

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA



**SEGURIDAD PRESUPUESTARIA  
COMO MECANISMO PARA EL DESARROLLO  
PRODUCTIVO Y COMPETITIVO DEL PAÍS**

**MAESTRO**

**MARCO ANTONIO VÉLEZ GONZÁLEZ**

GUATEMALA, AGOSTO DE 2017

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

**SEGURIDAD PRESUPUESTARIA COMO MECANISMO PARA  
EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y COMPETITIVO DEL PAÍS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por el Maestro

**MARCO ANTONIO VÉLEZ GONZÁLEZ**

Previo a conferírsele el Posgrado Académico de

**DOCTOR EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA**

Guatemala, marzo de 2016



**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

|             |                                     |
|-------------|-------------------------------------|
| DECANO:     | MSc. Gustavo Bonilla                |
| VOCAL I:    | Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil       |
| VOCAL II:   | MSc. Rosario Gil Pérez              |
| VOCAL III:  | Lic. Juan José Bolaños Mejía        |
| VOCAL IV:   | Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia |
| VOCAL V:    | Br. Freddy Noé Orellana Orellana    |
| SECRETARIO: | Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar |

**CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

|           |                                |
|-----------|--------------------------------|
| DECANO:   | MSc. Gustavo Bonilla           |
| DIRECTOR: | Dr. Ovidio David Parra Vela    |
| VOCAL:    | Dr. Nery Roberto Muñoz         |
| VOCAL:    | Dr. Hugo Roberto Jáuregui      |
| VOCAL:    | MSc. Erwin Iván Romero Morales |

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

|             |                                       |
|-------------|---------------------------------------|
| PRESIDENTE: | Dr. René Arturo Villegas Lara         |
| VOCAL:      | Dra. Lucrecia Elinor Barrientos Tobar |
| SECRETARIO: | Dr. Saúl González Cabrera             |

**RAZÓN:** “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada». (Artículo 5 del Normativo de tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Ciudad Guatemala, 21 de agosto de 2016

Señor Director  
Escuela de Estudios de Postgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
M Sc Ovidio Parra Vela

Señor Director:

Me dirijo a usted de manera respetuosa, para emitir dictamen favorable del informe final de investigación de la tesis presentada por Marco Antonio Vélez González, como requisito para optar al grado de Doctor en Seguridad Estratégica. El plan de investigación aprobado se titula «Presupuesto del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala como mecanismo para el Desarrollo Productivo y Competitivo del País».

Después de múltiples sesiones de trabajo, intercambio de ideas y experiencias, y de detenida reflexión, acordamos con el sustentante que su tesis sea identificada con un título acorde con la hipótesis formulada y los objetivos de su estudio. Por lo que la tesis se denominará: «Seguridad Presupuestaria para el Desarrollo Productivo y Competitivo en Guatemala».

El esfuerzo del Maestro Marco Antonio Vélez González es otra de las evidencias del carácter único del Doctorado en Seguridad Estratégica, el cual no tiene parangón en Guatemala, Centroamérica y Latinoamérica. Esta no es un hipérbole, ya que esta investigación realiza aportes fundamentales en varios ámbitos.

En este año se cumplen 20 años de la suscripción de los Acuerdos de Paz, por lo que es primordial evaluar los avances que se han dado para la reforma del Estado, el cual no se ha organizado en Guatemala para proteger a las personas y servirles. Al contrario, históricamente es la gente la que ha estado al servicio del Estado y este no le ha brindado seguridad, sino ha asegurado los intereses de las élites.

Debe tenerse en cuenta que durante el período de negociaciones que principiaron con el cese al fuego y culminaron con la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, prevalecieron los programas de ajuste estructural que fueron concebidos, supuestamente, para promover los procesos de modernización económica. Esta actualización se daría por medio de la recolocación de las fuerzas del mercado y una reducción del alcance de la intervención gubernamental. Sin embargo, no se tomó en cuenta que nuestro país se caracteriza, fundamentalmente, por empresas y mercados frágiles, un presidencialismo acompañado de la centralización que resultan las manifestaciones de un Estado cada vez más debilitado, y actores sociales sin fuerzas.

Durante más de tres décadas, las reformas macroeconómicas han fallado al no haberse logrado establecer facultades regulatorias y gubernativas (reforma de gobierno, formación de complejos vínculos entre actores estratégicos) y el establecimiento de tramas y estructuras sociales, por lo que se ha exacerbado la pobreza y la desintegración social. Esto implica que durante más de tres decenios no se dio la competitividad sistémica ante la carencia de cohesión social.

La tesis del Maestro Marco Antonio Vélez González pone en evidencia que una de las principales características de las finanzas públicas en Guatemala es su bajo nivel de ingresos tributarios. De acuerdo con las distintas compilaciones estadísticas financieras sobre la presión tributaria,

como OCDE/CEPAL/CIAT (2012), el país figura con los niveles más reducidos de recaudación tributaria de la región latinoamericana. La situación de la baja carga tributaria es fundamental para definir cuáles son los recursos disponibles para financiar el gasto público, debido a que el país no cuenta con otros ingresos fiscales, como aquellos provenientes de los recursos naturales, ni tampoco con empresas estatales que puedan proveer ingresos no tributarios. Para entender los bajos niveles de recaudación es esencial tener en cuenta dos factores: (1) la situación de pobreza y desigualdad del país, y (2) elites políticas fragmentadas que no dan paso al consenso y facilitan poderes de veto.

Respecto a la primera condición, la alta incidencia de pobreza en Guatemala, la reciente Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2014, reveló que entre 2000 y 2014 la pobreza total aumentó 2.9% en Guatemala, al pasar de 56.4 a 59.3%. Esto equivale a casi 9.4 millones de personas que viven con menos de Q.10 mil 218 por año. La pobreza extrema también se profundizó al transitar de 15.7 a 23.4% durante ese período. La línea de pobreza extrema se fijó en Q5 mil 750 anuales por persona. En pobreza extrema se encontrarían 3.7 millones de habitantes; en pobreza general se incluyen a 5.7 millones de personas. Fuera del umbral de pobreza, se estima se haya el 40.7% de la población, que hasta junio de 2015 se calculó en 15.9 millones de personas. En la población indígena la pobreza se incrementó del 75% medido en 2006 a 79.2% en 2014. En la población indígena aumentó de 36.3 a 46.6%. En el área urbana la pobreza creció de 30.2 a 42.1% y en las zonas rurales de 70 a 76.1%.

En relación con la fragmentación de las élites políticas, en esta investigación que comprende la ejecución presupuestaria desde 1996, toma en consideración que el proceso de los Acuerdos de Paz incluía una Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP), conformada

por miembros de la sociedad civil y sector privado, con responsabilidad de llegar a pactos sociales y políticos para garantizar la paz. Esta estrategia se trasladó al ámbito fiscal con la integración de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), en marzo de 1999. Los Acuerdos de Paz contienen el compromiso de aumentar la tributación hasta 12 por ciento del PIB, y el CPPF tenía la finalidad de elaborar una propuesta base para la concertación de un Pacto Fiscal, producto de consultas con distintos sectores sociales y de diversos estudios técnicos.

Sin embargo, el Pacto Fiscal de 2000 no se cumplió, pero cada gobierno que siguió repitió el esfuerzo de formar un pacto social y/o político para lograr una reforma tributaria. Cada gobierno ha fracasado en su meta y cabe advertir que ese es el principal error del actual, presidido por Jimmy Morales, al no llamar al Pacto Fiscal cuando ha llamado a cambios impositivos. Son diversas las razones que no han viabilizado la reforma tributaria. Ciertos actores sociales han presionado para diluir propuestas de reforma; en otra ocasión, las mesas de diálogo fueron abandonadas, por lo que es curioso hacer notar que la única reforma importante que avanzó fue la de 2012, cuando no hubo esfuerzo de pacto fiscal. La reforma pasó en los primeros días del nuevo gobierno; fue esencialmente la misma propuesta de reforma desarrollada por el gobierno anterior; y pasó con apoyo de la oposición partidaria y el sector privado.

El fracaso del proceso de reforma tributaria en Guatemala expresa la situación política del país, en donde los actores sociales en oposición a la construcción del Estado han encontrado en las instituciones políticas amplias oportunidades para oponer una reforma tributaria. A pesar del gran logro final de la reforma de 2012, Guatemala continúa con un Estado cuyas políticas exacerban la inequidad y faltan recursos para responder a necesidades sociales, con lo que el mismo Estado no ha brindado la

protección a la persona y a la familia estipulada en la Constitución Política de la República, o sea, no ha garantizado la seguridad humana de las personas.

El gran acierto conceptual de la tesis del Maestro Marco Antonio Vélez González es que por primera ocasión se amplía una de las dimensiones de la Seguridad Humana, la Seguridad Económica, de la cual se deriva la Seguridad Financiera y de esta la Seguridad Presupuestaria. Es pavoroso comprobar que el Estado incumple con la obligación de brindar Seguridad. En esta tesis se comprueba que durante veinte años (1996 – 2016), se han ejecutado Q.720.19 millardos, de los cuales un 43% (Q.307.81 millardos) se han destinado a sectores sociales prioritarios (Salud y Asistencia Social, Educación Ciencia y Cultura, Vivienda, Seguridad Interna, Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público. De este último monto (Q. 307.81 millardos), el 93% (Q.286.26 millardos) han sido utilizados en gastos de funcionamiento, principalmente en sueldos y salarios del personal, a lo que se suman los pagos por servicios técnicos y profesionales y gastos de operación. A esta cifra descomunal debe agregarse el costo de la corrupción, estimado en un 30% respecto del total a que ascienden los presupuestos gubernamentales de los últimos 20 años, lo cual asciende a Q. 216.06 millardos.

Esta investigación enriquece el enfoque multidimensional de la Seguridad, no solo al ampliar el ámbito económico, sino al relacionarlo con el desarrollo, pero no únicamente el desarrollo económico sino el desarrollo humano. Esta perspectiva de carácter integral es coherente con la nueva concepción de seguridad, la cual también es de alcance multisectorial, pues incluye amenazas tanto tradicionales como nuevas, que en este caso se refiere a la amenaza que constituye la inadecuada

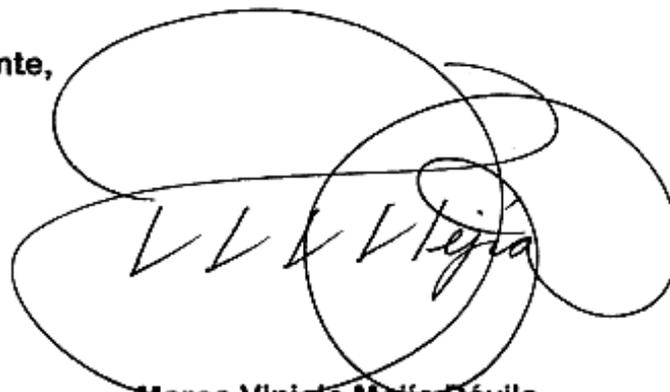
planificación y ejecución del presupuesto, así como la incapacidad de implementar adecuados controles en el uso de los presupuestos.

Por este medio, expreso mi más entusiasta aprobación de la investigación de Marco Antonio Vélez González, la cual enriquece la naciente bibliografía del Doctorado en Seguridad Estratégica, un programa que paulatinamente contribuye al cumplimiento de la misión constitucional de la Universidad de San Carlos de Guatemala de aportar soluciones a los problemas nacionales.

Espero que este estudio sea el punto de partida de nuevas indagaciones, debates y aportes académicos alrededor de los estudios de Seguridad Económica en Guatemala. Además, que sea una herramienta para la generación de una cultura de seguridad política, en estos tiempos de creciente indignación ante el flagelo de la corrupción en una democracia sufragista y con una clase política que no nos representa ni propicia una verdadera participación, además de que debe visibilizarse la mediocridad y la falta de visión de Estado de las élites económicas y financieras.

Finalmente, agradezco la confianza del Maestro Marco Antonio Vélez González al solicitar que yo fuera su tutor de tesis.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. V. Mejía', is enclosed within a large, loopy, circular scribble that also overlaps the signature itself.

**Marco Vinicio Mejía Dávila**  
**Doctor en Derecho y Doctor en Filosofía**  
**Autor del Diseño Curricular del Doctorado en Seguridad Estratégica**



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala

**D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN**

**LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, ocho de agosto del dos mil diecisiete.-----**

En vista de que el MSc. Marco Antonio Velez Gonzalez aprobó examen privado de tesis en el **Doctorado en Seguridad Estratégica**, lo cual consta en el acta número 10-2017 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“SEGURIDAD PRESUPUESTARIA COMO MECANISMO PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y COMPETITIVO DEL PAIS”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

**Dr. Ovidio David Parra Vela**  
**DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**



## DEDICATORIA

A DIOS TODO PODEROSO

A MI ESPOSA: GLORIA MAYEN VELIZ DE VELEZ, POR SU PACIENCIA, MOTIVACIÓN Y APOYO QUE ME BRINDÓ TODO EL TIEMPO.

A MIS HIJOS: JOSUE PABLO, DANIEL ANTONIO Y LUIS PEDRO, POR SER MI INSPIRACIÓN DE VIDA PERSONAL Y PROFESIONAL.

A MIS PADRES: DR. WALDEMAR VELEZ ARGUETA (QEPD) Y VILMA YOLANDA GONZÁLEZ WILHELM, POR SER MI INTEGRO EJEMPLO DE VIDA.

A LA TRICENTENARIA Y GLORIOSA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, MI ALMA MATER

A MIS ESTIMADOS Y RESPETABLES COMPAÑEROS DE ESTUDIO DEL DOCTORADO DE LA SEGUNDA COHORTE, POR EL TIEMPO QUE COMPARTIMOS LA MULTIDIPLINARIEDAD DE NUESTROS CONOCIMIENTOS.

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | i  |
| CAPÍTULO I .....   | 1  |
| 1.1 Seguridad humana.....  | 1  |
| 1.1.1 Definición.....  | 1  |
| 1.1.2. Evolución del concepto de seguridad.....                      | 5  |
| 1.1.3. Formulación de la seguridad humana .....                      | 9  |
| 1.1.4. Análisis actual de la seguridad humana en Guatemala.....      | 14 |
| 1.1.5. Diseño de la agenda de seguridad.....                         | 18 |
| 1.1.6. Seguridad.....  | 21 |
| 1.1.7. Economía (definiciones) .....                                 | 21 |
| 1.1.8. Seguridad económica .....                                     | 22 |
| 1.1.9. Hechos económicos.....  | 23 |
| 1.1.9.1. Producción.....   | 23 |
| 1.1.9.2. Actos económicos.....                                       | 24 |
| 1.1.9.3. Actividad económica .....                                   | 24 |
| 1.1.9.4. Factores económicos.....                                    | 25 |
| 1.1.10. Elementos comunes de la seguridad económica .....            | 26 |
| 1.1.11. Definiciones doctrinarias de seguridad económica.....        | 26 |
| 1.1.11.1. Objetivos nacionales o del Estado. ....                    | 26 |
| 1.1.11.2. Modelo político.....                                       | 27 |
| 1.1.11.3. Modelo económico.....                                      | 27 |
| 1.1.11.4. Modelo financiero. ....                                    | 27 |
| 1.1.12. Análisis actual de la seguridad económica en Guatemala ..... | 28 |
| 1.1.12.1. Antecedentes de la economía de Guatemala.....              | 28 |
| 1.1.12.2. Principales fortalezas de la economía.....                 | 28 |
| 1.1.12.3. Principales debilidades de la economía .....               | 29 |
| 1.1.12.4. Crecimiento económico .....                                | 29 |
| 1.1.12.5. Remesas familiares .....                                   | 30 |
| 1.1.12.6. Inflación .....  | 30 |
| 1.1.12.7. Exportaciones .....  | 31 |
| 1.1.12.8. Importaciones .....  | 31 |
| 1.1.12.9. Situación fiscal.....                                      | 32 |

|                  |  |    |
|------------------|--|----|
| 1.1.12.10.       | Tipo de cambio .....   | 32 |
| 1.1.12.11.       | Tasa de interés .....  | 33 |
| 1.1.12.12.       | Inversión extranjera .....   | 33 |
| 1.1.12.13.       | Reservas monetarias internacionales .....                                  | 33 |
| 1.1.12.14.       | Deuda pública.....   | 33 |
| 1.1.12.15.       | Competitividad global.....   | 34 |
| 1.1.12.16.       | <i>Doing business</i> .....  | 34 |
| 1.1.12.17.       | Índice global de facilitación comercial .....                              | 34 |
| 1.1.12.18.       | Índice de libertad económica .....   | 34 |
| 1.1.12.19.       | Índice de felicidad .....  | 35 |
| 1.1.12.20.       | Principales factores que afectaron la economía de Guatemala en el 2014 ... | 36 |
| 1.1.12.21.       | Proyecciones de la economía guatemalteca en el 2015 .....                  | 36 |
| 1.1.12.22.       | Sistema de seguridad .....   | 36 |
| 1.1.12.23.       | Sistema presupuestario .....   | 43 |
| 1.1.12.23.1.     | Normas básicas del sistema de presupuesto .....                            | 43 |
| 1.1.12.23.2.     | Principios del sistema de presupuesto .....                                | 44 |
| 1.1.12.23.3.     | Interrelación con otros sistemas .....                                     | 45 |
| 1.1.12.24.       | Instituciones que integran el sistema nacional de seguridad en Guatemala.. | 46 |
| 1.1.12.24.1.     | Finalidad .....  | 47 |
| 1.1.12.24.2.     | Objetivos.....   | 47 |
| CAPÍTULO II..... |  | 50 |
| 2.1.             | Acuerdos de Paz .....  | 50 |
| 2.1.1.           | Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.....            | 54 |
| 2.1.1.1.         | Democratización y desarrollo participativo .....                           | 55 |
| 2.1.1.1.1.       | Participación y concertación social .....                                  | 55 |
| 2.1.1.1.1.1.     | Concertación .....   | 56 |
| 2.1.1.1.1.2.     | Participación a nivel local.....   | 56 |
| 2.1.1.1.1.3.     | Comunidades .....  | 57 |
| 2.1.1.1.1.4.     | Municipios.....  | 57 |
| 2.1.1.1.1.5.     | Departamentos .....  | 58 |
| 2.1.1.1.1.6.     | Regiones .....   | 58 |
| 2.1.1.1.1.7.     | Sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.....                      | 58 |
| 2.1.1.1.2.       | Participación de la mujer en el desarrollo económico y social.....         | 59 |

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| 2.1.1.1.2.1.  | Reconocimiento de igualdad de la mujer .....                   | 59 |
| 2.1.1.1.2.2.  | Educación y capacitación .....                                 | 60 |
| 2.1.1.1.2.3.  | Vivienda.....  | 60 |
| 2.1.1.1.2.4.  | Salud .....  | 60 |
| 2.1.1.1.2.5.  | Trabajo .....  | 60 |
| 2.1.1.1.2.6.  | Organización y participación .....                             | 61 |
| 2.1.1.1.2.7.  | Legislación.....   | 61 |
| 2.1.1.2.      | Desarrollo social .....  | 61 |
| 2.1.1.2.1.    | Responsabilidades del Estado.....                              | 62 |
| 2.1.1.2.1.2.  | Inversiones productivas .....                                  | 62 |
| 2.1.1.2.1.3.  | Producto interno bruto .....                                   | 62 |
| 2.1.1.2.1.4.  | Papel rector del Estado.....                                   | 63 |
| 2.1.1.2.2.    | Educación y capacitación .....                                 | 64 |
| 2.1.1.2.2.1.  | Gasto educativo.....   | 64 |
| 2.1.1.2.2.2.  | Adecuación de los contenidos educativos.....                   | 65 |
| 2.1.1.2.2.3.  | Cobertura.....   | 65 |
| 2.1.1.2.2.4.  | Capacitación para el trabajo .....                             | 65 |
| 2.1.1.2.2.5.  | Capacitación para la participación social .....                | 66 |
| 2.1.1.2.2.6.  | Programa de educación cívica.....                              | 66 |
| 2.1.1.2.2.7.  | Interacción comunidad-escuela y participación comunitaria..... | 66 |
| 2.1.1.2.2.8.  | Apoyo financiero .....   | 66 |
| 2.1.1.2.2.9.  | Capacitación de administradores educativos .....               | 66 |
| 2.1.1.2.2.10. | Comisión consultiva .....                                      | 66 |
| 2.1.1.2.2.11. | Educación superior e investigación.....                        | 67 |
| 2.1.1.2.2.12  | Promotoras y promotores de educación.....                      | 67 |
| 2.1.1.2.3.    | Salud .....  | 68 |
| 2.1.1.2.3.1.  | Concepción.....  | 68 |
| 2.1.1.2.3.2.  | Sistema nacional coordinado de salud.....                      | 68 |
| 2.1.1.2.3.3.  | Población de bajos recursos .....                              | 68 |
| 2.1.1.2.3.4.  | Prioridades de atención .....                                  | 69 |
| 2.1.1.2.3.5.  | Medicamentos, equipos e insumos.....                           | 69 |
| 2.1.1.2.3.6.  | Medicina indígena y tradicional.....                           | 69 |
| 2.1.1.2.3.7.  | Participación social .....                                     | 69 |

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| 2.1.1.2.3.8. | Descentralización y desconcentración administrativa .....        | 70 |
| 2.1.1.2.4.   | Seguridad social .....   | 70 |
| 2.1.1.2.5.   | Vivienda .....   | 71 |
| 2.1.1.2.5.1. | Planificación .....  | 71 |
| 2.1.1.2.5.2. | Normas .....   | 71 |
| 2.1.1.2.5.3. | Oferta .....   | 71 |
| 2.1.1.2.5.4. | Financiamiento y facilidades .....                               | 72 |
| 2.1.1.2.5.5. | Participación .....  | 72 |
| 2.1.1.2.5.6. | Regularización .....   | 72 |
| 2.1.1.2.5.6. | Compromiso nacional .....  | 73 |
| 2.1.1.2.6.   | Trabajo .....  | 73 |
| 2.1.1.2.6.1. | Política económica.....  | 73 |
| 2.1.1.2.6.2. | Legislación laboral tutelar .....                                | 74 |
| 2.1.1.2.6.3. | Capacitación laboral .....                                       | 74 |
| 2.1.1.2.6.4. | Ministerio de Trabajo .....                                      | 74 |
| 2.1.1.3.     | Situación agraria y desarrollo rural.....                        | 75 |
| 2.1.1.3.1.   | Participación .....  | 77 |
| 2.1.1.3.2.   | Acceso a tierra y recursos productivos .....                     | 78 |
| 2.1.1.3.2.1. | Acceso a la propiedad de la tierra: Fondo de Tierras.....        | 78 |
| 2.1.1.3.2.2. | Acceso a la propiedad de la tierra: mecanismos financieros ..... | 79 |
| 2.1.1.3.2.3. | Acceso al uso de recursos naturales .....                        | 80 |
| 2.1.1.3.2.4. | Acceso a otros proyectos productivos.....                        | 80 |
| 2.1.1.3.3.   | Estructura de apoyo.....   | 81 |
| 2.1.1.3.3.1. | Infraestructura básica .....                                     | 81 |
| 2.1.1.3.3.2. | Crédito y servicios financieros .....                            | 82 |
| 2.1.1.3.3.3. | Capacitación y asistencia técnica .....                          | 82 |
| 2.1.1.3.3.4. | Información.....   | 82 |
| 2.1.1.3.3.5. | Comercialización .....   | 83 |
| 2.1.1.3.4.   | Organización productiva de la población rural .....              | 83 |
| 2.1.1.3.5.   | Marco legal y seguridad jurídica .....                           | 84 |
| 2.1.1.3.5.1. | Reforma legal .....  | 84 |
| 2.1.1.3.5.2. | Resolución expedita de los conflictos de tierra .....            | 85 |
| 2.1.1.3.5.3. | Institucionalidad.....   | 85 |

|                    |   |     |
|--------------------|---|-----|
| 2.1.1.3.6.         | Registro de la propiedad inmueble y catastro .....                  | 86  |
| 2.1.1.3.7.         | Protección laboral .....  | 86  |
| 2.1.1.3.8.         | Protección ambiental .....  | 87  |
| 2.1.1.3.9.         | Recursos .....  | 88  |
| 2.1.1.3.10.        | Impuesto territorial .....  | 88  |
| 2.1.1.4.           | Modernización de la gestión pública y política fiscal .....         | 88  |
| 2.1.1.4.1.         | Modernización de la administración pública .....                    | 88  |
| 2.1.1.4.1.1.       | Descentralización y desconcentración .....                          | 89  |
| 2.1.1.4.1.2.       | Fiscalización nacional .....  | 89  |
| 2.1.1.4.1.3.       | Profesionalización y dignificación de los servidores públicos ..... | 90  |
| 2.1.1.4.1.4.       | Política fiscal .....   | 90  |
| 2.1.1.4.1.5.       | Política presupuestaria .....                                       | 91  |
| 2.1.1.4.1.6.       | Política tributaria .....   | 91  |
| 2.1.1.4.1.7.       | Meta de recaudación tributaria .....                                | 92  |
| 2.1.1.4.1.8.       | Compromiso fiscal .....   | 92  |
| 2.1.1.4.1.9.       | Legislación .....   | 92  |
| 2.1.1.4.1.10.      | Fortalecimiento de la administración tributaria .....               | 93  |
| 2.1.1.4.1.11.      | Participación .....   | 93  |
| 2.1.1.4.1.12.      | Educación cívica .....  | 93  |
| 2.1.1.4.1.13.      | Cumplimiento de la política fiscal .....                            | 94  |
| 2.2.               | Política nacional de seguridad .....                                | 94  |
| 2.2.1.             | Principios de la Política Nacional de Seguridad .....               | 95  |
| 2.2.1.1.           | Respeto al Estado de derecho .....                                  | 95  |
| 2.2.1.2.           | Observancia de los derechos humanos .....                           | 95  |
| 2.2.1.3.           | Inclusión de género .....   | 95  |
| 2.2.1.4.           | Respeto a la diversidad cultural .....                              | 96  |
| 2.2.1.5.           | Integración institucional .....                                     | 96  |
| 2.2.1.6.           | Participación comunitaria .....                                     | 96  |
| 2.2.1.7.           | Transparencia y rendición de cuentas .....                          | 96  |
| 2.2.1.8.           | Gestión por resultados .....  | 97  |
| 2.4.               | Agenda nacional de riesgos y amenazas .....                         | 100 |
| CAPÍTULO III ..... |   | 102 |
| 3.                 | Pacto Fiscal .....  | 102 |

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| 3.1.     | Breve historia y principales actores.....      | 102 |
| 3.2.     | Contexto político .....                        | 104 |
| 3.3.     | Retos enfrentados.....                         | 105 |
| 3.4.     | Principales avances .....                      | 106 |
| 3.4.1.   | Propósito .....                                | 106 |
| 3.4.2.   | Alcances .....                                 | 106 |
| 3.4.3.   | Resultados.....                                | 106 |
| 3.4.4.   | Seguimiento y compromisos .....                | 107 |
| 3.4.5.   | Convocantes/ facilitadores .....               | 108 |
| 3.4.6.   | Perfil de los participantes .....              | 108 |
| 3.4.7.   | Metodología .....                              | 109 |
| 3.4.8.   | Lecciones aprendidas .....                     | 110 |
| 3.5.     | Política fiscal.....                           | 111 |
| 3.5.1.   | Definición de política fiscal.....             | 115 |
| 3.5.2.   | Teorías de la política fiscal.....             | 116 |
| 3.5.3.   | Tipos de política fiscal.....                  | 117 |
| 3.5.3.1. | Política fiscal expansiva .....                | 117 |
| 3.5.3.2. | Política fiscal restrictiva o contractiva..... | 118 |
| 3.5.3.3. | Política fiscal neutral .....                  | 118 |
| 3.5.4.   | Impuestos directos.....                        | 119 |
| 3.5.5.   | Impuestos indirectos .....                     | 120 |
| 3.5.6.   | Objetivos finales de la política fiscal.....   | 120 |
| 3.5.6.1. | Propósitos.....                                | 120 |
| 3.6.     | Escuelas de la economía .....                  | 121 |
| 3.6.1.   | Escuela clásica .....                          | 121 |
| 3.6.2.   | Escuela austríaca .....                        | 123 |
| 3.6.3.   | Escuela marxista .....                         | 124 |
| 3.6.4.   | Escuela neoclásica .....                       | 126 |
| 3.6.5.   | Escuela económica de Chicago.....              | 127 |
| 3.6.6.   | Escuela keynesiana .....                       | 129 |
| 3.7.     | Mecanismos de la política fiscal.....          | 130 |
| 3.7.1.   | Variación del gasto público .....              | 130 |
| 3.7.2.   | Variación de los impuestos .....               | 131 |

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO IV .....   | 132 |
| 4.1. Presupuesto.....   | 132 |
| 4.1.1. Antecedente histórico del presupuesto .....  | 132 |
| 4.1.2. Definiciones de presupuesto.....   | 133 |
| 4.1.3. Control presupuestal.....  | 137 |
| 4.1.4. Principios de presupuesto.....   | 138 |
| 4.1.5. Clasificación de los presupuestos .....  | 141 |
| 4.1.5.1. Públicos.....  | 141 |
| 4.1.5.2. Privados.....  | 142 |
| 4.1.6. En cuanto al período o plazo a que se refieren .....   | 143 |
| 4.1.7. Por su importancia.....  | 143 |
| 4.1.8. Por su origen y efectos .....  | 144 |
| 4.1.9. Por su flexibilidad.....   | 145 |
| 4.1.10. Por su límite.....  | 145 |
| 4.1.11. Por la unidad de medida .....   | 146 |
| 4.1.12. Por presupuestación.....  | 146 |
| 4.1.13. Reglas básicas para la preparación de presupuestos .....                                      | 147 |
| 4.1.14. Ventajas y limitaciones en la adopción de presupuestos .....                                  | 148 |
| 4.1.15. Causas que pueden motivar el fracaso en la implantación de un sistema<br>presupuestario ..... | 150 |
| 4.1.16. El presupuesto y la administración.....   | 151 |
| 4.1.17. Resumen de la relación del presupuesto con la administración .....                            | 156 |
| 4.2. Seguridad presupuestaria .....   | 161 |
| 4.2.1 definición de seguridad presupuestaria.....   | 162 |
| 4.3. Análisis de presupuestos de Guatemala del año 1996 al 2015 .....                                 | 163 |
| 4.4. Análisis de presupuestos de Guatemala del año 1996 al 2015 y proyección al 2016                  | 166 |
| CONCLUSIONES .....  | 168 |
| BIBLIOGRAFÍA.....   | 172 |



## INTRODUCCIÓN

Las críticas de la visión tradicional de la seguridad dieron paso al nuevo concepto de seguridad humana. Este principió a ser utilizado en los ambientes académicos a fines de los años 80 del siglo pasado y principios de los 90, pero su contenido y su difusión se dio con el Informe sobre el Desarrollo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994. El PNUD asumió la reflexión sobre la seguridad humana como un medio para ampliar y ahondar en los contenidos de su concepción del desarrollo humano.

La seguridad humana implica que todas las personas tengan la capacidad de ganarse la vida y satisfacer sus necesidades básicas, de estar en condiciones de valerse por sí mismas y de participar en la comunidad. Se trata de la seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, la cual se alcanza por medio del desarrollo humano. Los logros en cuanto a este permiten consolidar la seguridad humana, pero el fracaso de este desarrollo humano provoca carestías, hambre, inseguridad y violencia. Sin embargo, al mejorar la seguridad humana se incide de manera favorable en el desarrollo.

Las diferentes dimensiones de la seguridad humana son la seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en salud, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad proporcionada por la comunidad y seguridad política. Cada tipo de seguridad humana puede verse amenazado por diferentes factores. Hasta ahora, la seguridad económica ha sido caracterizada por la disponibilidad de ingresos básicos, procedentes del trabajo, el Estado o los mecanismos de ayuda tradicionales (en el ámbito de la familia o comunidad). Esta puede enfrentar como amenazas el incremento del desempleo, la disminución de los salarios reales, el aumento de la inflación, la pérdida de los bienes productivos y el aumento de la disparidad de los ingresos entre ricos y pobres.

El aporte de esta tesis estriba en ampliar la seguridad económica con su faceta financiera, de la cual se desprende otra magnitud que no ha sido considerada: la seguridad presupuestaria. Ambas tienen repercusión en la puesta en marcha de

actuaciones gubernamentales y en el bienestar de los ciudadanos. En parte, los recursos económicos y financieros del Estado de Guatemala están contenidos en el presupuesto general de la nación, por lo que resulta de trascendental importancia que los mismos se planifiquen, organicen, ejecuten, dirijan y controlen de la mejor manera posible, de tal forma que los recursos que se gestionen, obtengan (especialmente de los tributarios) e inviertan en beneficio del Estado realmente lleguen al destino para el cual fueron planificados. En todo momento debe buscarse la eficiencia operativa que permita obtener los resultados deseados para la sociedad guatemalteca. De esta manera se propiciará un Estado de derecho que garantice que nacionales y extranjeros puedan vivir en paz e invertir su capital de trabajo en el territorio nacional. Así se evitará la fuga de capitales o los desincentivos para la inversión, empujando con esto a que las inversiones se destinen para otros países, que brindan una mejor garantía de derechos de segunda generación, es decir, específicamente de tipo económico.

Esta investigación tiene el propósito de dar a conocer parte de los problemas más importantes que se tienen actualmente en el manejo de los recursos financieros del Estado (considerando que los recursos de todo tipo siempre son escasos) y proponer soluciones que permitan el uso eficiente de dichos recursos, plasmados y establecidos todos los años en un presupuesto nacional aprobado por el Congreso de la República de Guatemala, que al ser bien gestionado y administrado por la administración central y las instituciones que tienen bajo su responsabilidad el manejo de los recursos financieros en el tema de seguridad, permita obtener los resultados que toda sociedad desea.

En el Plan de Investigación se formuló el planteamiento del problema siguiente: ¿Cuáles son las causas que provocaron la ineficacia del Sistema Nacional de Seguridad y como consecuencia la falta de incentivos a la inversión de capital de trabajo nacional y extranjero, para incrementar la productividad y competitividad del país, durante los años 2014 al 2015?. Derivado de este la hipótesis refiriendo que la inadecuada planificación y ejecución de presupuesto a corto, mediano y largo plazo por parte del Estado de Guatemala, que permita disminuir y/o eliminar los efectos de inseguridad, provocaron ineficacia del Sistema Nacional de Seguridad y como

consecuencia la falta de incentivos a la inversión de capital de trabajo nacional y extranjero, para incrementar la productividad y competitividad del país, durante los años 2014 al 2015.

El presente trabajo contiene, en el capítulo I, la definición, evolución, formulación de la seguridad humana, análisis actual de la seguridad humana en Guatemala, definiciones de economía, seguridad económica, recursos o factores económicos, elementos comunes de la seguridad económica, definiciones doctrinarias de seguridad económica, análisis actual de la seguridad económica en Guatemala, sistema de seguridad, sistema presupuestario, instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad en el país.

El capítulo II presenta de manera general un cuadro cronológico de los Acuerdos de Paz, acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria que contiene la democratización y desarrollo participativo, desarrollo social, situación agraria y desarrollo rural, modernización de la gestión pública y política fiscal. También incluye la Política Nacional de Seguridad y en forma resumida, la no inclusión de la seguridad económica en el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y la mención de contrabando y defraudación aduanera en la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas.

El capítulo III se refiere al pacto fiscal, una breve historia y principales actores, incluye el tema de política fiscal con sus teorías innovadoras, su definición, teorías, tipos con su explicación respectiva y las escuelas de la economía.

El capítulo IV contempla el presupuesto, su historia, definiciones de varios autores, el control presupuestal, principios, clasificación, período, importancia, origen y efectos, reglas básicas para la preparación de presupuestos, secuencia de los requisitos del presupuesto, etapas en la planeación, establecimiento y ejecución de los presupuestos, ventajas y limitaciones, el presupuesto y la administración. Asimismo, el resumen de la relación del presupuesto con la administración y análisis presupuestario comparativo entre los presupuestos desde el año 1996 hasta el año 2015, adicionando el proyectado para el año 2016, por lo que abarca los 20 años transcurridos desde la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Luego del contenido de los capítulos

descritos, se presentan las conclusiones, que permiten comprobar la hipótesis y el cumplimiento de los objetivos general y específico planteados en el Plan de investigación.

# CAPÍTULO I

## 1.1 Seguridad humana

### 1.1.1 Definición

Existe variedad de definiciones relacionadas con este concepto; sin embargo, el que se refiere a continuación, podría considerarse de momento suficiente y extensivo para su debida comprensión, la define como la “seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, que se alcanza no mediante la defensa militar de las fronteras de un país, sino con la consecución del desarrollo humano, es decir, garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura”<sup>1</sup>.

El concepto de seguridad humana, aunque ya utilizado por algunos previamente, se difundió a partir de ser tratado por el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994. De hecho, la seguridad humana está estrechamente vinculada al concepto de [desarrollo humano](#): si este se define como la ampliación de las opciones de la persona, aquella significa la seguridad para poder llevarlas a cabo. El nuevo concepto de seguridad humana, por tanto, ha venido a complementar y ensanchar el de desarrollo humano, pues aquella es base necesaria para este, y viceversa.

Al igual que el concepto de desarrollo humano surgió a fines de los 80 como una propuesta para superar la visión convencional del [desarrollo](#) entendido como mero crecimiento económico, el de seguridad humana nació a principios de los 90 como resultado de los enfoques críticos formulados durante décadas a la concepción clásica de la seguridad. Se trata de una idea todavía en estado incipiente, pero que ha cobrado cierto relieve a raíz de los cambios habidos al concluir la Guerra Fría, y que encierra un notable potencial transformador.

---

<sup>1</sup> <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204> - Consultado el 12-06-2016.

“La *Commission Human Security* (en adelante CHS en sus siglas en inglés, Comisión de Seguridad Humana), en su Informe “La Seguridad Humana Ahora”, define la seguridad humana de la siguiente forma:

“...consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad”.

De la anterior definición se colige que la seguridad humana es deliberadamente “protectora”, pues se parte del reconocimiento de que las personas y las comunidades pueden ser amenazadas por eventos que van más allá de su control. La seguridad humana busca proteger a las personas contra las “situaciones y amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas)”, lo cual implica que se deben identificar y preparar para distintos tipos de amenazas. Las amenazas a la seguridad humana deben ser “críticas o graves”, es decir, deben afectar las funciones de las vidas humanas o la esencia vital de las mismas. Además, deben ser “omnipresentes o generalizadas”, lo cual significa que: i) son a gran escala, ii) son recurrentes. La “esencia vital de todas las vidas humanas” es un conjunto de derechos humanos fundamentales que pueden ser clasificados en tres grupos: los referidos a la supervivencia, a los medios de vida y a la dignidad.

A cada uno de estos conjuntos corresponde una serie de derechos políticos, económicos, sociales y culturales, contemplados en los diferentes instrumentos de Derecho internacional. El informe sobre seguridad humana del Secretario de las Naciones Unidas señala que “la seguridad humana pone de relieve la universalidad y la primacía de un conjunto de libertades que son fundamentales para la vida humana y, como tal, no hace distinción alguna entre los derechos civiles, políticos, económicos,

sociales y culturales por lo que hace frente a las amenazas a la seguridad de manera multidimensional y amplia (...). La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los Gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos”. Si bien, como lo recalca la CHS, no es posible realizar una enumeración taxativa de los derechos contemplados en los conjuntos mencionados (supervivencia, medios de vida y dignidad), pues dependerá de cada caso en particular, se podrían aplicar algunas consideraciones realizadas por instancias y órganos jurisdiccionales internacionales. En ese contexto, el concepto “esencia vital de todas las vidas humanas” guarda relación con el concepto “proyecto de vida”, incorporado en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El proyecto de vida se “encuentra indisolublemente vinculado a la libertad (...) como derecho de cada persona a elegir su destino”. El Estado está obligado a “generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria”.

De manera similar, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas determinó los derechos humanos que son esenciales para la protección de los derechos a la vida: alimentación, agua potable y salud. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “ha establecido unos niveles esenciales mínimos para la protección a algunos derechos humanos (a saber, el derecho a la alimentación, la educación, el trabajo, la salud y al abastecimiento de agua). Esos niveles mínimos esenciales de protección representan el contenido básico de los derechos (...)”. Se ha dicho que, de manera sucinta, la seguridad humana consiste en:

- La libertad para vivir sin miedo o temor (*freedom from fear*).
- La libertad para vivir sin miseria o necesidad (*freedom from want*).
- La libertad para vivir en dignidad.

Estas “libertades” deben entenderse en el sentido amplio a que hacía referencia el secretario de las Naciones Unidas Kofi Annan, en el año 2005, pues suponen “que los hombres y mujeres de todas partes del mundo tienen derecho a ser gobernados por su propio

consentimiento, al amparo de la ley, en una sociedad en que todas las personas, sin temor a la discriminación ni a las represalias, gocen de libertad de opinión, de culto y de asociación. También deben verse libres de la miseria, de manera que se levanten para ellas las sentencias de muerte que imponen la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas, y libres del temor, de manera que la violencia y la guerra no destruyan su existencia y sus medios de vida”. El contenido de estas libertades se traduce en la posibilidad y la capacidad de poder ejercer derechos, contenidos en esa “esencia vital de todas las vidas humanas” a la que se hacía referencia, y que implica un conjunto básico de derechos relacionados con la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

“La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los Gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Es un instrumento inestimable para ayudar a los Gobiernos a determinar amenazas graves y generalizadas al bienestar de su población y la estabilidad de su soberanía”. La seguridad humana integra estas libertades, tal y como lo afirma el informe de la CHS: “la seguridad humana conecta de forma natural diversos tipos de libertad: libertad de no tener necesidades, la libertad de no tener miedo, así como la libertad de poder obrar por su propia cuenta”. De esta manera, la seguridad humana vincula los enfoques de paz, desarrollo humano y derechos humanos. El Secretario General de Naciones Unidas, en su Informe sobre Seguridad Humana, enfatiza que “(...) ningún país puede tener desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, y no tendrá seguridad ni desarrollo si no respetan los derechos humanos<sup>2</sup>. Esa relación triangular aumenta el reconocimiento de que la pobreza, los conflictos y la insatisfacción de la sociedad pueden fomentarse entre sí en un círculo vicioso. En consecuencia, ya no basta el poderío militar para salvaguardar la seguridad nacional. Para hacer frente a las amenazas a la seguridad también se precisan sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos que juntos disminuyan las probabilidades de conflictos, ayuden a superar los

---

<sup>2</sup> De todos, principalmente los derechos humanos de quienes cumplen las leyes de la sociedad donde viven y respetan los derechos de los demás que forman parte de su entorno social.

obstáculos que se oponen al desarrollo y promuevan las libertades humanas para todos”<sup>3</sup>.

La variedad de definiciones relacionadas con este concepto; obligan a proponer la definición operativa para fines de la presente tesis doctoral: Seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, que se alcanza no mediante la defensa militar de las fronteras de un país, sino con la consecución del desarrollo humano, es decir, garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura.

### **1.1.2. Evolución del concepto de seguridad**

Como en toda ciencia y disciplina los conceptos y sus definiciones se mantienen en constante cambio, debido a que en la sociedad como tal es natural, normal e imperativo, es por eso que: “El concepto clásico de seguridad, que sigue siendo el dominante, se centra en la defensa militar de la soberanía, la independencia y la territorialidad del Estado, frente a posibles agresiones externas”.

Su justificación teórica se encuentra sobre todo en el llamado paradigma *realista* de las relaciones internacionales, según el cual, al faltar una autoridad mundial efectiva, aquellas se caracterizan por la tendencia al caos y la guerra, razón por la que cada Estado tiene que perseguir su propia seguridad a través del incremento de su poder político y militar. Evidentemente, como los críticos han ido poniendo de relieve, es esta una concepción excesivamente limitada: se centra en el Estado, olvidando a sus ciudadanos, al tiempo que se ciñe a las amenazas militares del exterior, sin considerar otras fuentes de inseguridad, tanto de origen global como interno, como las económicas y medioambientales.

Desde los años 60, sin embargo, este paradigma comienza a ser cuestionado por diferentes enfoques críticos, cuyas aportaciones han contribuido a la gestación de la noción de seguridad humana. El primero de ellos es el llamado

---

<sup>3</sup> [http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11\\_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf) - Consultado 14-06-2016.

paradigma *globalista* o *transnacional*, para el cual el mundo es un espacio global, con numerosos actores además de los Estados, que presentan multitud de interrelaciones entre sí. Su contribución en cuanto a la seguridad radica en haber incrementado la conciencia sobre nuevos riesgos para la seguridad (crisis económicas, amenazas medioambientales, delincuencia internacional, etc.), que tienen una dimensión transfronteriza, y cuyas soluciones nunca podrán arbitrarse a escala nacional, ni desde la rivalidad entre “nosotros” y “ellos”, sino que deberán basarse en la cooperación internacional.

Un segundo paradigma crítico es el *estructuralista* o de la *dependencia*, centrado en el estudio de las causas estructurales del subdesarrollo en los países pobres. Este rompió con la asunción convencional de que la seguridad de los ciudadanos y la de los países era lo mismo, al afirmar que la denominada *seguridad nacional* en realidad no es otra cosa que la seguridad de las elites en el poder. La auténtica inseguridad de las clases pobres radicaría en la insatisfacción de sus necesidades básicas por culpa de unas estructuras económicas y políticas injustas, en suma, de lo que Galtung (1971) y otros denominaron la *violencia estructural*.

Estos criterios de seguridad humana formulados en los 60 y 70 terminan cuajando en los 80 en una nueva perspectiva, la que propugna una *seguridad común* y *comprehensiva* que dé respuesta a una nueva realidad. Se trata de un pensamiento caracterizado por la *multidimensionalidad*, pues además de las militares se perciben otras *nuevas amenazas* (convulsiones económicas, catástrofes naturales, violaciones masivas de derechos humanos, migraciones masivas, etc.); y también por la *interdependencia*, pues muchas de las amenazas son transfronterizas y globales, y ya no pueden encontrar respuesta en la defensa militar de las fronteras nacionales, sino en la cooperación internacional.

Esta perspectiva de la seguridad común y multisectorial es desarrollada por diferentes autores a lo largo de los 80, en un debate que alcanzará su apogeo a finales de esa década y principios de la siguiente. Además, gracias sobre todo a diferentes informes de expertos, algunos de sus contenidos acaban penetrando para fines de los 80 en el

discurso de diversos mandatarios y organismos internacionales. En este sentido, cabe destacar que la visión multidimensional, interdependiente y cooperativa de la seguridad emergió por primera vez en el informe de 1982 de la Comisión Independiente sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad, más conocida como Comisión Palme, titulado *Seguridad Común: Un Programa para el Desarme*, que se inspiró en la tradición escandinava de investigación para la paz. Posteriormente, en 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en su informe *Nuestro Futuro Común*, también contribuyó a incluir en la agenda política internacional la interdependencia existente entre la seguridad económica (o desarrollo sostenible) y la seguridad medioambiental, subrayando por ejemplo la relación causal entre la deuda externa, el subdesarrollo y la sobreexplotación de los recursos. Ese mismo año, el enfoque multidimensional fue asumido también por la Conferencia de Naciones Unidas sobre desarme y desarrollo, en la que se afirmó que la seguridad contiene aspectos no solo militares, sino también económicos, sociales, humanitarios, medioambientales y de derechos humanos.

Del mismo modo, desde la segunda mitad de los 80, varios autores, como Thomas (1987), definen la inseguridad como resultado sobre todo de la insatisfacción de las necesidades básicas de los individuos, por diferentes causas posibles (degradación medioambiental, desastres naturales, acelerado crecimiento demográfico, etc.). Esta evolución conceptual que supone tomar a la persona, en lugar de al Estado, como sujeto último de la seguridad, guarda relación con el creciente peso que durante las últimas décadas han cobrado en las relaciones internacionales por un lado los individuos como actores capaces de generar cambios y por otro los criterios éticos (Derechos Humanos acción humanitaria [Acción Humanitaria: Debates recientes, Acción Humanitaria: Fundamentos Jurídicos, Acción Humanitaria: Principios, Mujeres y Acción Humanitaria, Acción Humanitaria: Concepto y Evolución], etc.) en contraposición a las cuestiones militares (Barbé, 1995:287-91).

En el avance de ese concepto de seguridad global y para todas las personas, no constreñida al espacio de un Estado, una contribución decisiva ha sido la de los movimientos sociales que trabajan en áreas como la paz, el medio ambiente, el

desarrollo o los derechos humanos. Gracias a sus enfoques transfronterizos y centrados en los más vulnerables, han contribuido a superar las barreras del lenguaje realista, que se expresaba en términos de “nosotros” y “ellos”, de amigo y enemigo, de ciudadano nacional y de extranjero (Tickner, 1995:190). Del mismo modo, también el feminismo ha contribuido desde mediados de los 80 a la dimensión personal de la seguridad, que depende no solo de la condición de ciudadano de un determinado país, sino de categorías individuales como el género. En efecto, desde ese campo se ha subrayado no solo que la seguridad militar se ha considerado siempre una función militar masculina que ha excluido a las mujeres, sino que estas sufren otras fuentes de inseguridad distintas a las agresiones militares extranjeras (como la violencia doméstica o la explotación laboral).

En suma, hacia fines de los 80 era ampliamente aceptada, al menos en el mundo académico, la necesidad de ensanchar la agenda de la seguridad más allá de lo militar. Esta perspectiva se reforzó aún más desde entonces, al acabar la Guerra Fría. Por un lado, la disminución del riesgo de guerra nuclear como tema omnipresente ha ayudado a incluir en la agenda diversas nuevas amenazas ya citadas, que requieren soluciones multilaterales. Por otro lado, se ha registrado un notable aumento de los conflictos civiles y de las emergencias complejas, que difícilmente son explicables desde el paradigma realista clásico, pues no son causados por agresiones externas sino en gran medida por factores políticos, económicos y culturales de tipo interno (quiebra del Estado y de la economía, exacerbación étnica, actuación de señores de la guerra, etc.). Así, en estos casos sirve de poco la defensa armada de las fronteras, o los análisis basados en la alta geopolítica, el interés nacional y el equilibrio militar entre Estados, cuando gran parte de las causas se engendran a escala local.

“En definitiva, gran parte de los conflictos civiles actuales, como dice Duffield (1991), son resultado del fracaso de un modelo de desarrollo que ha sido incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la población. Parece obvio que la alternativa sería entonces una seguridad definida con base no en las fronteras, sino a las posibilidades del desarrollo humano de cada persona, que por supuesto vendrán condicionadas por aquellos factores individuales que hacen que cada una disponga de más o menos

capacidades o tenga mayor o menor vulnerabilidad (edad, género, etnia, lugar de residencia, etc.)”<sup>4</sup>.

### **1.1.3. Formulación de la seguridad humana**

“La evolución que hemos descrito con relación al cuestionamiento de la visión clásica de la seguridad sienta las bases de un nuevo concepto, el de *seguridad humana*. Este es utilizado ya a fines de los 80 y principios de los 90 por algunos autores, así como por el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali, en 1992 en su documento Programa de Paz, en el que formula recomendaciones para reforzar la capacidad de actuación de Naciones Unidas en materia de paz y seguridad internacionales en el nuevo contexto de la post-Guerra Fría.

Sin embargo, es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, quien precisa su contenido y lo difunde mediante su *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 1994, a partir de lo cual recibe mayor atención de diferentes medios académicos. Como hemos observado, tal evolución teórica había llegado a un punto en el que la seguridad quedaba ya inextricablemente unida al bienestar socioeconómico de las personas. No es extraño, por tanto, que el PNUD haya asumido la reflexión sobre la seguridad humana como una vía para ampliar y profundizar en los contenidos de su noción del desarrollo humano.

Tal y como la formula, si el desarrollo humano consiste en un proceso de ampliación de la gama de opciones y capacidades de las personas, la seguridad humana consiste en que las personas puedan ejercer tales opciones de forma libre y segura, con una relativa confianza en que las oportunidades de hoy no desaparezcan mañana. Implica que todas las personas tengan la capacidad de ganarse la vida y satisfacer sus necesidades básicas, de estar en condiciones de valerse por sí mismas y de participar en la comunidad. En otras palabras, es la seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, que se alcanza mediante el desarrollo humano y no mediante las armas y los ejércitos.

---

<sup>4</sup> <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204> - Consultado el 12-06-2016

Ambos conceptos están así estrechamente interrelacionados, y tanto los éxitos como los fracasos de uno inciden en los del otro. Los logros en materia de desarrollo humano permiten consolidar la seguridad humana, en tanto que el fracaso de tal desarrollo humano genera privación, hambre, tensiones étnicas, etc., y por tanto inseguridad y violencia. Por su parte, una mejora de la seguridad humana repercute favorablemente en el desarrollo.

Ante las nuevas amenazas, queda sin valor la concepción tradicional de la seguridad como seguridad armada, militar, territorial, vinculada más con el Estado nación que con las personas. Frente a esa visión defensiva y estrecha, el nuevo concepto de seguridad humana tiene un carácter “integrador” y “globalizador”, por cuanto no se basa en la fuerza de los ejércitos sino en la satisfacción de las necesidades universales básicas mediante la participación solidaria de todos en los beneficios del desarrollo. En definitiva, el eje ha oscilado de la seguridad del territorio hacia la de las personas, y de buscarla mediante las armas a hacerlo buscando el desarrollo humano sostenible. En consecuencia, frente a la visión tradicional centrada en la disuasión y el conflicto, se revaloriza la cooperación para el desarrollo internacional como vía para alcanzar la seguridad.

La seguridad humana tiene dos dimensiones básicas: la libertad respecto a las necesidades básicas (que estas se vean cubiertas) y la libertad respecto al miedo (amenazas, represión, etc.). Las amenazas a la seguridad humana pueden ser crónicas (hambre, enfermedad, represión, etc.) o pueden consistir en perturbaciones repentinas de la vida cotidiana, y pueden deberse a factores naturales o humanos. Tales amenazas pueden ser multitud, pero según el PNUD podríamos agruparlas en siete categorías básicas, correspondientes a otros tantos tipos de seguridad humana.

Cada tipo de seguridad humana se puede ver amenazado por diferentes factores, entre los que hemos señalado en la tabla solo algunos a modo de ilustración. Como indica el PNUD (1994:43), sería deseable desarrollar indicadores que permitieran medir tales amenazas, y con los cuales se podrían construir sistemas de alerta temprana que permitieran evaluar el riesgo de desestructuración socioeconómica y de desintegración

política, de forma que ayudaran a prever y evitar los conflictos. Sin embargo, en algunos de esos campos no se dispone aún de indicadores precisos.

Además de las ya dichas, algunas otras características de la seguridad humana merecen también ser destacadas: a) La seguridad humana es una preocupación universal, que es aplicable a todas las personas en todo el mundo. Algunas de las fuentes de inseguridad son particulares a determinado lugar o colectivo, pero otras son comunes a toda persona. b) Muchas amenazas a la seguridad humana no son fenómenos aislados geográficamente, sino que rebasan las fronteras nacionales alcanzando dimensiones internacionales, a lo que contribuye crecientemente el proceso de globalización en todos los órdenes (crisis económica, conflictos étnicos, narcotráfico, terrorismo, deterioro medioambiental, etc.). c) La seguridad humana se centra en atajar las causas de las crisis y los conflictos, lo cual le confiere un carácter preventivo de las crisis humanitarias, la desintegración social y los conflictos. Por tanto, en la medida que ahorra costes tanto económicos como humanos, resulta más eficiente que la ayuda humanitaria que trata de aliviar las crisis cuando ya se han desencadenado (ver prevención de conflictos; prevención ante desastres).

| <b>Tipos de seguridad humana y sus amenazas</b> |  |  |
|---|--|--|
| <b>Tipo de seguridad humana</b>                 | <b>Características</b>   | <b>Amenazas/Indicadores</b>  |
| Seguridad económica                             | Disponibilidad de ingresos básicos, procedentes del trabajo, el Estado o los mecanismos de ayuda tradicionales (en el ámbito de la familia o comunidad). | Aumento del desempleo, reducción de los salarios reales, aumento de la inflación, pérdida de los bienes productivos, aumento de disparidad de ingresos entre ricos y pobres. |
| Seguridad alimentaria                           | Disponibilidad de alimentos y de recursos con los que  | Deterioro del consumo, agotamiento de las reservas alimentarias, aumento de los precios de alimentos, descenso de la   |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | acceder a ellos.  | producción <i>per cápita</i> de alimentos y aumento de la dependencia de importaciones.   |
| Seguridad en salud                       | Cuerpo sano, entorno en condiciones de salubridad, cobertura del sistema sanitario.   | Aumento de insalubridad, propagación de epidemias, deterioro del sistema sanitario, empeoramiento del acceso al agua potable.   |
| Seguridad medioambiental                 | Equilibrio ecológico, sostenibilidad del desarrollo.  | Deterioro de los ecosistemas local y mundial, agotamiento de los recursos.  |
| Seguridad personal                       | Ausencia de violencia física.   | Incremento de diferentes tipos de violencia física (represión política, agresiones extranjeras, conflictos civiles étnicos o religiosos, delincuencia, malos tratos a mujeres y niños), narcotráfico, etc.  |
| Seguridad proporcionada por la comunidad | Protección dada al individuo por la comunidad, familia o grupo étnico (protección física, ayuda material, sentimiento de grupo e identidad cultural, etc.). | Prácticas opresivas por parte de comunidades tradicionales (mano de obra forzada, trato cruel a la mujer, discriminación étnica), deterioro del tejido cívico.  |
| Seguridad política                       | Respeto a los derechos fundamentales del individuo, garantías democráticas.   | Incremento de la represión política (encarcelamientos, torturas, desapariciones, censura), violaciones de derechos humanos, y autoritarismo; desintegración del Estado nación por rivalidades (étnicas, religiosas, políticas), escalada del gasto militar. |

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (1994).

La seguridad humana implica un desafío importante, en la medida que requiere análisis multidisciplinares capaces de captar las causas complejas que determinan las condiciones de inseguridad de una persona. La seguridad ya no le compete solo a las relaciones internacionales y a los estudios estratégicos, sino que entra, por ejemplo, en el campo de la economía, la ciencia política, la antropología o los enfoques de género.

Por otro lado, hablar de seguridad humana implica superar la visión etnocéntrica presente en la concepción clásica y en la disuasión nuclear, donde la preocupación se refería a la seguridad de las superpotencias y sus aliados europeos, con lo que los conflictos se transferían hacia los países del Tercer Mundo. Pero, lo que es más importante aún, ofrece una concepción mucho más ajustada a la realidad de estos países. En muchos de ellos, el Estado es una realidad débil, semifragmentada y carente de legitimidad, por lo que la seguridad de su territorialidad y soberanía puede tener poco que ver con los intereses de sus ciudadanos, y en los cuales las amenazas reales para la mayoría de la población provienen no de posibles ataques externos, sino de su alta vulnerabilidad y la insatisfacción de sus necesidades básicas.

El enfoque de la seguridad humana, por último, encierra sin lugar a dudas importantes implicaciones políticas tanto para los gobiernos nacionales como para la cooperación internacional. Del mismo modo que para la seguridad convencional se han armado ejércitos y se han constituido sistemas defensivos, para aplicar el enfoque de la seguridad humana sería necesario implementar políticas nacionales e internacionales que garantizaran a todas las personas la capacidad de tomar parte en el desarrollo (políticas contra la pobreza, programas de acción positiva, empoderamiento de los sectores más vulnerables, promoción de los Derechos Humanos tanto civiles y políticos como económicos y sociales, etc.). “Hablar de seguridad humana, por tanto, plantea exigencias, objetivos y medios diferentes a los que se derivan meramente del concepto tradicional de seguridad. En suma, se trata de una visión innovadora que, como la noción de desarrollo humano, puede contribuir al cambio social. K. P., con M. A”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204> - Consultado el 16-06-2016

#### **1.1.4. Análisis actual de la seguridad humana en Guatemala**

“Una condición de seguridad se da cuando la existencia de riesgos o amenazas al bienestar son establecidas, neutralizadas o contrarrestadas mediante la acción de las políticas del Estado en materia de seguridad. Al contrario, una condición de inseguridad destaca la existencia de riesgos y amenazas contra los que no se dispone de medidas efectivas para contrarrestarlos.

Sin embargo, no todo interés nacional involucra problemas de seguridad. Es necesario, entonces, tener una muy clara distinción entre la problemática de desarrollo y la de seguridad propiamente dicha, así como los intereses de la nación en ambos sentidos.

Las fuentes conceptuales que hacen referencia a este enfoque se vinculan en términos de la conceptualización de la seguridad humana o seguridad democrática como eje de la seguridad del Estado guatemalteco, las cuales son:

- La Constitución Política de la República de Guatemala.
- La ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008, emitido por el Congreso de la República de Guatemala.
- El Tratado Marco de Seguridad Democrática, que recoge el concepto de “seguridad democrática”.
- El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.
- El concepto de “seguridad humana”, acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde 1993.

Guatemala ha comenzado un proceso hacia un concepto amplio de seguridad que incorpora en su agenda una serie de elementos de riesgo que pudieran afectar las condiciones de bienestar económico, político y social de la sociedad, superando

mediante esta reformulación las interpretaciones estatocéntricas, para establecer que el bien a defender por la acción de seguridad del Estado es, prioritariamente, la persona humana.

Una de las características centrales del debate actual acerca del concepto de seguridad ha sido la falta de claridad conceptual, producto del surgimiento de nuevos retos, o la inclusión de temáticas no tradicionales en la agenda. Es decir, las agendas de seguridad y desarrollo se relacionan de tal manera que pueden llevar a confusiones y decisiones equivocadas. En este sentido, es necesario separar las agendas de desarrollo y de seguridad, así como la institucionalidad y operativización de la agenda de seguridad. De lo contrario se corre el riesgo de “seguritizar” los problemas del desarrollo.

El riesgo de no delimitar el ámbito de las políticas de seguridad y desarrollo, es decir, asignar al desarrollo las características de situación de excepción implícitas en toda emergencia, implicaría la inconveniencia de situar amplios temas de la agenda pública en los ámbitos de la excepcionalidad. Si esto sucede, al considerar toda situación de vulnerabilidad de la población como una amenaza, el efecto de priorización de las políticas de Estado se perdería, ya que, si todo fuera urgente, nada lo sería y el efecto de la agenda de seguridad como mecanismo para la movilización extraordinaria de recursos sería nulo.

También, se estaría ubicando en un contexto muy cercano al que sirvió como base para los regímenes autoritarios, ya que se convierte a la seguridad en algo similar a la meta suprema del Estado, es decir, en la parte central a la que habría que subordinar cualquier acción estatal, aunque eso implicara priorizar intereses del Estado contrapuestos a los intereses de seguridad de la población en su conjunto.

Lo anterior obliga a una nueva conceptualización en lo que se refiere al diseño de políticas y de una agenda acorde. En este sentido, la capacidad de diseñar escenarios futuros en términos de identificar amenazas, riesgos y oportunidades bajo una visión estratégica, se constituyen en elementos de la gestión pública.

Claro está que cada país debe generar políticas y agendas propias, según sus características, las cuales deben ser coherentes con sus intereses nacionales y los recursos existentes, bajo el criterio de la consolidación democrática y del Estado de derecho. Guatemala no escapa a estas consideraciones.

- El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.
- El concepto de “seguridad humana”, acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde 1993.

Finalizada la Guerra Fría, el concepto de seguridad humana manejado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1993, cambia el énfasis que se hacía sobre la seguridad nacional hacia la seguridad de la gente; de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental. El concepto de seguridad humana vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.

Entre 1995 y 1997, al convertir el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica en ley de la República, se inició el tránsito hacia un nuevo marco conceptual, teórico y operativo que planteará una perspectiva de identificación, priorización, análisis y tratamiento de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que enfrenta la nación guatemalteca, radicalmente diferente a la lógica de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

En el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado en 1996, se estableció que la seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. Se identifica como factores de riesgos y amenazas para la convivencia democrática, la paz social y el orden

constitucional: los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política y la corrupción, entre otros.

Sin embargo, después de lo acontecido el 11 de septiembre de 2001 en territorio norteamericano, las políticas de seguridad en el hemisferio se han focalizado en la guerra contra el terrorismo, en la “guerra del bien contra el mal”, cobrando especial importancia la propuesta de revitalizar los ladrillos básicos para la defensa del hemisferio: el TIAR, la Junta de Defensa Interamericana y el Comando Sur, y la recuperación del control sobre el Canal de Panamá, complementada por la intención de recuperar el elemento de seguridad hemisférica que se derivaba del ejercicio de una influencia modeladora en la educación y formación de los militares de los vecinos hemisféricos.

Se ha identificado a un nuevo enemigo interno, para cuyo combate se precisa de medios militares, lo cual incidirá en la asignación de nuevos roles estratégicos para los ejércitos aliados a la cruzada contra el terrorismo, como antes lo fuera contra el comunismo.

Ante las anteriores circunstancias, hoy más que nunca es de vital importancia que Guatemala comience a diseñar su propia “Agenda de Seguridad”, de tal forma que identifique las verdaderas y reales amenazas, y, en consecuencia, de coincidir en los mecanismos nacionales y regionales para combatirlas. Esta debería ser la alternativa válida, ya que tener una agenda propia en materia de seguridad, apoyada por una parte significativa de los países del hemisferio, puede servir para negociar de cara a la agenda de Estados Unidos.

Por agenda, entendemos, el mecanismo que regula la forma en que una comunidad establece sus relevancias temáticas. Lista de temas o problemas que se busca abordar y resolver.

### **1.1.5. Diseño de la agenda de seguridad**

Desde el marco analítico de la seguridad democrática se coloca a la sociedad como objeto y sujeto de la seguridad, por ello la definición de los asuntos de seguridad es el resultado de un complejo proceso en el que se examina la realidad y los objetivos que se tienen como Estado-nación. Lo óptimo sería que en la política de seguridad del Estado se mantuviera reducido al mínimo posible el número de problemas que son atendidos desde la Agenda de Seguridad, así como el tiempo requerido para la atención de un problema emergente.

Las condiciones de seguridad de la sociedad están dadas por la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de los intereses nacionales vinculados al bienestar de la población. Los problemas que se incluyen en la Agenda de Seguridad representan un obstáculo para el logro de los objetivos nacionales, y forman parte de aquellos temas excepcionales que se encuentran fuera de las políticas regulares de Gobierno.

Para su identificación, es frecuente procurar el establecimiento de las amenazas que resultan del análisis de los escenarios nacional, regional e internacional. A ello se contraponen el análisis de las capacidades propias para enfrentar tales amenazas, dando la ecuación por resultado un nivel de riesgo relativo que comporta determinada amenaza.

Una Agenda de Seguridad debe ser:

- Incluyente: Elaborada por el gobierno, expertos y sociedad (Estado).
- Representativa: Basada en una matriz que intenta expresar la legítima representación de los intereses de los habitantes en Guatemala.
- Instrumento útil e importante para la toma de decisiones en el área de la seguridad.
- Un sistema de alerta temprana de amenazas, problemas y debilidades.
- Útil para facilitar la instrumentalización de la seguridad democrática.

Sin embargo, los Gobiernos se han encontrado y encuentran lejos de lo anterior y, por el contrario, han adoptado agendas de seguridad extranjeras, a través de las diseñadas por algunos Ejércitos, dejando de lado asuntos que son de real importancia, tales como:

- Desarrollo social.
- Gobernabilidad democrática.
- Pobreza.
- Corrupción.
- Falta de representatividad de los partidos políticos,
- Debilidad del Estado, entre otros.

Guatemala continúa incumpliendo con las reformas, propuestas o compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz. De hecho, las mismas que se están realizando representan un incumplimiento flagrante de los compromisos de la paz. En este sentido, cabe recordar (entre otros) la contratación que se hizo de 3,000 ex soldados para integrarlos a un programa de entrenamiento que en 45 días los convirtió en una fuerza militar de “seguridad ciudadana” para patrullar en las calles, brindar seguridad en las zonas de la capital y ciudades del interior donde se registraron los mayores niveles de delincuencia. Es una medida equivocada, que además no brindó resultados positivos, ya que los niveles de delincuencia y violencia no han disminuido.

La contratación de al menos 60 ex miembros del Ejército en puestos de mando de la Policía Nacional Civil representó la militarización de esta institución y contraviene los Acuerdos de Paz, que con la entrada en vigencia de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz adquirieron fuerza legal, por lo que su contravención por parte del mismo Estado es inaceptable. Con la incorporación de ex soldados a la PNC no solo se militariza la seguridad ciudadana, sino que se asigna a ellos una misión para la que no han sido formados.

La debilidad de la PNC, sometida a un constante proceso de depuración, con falta de agentes para cubrir las demandas de la sociedad, genera la excusa para que los militares pasen a formar parte de sus filas.

El Ejército como institución parece estar buscando todavía su misión, su razón de ser y para ello intenta involucrarse en todo tipo de tareas: seguridad ciudadana, lucha contra el narcotráfico, guerra contra el terrorismo, fabricación de escritorios, etc., que por otra parte Estados Unidos pretende imponer a la región.

- Se debe crear un marco legal funcional para que defina, desarrolle e integre la Agenda de Seguridad, en función de los intereses de la Nación. Esto deberán realizarlo las instituciones del Estado en consulta a la sociedad. Actualmente, se reproduce la agenda de seguridad estadounidense a través de la agenda que reproduce el ejército.

- La Agenda Nacional de Seguridad es el instrumento público que contempla los objetivos y la política en el ámbito de la seguridad nacional, establece su relevancia y prioridades y determina la forma y los instrumentos del Estado necesarios para garantizarla, la integra y aprueba la máxima autoridad política de decisión en materia de seguridad.

- Es necesario separar las agendas de desarrollo y seguridad, así como la institucionalidad y operativización de la agenda de seguridad. De lo contrario se corre el riesgo de “seguritizar” la agenda del desarrollo.

- El riesgo de no delimitar el ámbito de las políticas de seguridad y desarrollo. También se estaría dando una base para los regímenes autoritarios, ya que se convierte a la seguridad en algo similar a la meta suprema del Estado, es decir, en la parte central a la que habría que subordinar cualquier acción estatal, aunque eso implicara priorizar intereses del Estado contrapuestos a los intereses de seguridad de la población en su conjunto.

- Ante la actual situación existen peligros que con la llamada “Guerra contra el terrorismo” se regrese al paradigma de la Doctrina de Seguridad Nacional, poniendo en

peligro lo avanzado en el Proceso de Paz y en la construcción del modelo de seguridad democrática.

- Por lo que es de vital importancia que Guatemala comience a diseñar su propia Agenda de Seguridad, de tal forma que identifique las verdaderas y reales amenazas y, en consecuencia, coincidir en los mecanismos nacionales y regionales para combatirlas.

- Una Agenda de Seguridad permite redefinir las prioridades de seguridad alrededor de las necesidades de los ciudadanos, en el contexto de los objetivos nacionales de desarrollo.

- “La formulación de la Agenda de Seguridad brinda una oportunidad de diálogo entre el Gobierno, el sector seguridad y la sociedad, además brinda una agenda de acción clara de estrategias a mediano y largo plazo”<sup>6</sup>.

### 1.1.6. Seguridad

“El término **seguridad** posee múltiples usos. A grandes rasgos, puede afirmarse que este concepto que proviene del latín *securitas* hace foco en la **característica de seguro**, es decir, realza la propiedad de algo donde **no se registran peligros, daños ni riesgos**. Una cosa segura es algo **firme, cierto e indubitable**. La seguridad, por lo tanto, puede considerarse como una **certeza**”<sup>7</sup>.

### 1.1.7. Economía (definiciones)

- “Es la ciencia que estudia cómo los agentes económicos, los hogares, las empresas y los Gobiernos usan los recursos escasos para especializarse en la producción e intercambiar y consumir bienes y servicios de acuerdo al sistema económico prevaleciente”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=ES&cod=24249> – Consultado el 17-06-2017

<sup>7</sup> <http://definicion.de/seguridad/> - Consultado el 17-06-2017

<sup>8</sup> Paul A. Gregory: **Fundamentos de Economía**, Editorial Continental, S.A. de C.V. Pág. 5

- “Es la ciencia de la administración de los recursos”<sup>9</sup>.
- “Ciencia que estudia la conducta humana, como una relación de fines a medios de satisfacción que, siendo escasos, pueden aplicarse a varios usos, entre los cuales hay que optar”<sup>10</sup>.
- “Ciencia de las leyes que rigen la producción y el intercambio de los medios materiales de vida en la sociedad humana”<sup>11</sup>.
- “Es el estudio de manera en que las sociedades utilizan los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuir las entre los diferentes individuos”<sup>12</sup>.

#### 1.1.8. Seguridad económica

##### **Definición:**

“La economía es parte de la vida de todas las personas. Esto ya que cada individuo puede consumir, ahorrar, trabajar, producir, invertir, adquirir deudas, pagar impuestos, entre muchas otras actividades, las cuales son estudiadas por la economía”.

Hechos económicos: son los que se relacionan con actividades que los hombres desarrollan no aisladamente, sino como miembros de grupos humanos, lo cual permite caracterizarlos como sociales. Son aquellos que los mismos seres humanos despliegan en sus esfuerzos para procurarse medios de satisfacción que no pueden obtener de manera gratuita.

Los hechos económicos de producir, distribuir y consumir ocurren espontáneamente sin que el ser humano esté realmente consciente de lo que hace ni de diversos procesos

---

<sup>9</sup> Vásquez Gómez, Hugo René: **LECCIONES DE INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA**, Servisa, Litografía, Pág. 19

<sup>10</sup>Zamora, Francisco: **Tratado de Teoría Económica**, Pág. 52

<sup>11</sup>*Ibid*

<sup>12</sup>Samuelson y Nordhaus: **Economía**, 15ava. Edición, Pág. 4

implicados. Pero cuando toma conciencia de sus necesidades y de cómo satisfacerlas, está en presencia de un acto económico.

Acto económico: actos conscientes del ser humano para satisfacer sus necesidades.

Una vez que el ser humano está consciente de sus necesidades, se enfrenta a un problema ¿cómo lo va a hacer?, y está en presencia de un problema económico, los problemas básicos de la sociedad son: ¿qué se va a producir?, ¿cómo se va a producir? (Con qué recursos se cuenta), ¿cuánto se va a producir?, ¿para quién se va a producir? Una actividad económica es la suma de actos económicos.

La actividad económica es la interacción entre unidades productoras, consumidoras y de intercambio. En este sentido es posible señalar tres elementos básicos de la actividad económica: los recursos, las necesidades y los bienes.

### **1.1.9. Hechos económicos**

Son las actividades “sociales” que se realizan en conjunto para obtener los medios y satisfacer medios y satisfacer sus necesidades los cuales se pueden medir y clasificar en: producción, distribución y consumo.

#### **1.1.9.1. Producción**

Es el proceso de transformación, creación o de cambio de los recursos provenientes de la naturaleza mediante el trabajo humano para obtener bienes y servicios finales.

Recursos de la naturaleza + Trabajo humano = bienes y servicios finales

(Materia prima, insumos) + (recurso humano) = (servicios finales listos para consumirse).

Bienes intermedios: aquellos bienes que se venden a empresas, ya sea para que se sigan transformando o revendiendo, distribuyendo y consumiendo.

Revender: apoyar el normal funcionamiento de la empresa.

Distribución: es el cambio, o medio para trasladar el producto. Por ejemplo, los servicios de transporte, o servicios de seguros.

Consumo: es la aplicación final del bien o el servicio.

### **1.1.9.2. Actos económicos**

Cuando los hechos económicos, y el ser humano toma conciencia de satisfacer sus necesidades, es decir, realiza hechos económicos en forma consciente, se vuelve acto económico.

Los actos económicos le van a dar origen a una serie de interrogantes:

- Problemas económicos
- Actividades Económicas
- Factores Económicos

Problemas Económicos

- ¿Qué producir?
- ¿Cómo producir?
- ¿Cuánto producir?
- ¿Para quién producir?

### **1.1.9.3. Actividad económica**

Para poder resolver los problemas económicos se deben realizar el conjunto de actividades o actos económicos, pero de manera organizada y sistematizada.

Para realizar las actividades económicas se necesitan ciertos recursos económicos.

#### **1.1.9.4. Factores económicos**

Son todos aquellos medios o recursos que interactúan en el proceso productivo o de la generación de bienes y servicios.

Recursos o factores económicos:

**Tierra.** Los recursos de la naturaleza que participan en el proceso productivo, en el cual su remuneración es la renta.

**Trabajo.** Es el resultado de la actividad humana que puede ser de carácter operativo, técnico e intelectual que contribuyen con el proceso de transformar la tierra. Su remuneración es el salario.

**Capital.** Toda aquella inversión de largo plazo que contribuye a la generación de bienes y servicios. Inversión como la infraestructura, maquinaria y equipo de transporte. Su remuneración son las ganancias o utilidades.

**Organización, capacidad empresarial.** La capacidad de dirigir la estrategia y la capacidad de sistematización. Su remuneración son las utilidades.

**Capacidad tecnología.** Conjunto de conocimientos y habilidades que da sustento al proceso de producción. Su remuneración son los honorarios<sup>13</sup>.

**Una acepción propia de la definición de lo que es seguridad económica, podría referirse a las garantías que el Estado debe ofrecer (como parte de él mismo) a sus habitantes nacionales como extranjeros, respecto a los hechos, actos y actividades económicas que se derivan de las relaciones sociales.**

---

<sup>13</sup><https://paestudiarle.wordpress.com/2011/01/25/%C2%BFque-son-los-elementos-economicos/>  
Consultado el 18-06-2016.

### **1.1.10. Elementos comunes de la seguridad económica**

Involucra la estabilidad de los [valores](#) comerciales; la jurisdicción de las relaciones económicas; la regularidad de los [procesos](#) que implica la [dinámica](#) de la economía nacional; significa también, la estabilidad del [empleo](#) en cuanto a los efectos sobre el individuo en su economía personal y de sus compromisos y aspiraciones. De hecho, incluye las especialidades de la seguridad bancaria y el amplio campo de los [seguros](#).

La especialidad de la seguridad bancaria incluye los controles internos, verificaciones y diseños de [métodos](#) más efectivos para contrarrestar las violaciones al sistema, a la vez que se ha requerido la agilización de [técnicas](#) de custodia de valores y protección de locales por [organizaciones](#) privadas y oficiales.

Es un instrumento al [servicio](#) de los objetivos definidos por el Estado, desde un determinado [paradigma](#) económico.

Concierne al acceso a los recursos, finanzas y [mercados](#) necesarios para mantener niveles aceptables de bienestar y poder estatal.

### **1.1.11. Definiciones doctrinarias de seguridad económica**

#### **1.1.11.1. Objetivos nacionales o del Estado**

Se refiere a las metas a corto, mediano y largo plazo que debería tener un Estado organizado. En Guatemala se podrían considerar como objetivos generales y sobre los cuales debería descansar un plan de Gobierno, esto es, los establecidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República.

#### **1.1.11.2. Modelo Político**

(...) “Es la realización organizativa de un conjunto de interacciones que son estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado por la población”<sup>14</sup>.

#### **1.1.11.3. Modelo Económico**

(...) “Es un programa de política económica para un país. Suele referirse a determinadas variables clave, como por ejemplo tipo de cambio, metas de inflación, política fiscal, etc. Existen, no obstante, objeciones a este de manera extendida, en la medida en que meramente es una agenda de acciones a tomar, cuando un modelo económico debería referir a un modo de comprender la economía, a un mapa teórico. Más allá de estas especificaciones, lo cierto que, en el ámbito de la política, la referencia a un modelo de estas características da cuenta de las acciones a tomar desde la perspectiva del estado”<sup>15</sup>.

#### **1.1.11.4. Modelo financiero**

“Es un sistema que permite predecir el desempeño futuro de una empresa o entidad, en función a cambios en variables claves del negocio o actividad”<sup>16</sup>. Por ejemplo, se puede considerar que los estados financieros son históricos o tienen que ver con acontecimientos pasados. También es posible proyectarlos al futuro como estados financieros proforma, en el caso del Gobierno el presupuesto debería ser una proyección de los ingresos (en primer lugar) y gastos (en segundo lugar) que se tendrán en un período fiscal determinado, de acuerdo a la planificación objetiva de las entidades ejecutoras de los recursos financieros, que provienen de la recaudación del pago de impuestos de los tributarios.

---

<sup>14</sup> <https://www.google.com.gt/#q=modelo+politico+definicion> – Consultado el 18-06-2016.

<sup>15</sup> <http://definicion.mx/modelo-economico/> - Consultado el 18-06-2016.

<sup>16</sup> [http://es.slideshare.net/David\\_Sustachs/unidad-1-introduccion-a-la-modelacion-financiera-11746153](http://es.slideshare.net/David_Sustachs/unidad-1-introduccion-a-la-modelacion-financiera-11746153) - Consultado el 18-06-2016.

“Ambiente estable, bienestar.

Desarrollo económico.

Ordenamiento jurídico.

Uso, [administración](#) de recursos, satisfacción de necesidades”<sup>17</sup>.

#### **1.1.12. Análisis actual de la seguridad económica en Guatemala**

Según el M.A. Arnulfo Espina, colegiado 10,829 refiere el siguiente análisis de tipo económico, el cual resulta importante incluir, como sigue:

##### **1.1.12.1. Antecedentes de la economía de Guatemala**

“Guatemala, un país con una economía emergente, actualmente es la mayor de la región centroamericana, y la novena en su orden en América Latina, representando un tercio del PIB de la región. El país se ha caracterizado por tener un fundamento macroeconómico muy sólido, crédito que se le debe conceder primordialmente al Banco de Guatemala. La economía del país está dominada por el sector privado que representa el 85% de la producción total y realiza el 75% de las exportaciones y sus mayores socios comerciales siguen siendo, Estados Unidos, La Eurozona, Centroamérica y México.

En términos generales la economía guatemalteca continúa registrando tasas de crecimiento positivas, impulsada por la demanda interna y las mejores perspectivas económicas para sus principales socios comerciales”.

##### **1.1.12.2. Principales fortalezas de la economía**

Se puede destacar precisamente la estabilidad macroeconómica, disciplina monetaria, un déficit fiscal manejable y bajo nivel de deuda pública como porcentaje del Producto Interno Bruto, así como un moderado déficit en cuenta corriente, esto lo dicen las

---

<sup>17</sup> <http://www.monografias.com/trabajos15/seguridad-economica/seguridad-economica.shtml> - Consultado el 18-06-2016.

agencias calificadoras como Fitch Ratings, Moody's y Standard & Poors; algo también que es muy interesante mencionar, es que se sigue teniendo un sistema bancario y financiero sano, competitivo y estable. Por otro lado, Standard & Poor's confirma de estables las calificaciones soberanas de Guatemala.

#### **1.1.12.3. Principales debilidades de la economía**

Las principales debilidades que se observan y que son obvias, son el bajo nivel de carga tributaria, es decir, la reducida base impositiva, la poca inversión pública y el bajo nivel de los índices de desarrollo humano y nivel de vida principalmente (50% de la población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza) a esto se debe sumar la falta de seguridad, institucionalidad y certeza jurídica que no propicia la inversión extranjera directa como se desea y necesita. No existe una política coherente de crecimiento y desarrollo económico de largo plazo (solo existen políticas de Gobierno de corto plazo, pero no de estado en el largo plazo) y el desembolso en inversión social e infraestructura sigue siendo bajo. La brecha en la desigualdad en la distribución de la riqueza del país sigue siendo muy alta, medida a través del coeficiente de Gini, coloca a Guatemala en un índice de 57.6 en el segundo lugar de la región con mayores desigualdades, según cifras del Banco Mundial solo se supera a Honduras que tiene el 60.2. Un problema muy grave para la economía del país sigue siendo el tema de la seguridad ciudadana, según el reporte *Crimen y Violencia en Centroamérica: Un desafío para el desarrollo del Banco Mundial*, la situación de inseguridad conlleva costos económicos abrumadores para Guatemala, equivalentes al 7.7% de su PIB.

#### **1.1.12.4. Crecimiento económico**

La economía del país creció en el año 2015 en un 4% lo cual es muy positivo, la cifra está por encima del promedio mundial y de las proyecciones para este año las cuales fueron del 3.5%, Los sectores productivos más dinámicos fueron agricultura, servicios privados, intermediación financiera, explotación de minas y canteras, y comercio al por mayor y menor.

La recuperación económica de EE.UU., y la caída de los precios del petróleo son factores que contribuirán indudablemente al crecimiento económico del país para este año 2015.

#### **1.1.12.5. Remesas familiares**

Las remesas familiares crecieron en un 8.5% con respecto del año 2013, durante al año pasado alcanzaron 5.5 mil millones según estadísticas del Banco central, Los meses de julio y octubre fueron los meses que mejores remesas se recibieron durante el 2014, con USD 509 y USD 500 millones respectivamente. Esta información es muy positiva, ya que se sabe que uno de los pilares fundamentales de la economía guatemalteca son las remesas, pero simultáneamente, las mismas son una debilidad ya que representan la incapacidad del país para cumplir con las expectativas de empleo de la población, la cual emigra en mayores cantidades y este es un factor que impulsa el crecimiento de las mismas.

#### **1.1.12.6. Inflación**

La buena noticia es que el país registra la inflación más baja desde la crisis económica mundial del 2008, cerrando con un 2.95% de crecimiento según información del INE. Esto es bueno, por un lado, ya que uno de los más severos castigos que puede sufrir la población es el incremento de los precios, sin embargo, también denota caída en la demanda global lo cual en definitiva desestimula el crecimiento de la economía. Es un logro que se le sigue atribuyendo a la Banca central la cual ha tenido como prioridad el control de los precios; sin embargo, esto ha repercutido también en el nivel de empleo de la economía que no es el mejor en este momento. La meta al finalizar el 2014 era no superar más del 5% de crecimiento y es de notar que el logro es loable; sin embargo, hay que tener en consideración la caída de los precios del petróleo que ha repercutido en la muy moderada inflación del país.

#### **1.1.12.7. Exportaciones**

El monto de las exportaciones al finalizar el 2014 rondaron alrededor de los USD 10,000 millones de dólares, lo cual representa un crecimiento del 8% con respecto del año anterior. Los productos más importantes, según su participación en el total de exportaciones, fueron: artículos de vestuario con (11.9%); azúcar (8.5%); café (6.5%); banano (6.1%); y piedras y metales preciosos y semipreciosos (3.5%); productos que, en conjunto, representaron el 36.5% del total de exportaciones. Se sigue dependiendo indudablemente de productos tradicionales. Los principales socios comerciales de Guatemala fueron en este pasado 2014: EE.UU. (35.7%) Eurozona (7.0%), Centroamérica (28.6%), México (4.0%), Corea del sur (2.7%), países que en conjunto representan aproximadamente el 80% de las exportaciones totales del país. De acuerdo con la banca central, se prevé que las exportaciones se sitúen en 2015 US \$11 mil 572.5 millones (Q88 mil 529 millones), mayor en 5.5% a lo obtenido en 2014.

#### **1.1.12.8. Importaciones**

En 2014, el monto total de las importaciones realizadas se situó en USD 16,764.2 millones, superior en USD 582.2 millones (3.6%) al registrado en 2013 (USD 16,182.0 millones). El aumento de las importaciones, aunque es de notar que no en un mismo nivel que las exportaciones lo cual es positivo, estuvo compuesta principalmente por los siguientes rubros: combustibles y lubricantes (7.1%); bienes de consumo no duraderos (3.4%); materias primas y productos intermedios para la industria (1.5%); y bienes de consumo duraderos, (8.6%), rubros que representaron el 80% del total de las importaciones. Las importaciones, para el año 2014 provinieron principalmente de: los Estados Unidos de América (40.2%); México (10.8%); Centroamérica, con (10.5%); República Popular de China (9.7%); y Eurozona, (6.2%); países que, en conjunto, representaron el 78% del total de las importaciones del país.

#### **1.1.12.9. Situación fiscal**

El tema fiscal es una materia reprobada desde siempre en el país, se sigue siendo el país con la más baja carga tributaria del mundo en relación con su economía (10.3%) y el problema no es realmente ese, sino la falta de calidad y transparencia en el gasto público y a esto se le suma los altos niveles de corrupción, por otro lado, aquí en Guatemala no se tiene una cultura tributaria sólida que permita enfrentar los retos económicos que desafían al país. Si se realiza el análisis, el pacto fiscal para el cambio presentado en enero de 2012, lo integraban básicamente cinco componentes: transparencia y calidad del gasto, crecimiento económico, combate al contrabando y la evasión tributaria, actualización tributaria y, asignación prioritaria de los recursos, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI-, reconoció que este programa estaba bien diseñado; sin embargo, dicho instituto reconoce que sus metas están mayoritariamente incumplidas.

Algo positivo en este tema es que el déficit fiscal mantuvo la tendencia del 2013 al ubicarse en un 2.1%, el FMI establece que para que el mismo sea manejable y no cause problemas de inestabilidad macroeconómica, el mismo no debe superar el 2%, por lo que el indicador en este campo resulta ser bien evaluado en términos generales.

#### **1.1.12.10. Tipo de cambio**

La estabilidad cambiaria también es un logro de la banca central, el cual se ha mantenido relativamente estable a lo largo del 2014, esto da certeza al comercio, tanto en las importaciones como exportaciones. Es de hacer notar que a partir del mes de octubre del año pasado comenzó a declinar un poco el tipo de cambio, llegando a alcanzar de ese mes (Q 7.80) a Q 7.65 al 15 de enero del 2015, lo cual se considera que se mantiene dentro de los parámetros de lo aceptable.

#### **1.1.12.11. Tasa de interés**

Las tasas de interés también se mantuvieron muy estables durante el transcurso del 2014 oscilando alrededor del 13.5% la tasa activa y 5.5% la pasiva, en moneda extranjera el promedio fue de 6% la activa y 2.9% la pasiva.

#### **1.1.12.12. Inversión extranjera**

Creció en 6.1% respecto del año anterior (USD 13,74.5), esto es algo muy importante de mencionar, porque a pesar de todos los obstáculos que pueda enfrentar el país para atraer la inversión extranjera directa (falta de certeza jurídica, seguridad, infraestructura y competitividad), esta se incrementó en un porcentaje aceptable en perspectiva (se necesita mucho más por supuesto). El Banco de Guatemala prevé que la inversión extranjera directa crecerá en un 10% para el 2015, ante la mejora del clima de negocios y una adecuada gestión macroeconómica.

#### **1.1.12.13. Reservas monetarias internacionales**

Estas se han mantenido muy estables las cuales tuvieron un promedio 7.1 mil de dólares durante todo el transcurso del 2014, con una leve baja respecto del 2013 que se reportó en 7.3 mil millones de dólares.

#### **1.1.12.14. Deuda pública**

La deuda pública por cada guatemalteco se estimaba ascendería a Q. 7,500.00 para el 2015, lo que significa un 6.3% más que en el 2014, luego de que el Congreso aprobó el Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el próximo año. Es preocupante que los diputados sigan avalando la adquisición de nuevo endeudamiento, (Q4 mil millones provendrán de la colocación de los bonos, y Q8 mil 153 millones, de préstamos con organismos internacionales), el total previsto de la deuda para el 2015 ascenderá a Q 121 mil millones. El país cerró el 2014 con Q 111 mil millones, lo cual representa un aumento del endeudamiento del 9%; actualmente la deuda representa un 24.7% como

porcentaje del PIB, los organismos internacionales indican que la misma no debe pasar de un 40% para que sea manejable, pero eso no debe ser una excusa para seguir endeudando al país quien en opinión de expertos ya no tiene capacidad de pago.

#### **1.1.12.15. Competitividad global**

Guatemala mejoró su posición en el Índice Global de Competitividad en la edición 2014-2015 en la cual obtuvo el puesto número 78, lo que representa una mejoría de ocho posiciones respecto del 2013, cuando estaba en el lugar 86. Durante este período, el país superó con una mejora del 60% en los 113 indicadores que mide el Índice, las mayores mejoras se registraron en los pilares de las instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes y eficiencia del mercado laboral.

#### **1.1.12.16. *Doing business***

Guatemala se ubicó en el puesto 73 de 189 países evaluados del índice *Doing Business* 2015 (Haciendo negocios). De los 11 grupos de indicadores examinados, el país bajó de puesto en cinco de estos, a pesar que en el 2014, el país ocupó el puesto 79, con la nueva medición ajustada, el banco lo ubicó en ese año en el puesto 71, y en el 2015, bajó al puesto 73. En el 2013 se situó en el puesto 93, en otras palabras, se bajó 2 posiciones en relación con el año anterior.

#### **1.1.12.17. Índice global de facilitación comercial**

El país ocupa el puesto 62, de 138 naciones evaluadas por el Foro Económico Mundial.

#### **1.1.12.18. Índice de libertad económica**

Según el índice que evalúa 10 áreas en 178 economías, únicamente Guatemala y Nicaragua avanzaron posiciones en relación con la edición anterior. Costa Rica fue el

país mejor calificado (puesto 53). Le siguen El Salvador (59), Guatemala (83), Nicaragua (102) y posteriormente Honduras (112). Su calificación durante la edición 2014 fue de 61.2, ubicándose en la casilla 83 a nivel mundial, para un avance de dos posiciones.

Lo expuesto anteriormente es reflejo de mejoras en seis de las 10 libertades económicas, incluyendo la libertad comercial, libertad de inversión y libertad frente a la corrupción. A nivel regional ocupa el puesto 17, y su puntaje general está por encima de los promedios regionales y mundiales.

### **Otros índices de importancia que afectan la facilitación comercial y económica**

Costos empresariales asociados al crimen y la violencia (número 137 de 138 países), la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (133/138), la confianza en los servicios de la policía nacional civil (126/138) y el desvío de fondos públicos y corrupción (117/138). Estos índices son sin duda alguna preocupantes.

#### **1.1.12.19. Índice de felicidad**

Después de ser publicada la tercera edición del Índice Planeta Feliz (*Happy Planet Index*) realizada por *The New Economics Foundation* (NEF), Guatemala fue ubicada entre los diez países más felices del mundo, en un ranking donde clasifica, cada dos años el nivel de felicidad de los países. Esto es muy positivo, aunque muchas veces es válido preguntar si este índice efectivamente refleja la felicidad real de los pueblos y en especial el de Guatemala, dadas todas las circunstancias que se viven en el país, lo cual es el saber de la mayoría de los ciudadanos. Este índice mide tres variables básicas el PIB *per cápita*, la esperanza de vida y la huella ecológica, y hasta donde se tiene entendido, únicamente se ha mejorado el PIB *per cápita*, mas no así en los otros dos indicadores. Costa Rica ocupó el primer lugar por segunda vez consecutiva en el listado global, seguida de Vietnam y de Colombia, superando en felicidad a los Estados Unidos, China y España.

#### **1.1.12.20. Principales factores que afectaron la economía de Guatemala en el 2014**

Parte importante del crecimiento de la economía del país se debió principalmente al impulso del crecimiento de la economía mundial (3.0% a 3.06% en 2014) y específicamente al crecimiento que se pudo observar en las economías de los principales socios comerciales del país, como es el caso de los Estados Unidos (Pasó de 1.9% a 2.8% en el 2014) y la salida del estancamiento de la Eurozona (-0.5% a 1.2% en 2014), por supuesto sin desestimar la demanda interna que también fue muy dinámica en ese período (Índice mensual de la actividad económica nacional IMAE pasamos de 3.8 a 4.1 en 2014).

#### **1.1.12.21. Proyecciones de la economía guatemalteca en el 2015**

Si se considera la tendencia de crecimiento mundial y de los principales socios comerciales de Guatemala, se supondría que la economía podría mantener un crecimiento del 4% durante este año, el cual está por encima del promedio mundial y sería muy positivo. Se podría ser muy optimista en este año, el cual inició con la actividad electoral en el cual tiende regularmente a incrementarse en el gasto de Gobierno por tal razón, factor que dinamiza la economía, otro factor que afectó de forma positiva a la economía fue la caída de los precios del petróleo, que puede hacer más competitiva la producción (Costos de operación) tanto a nivel interno como externo, estimulando así la demanda global<sup>18</sup>.

#### **1.1.12.22. Sistema de seguridad**

##### **Sistema**

Algunas acepciones de la palabra sistema encontradas en el Diccionario de la Real Academia Española son las siguientes:

---

<sup>18</sup> <http://www.mba.com.gt/?p=6026> – Consultado el 18-06-2016.

- m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí;
- m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto;
- m. Biol. Conjunto de órganos que intervienen en alguna de las principales funciones vegetativas. Sistema nervioso;
- m. Ling. Conjunto estructurado de unidades relacionadas entre sí que se definen por oposición; p.ej., la lengua o los distintos componentes de la descripción lingüística;
- “Conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de un grupo o colectividad”<sup>19</sup>.

## **Seguridad**

“El término seguridad posee múltiples usos. A grandes rasgos, puede afirmarse que este concepto que proviene del latín *securitas* hace foco en la característica de seguro, es decir, realza la propiedad de algo donde no se registran peligros, daños ni riesgos. Una cosa segura es algo firme, cierto e indubitable. La seguridad, por lo tanto, puede considerarse como una certeza”<sup>20</sup>.

Un sistema de seguridad podría referirse entonces al conjunto de normas y procedimientos cuyo objetivo es el resguardo de la propiedad de algún bien en donde no se observan y evidencian peligros, daños ni riesgos en contra del mismo.

Como lo establece literalmente la Constitución Política de la República de Guatemala, emitida en el año de 1985 y puesta en vigencia en el año 1986, en su artículo 1.

<sup>19</sup> <https://www.google.com.gt/#q=definicion+de+sistema> – Consultado el 20-06-2016.

<sup>20</sup> <http://definicion.de/seguridad/> - Consultado el 20-06-2016.

Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común; y el artículo 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle, a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Lo anterior refiere que el Estado tiene como fin principal proteger a la persona individual como tal y por ende a la familia (esta última considerada base de la sociedad), dentro de este fin de protección, está garantizarle el cuidado de los bienes que posee la persona y como consecuencia la familia, esto es: la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo (este último abarca integralmente desde la persona individual, la familia y la sociedad, sin el cual es casi imposible que se garantice).

De una manera extensiva: “El artículo 1 señala para qué se organiza el Estado de Guatemala: 1. Proteger a la persona humana y su familia (fin general) y 2. Realizar el bien común (fin supremo del Estado). En la realización de ambos fines, el Estado de Guatemala actúa con sus organizaciones públicas y sus recursos humanos, materiales y financieros. El término “persona”, no se utiliza como concepto jurídico, pues de utilizarse como tal, se limita la protección, y la Constitución amplía la protección de todo ser humano. La Constitución debió referirse al ser humano, cuya protección se inicia antes, durante la concepción y hasta el último día de vida. Jurídicamente, la protección de la familia se inicia a partir de su constitución legal: a partir de la fecha del matrimonio o de la fecha de la unión de hecho; en ambos casos, la autoridad pública está obligada a velar por la consolidación y continuidad del matrimonio o de la unión de hecho. La protección de la familia no pretende su integración material como familia, sino la protección de la familia organizada de conformidad con las leyes civiles.

La Constitución eleva el bien común a la categoría de fin supremo del Estado, como tal, sobre todos los fines del Estado. El fin supremo se ubica sobre los fines superiores del Estado. Teóricamente, el bien común se puede invocar para justificar la omisión de requisitos y de algunos procedimientos legales, si la omisión persigue la realización de ciertos valores, entre ellos, la justicia y la paz, o la ejecución inmediata de proyectos y programas sociales y económicos de beneficio general o colectivo. La invocación del bien común despierta resistencia y rechazo, de parte de las autoridades que ejercían un excesivo formalismo. La Constitución Política, artículo 44, en concordancia con el artículo 1, dispone que el interés social prevalece sobre el interés particular. “Interés social”, “interés público” o “interés general” son otros nombres del bien común. Si la Constitución se refiere al interés social, se refiere al bien común.

Los autores jurídicos y no jurídicos plantean diversos puntos de vista sobre el bien común. Platón entendió que el bien común es el bien que trasciende los bienes particulares, en tanto que la felicidad global o del Estado, superior hasta cierto punto, es independiente de la felicidad de los individuos. Aristóteles agregó a lo dicho por Platón, que el Estado debe proporcionar a cada uno de los hombres lo necesario para su bienestar y felicidad, como ciudadanos. Jacques Meritan, establece diferencia entre individuo y persona; el individuo, si es necesario –dice- debe sacrificarse por el bien común, pero la persona no, pues se trata de una entidad de naturaleza espiritual, que en muchos casos se sustrae a los requisitos del orden y del bien común estatal; en última instancia, el bien común se logra con la colaboración de todos los miembros de la sociedad, pues inevitablemente, es el bien de todos, del que todos y cada uno participa. Eustorgio Sarria enfoca el bien común desde otro punto de vista, estrictamente jurídico, afirmando que este bien equivale al interés público cuya primacía no se cuestiona, porque se acepta.

Georges Vedel señala los errores que deben evitarse al definir el bien común, entre ellos: a) Sostener que el interés público es igual a la suma de los intereses particulares. Este absurdo lleva a la creencia de que el interés público es la suma del interés de los productores de cerveza o de licores y de las víctimas del alcoholismo; y, b) Sostener que el interés público, nada tiene que ver con los individuos o grupos que integran la nación. Este error causa algunos comportamientos administrativos equivocados, como invocar el interés público de una carretera, de un ferrocarril, de la administración o del Estado, sin admitir que este interés carece de sentido si no tiene como último beneficiario al ser humano, nacido o por nacer. El interés de la patria, es el más elevado de todos, en definitiva, es el interés de los individuos de hoy y mañana de vivir una vida libre y digna. El interés público es el mismo interés de las personas o de los grupos y resulta del arbitraje entre los diversos intereses particulares.

Este arbitraje se sujeta a dos reglas:

**Primera.** El interés público se identifica con el interés del grupo más numeroso. En la expropiación para habilitar una carretera se sacrifica el interés del propietario de una finca, a favor del interés de los usuarios de la carretera. Los usuarios representan una “cantidad” y esta, es la base del criterio cuantitativo.

**Segunda.** El interés público se identifica con el interés del grupo más necesitado. En este sentido, los pobres que habitan en colonias marginales de la ciudad capital, no representan el grupo más numeroso de la población, pero representan el valor de la vida humana y la salud, y por tal razón, se elevan sobre el valor de los intereses pecuniarios representados por los demás habitantes, por lo cual, a costa de los tributarios se impone la asistencia médica gratuita. Los criterios sobre el bien común o interés público se aplican con diferente alcance. El criterio cualitativo depende de la época, del país, del Gobierno y de la ideología dominante.

...Constitucionalmente el bien común es el fin supremo, pero, existen otros fines, “fines superiores”, subordinados al bien común. Los fines superiores pueden ser externos e internos. Los externos se identifican con las funciones del Estado de Guatemala, que el Estado ejercita en su relación con otros Estados, por ejemplo, mantener y garantizar la integridad territorial y la soberanía del Estado de Guatemala. Los internos, de toda clase, se enumeran con amplitud y su cumplimiento es harto difícil, especialmente, por la inversión y los costos requeridos para alcanzar cada fin. La inversión y los costos obligan al Estado a concentrar su esfuerzo en tres fines: trabajo, educación y salud. Del cumplimiento de estos fines depende la vida de la sociedad y la vida del Estado y de sus instituciones, así como la supervivencia política y jurídica del Estado. Los fines internos integran dos grupos: 1. Los fines internos a cargo del Estado de Guatemala y 2. Los fines internos que el Estado de Guatemala traslada o comparte con los particulares.

**En el primer grupo**, se ubica el ejercicio del poder público y la coacción. La coacción, inherente al poder público, el Estado la utiliza para el cumplimiento de sus decisiones. El ejercicio del poder público está ligado a otros fines: el mantenimiento del orden, la seguridad y la paz interna; el libre ejercicio de las libertades y derechos reconocidos y no reconocidos por la Constitución Política; la garantía de respeto a la propiedad, en todas sus formas; la garantía de seguridad a favor de todos los guatemaltecos, sin excepción alguna; y la garantía de inviolabilidad de los fines económicos, políticos y jurídicos del Estado y de las personas particulares.

En la práctica existe conflicto entre los intereses públicos y los intereses privados, específicamente, en las relaciones económicas. El conflicto obliga al Estado a valerse de la cooperación, de la concertación, de los entendimientos y de la solución alterna de conflictos basada en el arbitraje y la conciliación, en armonía con el bien común.

**En el segundo grupo**, se ubican los fines que el Estado traslada o comparte con los particulares, identificados como fines sociales, de acuerdo con las necesidades sociales, la ideología del partido gobernante, la planificación pública y las decisiones políticas del Gobierno. Las decisiones políticas impiden la enumeración exacta y permanente de los fines sociales”<sup>21</sup>.

“En el artículo 2, la Constitución impone al Estado la obligación constitucional de garantizar a los habitantes ciertos valores: la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y la paz, además, el desarrollo integral. Dicha obligación corresponde a tres organizaciones públicas principales, que se conocen con el nombre Organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los funcionarios, empleados y trabajadores de estos organismos, desde sus cargos, puestos o empleos, deben garantizar los valores consignados en el artículo 2, por medio de actividades y decisiones, políticas y administrativas. La mayor responsabilidad recae en el Organismo Ejecutivo, administrativo, que asume directamente la mayor responsabilidad, derivada de la toma de decisiones que ejecuta, favoreciendo o afectando derechos, libertades o intereses, públicos y privados. La Constitución no define los valores, por lo tanto, cada definición debe localizarse en los textos académicos, comunes y especializados. Cada definición depende de la época histórica, la ideología y el sistema de Gobierno. La libertad, por ejemplo, no tiene el mismo significado en un sistema político basado en el orden y la seguridad, que en otro sistema político basado en la justicia y la igualdad. Cuando se trata de “hacer definiciones”, el experto en determinada disciplina o el habitante común y corriente, elabora su propia definición. “Las definiciones” dependen de los intereses

---

<sup>21</sup> Castillo González, Jorge Mario, **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**, Novena edición, actualizada al año 2015, Págs. 2-5.

políticos, sociales, económicos, culturales y personales; por consiguiente, es difícil definir, y mejor no definir”<sup>22</sup>.

En Guatemala existe el Decreto 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, emitida por el Congreso de la República de Guatemala; en la misma en su artículo 3 se define y enmarca literalmente lo qué es el Sistema Nacional de Seguridad, esto es que consiste en el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos. Comprende los ámbitos de seguridad interior y exterior.

#### **1.1.12.23. Sistema presupuestario**

“El Sistema de Presupuesto es un conjunto ordenado y coherente de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos, que tiene por objeto la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, de los presupuestos públicos, según los programas y proyectos definidos en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. Asimismo, tiene por objeto la generación y obtención de información confiable, útil y oportuna sobre la ejecución presupuestaria, para la evaluación del cumplimiento de la gestión pública”.

##### **1.1.12.23.1. Normas básicas del sistema de presupuesto**

Las normas básicas del Sistema de Presupuesto constituyen disposiciones legales y técnicas que tienen por objeto la implantación de este sistema en las entidades y

---

<sup>22</sup> Castillo González, Jorge Mario, **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**, Novena edición, actualizada al año 2015, Págs. 5-6.

órganos públicos. Estas normas no son limitativas, y no excluyen a los servidores públicos del cumplimiento de las disposiciones legales y normativa que regulan la gestión pública.

#### **1.1.12.23.2. Principios del sistema de presupuesto**

En 1930, en Ginebra, Suiza, se llevó a cabo el “Primer Simposium Internacional del Control Presupuestal”, integrado por representantes de 25 países, en el cual se estructuraron y aprobaron como de aplicación general, los “Principios del Presupuesto”, los cuales continúan vigentes, además de observancia general, estos son:

a) Equilibrio. Para cada gestión fiscal, en cada entidad y órgano público, el monto total del presupuesto de gastos debe corresponder al monto total de recursos c) Universalidad. El presupuesto de cada entidad y órgano público debe contener todos los recursos y gastos que se estimen disponer y realizar para cada gestión fiscal.

Incluido en el presupuesto.

b) Sostenibilidad. El presupuesto de cada entidad debe sujetarse a las posibilidades reales de su financiamiento.

d) Transparencia. El presupuesto debe ser expresado en términos claros, y difundido tanto al interior de cada entidad como para conocimiento público.

e) Flexibilidad. El presupuesto puede ser objeto de ajustes o modificaciones, debiéndose sujetar los mismos a las disposiciones legales y técnicas establecidas o que se establezcan para este efecto.

### **1.1.12.23.3. Interrelación con otros sistemas**

- a) Con el Sistema Nacional de Planificación, que permite definir los objetivos, políticas, programas y proyectos, de los planes generales y sectoriales de desarrollo, a nivel nacional, departamental, regional y municipal, y de los planes estratégicos institucionales.
- b) Con el Sistema Nacional de Inversión Pública, mediante la definición de proyectos de inversión pública, consistentes con los planes generales y sectoriales de desarrollo, para la correspondiente asignación de recursos.
- c) Con el Sistema de Programación de Operaciones, que establece los objetivos de gestión, objetivos específicos y operaciones que deben realizar las entidades y órganos públicos para alcanzar estos objetivos.
- d) Con el Sistema de Organización Administrativa, que permite la definición de la estructura organizacional de cada entidad, necesaria para la ejecución de los programas y proyectos.
- e) Con el Sistema de Administración de Personal, que permite definir la planilla presupuestaria para programar y efectuar los pagos de salarios.
- f) Con el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que permite establecer el cronograma de adquisiciones de bienes y servicios según los requerimientos identificados en el Programa de Operaciones Anual y las asignaciones presupuestarias aprobadas.
- g) Con el Sistema de Tesorería y Crédito Público, que permite la programación de pagos en función del flujo de caja y de las asignaciones aprobadas. Permite asimismo establecer los límites máximos de endeudamiento.

- h) Con el Sistema de Contabilidad Integrada, que registra las transacciones que resultan de la ejecución de las operaciones y proporciona información para el seguimiento y evaluación de la ejecución financiera de la entidad.
- i) Con el Sistema de Control Gubernamental, que establece los mecanismos necesarios para inducir el cumplimiento de objetivos de gestión, con transparencia, eficiencia, economía y eficacia; y para la evaluación del grado de cumplimiento y eficacia del Sistema de Presupuesto”<sup>23</sup>.

#### **1.1.12.24. Instituciones que integran el sistema nacional de seguridad en Guatemala**

El artículo 6 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad Decreto 18-2008, emitido por el Congreso de la República de Guatemala, se refiere a las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad como componentes y el artículo 7 enumera a las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad, estas son:

- a)** Presidencia del República;
- b)** Ministerio de Relaciones Exteriores;
- c)** Ministerio de Gobernación;
- d)** Ministerio de la Defensa Nacional;
- e)** Procuraduría General de la Nación;

---

<sup>23</sup> [http://www.sigma.gob.bo/php/PDF/NB\\_PRESUPUESTO\\_APROBADO\\_CON\\_R.S\\_No.225558.pdf](http://www.sigma.gob.bo/php/PDF/NB_PRESUPUESTO_APROBADO_CON_R.S_No.225558.pdf) - Consultado el 21-06-2016

f) Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-;

g) Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE-; y,

h) Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República -SAAS-.

Cada una de las instituciones estará limitada a su propio ámbito de actuación.

La ley en mención se refiere a la finalidad y objetivos del Sistema Nacional de Seguridad.

#### **1.1.12.24.1. Finalidad**

El artículo 4 se refiere a que, en el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades que impidan al Estado cumplir con sus fines. Estas actividades tienen la finalidad de contribuir a la seguridad y defensa de la nación, la protección de la persona humana y el bien común; y, establecer las responsabilidades de las entidades componentes del Sistema Nacional de Seguridad, así como regular las relaciones interinstitucionales en función de sus áreas de competencia.

#### **1.1.12.24.2. Objetivos**

Según el artículo 5 son los siguientes:

a) Dar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de derecho;

**b)** Establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las instituciones e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia; y,

**c)** Ser el instrumento a través del cual el Estado enfrente los desafíos que en materia de seguridad se presentan.

A su vez la ley en mención en su artículo 9 refiere al ente coordinador del Sistema Nacional de Seguridad, siendo el Consejo Nacional de Seguridad, quien es de carácter permanente define políticas, estrategias y asesora al presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad, lo preside el presidente de la República, quien toma las decisiones, y además lo integran:

- a)** Vicepresidente de la República,
- b)** Ministro de Relaciones Exteriores,
- c)** Ministro de Gobernación,
- d)** Ministro de la Defensa Nacional,
- e)** Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado y,
- f)** Procurador General de la Nación.

Las funciones del Consejo Nacional de Seguridad, según el artículo 10 de la ley citada son:

- a)** Coordinar y supervisar el funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad;
- b)** Aprobar la Agenda de Riesgos y Amenazas;
- c)** Definir y aprobar la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y la Política Nacional de Seguridad;

- d)** Generar las directrices básicas para la definición y actualización de la Política Nacional de Seguridad;
- e)** Conocer y recomendar sobre aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país;
- f)** Definir las políticas y estrategias específicas en materia de seguridad exterior, seguridad interior e inteligencia;
- g)** Promover la actualización del marco normativo e institucional aplicable a las actividades de seguridad;
- h)** Constituirse en Comité de Crisis, en caso de emergencia nacional;
- i)** Establecer criterios y condiciones de utilización de áreas estratégicas a la seguridad del territorio nacional y recomendar sobre su uso efectivo, especialmente en las zonas fronterizas y cuando se trate de la explotación de los recursos naturales;
- j)** Estudiar y opinar en tomo a la ratificación de instrumentos internacionales sobre seguridad;
- k)** Presentar a los Organismos del Estado su recomendación e informe frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de la institucionalidad, o pueda comprometer la seguridad de la nación;
- l)** Informar, por lo menos una vez al año, al Congreso de la República y cuando este lo requiera, respecto a la ejecución de las funciones que esta ley le otorga;
- m)** Convocar a los funcionarios y expertos que considere necesarios;
- n)** Convocar a los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, en el ámbito de su competencia, cuando se considere necesario; y,
- o)** Supervisar el adecuado funcionamiento de los controles internos de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad.

## CAPÍTULO II

A manera de referencia y considerando el tema de los Acuerdos de Paz como elementos importantes para propiciar el desarrollo humano como parte de la seguridad humana en Guatemala, en el sano entender que para lograr lo que en los mismos fue establecido, es de mucha importancia contar con los recursos financieros necesarios. Sin embargo, se debe contar, entre otras, con la seguridad en la planificación y ejecución de los mismos, por lo que la seguridad presupuestaria se presenta como imprescindible, debido que representa un conjunto de herramientas, que entre sus objetivos principales es garantizar mediante controles internos específicos, que los recursos financieros cumplan con el destino para el cual fueron planificados y programados anticipadamente.

De acuerdo a la investigación relacionada con los Acuerdos de Paz, se observó que por la relación directa con el tema de tesis y la hipótesis planteada, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria es importante abordarlo, debido a que en él existen aspectos que convergen con la planificación y ejecución del presupuesto del Estado, indirectamente con temas que pudieran provocar la inversión de capital de trabajo tanto de nacionales como de extranjeros y que como consecuencia buscan lograr o mejor aún incrementar la productividad y competitividad en el país. Estos (entre otros son: la democratización y desarrollo participativo, desarrollo social, situación agraria y desarrollo rural y la modernización de la gestión pública y política fiscal. A continuación, se citan literalmente los mismos, pero específicamente el relacionado con los aspectos socioeconómicos y situación agraria.

### **2.1. Acuerdos de Paz**

Iniciados en cuanto a su negociación y suscripción entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a partir del 26 de abril del año 1991, fecha en la que se aprobó el “Acuerdo de México”, que contiene las normas de procedimiento y temario. A continuación, se muestra el nombre y fecha de

suscripción de los Acuerdos de Paz en forma cronológica, intencionalmente no se numeran, debido a que son todos considerados importantes:

| <b>NOMBRE DEL ACUERDO DE PAZ</b>   | <b>FECHA DE SUSCRIPCIÓN</b> |
|--|-----------------------------|
| ACUERDO MARCO SOBRE DEMOCRATIZACIÓN PARA LA BÚSQUEDA DE LA PAZ POR MEDIOS POLÍTICOS en Querétaro, México.  | 25-07-1991                  |
| ACUERDO MARCO PARA LA REANUDACIÓN DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE GUATEMALA Y LA UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA en México, D.F. También se crea la Asamblea de la Sociedad Civil con Monseñor Quezada Toruño como Presidente. | 10-01-1994                  |
| ACUERDO GLOBAL SOBRE DERECHOS HUMANOS en México, D.F.  | 29-03-1994                  |
| ACUERDO PARA EL REASENTAMIENTO DE LAS POBLACIONES DESARRAIGADAS POR EL ENFRENTAMIENTO ARMADO en Oslo, Noruega.   | 17-06-1994                  |
| ACUERDO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS HECHOS DE VIOLENCIA QUE HAN CAUSADO SUFRIMIENTOS A LA POBLACIÓN GUATEMALTECA en Oslo; Noruega.                           | 23-06-1994                  |
| ACUERDO DE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS, en México.   | 31-03-1995                  |

|  |            |
|--|------------|
| ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA, en México, D.F.  | 6-05-1996  |
| ACUERDO SOBRE FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCIÓN DEL EJÉRCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, en México, D.F.                                  | 19-09-1996 |
| ACUERDO SOBRE EL DEFINITIVO CESE AL FUEGO, en Oslo, Noruega.   | 4-12-1996  |
| ACUERDO SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y RÉGIMEN ELECTORAL, en Estocolmo Suecia.  | 7-12-1996  |
| ACUERDO SOBRE BASES PARA LA INCORPORACIÓN DE LA URNG A LA LEGALIDAD, en Madrid España.   | 12-12-1996 |
| ACUERDO DE PAZ FIRME Y DURADERA y EL CRONOGRAMA PARA LA IMPLEMENTACIÓN CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ, en Ciudad de Guatemala. | 29-12-1996 |

*Fuente: autoría propia sobre la base de los Acuerdos de Paz recopilados por la Secretaría de la Paz, Presidencia de la República*

Derivado del cronograma para la implementación cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz, fue emitido el Decreto 52-2005, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, emitida por el Congreso de la República de Guatemala. La misma en su artículo 6 crea el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz –CNAP-, en su artículo 7 regula cómo quedó integrado dicho Consejo, esto es:

a) El titular de la Secretaría de la Paz, en representación del Gobierno de la República como parte signataria, quien a su vez ejercerá la Secretaría Técnica del CNAP;

- b) Una persona, por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, como parte signataria;
- c) Un miembro de la Junta Directiva del Organismo Legislativo;
- d) Por el Organismo Judicial, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia con voz, pero sin voto;
- e) Una persona por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República;
- f) Una persona por el Ministerio de Finanzas;
- g) Una persona por cada uno de los partidos políticos o coaliciones con representación en el Congreso de la República, con excepción del Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, por estar representada en calidad de parte signataria;
- h) Una persona por los pueblos indígenas, una representante de las mujeres y una por cada uno de los siguientes sectores: sindical, campesino, empresarial, organizaciones de derechos humanos y académico;
- i) El Procurador de los Derechos Humanos o su representante, en calidad de observador, con voz, pero sin voto. De forma resumida, las funciones del Consejo serán velar por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, observando entre otros, supervisión, análisis, comunicación con diferentes instancias e instituciones de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, emisión de informes, etc.

Para fines de este estudio, se consideró el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en este caso y en específico lo relacionado con lo socioeconómico y su Título IV Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal; sin embargo, para fines de conocimiento general y contextual se presenta el contenido del mismo a continuación.

### **2.1.1. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria**

México, D.F., 6 de mayo de 1996

Que una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población, que ello es necesario para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, desigualdad y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país, y han constituido fuente de conflicto e inestabilidad, que el desarrollo socioeconómico requiere de justicia social, como uno de los cimientos de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para responder a las demandas sociales de la población, que en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos, que tanto para el aprovechamiento de las potencialidades productivas de la sociedad guatemalteca como para el logro de una mayor justicia social, es fundamental la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la solución de sus necesidades, y en particular en la definición de las políticas públicas que les conciernen, que el Estado debe democratizarse para ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios y como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos, que el presente Acuerdo busca crear o fortalecer los mecanismos y las condiciones que garanticen una participación efectiva de la población y recoge los objetivos prioritarios de la acción gubernamental para sentar las bases de este desarrollo participativo, que la aplicación del presente Acuerdo. Debe propiciar, que todas las fuerzas sociales y políticas del país enfrenten en forma solidaria y responsable las tareas inmediatas de la lucha contra la pobreza, la discriminación y los privilegios, construyendo así una Guatemala unida, próspera y justa que permita una vida digna para el conjunto de su población, el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (en adelante "las Partes") acuerdan lo siguiente:

### **2.1.1.1. Democratización y desarrollo participativo**

#### **2.1.1.1.1. Participación y concertación social**

Para profundizar una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo y abarcar:

- a) La concertación y el diálogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico,
- b) La concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y aplicación de las estrategias y acciones de desarrollo, y,
- c) La participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades.

La ampliación de la participación social es un baluarte contra la corrupción, los privilegios, las distorsiones del desarrollo y el abuso del poder económico y político en detrimento de la sociedad. Por lo tanto, es un instrumento para erradicar la polarización económica, social y política de la sociedad.

Además de constituir un factor de democratización, la participación ciudadana en el desarrollo económico y social es indispensable para el fomento de la productividad y del crecimiento económico, para una mayor equidad en la distribución de la riqueza y para la calificación del potencial humano. Permite asegurar la transparencia de las políticas públicas, su orientación hacia el bien común y no intereses particulares, la protección efectiva de los intereses más vulnerables, la eficiencia en la prestación de los servicios y, por ende, el desarrollo integral de la persona.

En este espíritu, y en congruencia con los acuerdos ya firmados sobre reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado e identidad y derechos de los pueblos indígenas, las Partes coinciden en la importancia de crear o fortalecer mecanismos que permitan que los ciudadanos y los distintos grupos sociales ejerzan efectivamente sus derechos y participen plenamente en la toma de decisiones sobre los diversos asuntos y actos que les afecten o interesen, con plena conciencia y

cumpliendo responsablemente con las obligaciones sociales en lo personal y colectivamente.

Fortalecer la participación social requiere ofrecer mayores oportunidades a la población organizada en la toma de decisiones socioeconómicas. Esto supone admitir y propiciar todas las formas de organización de la población en las que tengan expresión los diferentes intereses. Requiere, en particular, garantizar plena y efectivamente los derechos de los trabajadores urbanos y rurales y de los campesinos a participar como entes organizados en los procesos de concertación con el sector empresarial o a nivel nacional. Para estos fines, es necesaria la emisión de disposiciones legales y administrativas ágiles para el otorgamiento de la personalidad jurídica u otra forma de reconocimiento legal a las organizaciones que lo soliciten.

Esto supone además de un importante esfuerzo para promover una cultura de la concertación y la capacitación de las organizaciones empresariales, laborales y otras para que aumente su capacidad propositiva y negociadora y puedan asumir efectivamente los derechos y las obligaciones inherentes a la participación democrática.

#### **2.1.1.1.1. Concertación**

La concertación social a los niveles nacional, departamental, comunal y de unidades productivas rurales y urbanas es esencial para estimular y estabilizar la dinámica económica y social. Las estructuras del Estado deben adaptarse para llevar a cabo este papel de concertación y conciliación de intereses, a fin de poder operar con eficacia y eficiencia en pro de la modernización productiva y de la competitividad, de la promoción del crecimiento económico y de la eficiente prestación universal de servicios sociales básicos.

#### **2.1.1.1.2. Participación a nivel local**

Teniendo en cuenta que los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades,

pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los recursos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales. De esta forma, los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad.

Mediante el presente acuerdo, el Gobierno se compromete a tomar un conjunto de medidas encaminadas a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, incluyendo las políticas de desarrollo social y rural. Este conjunto de reformas debe permitir sustituir estructuras que generan conflictividad social por nuevas relaciones que aseguren la consolidación de la paz, como expresión de la armonía en la convivencia, y el fortalecimiento de la democracia, como proceso dinámico y perfectible, en el que se pueda constatar un avance en la participación de los distintos grupos sociales en la definición de las opciones políticas, sociales y económicas del país.

Para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo la capacidad de gestión del Estado, el Gobierno se compromete a:

#### **2.1.1.1.1.3. Comunidades**

Promover una reforma al Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto;

#### **2.1.1.1.1.4. Municipios**

Propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los Gobiernos municipales, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros.

Establecer y ejecutar a breve plazo, en concertación con la Asociación Nacional de Municipalidades, un programa de capacitación municipal que sirva de marco para los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional en la materia. Dicho programa enfatizará la formación de un personal municipal especializado en la ejecución de las nuevas tareas que correspondan al municipio como resultado del proceso de descentralización, con énfasis en las tareas de ordenamiento territorial, catastro, planificación municipal, administración financiera, gestión de proyectos y capacitación de las organizaciones locales para que puedan participar efectivamente en la resolución de sus necesidades.

#### **2.1.1.1.1.5. Departamentos**

Promover ante el Congreso una reforma de la ley de Gobierno de los departamentos de la República, a fin de que el gobernador departamental sea nombrado por el Presidente de la República tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no gubernamentales de los consejos departamentales de desarrollo.

#### **2.1.1.1.1.6. Regiones**

Regionalizar los servicios de salud, de educación y de cultura de los pueblos indígenas y asegurar la plena participación de las organizaciones indígenas en el diseño e implementación de este proceso.

#### **2.1.1.1.1.7. Sistema de consejos de desarrollo urbano y rural**

Teniendo en cuenta el papel fundamental de los consejos de desarrollo urbano y rural para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural, tomar las siguientes medidas:

- i) Restablecer los consejos locales de desarrollo;

ii) Promover una reforma de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para ampliar el espectro de sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo;

iii) Asegurar el debido financiamiento del sistema de consejos.

#### **2.1.1.1.2. Participación de la mujer en el desarrollo económico y social**

La participación activa de las mujeres es imprescindible para el desarrollo económico y social de Guatemala y es obligación del Estado promover la eliminación de toda forma de discriminación contra ellas.

Reconociendo la contribución, insuficientemente valorada, de las mujeres en todas las esferas de la actividad económica y social, particularmente su trabajo en favor del mejoramiento de la comunidad, las Partes coinciden en la necesidad de fortalecer la participación de las mujeres en el desarrollo económico y social, sobre bases de igualdad.

Con este fin, el Gobierno se compromete a tomar en cuenta la situación económica y social específica de las mujeres en las estrategias, planes y programas de desarrollo, ya formar el personal del servicio civil en el análisis y la planificación basados en este enfoque. Esto incluye:

##### **2.1.1.1.2.1. Reconocimiento de igualdad de la mujer**

Reconocer la igualdad de derechos de la mujer y del hombre en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política y asegurarle las mismas posibilidades que al hombre, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos.

#### **2.1.1.1.2.2. Educación y capacitación**

Garantizar que la mujer tenga igualdad de oportunidades y condiciones de estudio y capacitación, y que la educación contribuya a desterrar cualquier forma de discriminación en contra suya en los contenidos educativos.

#### **2.1.1.1.2.3. Vivienda**

Garantizar a las mujeres el acceso, en igualdad de condiciones, a vivienda propia, eliminando las trabas e impedimentos que afectan a las mujeres en relación al alquiler, al crédito ya la construcción.

#### **2.1.1.1.2.4. Salud**

Implementar programas nacionales de salud integral para la mujer, lo cual implica el acceso a servicios apropiados de información, prevención y atención médica.

#### **2.1.1.1.2.5. Trabajo**

Garantizar el derecho de las mujeres al trabajo, lo que requiere:

- i) Impulsar por diferentes medios la capacitación laboral de las mujeres;
- ii) Revisar la legislación laboral, garantizando la igualdad de derechos y de oportunidades para hombre y mujeres;
- iii) En el área rural, reconocer a las mujeres como trabajadoras agrícolas para efectos de valoración y remuneración de su trabajo;
- iv) Legislar para la defensa de los derechos de la mujer trabajadora de casa particular, especialmente en relación con salarios justos, horarios de trabajo, prestaciones sociales, y respeto a su dignidad.

#### **2.1.1.1.2.6. Organización y participación**

Garantizar el derecho de organización de las mujeres y su participación, en igualdad de condiciones con el hombre, en los niveles de decisión y poder de las instancias local, regional y nacional.

Promover la participación de las mujeres en la gestión gubernamental, especialmente en la formulación, ejecución y control de los planes y políticas gubernamentales;

#### **2.1.1.1.2.7. Legislación**

Revisar la legislación nacional y sus reglamentaciones a fin de eliminar toda forma de discriminación contra la mujer en la participación económica, social cultural y política, y dar efectividad a los compromisos gubernamentales derivados de la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

#### **2.1.1.2. Desarrollo social**

Corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientar sea impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento, y que, al contrario, se maximicen los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos. En la búsqueda del bienestar de todos los guatemaltecos, la política social debe propiciar el desarrollo económico, mediante su impacto en la producción y la eficiencia.

El crecimiento económico acelerado del país es necesario para la generación de empleos y su desarrollo social. El desarrollo social del país es, a su vez, indispensable para su crecimiento económico y una mejor inserción en la economía mundial. Al respecto, la elevación del nivel de vida, la salud de sus habitantes y la educación y

capacitación constituyen las premisas para acceder al desarrollo sustentable en Guatemala.

#### **2.1.1.2.1. Responsabilidades del Estado**

El Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las iniquidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como mediante la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales. Asimismo, el Estado tiene obligaciones específicas por mandato constitucional de procurar el goce efectivo, sin discriminación alguna, de los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y demás derechos sociales. La superación de los desequilibrios sociales históricos que ha vivido Guatemala y la consolidación de la paz requieren de una política decidida por parte del Estado y del conjunto de la sociedad.

##### **2.1.1.2.1.2. Inversiones productivas**

El desarrollo socioeconómico del país no puede depender exclusivamente de las finanzas públicas ni de la cooperación internacional. Reclama del incremento de inversiones productivas generadoras de empleos debidamente remunerados. Las partes exhortan a los empresarios nacionales y extranjeros a que inviertan en el país, considerando que la suscripción de un acuerdo de paz firme y duradera y su puesta en práctica son componentes esenciales de la estabilidad y transparencia que requieren la inversión y la expansión económica.

##### **2.1.1.2.1.3. Producto interno bruto**

Por su parte, el Gobierno se compromete a adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del producto interno bruto a una tasa no menor del 6% anual, que permita una política social avanzada. Se compromete, al mismo tiempo, a una política social cuyo objetivo sea el bienestar de todos los guatemaltecos, con prioridad en la salud, la nutrición, la educación y capacitación, la vivienda, el saneamiento ambiental y el acceso al empleo productivo e ingresos dignos.

#### **2.1.1.2.1.4. Papel rector del Estado**

Para cumplir con este objetivo y el papel rector del Estado en la política social, el Gobierno se compromete a:

- a) Aplicar y desarrollar el marco normativo para garantizar la concreción de los derechos sociales y para la prestación de los servicios sociales por medio de entidades públicas y, cuando sea necesario, por entidades mixtas o privadas; asimismo deberá supervisar su cabal cumplimiento;
- b) Fomentar y garantizar la participación, de acuerdo al marco normativo, de todos los sectores sociales y económicos que puedan cooperar en el desarrollo social, y en particular en el acceso integral a los servicios básicos;
- c) Asegurar una prestación eficiente de servicios por el sector público, teniendo en cuenta que la obligación del Estado es asegurar el acceso de la población a servicios de calidad.

Para responder a las demandas urgentes de la población, el Gobierno se compromete a:

- a) Aumentar de manera significativa la inversión social, en particular en salud, educación y trabajo;
- b) Reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social;
- c) Priorizar los sectores de la sociedad más necesitados y las áreas del país más desprovistas, sin desatender a los otros sectores de la sociedad;
- d) Mejorar la administración de los recursos e inversiones públicos, mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización, reformando los mecanismos de ejecución presupuestaria asegurando su autonomía en las decisiones y el manejo financiero a fin de garantizar su eficiencia y transparencia, y fortaleciendo los mecanismos de fiscalización y auditoría.

#### **2.1.1.2.2. Educación y capacitación**

La educación y la capacitación cumplen papeles fundamentales para el desarrollo económico, cultural, social y político del país. Son esenciales para una estrategia de equidad y unidad nacional; y son determinantes en la modernización económica y en la competitividad internacional. Por ello, es necesaria la reforma del sistema educativo y su administración, así como la aplicación de una política estatal coherente y enérgica en materia educativa, de manera que se alcancen los siguientes objetivos:

- a) Afirmar y difundir los valores morales y culturales, los conceptos y comportamientos que constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural de Guatemala, del trabajo creador de su población y de la protección del medio ambiente, así como de los valores y mecanismos de la participación y concertación ciudadana social y política, lo cual constituye la base de una cultura de la paz.
- b) Evitar la perpetuación de la pobreza y de las discriminaciones sociales, étnicas, hacia la mujer y geográficas, en particular las debidas a la brecha campo-ciudad.
- c) Contribuir a la incorporación del progreso técnico y científico, y, por consiguiente, al logro de crecientes niveles de productividad, de una mayor generación de empleo y de mejores ingresos para la población, y a una provechosa inserción en la economía mundial.

En atención a las necesidades en materia de educación, el Gobierno se compromete a:

##### **2.1.1.2.2.1. Gasto educativo**

Aumentar significativamente los recursos destinados a la educación. Como mínimo el Gobierno se propone incrementar, para el año 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación al producto interno bruto en 50% respecto al gasto ejecutado en 1995. Estas metas se revisarán al alza en función de la evolución de la situación fiscal.

#### **2.1.1.2.2. Adecuación de los contenidos educativos**

Adecuar los contenidos educativos a los objetivos enunciados en el numeral 2.1.1.2.2.

Esta adecuación recogerá los resultados de la Comisión de Reforma Educativa establecida en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

#### **2.1.1.2.3. Cobertura**

Ampliar urgentemente la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles, y específicamente la oferta de educación bilingüe en el medio rural, mediante:

- i) La incorporación de la población de edad escolar al sistema educativo, procurando que completen los ciclos de preprimaria y primaria y el primer ciclo de educación secundaria; en particular, el Gobierno se compromete a facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos tres años de escolaridad, antes del año 2000.
- ii) Programas de alfabetización en todos los idiomas que sean técnicamente posibles, con la participación de las organizaciones indígenas capacitadas para este objetivo; el Gobierno se compromete a ampliar el porcentaje de alfabetismo a un 70% para el año 2000.
- iii) Programas de educación, capacitación y tecnificación de adultos.

#### **2.1.1.2.4. Capacitación para el trabajo**

Desarrollar, con metodologías adecuadas y eficientes, programas de capacitación en las comunidades y empresas para la reconversión y actualización técnica de los trabajadores, con énfasis en pobladores de áreas marginadas y de las comunidades rurales, con el apoyo de los sectores que puedan cooperar con este empeño.

#### **2.1.1.2.2.5. Capacitación para la participación social**

Capacitar a las organizaciones sociales a nivel municipal, regional y nacional para la participación en el desarrollo socioeconómico, incluyendo lo relativo a la gestión pública, a la responsabilidad tributaria y a la concertación.

#### **2.1.1.2.2.6. Programa de educación cívica**

Elaborar y ejecutar un programa de educación cívica nacional para la democracia y la paz que promueva la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la solución pacífica de los conflictos. En este programa se solicitará la participación de los medios de comunicación social.

#### **2.1.1.2.2.7. Interacción comunidad-escuela y participación comunitaria**

Para favorecer la incorporación de los niños al sistema educativo y su retención, hacer efectiva la participación de las comunidades y de los padres de familia en los distintos aspectos del servicio de educación y capacitación (contenidos educativos, nombramiento de los maestros, calendario escolar, entre otros).

#### **2.1.1.2.2.8. Apoyo financiero**

Desarrollar programas de becas, bolsas de estudio, apoyos económicos y otro tipo de incentivos que posibiliten la continuidad en la formación educativa de estudiantes necesitados.

#### **2.1.1.2.2.9. Capacitación de administradores educativos**

Desarrollar programas de capacitación permanente para maestros y administradores educativos.

#### **2.1.1.2.2.10. Comisión consultiva**

Para la elaboración y realización de la reforma de la educación a cargo del Ministerio de Educación, se integrará una comisión consultiva adscrita al Ministerio, integrada por

participantes en el proceso educativo, incluyendo a una representación de la Comisión de Reforma Educativa prevista por el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

#### **2.1.1.2.2.11. Educación superior e investigación**

La educación superior del Estado, cuya dirección, organización y desarrollo le corresponde con exclusividad a la Universidad de San Carlos de Guatemala, es un factor clave para alcanzar el crecimiento económico, la equidad social, la difusión de la cultura y el incremento del acervo tecnológico de la nación. El Gobierno de la República se compromete a entregar puntualmente a la Universidad de San Carlos la asignación privativa que por mandato constitucional le corresponde. Respetuosos de la autonomía de la Universidad de San Carlos, las Partes exhortan a las autoridades de la máxima casa de estudios para que favorezcan todas las iniciativas que incrementen su aporte al desarrollo del país y consoliden la paz. El Gobierno se compromete a corresponder y atender esos aportes y esas iniciativas. Particularmente se valora el desarrollo de sus centros regionales y de sus programas de ejercicio profesional supervisado, con énfasis en las áreas de mayor pobreza. De la misma forma, exhortan a los sectores empresariales a que dediquen crecientes esfuerzos a la investigación tecnológica aplicada y a la formación de recursos humanos, estrechando sus vínculos de intercambio con la Universidad de San Carlos.

#### **2.1.1.2.2.12 Promotoras y promotores de educación**

En cumplimiento del Acuerdo de Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, deberá incorporarse a las promotoras y promotores de educación de las comunidades al sistema nacional de educación, y respetarse los contenidos educativos propios de las comunidades indígenas y de las poblaciones desarraigadas.

### **2.1.1.2.3. Salud**

Las Partes coinciden en la necesidad de impulsar una reforma del sector nacional de salud. Dicha reforma debe ser orientada hacia el efectivo ejercicio por la población del derecho fundamental a la salud, sin discriminación alguna, y el efectivo desempeño por el Estado, dotado de los recursos necesarios, de su obligación sobre salud y asistencia social. Entre los lineamientos de dicha reforma están los siguientes:

#### **2.1.1.2.3.1. Concepción**

Basarse en una concepción integral de la salud (prevención, promoción, recuperación y rehabilitación), una práctica humanista y solidaria que enfatice el espíritu de servicio, aplicado a todos los niveles del sector público de salud del país.

#### **2.1.1.2.3.2. Sistema nacional coordinado de salud**

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. Bajo la coordinación del Ministerio de Salud, concertar con instituciones públicas, incluyendo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, privadas y no gubernamentales que intervienen en este sector, la puesta en práctica de las acciones que permitan universalizar el acceso de toda la población guatemalteca a los servicios integrales de salud.

#### **2.1.1.2.3.3. Población de bajos recursos**

Crear las condiciones para garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad a la población de bajos recursos. El Gobierno se compromete a aumentar los recursos destinados a la salud. Como mínimo, el Gobierno se propone que el gasto público ejecutado en salud en relación al producto interno bruto, para el año 2000, sea incrementado en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995. Esta meta será revisada al alza en función de la evolución de la situación fiscal.

#### **2.1.1.2.3.4. Prioridades de atención**

Dar prioridad a la lucha contra la desnutrición, al saneamiento ambiental, la salud preventiva, las soluciones de atención primaria, especialmente la materno infantil. El Gobierno se compromete a presupuestar por lo menos 50% del gasto público en salud a la atención preventiva, y se compromete a reducir la mortalidad infantil y materna, antes del año 2000, a un 50% del índice observado en 1995. Asimismo, el Gobierno se compromete a mantener la certificación de erradicación de la poliomielitis y alcanzar la del sarampión para el año 2000.

#### **2.1.1.2.3.5. Medicamentos, equipos e insumos**

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social revisará las normas y prácticas vigentes en materia de producción y comercialización de medicamentos, equipos e insumos, y promoverá las medidas que aseguren el abastecimiento, abaratamiento y calidad de los mismos. Para el caso de los medicamentos básicos o genéricos de mayor demanda en el sector público, se estudiarán y aplicarán modalidades de compra que aseguren transparencia en la negociación comercial, calidad y bajo precio de los medicamentos para garantizar la prestación eficiente de servicios.

#### **2.1.1.2.3.6. Medicina indígena y tradicional**

Valorando se la importancia de la medicina indígena y tradicional, se promoverá su estudio y se rescatarán sus concepciones, métodos y prácticas.

#### **2.1.1.2.3.7. Participación social**

Fomentar la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales (de mujeres, indígenas, sindicales, cívicas, humanitarias, entre otras) en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud, entre otros, a través de los sistemas locales de salud y los consejos de desarrollo urbano y rural.

#### **2.1.1.2.3.8. Descentralización y desconcentración administrativa**

La organización descentralizada de los distintos niveles de atención debe asegurar la existencia de programas y servicios de salud a nivel comunal, regional y nacional, base del sistema nacional coordinado de salud.

#### **2.1.1.2.4. Seguridad social**

La seguridad social constituye un mecanismo de solidaridad humana con el cual se contribuye al bienestar social y se sientan las bases para la estabilidad, el desarrollo económico, la unidad nacional y la paz. De acuerdo a la Constitución Política de la República, la aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma. Las Partes consideran que deben tomarse medidas correspondientes a efecto de ampliar su cobertura, mejorar sus prestaciones y la amplitud de sus servicios con calidad y eficiencia. Para ello, hay que considerar:

- a) Garantizar una gestión administrativa plenamente autónoma del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en aplicación del principio constitucional de coordinación con las instituciones de salud, en el marco del sistema nacional coordinado de salud;
- b) De acuerdo con el convenio de OIT ratificado por Guatemala, la seguridad social debe comprender programas de asistencia médica y prestaciones relacionadas con enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, empleo y familiares;
- c) Fortalecer y garantizar la aplicación de los principios de eficiencia, universalidad, unidad y obligatoriedad, en el funcionamiento del Instituto;
- d) Fortalecer la solvencia financiera del Instituto mediante un sistema de control tripartito de contribuciones;

- e) Promover nuevas formas de gestión del Instituto con la participación de sus sectores constitutivos;
- f) Hacer efectiva la inserción del Instituto en el sistema coordinado de salud;
- g) Crear condiciones que faciliten la incorporación plena de todos los trabajadores a la seguridad social.

#### **2.1.1.2.5. Vivienda**

Se reconoce la necesidad de llevar a cabo, de acuerdo con el mandato constitucional, una política de fomento con prioridad en la construcción de vivienda popular mediante sistemas de financiamiento adecuados, a efecto de que el mayor número de familias guatemaltecas la disfrute en propiedad. Para ello, el Gobierno se compromete a:

##### **2.1.1.2.5.1. Planificación**

Llevar a cabo una estrecha articulación con políticas de ordenamiento territorial, en particular planificación urbana y protección ambiental, que permita el acceso de los pobres a la vivienda con servicios y en condiciones de higiene y sostenibilidad ambiental.

##### **2.1.1.2.5.2. Normas**

Actualizar las normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y supervisar su cumplimiento; coordinar con las municipalidades del país para que existan normas homogéneas, claras y sencillas para la construcción y supervisión, persiguiendo la buena calidad y adecuada seguridad de la vivienda.

##### **2.1.1.2.5.3. Oferta**

Promover una política de incremento de la oferta de vivienda en el país que contribuya al mejoramiento del acceso a soluciones habitacionales en propiedad o en alquiler a los sectores de menores recursos de la población.

Incentivar la oferta de servicios, soluciones habitacionales y material de construcción de calidad y costo adecuados; en este contexto, aplicar normas antimonopolio en la producción y comercialización de materiales y servicios de construcción de conformidad con el artículo 130 de la Constitución.

#### **2.1.1.2.5.4. Financiamiento y facilidades**

Poner en práctica acciones de política monetaria que permitan reducir significativamente el costo del crédito.

Promover y facilitar el mercado de valores para la adquisición de vivienda, incluyendo la hipoteca de primero y segundo grados, facilitar la compra venta de títulos-valores emitidos con motivo de las operaciones de vivienda, incluyendo acciones comunes y preferenciales de empresas inmobiliarias, bonos y cédulas hipotecarias, certificados de participación inmobiliaria, letras complementarias, pagarés y otros documentos relacionados con el arrendamiento con promesa de venta.

Diseñar y aplicar un mecanismo de subsidio directo a la demanda de vivienda popular, en beneficio de los más necesitados. Para ello, fortalecer el Fondo Guatemalteco para la Vivienda a un de que mejore su capacidad de otorgar recursos financieros para la población pobre y en extrema pobreza.

#### **2.1.1.2.5.5. Participación**

Estimular la creación y fortalecimiento de sistemas de participación comunitaria, tales como cooperativas y empresas autogestionarias y familiares, que aseguren la incorporación de los beneficiarios en la ejecución de los planes y construcción de viviendas y servicios.

#### **2.1.1.2.5.6. Regularización**

Promover la legalización, acceso y registro de terrenos, no solamente alrededor de la ciudad de Guatemala, sino también para el desarrollo urbano en las cabeceras y

municipios del país, así como la ejecución de proyectos habitacionales en aldeas y fincas, especialmente para vivienda rural.

#### **2.1.1.2.5.6. Compromiso nacional**

En vista de la magnitud y urgencia del problema habitacional, se deben movilizar los esfuerzos nacionales al respecto. El Gobierno se compromete a dedicar a la política de fomento de la vivienda el equivalente de no menos del 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios, a partir de 1997, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular.

#### **2.1.1.2.6. Trabajo**

El trabajo es fundamental para el desarrollo integral de la persona, el bienestar familiar y el desarrollo socioeconómico del país: Las relaciones laborales son un elemento esencial de la participación social en el desarrollo socioeconómico y de la eficiencia económica. En este sentido, la política del Estado en materia de trabajo es determinante para una estrategia de crecimiento con justicia social. Para llevar a cabo dicha política, el Gobierno se compromete a:

##### **2.1.1.2.6.1. Política económica**

Mediante una política económica orientada a incrementar la utilización de mano de obra, crear las condiciones que permitan alcanzar niveles crecientes y sostenidos de ocupación, reduciendo fundamentalmente el subempleo estructural y permitiendo elevar progresivamente el ingreso real de los trabajadores.

Propiciar medidas concertadas con los distintos sectores sociales, tendientes a incrementar la inversión y la productividad, en el marco de una estrategia general de crecimiento con estabilidad y equidad social.

#### **2.1.1.2.6.2. Legislación laboral tutelar**

Promover, en el curso del año 1996, los cambios legales y reglamentarios que hagan efectivas las leyes laborales y sancionar severamente sus infracciones, incluyendo aquellas referentes al salario mínimo, el no pago, retención y retraso de salarios, las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo y el ambiente en que deba prestarse.

Desconcentrar e incrementar los servicios de inspección laboral que fortalezcan la capacidad de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales de derecho interno y las derivadas de los convenios internacionales de trabajo ratificados por Guatemala, prestando particular atención a la fiscalización del cumplimiento de los derechos laborales de mujeres, trabajadores agrícolas, migrantes y temporales, trabajadores de casa particular, menores de edad, ancianos, discapacitados, y demás trabajadores que se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad y desprotección.

#### **2.1.1.2.6.3. Capacitación laboral**

Instaurar un proceso permanente y moderno de capacitación y formación profesional que garantice la formación a todo nivel y el correspondiente incremento de la productividad, a través de un proyecto de ley que norme la formación profesional a nivel nacional.

Promover que los programas de capacitación y formación profesional a nivel nacional atiendan a por lo menos 200,000 trabajadores antes del año 2000, con énfasis a quienes se incorporan a la actividad económica y de quienes requieren de adiestramiento especial para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado laboral.

#### **2.1.1.2.6.4. Ministerio de Trabajo**

Propone fortalecer y modernizar el Ministerio de Trabajo y Previsión Social garantizando su papel rector en las políticas gubernamentales relacionadas con el sector del trabajo y su eficaz desempeño en la promoción del empleo y de la concertación laboral. Para el efecto, le corresponde:

- i) Promover la reorientación de las relaciones laborales en las empresas impulsando la cooperación y la concertación trabajadores-empleadores que procuren el desarrollo de la empresa para beneficio común, inclusive la posible participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas empleadoras de los mismos;
- ii) Agilizar los procedimientos para el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones laborales;
- iii) Para el caso de trabajadores agrícolas aún sujetos a contratación mediante contratistas, se propondrán reformas tendientes al reconocimiento jurídico, ágil y flexible de formas asociativas que permiten negociar dicha contratación; y
- iv) Promover una cultura de la negociación y, en particular, la capacitación de los interlocutores para dirimir disputas y concertar acciones en beneficio de las partes involucradas.

### **2.1.1.3. Situación agraria y desarrollo rural**

La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.

Dentro de la problemática del desarrollo rural, la tierra tiene un carácter central. Desde la conquista hasta nuestros días, los acontecimientos históricos, a menudo trágicos, han dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y de la explotación del recurso tierra. Han llevado a una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo cual obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto. Es indispensable subsanar y

superar este legado, promover un agro más eficiente y más equitativo, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de las capacidades productivas sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco.

Estos cambios permitirán que el país aproveche efectivamente las capacidades de sus habitantes, y, en particular, la riqueza de las tradiciones y culturas de sus pueblos indígenas. Que aproveche asimismo el alto potencial de desarrollo rural que debe a su riqueza en recursos naturales (agrícolas, forestales, biogénéticos e hídricos), y al potencial económico de la explotación agrícola, industrial, comercial y turística de dichos recursos naturales.

La resolución de la situación agraria es un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización de las modalidades de producción y de cultivo, hasta la protección del ambiente, pasando por la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo. Se trata también de un proceso social cuyo éxito no reposa solo sobre el Estado sino también sobre una convergencia de esfuerzos por parte de los sectores organizados de la sociedad, conscientes que el bien común requiere romper con los esquemas y prejuicios del pasado y buscar formas nuevas y democráticas de convivencia.

Corresponde al Estado un papel fundamental y urgente en este proceso. Como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos, es esencial que el Estado aumente y reoriente sus esfuerzos y sus recursos hacia el campo, e impulse en forma sostenida una modernización agraria en la dirección de una mayor justicia y de una mayor eficiencia.

Los acuerdos ya firmados sobre derechos humanos, sobre reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado y sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas contienen compromisos que constituyen elementos

indispensables de una estrategia global en favor del desarrollo rural. Es en congruencia con estas disposiciones que el Gobierno se compromete, mediante el presente Acuerdo, a impulsar una estrategia integral que abarque los múltiples elementos que conforman la estructura agraria y que incluyen la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales; los sistemas y mecanismos de crédito; el procesamiento y la comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica; las relaciones laborales; la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población rural. Dicha estrategia incluye los siguientes elementos:

#### **2.1.1.3.1. Participación**

Movilizar las capacidades propositivas y constructivas de todos los actores involucrados en el agro, ya se trate de las organizaciones de los pueblos indígenas, de asociaciones de productores, de los empresarios, de los sindicatos de trabajadores rurales, de las organizaciones campesinas y de mujeres o de las universidades y centros de investigación del país. Para ello, además de lo dispuesto en otros capítulos del presente Acuerdo, el Gobierno se compromete a:

a) Fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales, tales como Empresas Campesinas Asociativas, cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresas autogestionarias y familiares, de participar plenamente en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que les conciernen y crear o reforzar las instituciones del Estado, especialmente las del sector público agrícola, activas en el desarrollo rural a fin de que propicien esta participación, promoviendo en particular el pleno acceso de las mujeres a la toma de decisiones. Ello fortalecerá la eficiencia de la acción estatal y su congruencia con las necesidades de las áreas rurales. Se promoverá, en particular, la participación en los consejos de desarrollo como instrumento de elaboración participativa de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial;

b) Fortalecer y ampliar la participación de organizaciones campesinas, mujeres del campo, organizaciones indígenas, cooperativas, gremiales de productores y

organizaciones no gubernamentales, en el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario, como el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural y en particular para el cumplimiento del presente capítulo.

#### **2.1.1.3.2. Acceso a tierra y recursos productivos**

Promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y uso sostenible de los recursos del territorio. Para ello, el Gobierno tomará las siguientes medidas:

##### **2.1.1.3.2.1. Acceso a la propiedad de la tierra: Fondo de Tierras**

a) Crear un fondo fideicomiso de tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios. El fondo de tierras concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. La política de adjudicación del fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental.

b) Para asegurar que sus beneficios lleguen a los sectores más necesitados, el Fondo de Tierras contará con un departamento especial de asesoría y gestión para atender a las comunidades y organizaciones campesinas.

c) El fondo se conformará inicialmente con las siguientes tierras:

i) Tierra de baldíos nacionales y de fincas registradas a nombre de la nación;

ii) Tierras nacionales entregadas en forma irregular en zonas de colonización, especialmente en el Petén y la Franja Transversal del Norte, que el Gobierno se compromete a recuperar mediante acciones legales;

- iii) Tierras que se adquieran con los recursos que el Gobierno está destinando al Fondo Nacional para la Tierra y el Fondo Nacional para la Paz para tal finalidad;
- iv) Tierras que se adquieran con donativos de Gobiernos amigos y organizaciones no gubernamentales internacionales;
- v) Tierras que se adquieran con préstamos de organismos financieros internacionales;
- vi) Tierras ociosas que se expropian de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución;
- vii) Tierras que se adquieran con recursos provenientes de la venta de excesos de tierras que pudieran resultar en las propiedades privadas al compararla medida real con la superficie registrada en el registro de la propiedad inmueble y que corresponden al Estado;
- viii) Tierras que pudiera adquirir el Estado en aplicación del artículo 40 del Decreto 1551;
- ix) Tierras que el Estado pudiera adquirir por cualquier título;
- x) Donaciones de todo tipo.

d) El Gobierno promoverá y promulgará una ley que regule todas las actividades del Fondo de Tierras. Dicha ley establecerá, entre otros los objetivos, funciones, mecanismos de financiamiento y adquisición y adjudicación, origen y destino de las tierras. Para 1999, se evaluará si las adjudicaciones han logrado sus objetivos y, si fuera necesario, se modificará la operatividad del programa de adjudicaciones.

#### **2.1.1.3.2.2. Acceso a la propiedad de la tierra: mecanismos financieros**

Propiciar la creación de todos los mecanismos posibles para desarrollar un mercado activo de tierras que permita la adquisición de tierras para los campesinos que no la

poseen o la poseen en cantidad insuficiente a través de transacciones de largo plazo a tasas de interés comerciales o menores y con un mínimo o sin enganche. En particular, propiciar la emisión de valores hipotecarios, con garantía del Estado, cuyo rendimiento sea atractivo para el mercado privado y particularmente para las instituciones financieras.

#### **2.1.1.3.2.3. Acceso al uso de recursos naturales**

Para 1999, haber otorgado a pequeños y medianos campesinos legalmente organizados, en concesiones de manejo de recursos naturales, 100,000 hectáreas dentro de áreas de uso múltiple para fines de manejo forestal sostenible, administración de áreas protegidas, ecoturismo, protección de fuentes de aguay otras actividades compatibles con el uso potencial sostenible de los recursos naturales de dichas áreas.

Promover y apoyar la participación del sector privado y las organizaciones comunitarias de base en proyectos de manejo y conservación de recursos naturales renovables a través de incentivos, subsidios directos focalizados o mecanismos de financiamiento en condiciones blandas, en consideración de los beneficios no monetarios que dichos proyectos aportan a la colectividad nacional. En consideración del beneficio que constituye para la comunidad internacional el manejo sostenible y la conservación del patrimonio forestal y biogenético del país, el Gobierno promoverá activamente la cooperación internacional con este empeño.

#### **2.1.1.3.2.4. Acceso a otros proyectos productivos**

Desarrollar proyectos productivos sostenibles, especialmente orientados a aumentar la productividad y la transformación de productos agropecuarios, forestales y pesqueros, en las zonas más pobres del país. En particular, para el período 1997-2000, en las zonas de mayor índice de pobreza, garantizar la ejecución de un programa de inversiones del sector público agropecuario en las cadenas productivas vinculadas a la agricultura, silvicultura y pesca por un monto global de 200 millones de quetzales.

Impulsar un programa de manejo de recursos naturales renovables que incentive la producción forestal y agroforestal sostenible, así como proyectos de artesanía, pequeña y mediana industria que den valor agregado a productos del bosque.

Impulsar oportunidades productivas relacionadas con procesamiento agroindustrial, comercialización, servicios, artesanía y turismo, entre otros, buscando la generación de empleo y un justo ingreso para todos.

Impulsar un programa de desarrollo ecoturístico, con amplia participación de las comunidades debidamente capacitadas.

#### **2.1.1.3.3. Estructura de apoyo**

Además de un acceso más equitativo a los recursos productivos, una estructura agraria más eficiente y más justa supone el desarrollo de una estructura de apoyo que permita que los campesinos tengan creciente acceso a facilidades de comercialización, información, tecnología, capacitación y crédito. Además de los compromisos de inversión social, particularmente en salud, educación, vivienda y trabajo, estipulados en el capítulo sobre desarrollo social, el Gobierno se compromete a:

##### **2.1.1.3.3.1. Infraestructura básica**

Se refiere a: conducir la inversión pública y generar un marco que estimule la inversión privada hacia el mejoramiento de la infraestructura para la producción sostenible y comercialización, especialmente en áreas de pobreza y pobreza extrema.

Elaborar un programa de inversiones para el desarrollo rural con énfasis en infraestructura básica (carreteras, caminos rurales, electricidad, telecomunicaciones, agua y saneamiento ambiental) y de proyectos productivos por un monto de 300 millones de quetzales anuales para el período 1997-1999.

#### **2.1.1.3.3.2. Crédito y servicios financieros**

Iniciar a más tardar en 1997 las operaciones del fondo de tierras y promover simultáneamente las condiciones que permitan a los pequeños y medianos campesinos acceder a recursos de crédito, de forma individual o colectiva y de una manera financieramente sostenible. En particular, con el apoyo del sector empresarial y de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, se propiciará el fortalecimiento de agencias locales de ahorro y crédito, tales como asociaciones, cooperativas y otras, que permitan la canalización de crédito y el ofrecimiento de servicios financieros a pequeños y medianos empresarios en forma eficiente y ajustada a las necesidades y condiciones locales.

#### **2.1.1.3.3.3. Capacitación y asistencia técnica**

Fortalecer, descentralizar y ampliar la cobertura de los programas de capacitación, especialmente aquellos destinados a mejorar la capacidad de gestión empresarial a distintos niveles en el área rural, incorporando como vehículos de esta acción al sector privado y a las organizaciones no gubernamentales.

Desarrollar programas de asistencia técnica y capacitación para el trabajo que incrementen la calificación, diversificación y productividad de la mano de obra en el área rural.

#### **2.1.1.3.3.4. Información**

Desarrollar un sistema de recopilación, sistematización y difusión de información agropecuaria, forestal, agroindustrial y de pesca, que permita al pequeño productor contar con información para sus decisiones en materia de cultivos, insumos, cosechas, precios y comercialización.

#### **2.1.1.3.3.5. Comercialización**

Para facilitar el procesamiento y la comercialización de la producción campesina y la generación de mayor empleo rural, desarrollar un sistema de centros de acopio y zonas francas.

#### **2.1.1.3.4. Organización productiva de la población rural**

La organización de la población rural es un factor determinante para que los habitantes del campo se conviertan en verdaderos protagonistas de su propio desarrollo. Reconociendo el papel fundamental de la pequeña y mediana empresa en la lucha contra la pobreza, la generación de empleo rural y la promoción de un uso más eficiente de la tierra, es necesario promover una organización más eficiente de los pequeños productores para que puedan, en particular, aprovechar la estructura de apoyo descrita en el numeral 35. Para ello, el Gobierno se compromete a:

a) Apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa agrícola y rural, fortaleciendo sus diversas formas de organización, tales como Empresas Campesinas Asociativas, cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresas autogestionarias y familiares.

b) Afrontar el problema del minifundio mediante:

i) Una política firme y sostenida de apoyo a los minifundistas para que se conviertan en pequeños empresarios agrícolas, mediante acceso a capacitación, tecnología, crédito y otros aportes; y

ii) Promover, si los minifundistas lo desean, una concentración parcelaria en aquellos casos en que la conversión en pequeñas empresas no sea posible debido a la dispersión y tamaño de las propiedades.

### **2.1.1.3.5. Marco legal y seguridad jurídica**

Guatemala requiere de una reforma del marco jurídico del agro y de un desarrollo institucional en el área rural que permita poner fin a la desprotección y el despojo que han afectado a los campesinos y, en particular, a los pueblos indígenas; que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional; y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo a las necesidades del desarrollo. Con este fin y tomando en cuenta en todos los casos las disposiciones del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Gobierno se compromete a:

#### **2.1.1.3.5.1. Reforma legal**

Propone las siguientes acciones:

- a) Promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro del derecho de propiedad y demás derechos reales, así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos y judiciales.
- b) Promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial mediante la emisión de la ley correspondiente por el Congreso de la República.
- c) Promover una revisión y adecuación de la legislación sobre tierras ociosas de manera que cumpla con lo estipulado en la constitución y regular, incluyendo incentivos y sanciones, la sub utilización de las tierras y su uso incompatible con la utilización sostenible de los recursos naturales y la preservación del ambiente.
- d) Proteger las tierras ejidales y municipales, en particular limitando estrictamente y de manera pormenorizada los casos en que se puedan enajenar o entregar por cualquier título a particulares.

e) En cuanto a tierras comunales, normar la participación de las comunidades para asegurar que sean estas las que tomen las decisiones referentes a sus tierras.

#### **2.1.1.3.5.2. Resolución expedita de los conflictos de tierra**

Establecer y aplicar procedimientos judiciales o no judiciales ágiles para dirimir los litigios sobre tierra y otros recursos naturales (en particular arreglo directo y conciliación), teniendo en cuenta los compromisos del Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, establecer procedimientos que permitan.

- i) Definir fórmulas compensatorias en caso de litigios y reclamos de tierra en los que agricultores, campesinos y comunidades en situación de extrema pobreza han resultado o resultaren desposeídos por causas no imputables a ellos.
- ii) Restituir o compensar, según el caso al Estado, las municipalidades, comunidades o personas cuyas tierras hayan sido usurpadas, o que con abuso de autoridad hayan sido adjudicadas de manera anómala o injustificada.

Regularizar la titulación de las tierras de las comunidades indígenas y de los beneficiarios del Instituto Nacional de Transformación Agraria que poseen legítimamente las tierras otorgadas.

#### **2.1.1.3.5.3. Institucionalidad**

Para 1997, haber puesto en marcha una dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos sobre la tierra con cobertura nacional y con funciones de asesoría y asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas para hacer valer plenamente sus derechos y, entre otras, las siguientes:

- i) Asesorar y dar asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas y / o a sus organizaciones cuando así lo soliciten;

- ii) Intervenir en controversias sobre tierras a solicitud de parte para lograr soluciones justas y expeditas;
- iii) En el caso de litigios judiciales, otorgar asesoría y asistencia legal gratuita a los campesinos y/o sus organizaciones que lo soliciten;
- iv) Recibir denuncias sobre abusos que se cometan en contra de las comunidades, de las organizaciones campesinas y de los campesinos individuales y hacerlas del conocimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos y/o de cualquier otro mecanismo de verificación nacional o internacional.

#### **2.1.1.3.6. Registro de la propiedad inmueble y catastro**

Con base en lo dispuesto en el numeral 2.1.1.3.5, el Gobierno se compromete a promover cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. Asimismo, el Gobierno se compromete a iniciar, a más tardar en enero de 1997, el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral, empezando por zonas prioritarias, particularmente para la aplicación del numeral 34 sobre acceso a tierras Y otros recursos productivos.

#### **2.1.1.3.7. Protección laboral**

El Gobierno se compromete a promover una mejor participación de los trabajadores rurales en los beneficios del agro y una reorientación de las relaciones laborales en el campo. Pondrá particular énfasis en la aplicación a los trabajadores rurales de la política laboral definida en el capítulo correspondiente del presente acuerdo. Una política de protección laboral enérgica, combinada con una política de capacitación laboral, responde a una exigencia de justicia social. Es también necesaria para atacar la pobreza rural y estimular una transformación agraria hacia un uso más eficiente de los recursos naturales y humanos. En virtud de ello, el Gobierno se compromete a:

- a) Asegurar la vigencia efectiva de la legislación laboral en las áreas rurales.
- b) Prestar atención urgente a las prácticas abusivas de las cuales son víctimas los trabajadores rurales migrantes, mozos colonos y jornaleros en el contexto de la contratación por intermediario, medianía, pago en especie y uso de pesas y medidas. El Gobierno se compromete a adoptar sanciones administrativas y/o penales, contra los infractores.
- c) Promover las reformas de los trámites de reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones campesinas, con miras a agilizar y simplificar organizaciones de trabajadores rurales de 1975.

#### **2.1.1.3.8. Protección ambiental**

La riqueza natural de Guatemala es un valioso activo del país y de la humanidad, además de un valor cultural y espiritual esencial para los pueblos indígenas. El país cuenta con una diversidad biogenética y forestal cuya explotación irracional pone en riesgo un entorno humano que facilite el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible es entendido como un proceso de cambio en la vida del ser humano, por medio del crecimiento económico con equidad social y métodos de producción y patronos de consumo que sustenten el equilibrio ecológico. Este proceso implica respeto a la diversidad étnica y cultural, y garantía a la calidad de vida de las generaciones futuras.

En este sentido, y en congruencia con los principios de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, el Gobierno reitera los siguientes compromisos:

- a) Adecuar los contenidos educativos y de los programas de capacitación y asistencia técnica a las exigencias de la sostenibilidad ambiental;
- b) Dar la prioridad al saneamiento ambiental en la política de salud;
- c) Articular las políticas de ordenamiento territorial, y en particular la planificación urbana, con la protección ambiental;

d) Promover programas de manejo sostenible de los recursos naturales, generadores de empleo.

#### **2.1.1.3.9. Recursos**

Para financiar las medidas arriba mencionadas, y en consideración del carácter prioritario de la modernización del agro y del desarrollo rural, el Gobierno se compromete a incrementar los recursos del Estado destinado a ello, mediante, en particular:

#### **2.1.1.3.10. Impuesto territorial**

Se acordó que se promovería para el año 1997 la legislación y los mecanismos para la aplicación, en consulta con las municipalidades, de un impuesto territorial en las áreas rurales de fácil recaudación por dichas municipalidades. Refiere que el impuesto, del cual serán exentas las propiedades de pequeña superficie, contribuirá a desestimular la tenencia de tierras ociosas y la subutilización de la tierra. Indica que estos mecanismos en su conjunto no deberán incentivar la deforestación de tierras de vocación forestal.

Respecto al impuesto sobre tierras ociosas proponía establecer una nueva escala impositiva para el impuesto anual sobre tierras ociosas, que fije impuestos significativamente más altos a las tierras ociosas y / o subutilizadas de propiedad particular.

#### **2.1.1.4. Modernización de la gestión pública y política fiscal**

##### **2.1.1.4.1. Modernización de la administración pública**

La administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. Para ello, el Gobierno se compromete a:

#### **2.1.1.4.1.1. Descentralización y desconcentración**

Que corresponde en profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno central con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública. La descentralización debe asegurar la transferencia del poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional) para atender en forma eficiente las demandas del desarrollo socioeconómico y fomentar una estrecha interacción entre los órganos estatales y la población. Ello implica:

- i) Promover una reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo y de la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República y, en particular, del Decreto 586 de 1956, a fin de permitir la simplificación, descentralización y desconcentración de la administración pública;
- ii) Promover la descentralización 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.

#### **2.1.1.4.1.2. Fiscalización nacional**

Se refiere a reformar, fortalecer y modernizar la Contraloría General de Cuentas, entidad que dentro de sus fines principales debería ser velar por la seguridad presupuestaria en sentido amplio, generando políticas públicas que permitan que la misma sea un órgano del Estado que dentro de sus fines primordiales sea la prevención en la administración del uso de los recursos financieros públicos.

En cuanto a reformar la Contraloría General de Cuentas, a la fecha se han realizado algunos cambios a su ley orgánica y su reglamento; sin embargo, las mismas no han trascendido, debido que las reformas deben ir enfocadas, en qué esta institución cuente con un órgano superior a ella (aparte del Congreso de la República de Guatemala), de tal manera permita que existan criterios técnicos institucionales que orienten a los contralores en la ejecución de su trabajo, de tal manera evitar criterios

personales, lo cual esta dista sobre manera que sean criterios profesionales bien sustentados; de lo anterior resulta necesario al tenor de las tendencias relacionadas con el órgano contralor, respecto al tema de la Auditoría Preventiva, cuya relación principal (entre otras) es el análisis de riesgos (matriz de riesgos) en el acontecer de las operaciones y transacciones que realizan de acuerdo a su objeto de creación las instituciones o entidades del Estado.

Ahora bien, lo que se refiere a la Auditoría Detectiva cuando ya se han cometido errores o peor aún irregularidades (estas últimas conllevan al cometimiento de algún delito que encaje en las figuras de delitos administrativos y/o financieros establecidos en el Código Penal) y la Auditoría Correctiva, se refiere al seguimiento que se deba realizar en concordancia con las autoridades de las instituciones que hayan sido halladas y sancionadas oportunamente, a manera de evitar reincidencias.

#### **2.1.1.4.1.3. Profesionalización y dignificación de los servidores públicos**

El Estado debe contar con un personal calificado que permita el manejo honesto y eficiente de los recursos públicos. Para ello, es necesario:

- a) Establecer la carrera de servicio civil;
- b) Tomar las medidas legales y administrativas para asegurar el efectivo cumplimiento de la Ley de Probidad y Responsabilidades;
- c) Promover la sanción penal por actos de corrupción y mal manejo de recursos públicos.

#### **2.1.1.4.1.4. Política fiscal**

La política fiscal (ingresos y egresos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala, afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura

y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca.

#### **2.1.1.4.1.5. Política presupuestaria**

La política presupuestaria debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad, para lo cual se requiere de una política de gasto público enmarcada en los siguientes principios básicos:

- a) Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización;
- b) Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz. El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos;
- c) Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.

#### **2.1.1.4.1.6. Política tributaria**

La política tributaria debe concebirse en forma que permita la recaudación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que se enmarque en los siguientes principios básicos:

- a) Ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago;
- b) Ser universal y obligatorio;
- c) Estimular el ahorro y la inversión.

Asimismo, el Estado debe asegurar eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, a fin de fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y eliminar la evasión y defraudación fiscal.

#### **2.1.1.4.1.7. Meta de recaudación tributaria**

Teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, del desarrollo social y de la construcción de la paz, el Gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al producto interno bruto se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995.

#### **2.1.1.4.1.8. Compromiso fiscal**

Para avanzar hacia un sistema tributario justo y equitativo, el Gobierno se compromete a atacar el factor más grave de injusticia e inequidad en materia tributaria, a saber, la evasión y defraudación fiscal, especialmente en el caso de quienes debieran ser los mayores contribuyentes. Con miras a erradicar los privilegios y abusos, eliminar la evasión y la defraudación fiscal, así como aplicar un sistema tributario globalmente progresivo, el Gobierno se compromete a:

#### **2.1.1.4.1.9. Legislación**

Se refieren a:

- a) Promover una reforma al Código Tributario que establezca mayores sanciones a la evasión, la elusión y la defraudación tributarias, tanto para los contribuyentes como para los funcionarios encargados de la administración fiscal;
- b) Promover una reforma de la legislación tributaria con miras a eliminar las disposiciones que faciliten la evasión fiscal;

c) Evaluar y regular estrictamente las exenciones tributarias con miras a eliminarlos abusos.

#### **2.1.1.4.1.10. Fortalecimiento de la administración tributaria**

Fortalecer los mecanismos existentes de fiscalización y recaudación tales como control cruzado, número de identificación tributaria y crédito fiscal por retención del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado.

Simplificar y automatizar las operaciones de la administración fiscal;

Garantizar la correcta y rápida aplicación o devolución del crédito fiscal y sancionar severamente a quienes no reintegran al fisco el impuesto al valor agregado retenido.

Crear un programa especial dirigido a los grandes contribuyentes con el objeto de garantizar que cumplan debidamente sus obligaciones tributarias.

Poner en funcionamiento estructuras administrativas que específicamente atiendan los programas de recaudación y fiscalización del presupuesto de ingresos y la aplicación de las leyes tributarias correspondientes.

Fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos.

#### **2.1.1.4.1.11. Participación**

Propiciar que el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural contribuya a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

#### **2.1.1.4.1.12. Educación cívica**

Dentro de los programas de educación, continuar promoviendo el conocimiento, respeto y cumplimiento de las obligaciones tributarias como parte de la convivencia democrática.

#### **2.1.1.4.1.13. Cumplimiento de la política fiscal**

El incumplimiento de las obligaciones tributarias priva al país de los recursos necesarios para atender los rezagos sociales que afectan la sociedad guatemalteca.

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

### **2.2. Política nacional de seguridad**

Literalmente describe que “...se orienta para construir las condiciones para que las personas se sientan seguras, libres de violencia y temor, confiadas en alcanzar sus aspiraciones individuales y colectivas. Asimismo, tiene como fin integrar esfuerzos de todo el país en un propósito común: lograr el desarrollo integral, fortalecer la democracia y superar las desigualdades sociales, para edificar una “*Guatemala Segura y Próspera*”.

El éxito de esta política demanda que el Gobierno y los ciudadanos estén integrados para contener, enfrentar y neutralizar las amenazas y riesgos que generan la inseguridad y violencia, superando las causas estructurales y sociales que las motivan, dentro del marco legal e institucional y con el pleno respeto a los derechos humanos...”; refiere Ejes de transformación, que permitirán atender la problemática de seguridad que enfrenta el país, por medio de cinco lineamientos estratégicos: a) Institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad, b) Seguridad interior democrática, c) Seguridad exterior, d) Gestión de riesgos y defensa civil proactiva, y e) La inteligencia Estratégica del Estado.

La política enuncia y describe siete principios que son:

## **2.2.1. Principios de la Política Nacional de Seguridad**

### **2.2.1.1. Respeto al Estado de derecho**

Refiere al “...sistema de leyes e instituciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, organiza y fija límites al Gobierno, además de garantizar los derechos de las personas. Esta organización político-jurídica es el marco legal en el que descansan las obligaciones del Estado y el poder del imperio de la ley al que todos sus habitantes están sujetos, elementos que definen el Estado de derecho como el instrumento que guía la conducta de gobernantes y gobernados en una democracia...”

### **2.2.1.2. Observancia de los derechos humanos**

“...Los derechos humanos constituyen la razón de ser del Estado de derecho, que los observa y distingue como derechos interdependientes, indivisibles e inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. El Estado de Guatemala reconoce el Derecho internacional de los Derechos Humanos, el que determina las obligaciones que tienen los Gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos...”

### **2.2.1.3. Inclusión de género**

“...En el marco de la seguridad de la nación se asume el compromiso estatal de promover la equidad de género y el enfoque incluyente en el país. En tal sentido, se establece dicho principio en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las diferentes políticas sectoriales de seguridad, con énfasis en la reducción de niveles de violencia intrafamiliar femicidio, debido al incremento de acciones violentas contra las mujeres durante los últimos años.

#### **2.2.1.4. Respeto a la diversidad cultural**

Guatemala es un país caracterizado por su diversidad cultural, que se manifiesta con la presencia de diversos grupos étnicos, que se distinguen por su forma de vida, tradiciones, costumbres y creencias. La Política Nacional de Seguridad reconoce, respeta y asume la responsabilidad de asegurar su desarrollo y convivencia de acuerdo con su particular cosmovisión, dentro del Estado de derecho como una sola nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.

#### **2.2.1.5. Integración institucional**

“...establece cuatro ámbitos de funcionamiento: Seguridad Interior, Seguridad Exterior, Inteligencia de Estado y Gestión de Riesgos y Defensa Civil...”.

#### **2.2.1.6. Participación comunitaria**

“...requiere la participación y compromiso de todos los ciudadanos y los actores para la realización de programas planes y actividades. La solución de las problemáticas existentes en estas áreas no es posible con el solo esfuerzo de las instituciones estatales responsables y demanda la participación ciudadana, principalmente en el ámbito de la seguridad interior y la gestión de riesgos y defensa civil. Los objetivos y criterios específicos de esta participación ciudadana, serán definidos por las instituciones responsables, según su ámbito respectivo de actuación en las políticas sectoriales correspondientes”.

#### **2.2.1.7. Transparencia y rendición de cuentas**

“...Cada una de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad, en cumplimiento a la Ley correspondiente, a través de sus respectivas unidades de acceso a la información pública, garantizará e implementará el acceso a la información, con el fin de transparentar y rendir cuentas en la ejecución de sus políticas, planes y programas...” y

### 2.2.1.8. Gestión por resultados

Se sustenta en la planificación estratégica que contempla las prioridades de las instituciones de seguridad y justicia, al identificar y jerarquizar objetivos y acciones como actividad metodológica de apoyo al logro de los indicadores de gestión, centrados en el cumplimiento de los lineamientos estratégicos definidos en la Política Nacional de Seguridad en un tiempo determinado.

La efectividad institucional se enfoca en la evaluación formal y continua de los procesos, los servicios de apoyo, el cumplimiento de objetivos institucionales, y el manejo de los resultados obtenidos para su mejora continua. La misma se alcanzará en la medida que los funcionarios se responsabilicen por los resultados de su gestión, y las instituciones cumplan con los fines para las que fueron creadas y alcancen los objetivos establecidos en la presente política, en beneficio de la población. Lo anterior permitirá gestionar y evaluar las acciones de las organizaciones del Estado para atender las demandas de la sociedad.

La política refiere el marco legal, partiendo de la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes ordinarias que se refieren a la seguridad en su contexto.

Refiere la conceptualización y metodología, que está sustentada en los principios y normas contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, refiere la seguridad de la nación, seguridad democrática, esta Política Nacional de Seguridad, objetivos nacionales, amenazas, riesgos y vulnerabilidades.

La política enuncia el Eje de Transformación que a su vez establece los lineamientos estratégicos y orienta las acciones necesarias sustentadas en los principios de la política, estos son:

- ✓ **Socio-Humano.** La persona es el sujeto de esta política, considerando que la seguridad está relacionada con el desarrollo humano, con sus derechos

naturales, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad, para que pueda desenvolverse libre de amenazas a su vida, a sus bienes, con libertad e integridad.

- ✓ **Político-Económico.** Refiere del mejoramiento y ajuste del cuerpo legal que rige el sector de seguridad y justicia, para complementar las acciones necesarias para lograr los objetivos. El fortalecimiento del Estado facilitará el cumplimiento de sus fines y objetivos, particularmente en el marco de seguridad que propiciará las condiciones para incrementar la actividad económica, la inversión y la competitividad, que facilitará la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la disminución de las desigualdades sociales e indirectamente, la reducción de los índices de criminalidad.
- ✓ **Ambiente,** "...la protección de los recursos naturales: bosques, cuencas hídricas y fuentes de agua lacustres, pluviales y subterráneas, biodiversidad, zona marino-costera, patrimonio arqueológico y subsuelo; mediante la observación, la aplicación y modernización de normativas ambientales, que faciliten la protección y explotación de los recursos naturales sin producir conflictividad social ni afectar la salud de las personas".
- ✓ **Energía.** Refiere la dependencia de la generación por combustibles fósiles: petróleo y carbón que la hace vulnerable a la fluctuación de precios y disponibilidad del abastecimiento internacional.

Describe que es necesario incrementar y proteger la infraestructura y los recursos naturales, que garanticen el desarrollo de la matriz energética nacional, para fortalecer la independencia energética, mejorar la actividad económica y calidad de vida de la población.

- ✓ **Geoestratégico.** Se refiere a la posición geográfica de Guatemala, la cual le permite tener acceso al Océano Pacífico y Mar Caribe; su cercanía con el mercado más grande del mundo integrado por los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los países del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico; le brinda la oportunidad de desarrollar una infraestructura logística, energética y de turismo, para fortalecer su

economía. En igual forma, su posición geográfica, presenta condiciones de vulnerabilidad ante los fenómenos provocados por el cambio climático: huracanes, inundaciones, incendios y erupciones volcánicas; así como actividades del narcotráfico, trata de personas y tráfico de armas, municiones y explosivos.

- ✓ **Tecnología.** La tecnología como conjunto ordenado de instrumentos, conocimientos, procedimientos y métodos, debe estar al servicio del país, de manera que colabore en la consecución de los objetivos nacionales. En el campo de la seguridad, cobra especial relevancia para la convivencia pacífica, la tranquilidad y la estabilidad nacional, así como en la prevención de situaciones de emergencia o desastres, apoyo al Sistema de Seguridad y Justicia para prevenir y mitigar, con productos y sistemas de alta tecnología.

Es una condición necesaria para el desarrollo humano el uso de tecnologías modernas para asegurar el suministro de servicios competitivos y alimentarios. La competitividad tiene que estar basada en el progreso técnico y la innovación, por medio de alianzas estratégicas encaminadas a la investigación que conduzca a la generación de productos que nos permitan alcanzar en el menor tiempo posible el desarrollo nacional.

- ✓ **Alimentación.** Guatemala es un país de vocación forestal; no obstante, la mayoría de su territorio es utilizado para el cultivo de productos de agro-exportación, ganadería y agricultura de subsistencia. En lo que respecta a la agricultura de subsistencia, la mayoría de la población rural presenta altos niveles de pobreza y malnutrición. En tal sentido, es fundamental coordinar esfuerzos públicos y privados, así como de organismos internacionales con el fin de garantizar la producción y disponibilidad de alimentos, que permita a toda persona el acceso a la alimentación en cantidad y calidad con pertinencia cultural, haciendo énfasis en los miembros más vulnerables: personas de la tercera edad, mujeres, niños, para mantener vida saludable y activa.

Mediante la generación de condiciones de seguridad comunitaria, ciudadana y pública se mejorará la inversión nacional e internacional para generar fuentes de empleo en las áreas rurales que permitan aumentar la capacidad productiva y adquisitiva de la población para superar la crisis alimentaria que provoca malnutrición principalmente en las comunidades afectadas por sequías permanentes y pobreza extrema.

- ✓ **Inteligencia.** Resulta imprescindible para la efectividad de esta política y del Sistema Nacional de Seguridad, el desarrollo cualitativo y profesional del Sistema Nacional de Inteligencia. Hacerlo una realidad permitirá al Estado disponer por medio de la información oportuna, veraz y pertinente, con la obtención de información, análisis y transformación en un producto útil sobre las amenazas, riesgos y vulnerabilidades. Lo anterior ayudará a desarrollar de manera eficiente y eficaz los ejes de transformación y fortalecer las capacidades del Estado de salvaguardar a las personas, instituciones y la información sensible contra agentes hostiles, que pretendan obstaculizar el logro de los objetivos nacionales.

### **2.3. Plan Estratégico de Seguridad de la Nación**

Haciendo un recorrido de lectura y análisis relacionado con el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, se observa que el documento hace mención conceptual de los aspectos relacionados con la Política Nacional de Seguridad; sin embargo, se podría concluir que su principal aspecto es el tema de Seguridad Humana, mas no la Seguridad Económica del país, no refiere con qué recursos presupuestarios y/o financieros se contará para cumplir con los programas y proyectos descritos en este Plan Estratégico.

### **2.4. Agenda nacional de riesgos y amenazas**

En la observación y análisis del referido instrumento, cabe indicar la relación con el tema de tesis respecto a la amenaza de contrabando y defraudación aduanera,

respecto a la obtención de recursos financieros que permitan el cumplimiento de las metas como sociedad y por ende la disminución de riesgos al respecto.

En el Capítulo IV de la presente investigación, en relación con el tema del presupuesto se realizan análisis relacionados con los presupuestos, partiendo del año 1996 cuando fueron firmados los Acuerdos de Paz al año 2015 y se realiza una proyección al 2016 considerando la tendencia que se observa en los veinte años.

## **CAPÍTULO III**

Después de abordar los temas del Desarrollo Humano como parte fundamental de la seguridad humana y dado que esto último resulta posible, siempre y cuando existan recursos financieros, y que desde luego dichos recursos puedan brindarse mediante la participación consciente de la sociedad y las instituciones en el uso del concepto y caracterización de la seguridad presupuestaria. Es importante agregar otro elemento que se considera trascendental para lograr una mejor sociedad, garantizando la participación sin ninguna excepción, de la misma de forma general y de quienes ejercen el Gobierno, no importando la periodicidad del partido político oficial que se encuentre en el ejercicio, sino que teniendo reglas claras de una visión de país y no de partido político alguno o de políticos del momento.

Por lo anterior, en este capítulo se aborda el tema del pacto fiscal, hasta el día de hoy en Guatemala inexistente.

### **3. Pacto Fiscal**

#### **3.1. Breve historia y principales actores**

Los orígenes del Pacto Fiscal en Guatemala se encuentran en los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria que identificó varios compromisos de política fiscal. El Gobierno del presidente Arzú no cumplió con las metas previstas en los Acuerdos, y de ahí que la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) y que concibiera el Pacto Fiscal como el recurso que le permitiría al Estado retomar el camino de las metas tributarias trazadas. El Pacto Fiscal buscaba la concertación social para “neutralizar, o al menos minimizar, el poder de veto de importantes sectores económicos, sociales y políticos y subsanar la relativa debilidad del Gobierno frente a estos sectores”.

El proceso del Pacto Fiscal tuvo su inicio formal con la aprobación del documento de recalendarización del cumplimiento de la meta tributaria de los Acuerdos de Paz, en octubre de 1998. Ahí se contempló elevar la carga tributaria al 12% en el año 2002 y realizar acciones de corto plazo con el propósito de mantener el crecimiento gradual de la carga tributaria. El proceso de concertación debía ser promovido conjuntamente por el Gobierno y la CAAP. Para lograrlo se convocó a un Foro Nacional para el Pacto Fiscal, cuyo objetivo era recoger opiniones y consensos de la sociedad civil. El primer paso hacia la concertación lo dio la CAAP cuando integró en marzo de 1999, la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), la cual estuvo conformada por Arturo Montenegro, Lizardo Sosa, Richard Aitkenhead, Alma Quiñónez y Juan Alberto Fuentes Knight (Secretario Ejecutivo), y tuvo como asesores a Eduardo Weymann y Pablo Schneider. Esta comisión se encargó de la elaboración de una propuesta base para la concertación del Pacto Fiscal. En diciembre de 1999, la CPPF entregó el informe “Hacia un Pacto Fiscal” en la Comisión de Acompañamiento de 1999. Coordinador: Arnoldo Noriega, por Gobierno: Raquel Zelaya y Gustavo Porras, por URNG: Pablo Monsanto y Arnoldo Noriega, Por MINUGUA: Jean Arnault, Ciudadanos Notables: Rodolfo Orozco, Eduardo González, Manuel Salazar y Héctor Centeno. Comisión de Acompañamiento de 2000. Coordinador: Arnoldo Noriega, por Gobierno: Rubén Calderón (SEPAZ) y Edgar Gutiérrez, Miembros ex officio del Gobierno durante el PF: Manuel Maza Castellanos y Pluvio Mejicanos, por MINUGUA: Juan Pablo Corlazzoli y Alex Segovia. Ciudadanos Notables: Rodolfo Orozco, Eduardo González, Manuel Salazar y Héctor Centeno.

A mediados de febrero de 2000, la CAAP convocó a 75 organizaciones a participar en el proceso de concertación por medio de comentarios y propuestas al documento base. La comisión recibió 46 propuestas suscritas por 131 organizaciones. Por primera vez se sometía una política fiscal a una discusión amplia y participativa.

A partir de la revisión de las propuestas se identificaron convergencias y divergencias. La CAAP, mediante un proceso de discusión y negociación, logró un consenso global sobre los compromisos que debía incluir el Pacto Fiscal. En mayo se instaló el Foro

Nacional para el Pacto Fiscal, con la participación de todas las instituciones. El 25 de mayo del 2000, el pacto fue suscrito por más de 130 organizaciones, en presencia de los presidentes de los tres poderes del Estado (el CACIF, por su parte, había pedido al Congreso que antes de pensar en aumentar la tasa impositiva, deberían buscarse los mecanismos para hacer más eficiente la recaudación fiscal y propuso que para aumentar el ingreso tributario se formalizara la economía subterránea). La relevancia del documento radica en que fue producto de un amplio consenso entre el Gobierno y la sociedad civil, en un esfuerzo que no tenía precedente y que constituía la base para una política fiscal integral de largo plazo.

### **3.2. Contexto político**

- Durante el Gobierno de Alfonso Portillo se propuso a otros partidos políticos (principalmente al opositor partido de izquierda, Alianza Nueva Nación [ANN]) un Pacto de Gobernabilidad para cumplir con su plan de Gobierno, enmarcándose a los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz.
- A lo largo del 2001, se dieron movilizaciones de diversas organizaciones populares en protesta por el incumplimiento de las promesas electorales en el terreno social y la subida a finales de julio del Impuesto del Valor Agregado (IVA) del 10% al 12%.
- En febrero de 2001 la Junta Monetaria del Gobierno intervino 3 bancos comerciales declarados en quiebra, que fueron: el Empresarial, el Metropolitano y el Promotor, en una operación de recapitalización que costó al Banco de Guatemala USD 190 millones al cambio.
- Los informes negativos sobre la situación del desarrollo humano en Guatemala, según los cuales, tanto el Banco Mundial como la ONU indicaron que el 56% de la población era pobre y el otro 27% lo era en grado extremo (es decir, que disponía de una renta diaria igual o inferior a USD 1.00). Más allá de la fría estadística, esta información visibilizó la muerte de hambre o por enfermedades relacionadas con la desnutrición de decenas de niños de la etnia chortí en los municipios de Camotán y Jocotán ambos del

departamento de Chiquimula, una zona además castigada por el Huracán Mitch en octubre de 1998 y afectada por una pertinaz sequía que destruyó las plantaciones de subsistencia principalmente de frijol y maíz.

### **3.3. Retos enfrentados**

Los problemas comenzaron a interponerse cuando en 2000 se instauró el nuevo Gobierno de Alfonso Portillo como Presidente del Ejecutivo y del general Efraín Ríos Montt como Presidente del Congreso. El régimen político recién instalado tuvo agrietamientos internos desde el inicio, sin que ningún grupo tuviera una clara hegemonía sobre los demás, situación que resultó ser muy perjudicial para la continuación del proceso del Pacto Fiscal e impidió, finalmente, su aprobación e implementación.

Para algunos funcionarios del Gobierno de Portillo, dejar pasar una iniciativa como el Pacto Fiscal, resultado de consenso y acuerdo del liderazgo nacional, sentaba un mal precedente pues podría restar el poder que no se quería compartir.

Por otra parte, si bien se había tenido éxito en la definición de los principios y las orientaciones, la nueva negociación tocaba cuestiones muy espinosas como, por ejemplo, la importancia relativa que tendrían los impuestos directos e indirectos y cuáles exenciones tributarias debían eliminarse. No obstante, pudo alcanzarse consenso en cuanto a medidas tributarias concretas conducentes a alcanzar la meta de la carga tributaria del 12%, lo que quedó plasmado en el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia. El Acuerdo incluía los consensos alcanzados en cuanto al fortalecimiento de la administración tributaria, medidas para combatir la evasión fiscal y el contrabando, la reducción de deducciones y exoneraciones vigentes, el incremento del IVA de 10 a 12%, el incremento de la tasa máxima del ISR del 25 al 3%, la creación de algunos otros impuestos, el incremento de los salarios mínimos y las disposiciones para implementar un programa de gasto público prioritario.

### **3.4. Principales avances**

El Decreto 32-2001 reformó la ley del IVA, modificando su tasa del 10% al 12%. En el preámbulo la ley recuerda el documento de concertación producto del Pacto Fiscal, en donde se acordó la modificación de tarifas de algunos impuestos, entre ellas la del IVA. De esta manera, el Gobierno de Alfonso Portillo cumplía, a su modo, con los compromisos adquiridos en el Pacto Fiscal. Como consecuencia del incremento de los ingresos tributarios por la modificación de la tasa del IVA, la carga tributaria fue del 10.6% del PIB en el año 2002.

#### **3.4.1. Propósito**

Llegar a un pacto político entre el Estado y diferentes sectores sociales con el fin de “legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga necesaria para su funcionamiento”.

#### **3.4.2. Alcances**

Con la aprobación del documento de recalendarización del cumplimiento de la meta tributaria de los Acuerdos de Paz, en octubre de 1998, se contempló elevar la carga tributaria al 12% en el año 2002 y realizar acciones de corto plazo con el propósito de mantener el crecimiento gradual de la carga tributaria. El 25 de mayo del 2000, el Pacto Fiscal fue suscrito.

#### **3.4.3. Resultados**

El Pacto Fiscal constituyó un notable ejercicio de construcción de consenso, el cual fue suscrito por más de 130 organizaciones en presencia de los Presidentes de los tres poderes del Estado.

#### **3.4.4. Seguimiento y compromisos**

Después de la firma del Pacto Fiscal, se integró la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF) con el propósito de apoyar a la CAAP en la verificación de los compromisos logrados. El 20 de junio de 2000, sectores de la sociedad civil (CACIF y el Colectivo de Organizaciones Sociales) suscribieron el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia, que propuso una reforma tributaria (medidas administrativas, reformas a la legislación), la implementación de un programa de reactivación económica y social y otro de gasto público prioritario. Sin embargo, el Gobierno no participó en este proceso de negociación y presentó al Congreso su propio paquete de reforma tributaria antes de la suscripción del Acuerdo político. Esta medida socavó la implementación del Pacto Fiscal. Con el propósito de conciliar ambas iniciativas, se inició una nueva ronda de negociaciones dirigida por el Vicepresidente de la República, Francisco Reyes López, en la cual participaron los signatarios del Acuerdo Político y representantes del Legislativo y Ejecutivo. En esta etapa la discusión se centró en el tema tributario, dejando de lado los demás aspectos del pacto. Finalmente, al no alcanzar un acuerdo entre las partes, el proceso de negociación se rompió.

La propuesta fiscal que el Ministro de Finanzas, Manuel Maza Castellanos, con la anuencia del presidente Portillo, envió al Congreso un día antes de la firma del Acuerdo político, incluía la ley del impuesto sobre aguardientes y bebidas alcohólicas y la ley de supresión de privilegios y beneficios fiscales, de ampliación de la base imponible y de regularización tributaria. La última halló en los principios y compromisos del Pacto Fiscal y los Acuerdos de Paz la justificación para las medidas que propuso, destinadas a ampliar la base imponible y aumentar así la carga tributaria. El Decreto 44-2000 reformó siete leyes (pasajes aéreos, circulación de vehículos, ley orgánica del INGUAT, ISR, timbres fiscales y papel sellado, IVA, productos financieros) y encomendó a la SAT la realización de un censo fiscal para actualizar el registro tributario, que debería llevarse a cabo en los tres años siguientes.

### **3.4.5. Convocantes/ facilitadores**

Para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en su conjunto se creó la Comisión de Acompañamiento, integrada por personalidades de diferentes sectores de la sociedad guatemalteca), conformada por José Alejandro Arévalo, Ministro de Finanzas), Arnoldo Noriega y Jorge Soto de la URNG, Gustavo Porras, Anabella De León, Raquel Zelaya y Eduardo González, Gert Rosenthal, Jean Arnault, Rodolfo Orozco y Manuel Tetzaguic. Del seno de esta Comisión partió la iniciativa de promover la concertación de un Pacto Fiscal y, para el efecto, se integró la denominada Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal. Esta tendría a su cargo la realización de los estudios técnicos correspondientes, así como efectuar una amplia consulta a los distintos sectores de la sociedad, cuyos puntos de vista quedarían reflejados en el documento de propuesta.

La propuesta de la Comisión Preparatoria fue sometida a la consideración de la sociedad civil, para lo cual la Comisión de Acompañamiento hizo la convocatoria correspondiente a cerca de 150 organizaciones e instituciones.

### **3.4.6. Perfil de los participantes**

Organizaciones e instituciones: cámaras empresariales, sindicatos, pequeños y medianos empresarios, cooperativas, iglesias, ONG, organizaciones campesinas, de indígenas y de mujeres, universidades y centros de investigación.

#### **Fases del Proceso**

- Propuesta presentada por la Comisión Preparatoria.
- La propuesta de la Comisión Preparatoria fue sometida a la consideración de la sociedad civil, para lo cual la Comisión de Acompañamiento hizo la convocatoria correspondiente a cerca de 150 organizaciones e instituciones.

- Una comisión técnica examinó las propuestas recibidas e identificó los principales puntos de coincidencia y de desacuerdo.
- La Comisión de Acompañamiento realizó un trabajo de acercamiento de las propuestas presentadas por las Cámaras empresariales y las organizaciones sociales.
- El paso siguiente fue celebrar un Foro Nacional del Pacto Fiscal en el cual participaron todas las organizaciones que habían hecho propuestas;
- Suscripción del Pacto Fiscal.

### **3.4.7. Metodología**

- La propuesta que presentó la Comisión Preparatoria no se limitó a la reforma tributaria sino abordó de manera integral el conjunto de las finanzas públicas, a saber: gasto público, administración tributaria, deuda pública, déficit fiscal, patrimonio público, transparencia y descentralización. Otro aspecto muy importante de la propuesta fue que no se circunscribió al corto plazo, sino estaba orientada hacia principios y compromisos con visión de mediano y largo plazos.
- La propuesta de la Comisión Preparatoria fue sometida a la consideración de la sociedad civil, para lo cual la Comisión de Acompañamiento hizo la convocatoria correspondiente a cerca de 150 organizaciones e instituciones. En respuesta a la convocatoria, la Comisión recibió 48 propuestas en representación de 131 organizaciones.
- Con base en lo anterior, una comisión técnica examinó las propuestas recibidas e identificó los consensos y disensos en cuanto a los contenidos. Pero, además, en cuanto a los disensos, se establecieron procedimientos para continuar su tratamiento y acuerdo. Para eliminar distancias entre las posiciones encontradas, la Comisión de Acompañamiento realizó un trabajo de acercamiento de las propuestas presentadas por las cámaras empresariales y las organizaciones sociales. El paso siguiente fue

celebrar un Foro Nacional del Pacto Fiscal en el cual participaron todas las organizaciones que habían hecho propuestas. Fue así como se llegó a acuerdos finales y a la suscripción del Pacto Fiscal por más de 100 organizaciones.

### **3.4.8. Lecciones aprendidas**

Desde el inicio, se hizo un pacto con la prensa nacional para el manejo de la información que consistía en mantener informados a los distintos medios, sin que participaran directamente en las sesiones de trabajo, con el propósito de no interferir y desviar la atención del proceso.

El año 1999 fue un año electoral y, debido a ello, algunos pensaron que no sería conveniente iniciar un proceso de diálogo y búsqueda de consensos. Sin embargo, el contexto electoral abrió la posibilidad de que se tratara de una decisión de Estado y no necesariamente como el Pacto Fiscal de un Gobierno determinado.

La negociación política fue un eje permanente en el proceso de elaboración, aprobación y suscripción del Pacto Fiscal. La preparación de un documento base a todas las organizaciones sociales, empresariales y políticas fue un acierto importante que abrió la oportunidad para que todos los sectores se pronunciaran. Además, el acompañamiento permanente de un equipo técnico fue indispensable.

El Pacto requería tanto habilidades y capacidades políticas como técnicas.

La firma del Pacto Fiscal en el año 2000 fue un hito en el camino hacia una política fiscal integral y de largo plazo y representó uno de los consensos más importantes alcanzados en la implementación de los Acuerdos de Paz.

El avance en el cumplimiento del Pacto Fiscal y del Acuerdo Político se vio complementado con la aprobación de un importante conjunto de medidas legales para

fortalecer la capacidad sancionatoria del Estado ante la evasión fiscal y luchar contra la corrupción”<sup>24</sup>.

### 3.5. Política fiscal

“La Política Fiscal tiene su origen con las acciones propuestas por John Maynard Keynes”, de intervención del Estado en la economía, la que sugiere teorías innovadoras. Por ejemplo:

- ✓ Keynes discrepa de la Ley de Say, que es un principio económico liberal. “Toda oferta crea su propia demanda”. Este principio presupone que un individuo ofrece o aplica su fuerza de trabajo, cuando tiene previsto satisfacer una necesidad o demandar un bien, funciona en una economía de trueque, no monetaria y de acumulación originaria de capital, pero en una economía monetarista con gran división del trabajo no se cumple, ya que no puede haber equilibrio económico si existe mucho paro, por lo tanto, no hay estabilidad económica.
- ✓ Cree que el Estado es quien debe intentar resolver el problema del paro (a diferencia de los clásicos y los monetaristas, que creen que se soluciona por sí solo). Para hacerlo, el Estado tiene que controlar la demanda agregada a través de la política fiscal (política keynesiana).
- ✓ El Estado de pleno empleo es algo transitorio, y la economía es fluctuante, principio económico liberal, contrario a lo que piensa Keynes, el Estado debe buscar el equilibrio económico.

---

<sup>24</sup>[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1N2\\_3NQLurMJ:cms.fideck.com/userfiles/onu.org.gt/hector.morales/Pacto%2520Fiscal.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=gt; consulta 30-07-2016.](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1N2_3NQLurMJ:cms.fideck.com/userfiles/onu.org.gt/hector.morales/Pacto%2520Fiscal.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=gt; consulta 30-07-2016.)

Estas teorías revolucionarias dieron comienzo a la macroeconomía como ciencia”<sup>25</sup>. “Un breve recorrido en la historia de la política fiscal de los últimos treinta años, desde la crisis de la deuda hasta un esquema de mayor intervención estatal, constituye un buen marco referencial para entender la crónica debilidad financiera del Estado. En la década de los 80 del siglo XX, como parte de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se aprobó un paquete de reformas que, al exonerar al sector agro exportador, introducían el impuesto al valor agregado (IVA) por un 10%, reducido posteriormente al 7%. Con la llegada en 1986 del primer Gobierno civil electo democráticamente, surge el Programa de Reordenamiento Económico y Social, de corto plazo, que propuso fortalecer la estructura tributaria, racionalizar los incentivos fiscales, sistematizar normas de control y recaudación y concienciar a los contribuyentes sobre sus obligaciones tributarias. Además, en la Constitución Política de la República se planteó un nuevo rol del Estado.

En la búsqueda del fortalecimiento fiscal, a inicios de los 90 del siglo XX, se aprobó una reforma tributaria que constituye la base del sistema tributario actual. El Estado recurrió a un impuesto extraordinario y a la emisión de bonos del tesoro de emergencia económica para atender necesidades de educación, salud, infraestructura, seguridad y deuda externa. Durante el primer quinquenio de los 90, las contracciones y expansiones del producto interno bruto (PIB) estuvieron acompañadas por la carga tributaria y el gasto público, lo cual puso de manifiesto el carácter pro cíclico de la política fiscal. Con la firma de los Acuerdos de Paz, en 1996, la política fiscal adquiere una relevancia especial para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte del Estado.

Se propuso organizar el sistema tributario como justo, equitativo y globalmente progresivo, universal y obligatorio, y estimular el ahorro y la inversión. Se fijó incrementar la carga tributaria por lo menos en un 50% respecto a la de 1995, es decir, alcanzar un 13.2% del PIB para 2008. En 1998 se inicia el proceso de negociación de un Pacto fiscal que se suscribió en 2000 y retomó el espíritu de los Acuerdos de Paz,

---

<sup>25</sup> Vásquez Gómez, Hugo René; Lecciones de Introducción a la Economía, Parte I, 2014, Pág. 121-122.

incluyendo seis componentes: fortalecimiento de la administración tributaria y el combate a la evasión y el contrabando; revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales; fortalecimiento de los ingresos tributarios; garantías de cumplimiento del salario mínimo en zonas urbanas; puesta en marcha de un programa de reactivación económica y social, para el estímulo del crecimiento y el desarrollo social; e implementación de un programa de gasto público de junio de 2000 a junio del año siguiente, con el objeto de consolidar el proceso de paz, el desarrollo social y la reactivación económica.

En la primera década del nuevo siglo, entre 2003 y 2006, hubo esfuerzos por parte del Estado para retomar el Pacto Fiscal. Se creó una Comisión Técnica del Pacto Fiscal (CTPF), que propuso una reforma tributaria aprobada en 2004. Se sustituyó el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) por el impuesto extraordinario y temporal en apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), y se incrementó la recaudación del Impuesto sobre la Renta (ISR). En enero de 2008, el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz formuló una propuesta de modernización fiscal en Guatemala que retomaba el espíritu de los Acuerdos en materia de política fiscal.

Durante 2009, en el marco del Programa de Emergencia y Reactivación Económica, se planteó una propuesta de reforma fiscal para obtener recursos adicionales para las municipalidades, la educación, la salud, el desarrollo rural y la seguridad. Los objetivos de esta reforma que fue modificada en más de una ocasión en 2010, aún siguen pendientes de aprobación.

En conclusión, la historia fiscal de Guatemala ha estado marcada por una serie de esfuerzos estatales con resultados parciales que no han permitido fortalecer ampliamente la estructura tributaria ni la capacidad recaudatoria, debilitando el accionar de la política fiscal en beneficio del bienestar social”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> [http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2012/03/g7TSDY4CEa02guatemala\\_73.pdf](http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2012/03/g7TSDY4CEa02guatemala_73.pdf); consulta 23-07-2016.

Adicionado a lo anterior las magnitudes extremas de corrupción y abuso tanto de funcionarios públicos y empresarios, en donde lamentablemente se ha agudizado cada vez más la ampliación de riesgos, por falta principalmente de principios y valores éticos que deben ser obtenidos desde la base de la sociedad, que le corresponde a la familia, la falta técnica de controles internos fiscales, financieros y legales dentro de las Instituciones públicas y privadas, que desembocan en el cometimiento de fraudes que brevemente se convierten en delitos que convergen a tipos penales y que como tal están tipificados en las leyes penales del país, siendo preocupante que cada vez aparecen nuevos tipos penales que aún no están contemplados en los cuerpos legales mencionados.

Según Frédéric Bastiat en su libro *La ley* "...Recibimos de Dios el don que contiene todos los dones: La Vida -física, intelectual y moral- (se agregaría espiritual). Pero la vida no se sostiene a sí misma".

Quien nos la dejó en nosotros la tarea de mantenerla, desarrollarla y perfeccionarla. Para ello, Dios nos enriqueció con un conjunto de facultades maravillosas y nos sumergió en un ambiente de elementos diversos. Mediante la aplicación de nuestras facultades a esos elementos se realiza el fenómeno de apropiación o asimilación, y por medio de ese fenómeno la vida recorre el círculo que le ha sido asignado. Existencia, facultades, asimilación, en otras palabras, persona, libertad, propiedad. He allí al hombre.

Fuera de toda sutileza demagógica, estos tres conceptos son anteriores y superiores a toda legislación humana. La existencia de la persona, de la libertad y de la propiedad no se deriva de las leyes promulgadas por los hombres. Por el contrario, **debido a la preexistencia de la persona, la libertad y la propiedad, los hombres promulgan leyes.** (El subrayado es propio).

¿Qué es, entonces, la ley? He contestado a esta interrogante en otra parte. La ley es la

organización colectiva del derecho individual de legítima defensa. La naturaleza -Dios- confiere a cada uno de nosotros el derecho de defender su persona, su libertad y su propiedad, puesto que son estos los tres elementos constitutivos o conservadores de la vida, elementos que se completan entre sí, de tal forma que la comprensión de cada uno requiere la conciencia de los otros dos. En efecto, nuestras facultades son una prolongación de nuestras facultades...".

### 3.5.1. Definición de política fiscal

Según el economista Lic. Hugo René Vásquez Gómez, en su libro *Lecciones de introducción a la economía, Parte I*, se refiere a acciones económicas que configuran el presupuesto del Estado, y sus componentes, el gasto público, los ingresos públicos (impuestos), los empréstitos públicos, el crédito público, amortizaciones de la deuda, como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica.

También la política fiscal “se puede definir como el uso del gasto público y la recaudación de impuestos para influir en la economía.

|                       |  |  |  |   |   |
|-----------------------|--|--|--|---|---|
| <b>PF expansiva</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Aumento del gasto público</li> <li> • Bajada de impuestos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Renta disponible</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Consumo</li> <li> • Inversión</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Demanda agregada</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Producción</li> <li> • Empleo</li> <li> • Precios</li> </ul> |
| <b>PF contractiva</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Aumento de impuestos</li> <li> • Bajada del gasto público</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Renta disponible</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Consumo</li> <li> • Inversión</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Demanda agregada</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li> • Producción</li> <li> • Empleo</li> <li> • Precios</li> </ul> |

La política fiscal puede ser contrastada con el otro tipo principal de la política económica, la [política monetaria](#), que intenta estabilizar la economía mediante el control de las tasas de interés y la oferta de dinero. Los dos principales instrumentos de la política fiscal son el [gasto público](#) y los impuestos. Los cambios en el nivel y la composición de los impuestos y el gasto público pueden influir en las siguientes variables en la economía:

- La demanda agregada y el nivel de [actividad económica](#)
- El patrón de asignación de recursos
- La distribución de los ingresos.

### 3.5.2. Teorías de la política fiscal

“Algunos conceptos que intervienen en la teoría de Keynes son:

- Efecto multiplicador:

Esto significa que ante la ausencia de inversión privada el Estado debe compensar la insuficiencia de inversión, para generar un efecto multiplicador en el ingreso nacional. Significa que esa inversión genera empleo, ingreso a las familias, para que demanden bienes y servicios, que las empresas privadas deben producir y por lo tanto emplearán más fuerza de trabajo y generarán más ingresos.

- Propensión marginal al consumo:

Este concepto sirve para medir en cuanto de ingreso nacional se convertirá una inversión inicial, porque ayuda a determinar cuántas veces rotará una inyección original de capital a la economía, se dice que en cuanto mayor es la propensión, mayor es el multiplicador, por lo tanto, su efecto es distinto en diferentes países.

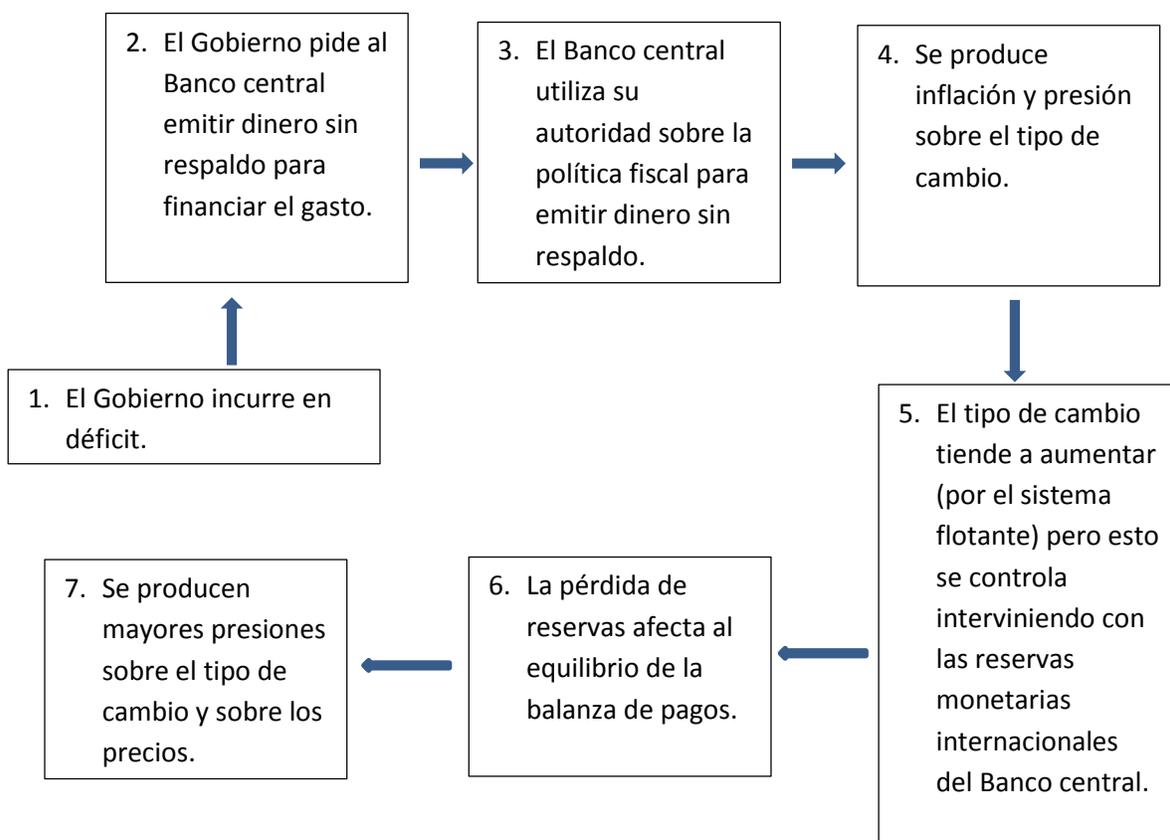
- Oferta agregada Keynesiana:

Con un tramo horizontal (tramo keynesiano), Keynes asume que los factores productivos (infraestructura productiva) solo varía en el mediano y largo plazo, por lo que esta es determinada y se debe perseguir que la demanda agregada se iguale a la oferta agregada, para mantener el equilibrio económico, por lo cual es necesario que el Estado genere demanda agregada (gasto público).

### 3.5.3. Tipos de política fiscal

La política fiscal se refiere al efecto global de los resultados del presupuesto en la [actividad económica](#). Las tres posiciones o tipos de la política fiscal son: **expansiva, contractiva y neutral**:

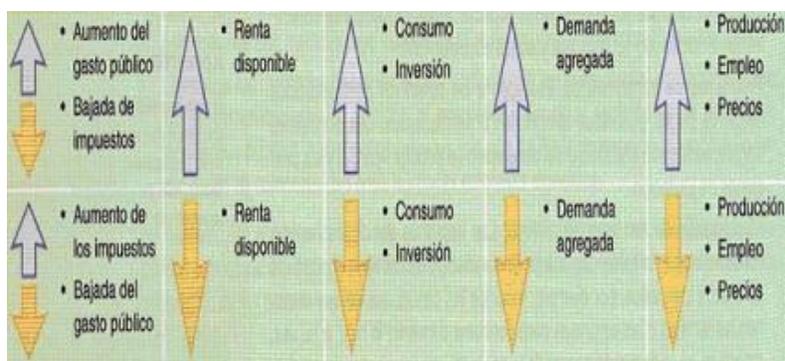
#### 3.5.3.1. Política fiscal expansiva



Una **Política fiscal expansiva** implica un aumento neto del [gasto público](#) ( $G > T$ ) a través de aumentos en el [gasto público](#) o una menor [recaudación fiscal](#) o una combinación de ambos. Esto dará lugar a un [déficit presupuestario](#) mayor o un menor superávit. Política fiscal expansiva se asocia generalmente con un [déficit fiscal](#).

### 3.5.3.2. Política fiscal restrictiva o contractiva

Una **Política fiscal restrictiva o contractiva** ( $G < T$ ) se produce cuando el gasto neto del Gobierno se reduce ya sea a través mayor [recaudación fiscal](#) o reducción del [gasto público](#) o una combinación de los dos. Esto llevaría a un [déficit fiscal](#) menor o un mayor superávit o bien un superávit generando para el Gobierno un presupuesto equilibrado. La política de contracción fiscal se asocia generalmente con un superávit. La idea de utilizar la política fiscal para luchar contra la recesión fue presentada por John Maynard Keynes en la década de 1930, en parte como respuesta a la Gran Depresión.



### 3.5.3.3. Política fiscal neutral

Una postura neutral de la política fiscal implica un presupuesto equilibrado en el que  $G = T$  ([gasto público](#) = ingresos fiscales). “El gasto gubernamental es financiado íntegramente por los ingresos fiscales y en general los resultados del presupuesto tienen un efecto neutro en el nivel de [actividad económica](#)”<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/macroeconomia/politicafiscal.htm>; consulta 26-07-2016.

“La política fiscal (también, denominado Finanzas Públicas) es una política económica que usa el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica (y entrar en déficit o superávit, según convenga). Por lo tanto, es una política en la que el Estado participa activamente, a diferencia de otras como la política monetaria.

La política fiscal comprende las decisiones de ingresos y gastos que adopta el Gobierno con el fin de incidir sobre el desempeño de la economía. Es también la que establece el Gobierno central en todo lo referente a la recaudación de impuestos.

El Estado, a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, tiene como función la redistribución del ingreso nacional, hacia la satisfacción de necesidades que las personas de menores ingresos no pueden cubrir con sus propios recursos. Esta redistribución es un hecho innegable, pero no suficiente para llenar la brecha entre los bajos ingresos y las necesidades básicas insatisfechas de la población, pues una porción exorbitante del producto total se destina a gastos militares, objetivos improductivos y desvíos para actos de corrupción; tanto la política fiscal como la política monetaria, cambiaria y crediticia deberían coadyuvar a un crecimiento económico cuyo producto debería beneficiar a la población en general.

La tributación es el hecho económico de que justifica la necesidad de obtener recursos para financiamiento sostenible del gasto público, destinado a asegurar que el Estado cumpla con las funciones establecidas en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz.

La tributación que recibe el Estado puede ser de dos tipos:

- Impuestos directos
- Impuestos indirectos

#### **3.5.4. Impuestos directos.**

La característica principal de este tipo de tributación es que recae directamente en la renta, patrimonio o riqueza de las personas o empresas y no pueden ser transferidos

hacia terceros. Tal es el caso del Impuesto Sobre la Renta ISR o el Impuestos Sobre Herencias, Legados y Donaciones; además están los impuestos que existan sobre los bienes inmuebles.

### **3.5.5. Impuestos indirectos.**

La característica de este tipo de impuestos es que graban directamente al consumo y pueden ser transferidos hacia terceros. Tal es el caso del Impuesto al Valor Agregado IVA, los impuestos sobre productos industriales, el impuesto sobre circulación de vehículos, el impuesto de turismo y el impuesto interno sobre los servicios.

### **3.5.6. Objetivos finales de la política fiscal**

- Acelerar el crecimiento económico. Plena ocupación de todos los recursos productivos de la sociedad, tanto humanos, como materiales y capitales (mayor nivel de empleo posible).
- Plena estabilidad de los precios, entendida como los índices generales de precios no sufran elevaciones o disminuciones importantes.
- Control de la demanda agregada mediante los impuestos y el gasto público.
- Controlar un déficit o un superávit.

#### **3.5.6.1. Propósitos**

- Crear el ahorro público suficiente.
- Absorber de la economía privada los ingresos necesarios; y

- Manejar instrumentos tributarios.

### 3.6. Escuelas de la economía

Resulta importante referir de manera resumida a las escuelas de la Economía en el transcurso de la historia, estas son:

- Escuela clásica
- Escuela austríaca
- Escuela marxista
- Escuela neoclásica
- Escuela económica de Chicago
- Escuela keynesiana

#### 3.6.1. Escuela clásica

“La escuela económica clásica nace con la publicación por Adam Smith de *La riqueza de las naciones* en 1776, describiendo su publicación como el nacimiento efectivo de la economía como una disciplina separada. El libro identifica la tierra, el trabajo y el capital como los tres [factores de producción](#) y de los principales contribuyentes a la riqueza de una nación.

En opinión de Adam Smith, la estructura económica ideal es un sistema autorregulado de mercado que satisface de forma automática las necesidades económicas de la población. Él describió el mecanismo de mercado como una "mano invisible" que lleva todas las personas, en aras de sus propios intereses, para producir el mayor beneficio para la sociedad en su conjunto. Smith incorporó algunas de las ideas de los fisiócratas, incluyendo el *laissez-faire*, en sus propias teorías económicas, pero rechazó la idea de que la agricultura era lo único productivo.

En su famosa analogía de la mano invisible, Smith defendió la idea aparentemente paradójica de que los mercados competitivos tienden a promover los intereses sociales, aunque paradójicamente sean impulsados por el interés particular. Este enfoque iniciado por Adam Smith fue llamado la economía política y posteriormente economía clásica.

Desde la pionera aportación de Adam Smith haciendo hincapié en la producción de ingresos, otros autores han desarrollado otras facetas dentro de la economía clásica. Así, David Ricardo se centró en la distribución del ingreso entre los terratenientes, los trabajadores y los capitalistas.

David Ricardo vio un conflicto inherente entre los terratenientes, por un lado y la mano de obra y capital por el otro. Consideró que el crecimiento de la población y el capital, al haber una oferta fija de tierra, hace subir los alquileres y mantenía bajos los salarios y beneficios.

Thomas Robert Malthus utilizó la idea de los rendimientos decrecientes para explicar el bajo nivel de vida de la época. Según el autor, la población tiende a aumentar geométricamente, superando la producción de alimentos, que aumenta aritméticamente. La fuerza de una población en rápido crecimiento en contra de una cantidad limitada de tierra significaba rendimientos decrecientes de la mano de obra. El resultado, según él, eran bajos salarios, lo que impidió que el nivel de vida de la mayoría de la población se elevarse por encima del nivel de subsistencia.

Hacia el final de la tradición clásica, John Stuart Mill se apartó de los economistas clásicos anteriores sobre la inevitabilidad de la distribución de los ingresos producidos por el sistema de mercado. Mill apuntaban a una clara diferencia entre dos funciones del mercado: la asignación de recursos y la distribución de ingresos. El mercado puede ser eficiente en la asignación de recursos, pero no en la distribución de ingresos, por lo que es necesario que la sociedad intervenga (redistribución de rentas).

La teoría del valor fue importante en la teoría clásica. Adam Smith escribió que “el precio real de cada cosa es el esfuerzo y la dificultad de su adquisición como resultado

de su [escasez](#). Así, la economía clásica se centró en la tendencia de los mercados para llegar a un equilibrio a largo plazo”<sup>28</sup>.

### 3.6.2. Escuela austríaca

“La economía austriaca, es precursora del libre mercado sin restricciones (liberalismo económico), su concepto central es que la coordinación del esfuerzo humano solo puede lograrse a través de las decisiones conjuntas y juicios de las personas y no puede ser obligado por un organismo externo, como un Gobierno”.

Se hace hincapié en la completa libertad de asociación y la soberanía de los derechos de propiedad individuales. Sus principales postulados otros incluyen:

- La abolición de los bancos centrales y volver al patrón oro.
- La eliminación de los sistemas de seguro de depósitos bancarios a fin de que las quiebras bancarias castiguen las malas inversiones.
- La instauración de un sistema de información que haga que la información sobre los precios esté disponible para todo el mundo simultáneamente.
- El abandono de los modelos matemáticos de predicción por ser rígidos y limitados.

La mayoría de las recomendaciones de la escuela económica austriaca se oponen ferozmente por la corriente principal (tanto capitalistas como socialistas) que los economistas llaman ‘economía anarquista’, y apenas reconocen su existencia. Este cuerpo de pensamiento fue fundado en 1871 en Viena por Carl Menger (1840-1921) quien desarrolló la teoría de la utilidad marginal del valor y continuada por Friedrich von Wiesner (1851-1926) quien desarrolló el concepto de costo de oportunidad. Fue desarrollado en la Eugen von Böhm-Bawerk (1851-1914) quien desarrolló una teoría del capital y la tasa de interés, Ludwig Edler von Mises (1881-1973) quien desarrolló

---

<sup>28</sup> <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-clasica.htm>; consulta 26-07-2016.

una teoría del ciclo económico, y la Premio Nobel de Economía 1974, Friedrich August von Hayek (1899-1992) quien unificó las obras de sus predecesores”<sup>29</sup>.

### 3.6.3. Escuela marxista

“La economía marxista (marxismo), descende de la economía clásica. Se deriva de la obra de Karl Marx. El primer volumen de la obra principal de Marx, *El capital*, fue publicado en alemán en 1867. En él, Marx se centró en la teoría del valor-trabajo o lo que él consideraba, explotación del trabajo por el capital.

La teoría del valor-trabajo consideró que el valor de una cosa estaba decidida por el trabajo necesario para su producción. Esto contrasta con la comprensión moderna de que el valor de una cosa está determinado por lo que uno está dispuesto a pagar por ella.

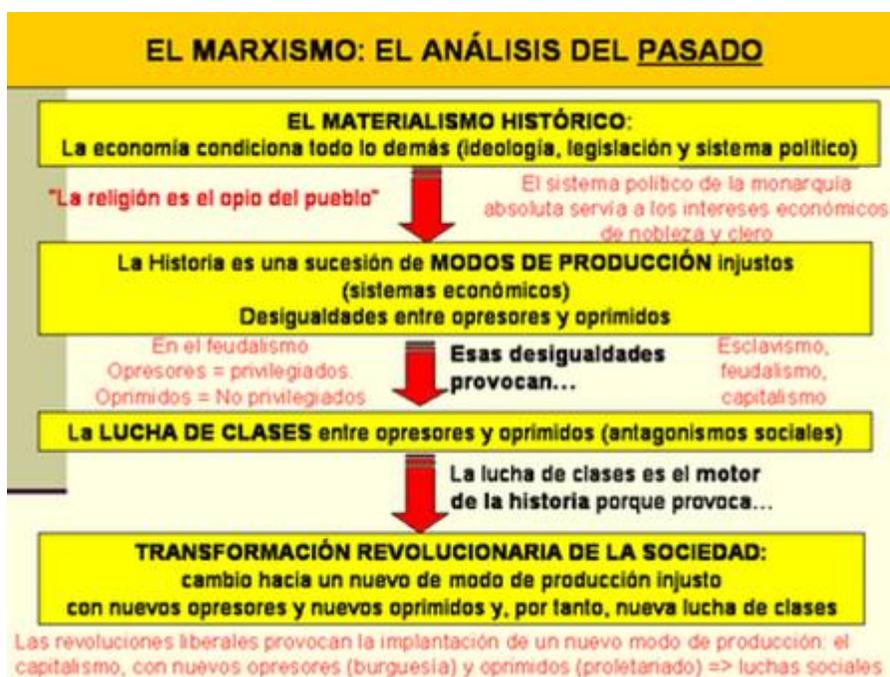


Así, las ideas de Karl Marx, como precursoras de la escuela marxista desarrollan una concepción del mundo económico y sociopolítico y socio-económico basado en una interpretación materialista de la evolución, una visión dialéctica del cambio social, y un

<sup>29</sup> <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-austriaca.htm>; consulta 26-7-2016.

análisis de las relaciones entre clases sociales y su aplicación en el análisis y crítica del [capitalismo](#). Sus ideas introducidas junto con las de Friedrich Engels a mediados y finales del siglo XIX han influido en múltiples ideologías políticas y movimientos sociales a lo largo de la historia. La escuela económica marxista abarca una teoría económica, una teoría sociológica, un método filosófico y una visión revolucionaria de cambio social.

Los partidarios de la economía marxista, sobre todo en el mundo académico, lo distinguen del marxismo como ideología política y teoría sociológica, con el argumento de que el enfoque de Marx para entender la economía es intelectualmente independiente de su defensa del [socialismo](#) revolucionario o su apoyo a la revolución proletaria.



Sus partidarios consideran las teorías económicas de Marx la base de un marco analítico viable y una alternativa a la [economía neoclásica](#) más convencional.

La obra principal de Marx sobre [política económica](#) fue *El Capital: A Critique of Political Economy* (más conocido por su título alemán *Das kapital*), una obra en tres volúmenes, de los cuales solo se publicó el primer volumen en vida (los otros fueron

publicados por Friedrich Engels a partir de las notas de Marx). Una de las obras de juventud de Marx, *Critique of Political Economy*, se incorporó en su mayoría en *Capital: A Critique of Political Economy*.

Marx desarrolló una teoría del valor-trabajo, que sostiene que el valor de una mercancía es el tiempo de trabajo empleado en ella. En este modelo, los capitalistas no pagan a los trabajadores el valor total de las mercancías que producen, sino que compensan al trabajador por solo una fracción de un día completo de trabajo - el resto, el excedente de mano de obra, se lo embolsa el capitalista. Marx teorizó que la diferencia entre el valor de lo que un trabajador produce y su salario es una forma de trabajo no remunerado, conocido como plusvalía que se queda en el capitalista. Considera así más justo repartir el rendimiento del trabajo entre todos los trabajadores en función de su esfuerzo y dedicación.

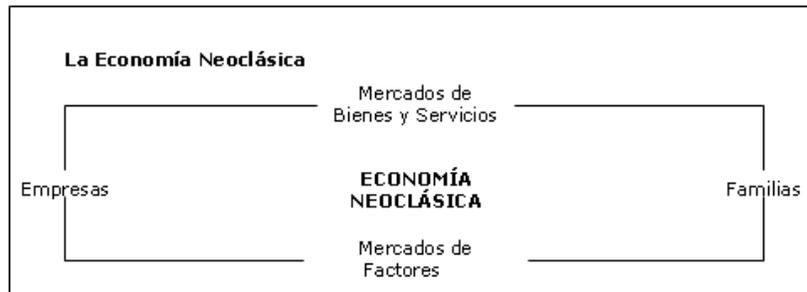
Por otra parte, Marx argumenta que los mercados tienden a oscurecer las relaciones sociales y los procesos de producción. Así afirmaba que la gente es muy consciente de las materias primas, y por lo general no pensamos en las relaciones y el trabajo que ellos representan”<sup>30</sup>.

#### **3.6.4. Escuela neoclásica**

“La economía neoclásica o teoría neoclásica se formó a partir de 1870 a 1910. El término «economía» fue popularizada por los economistas neoclásicos tales como Alfred Marshall como sinónimo conciso para la ‘ciencia económica’ y sustituir a la anterior, la economía política como término más amplio”. Esto se corresponde con la influencia en el tema de los métodos matemáticos utilizados en las ciencias naturales.

---

<sup>30</sup> <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-marxista.htm>; consulta 26-07-2016.



La economía neoclásica sistematizó la [oferta y la demanda](#) como determinantes de la participación de precio y cantidad en el equilibrio del mercado, que afectan tanto a la asignación de la producción y la distribución de ingresos. Se prescindió de la teoría del valor-trabajo de la [economía marxista](#) en favor de una teoría de la utilidad marginal del valor de la demanda y una teoría general de los costes de oferta.

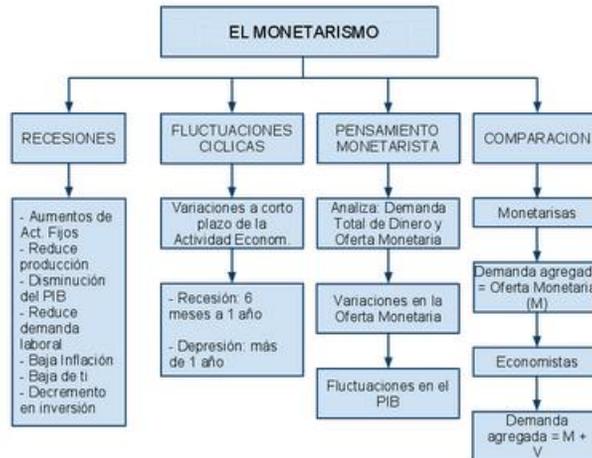
En microeconomía, la teoría neoclásica interpreta que los incentivos y los costos juegan un papel dominante en la toma de decisiones. Un ejemplo inmediato de esto es la teoría de la demanda de los consumidores individuales, que aísla cómo los precios y los ingresos afectan la cantidad demandada. En la [macroeconomía](#) se refleja una síntesis neoclásica duradera con la [macroeconomía](#) keynesiana.

A la teoría económica neoclásica se le denomina en ocasiones economía ortodoxa ya sea por sus críticos o simpatizantes. La economía convencional moderna se basa en la economía neoclásica, pero con muchos refinamientos que son complementarios, tales como la econometría, la teoría de juegos, análisis de fallos de mercado y la [competencia imperfecta](#), así como el modelo neoclásico de crecimiento económico para el análisis del largo plazo de las [variables](#) que afectan el ingreso nacional<sup>31</sup>.

### 3.6.5. Escuela económica de Chicago

“La economía monetarista o escuela económica monetarista ([monetarismo](#)) toma el nombre también de Escuela de Chicago porque es en la Chicago School of Economics donde desarrollan sus ideas los autores fundamentales de esta corriente de pensamiento económico.

<sup>31</sup><http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-neoclasica.htm>; consulta 26-07-2016.



La Escuela de Chicago de la economía es conocida por su defensa del libre mercado y las ideas monetaristas. De acuerdo con Milton Friedman y el resto de monetaristas, las economías de mercado son inherentemente estables por sí mismas y las depresiones únicamente son resultado de la intervención del Gobierno. Friedman, por ejemplo, argumentó que la Gran Depresión fue el resultado de una contracción de la oferta monetaria, controlada por la Reserva Federal, y no por la falta de inversión como la [economía keynesiana](#) había afirmado. Ben Bernanke, actual Presidente de la Reserva Federal, es uno de los economistas que hoy en día, aceptan el análisis de Friedman respecto de las causas de la Gran Depresión.

**Enfoque económico de la conducta humana:** Aplicar el enfoque económico a determinados acontecimientos.

**Enfoque en la tradición marshalliana:** Estudian mercados específicos, concretos.

**Crítica a la economía keynesiana:** Crítica a la intervención del Estado en la economía.

**Crítica al Estado de Bienestar:** Critican el conjunto de políticas sociales y de acciones que desde el Estado se han puesto en marcha desde mediados del s. XX para reducir la desigualdad.

Milton Friedman sostuvo efectivamente muchos de los principios básicos enunciados por Adam Smith y los economistas clásicos. Un ejemplo de ello es su artículo en la edición de septiembre de 1970 de *The New York Times Magazine*, donde afirmaba que

la responsabilidad social de las empresas debe ser «para utilizar sus recursos y participar en actividades diseñadas para incrementar sus beneficios... (a través) la competencia abierta y libre, sin engaño o fraude»<sup>32</sup>.

### 3.6.6. Escuela keynesiana

“La economía keynesiana ([keynesianismo](#)) o teoría keynesiana se deriva de John Maynard Keynes, en particular, su libro *La teoría general del empleo, interés y dinero* (1936), que marcó el comienzo de la [macroeconomía](#) contemporánea como un campo distinto. El libro se centró en los factores determinantes de la renta nacional en el corto plazo cuando los precios son relativamente inflexibles.



Keynes trató de explicar en detalle por qué el trabajo teórico amplio de alto desempleo de mercado no puede ser auto-correctivo debido a la baja ‘demanda efectiva’ y porque la flexibilidad de precios y la [política monetaria](#) podrían ser inútiles ([trampa de liquidez](#)).

Términos tales como ‘revolucionario’ se han aplicado para el libro por su impacto en el análisis económico. La teoría keynesiana tiene dos sucesores. Por un lado, una rama que se concentra también en las rigideces macroeconómicas y los procesos de ajuste. La investigación sobre fundamentos micro para sus modelos se representan sobre la

<sup>32</sup> <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-chicago.htm>; consulta 26-07-2016.

base de las prácticas de la vida real en lugar de simples modelos de optimización. Generalmente están asociados con la Universidad de Cambridge y la obra de Joan Robinson.

“Por el otro, la denominada nueva economía keynesiana. Dentro de este grupo de investigadores tienden a compartir con otros economistas, el énfasis en los modelos que emplean fundamentos micro y la optimización de la conducta, pero con un enfoque más limitado que el estándar keynesiano en temas tales como el precio y la rigidez de los salarios. Para ellos, son [variables endógenas](#) de los modelos, en lugar de simplemente asumirse como en el más antiguo estilo keynesiano”<sup>33</sup>.

### **3.7. Mecanismos de la política fiscal**

Los keynesianos (seguidores de la política fiscal) sugieren dos mecanismos de control, estos son:

- a. Variación del gasto público: gastos de consumo y/o gastos de inversión;
- b. Variación de los impuestos: impuestos directos o indirectos.

“De los dos, el más importante es el control de la inversión pública. Pero si hay que elegir entre hacer que el Estado gaste más o bajar los impuestos, los políticos suelen preferir lo segundo porque es inmediato, reversible, y les da buena fama política.

A continuación, se explica cada uno de estos métodos.

#### **3.7.1. Variación del gasto público**

Gasto público (inversión pública) es cuánto dinero gasta el Estado en pagar los proyectos públicos, como carreteras y otras construcciones. Conjunto de gastos realizados por el Gobierno en bienes y servicios para el Estado (gastos de consumo).

---

<sup>33</sup> <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-keynesiana.htm>; consultado 26-07-2016.

La política fiscal dice que cuántas más obras haya en el país, mejor para la economía porque hay empleo e ingreso (ya que, si las fábricas o negocios cierran, no hay empleo). En cambio, si contratan a más trabajadores estarán disminuyendo el paro, y al necesitar más materias primas, los empresarios tendrán que aumentar la producción, o sea, que estará aumentando el producto interno bruto. Por eso, mantenerse siempre en estado de déficit (gastando más de lo que obtiene con los impuestos) no es malo para un Estado, porque ayuda a la economía.

### **3.7.2. Variación de los impuestos**

Si aumenta la renta de los consumidores (el dinero que la gente tiene disponible para gastar), entonces pueden gastar más, y es probable que lo hagan. Hay medidas para saber qué porcentaje de la renta se gasta; son la propensión marginal al consumo y la propensión marginal al ahorro.

El estímulo del consumo permite mejorar la economía gracias al efecto multiplicador, un punto importante de la teoría de Keynes, dice que el dinero al pasar de mano en mano, va generando incrementos en la producción (producto nacional).

## CAPÍTULO IV

### 4.1. Presupuesto

#### 4.1.1. Antecedente histórico del presupuesto

El término presupuesto es tan antiguo como el hombre mismo y por consiguiente se ha tenido presente la idea de planificar, aunque al inicio se hiciera en forma empírica. Como puede verse, la historia cuenta que los “egipcios estimaban los resultados de sus cosechas de trigo, con objeto prevenir los períodos de escasez”<sup>34</sup>. Entre tanto, por su parte, los romanos también lo hacían con los pueblos que conquistaban para exigirles el tributo correspondiente. Sin embargo, técnicamente, el presupuesto como una herramienta útil de la administración para la planificación y el control, fue utilizado por primera vez en el siglo XVIII, en Inglaterra.

Con el transcurrir del tiempo el presupuesto ha sido incorporado a las operaciones de varios países, en “1820 Francia adopta el sistema en el sector gubernamental, Estados Unidos lo acoge 1821”<sup>35</sup>.

“Entre 1912 y 1925 y en especial después de la Primera Guerra Mundial el sector privado notó los beneficios que podría generar la utilización del presupuesto”<sup>36</sup> debido a un veloz crecimiento en la industria, fue evolucionando hasta que en 1928 fueron adoptados los costos estándar.

“En 1930 se celebró en Ginebra el Primer Simposio Internacional de Control Presupuestal, en el que se definen los principios básicos del sistema.

---

<sup>34</sup> DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal. Técnica presupuestaria. 17ª. Edición. Editorial. México D.F. México. ECASA. 1995. p. I-4.

<sup>35</sup> BURBANO RUIZ, Jorge E. y Alberto Ortiz Gómez, Presupuestos, Enfoqu moderno de planeación y control de recursos. Bogotá Colombia. Editorial McGraw-Hill Interamericana, S. A. 1997. p 359.

<sup>36</sup> *Ibid*

En 1948 el Departamento de Marina de los Estados Unidos presenta el presupuesto por programa y actividad. En 1961 el Departamento de Defensa de los Estados Unidos trabaja con un sistema de planeación por programas y presupuestos. En 1965 el Gobierno de los Estados Unidos crea el Departamento de Presupuesto<sup>37</sup>.

“Peter Pyhrr dio a conocer un método basado en el presupuesto base cero” que en 1970 “en la Texas Instrument perfeccionó”<sup>38</sup> y que se puede definir como “una metodología de planeación y presupuestación para reevaluar cada año todos los ingresos y gastos de la entidad”<sup>39</sup> que lo incorpore en sus controles, siendo construido sobre las premisas de que cada “actividad del presupuesto debe estar plenamente justificada”<sup>40</sup> y “sujeta a análisis costo-beneficio”<sup>41</sup>, siendo definido este presupuesto base cero como un “método que busca evaluar la factibilidad de una operación a través de los ingresos y costos”<sup>42</sup>.

#### **4.1.2. Definiciones de presupuesto**

El presupuesto tiene muchas definiciones por lo que se estima conveniente incluir algunas de ellas.

---

<sup>37</sup> *Ibid*

<sup>38</sup> BURBANO RUIZ, Jorge E. y Alberto Ortiz Gómez, Presupuestos, Enfoque moderno de planeación y control de recursos. Bogotá Colombia. Editorial McGraw-Hill Interamericana, S. A. 1997. p 359.

<sup>39</sup> DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal. Técnica Presupuestaria. 17ª. Edición. Editorial. México D F. México. ECASA. 1995. p. I-3 – I-20.

<sup>40</sup> WELSCH, Glenn A. y otros. Presupuestos. Planificación y control de utilidades. 5ª. Edición. México D. F., México. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A. México. p. 562.

<sup>41</sup> ORANTES ORTIZ, Alfonso. Beneficio Financiero de los Presupuestos de Operación en una industria de Concreto. 1998. p. 23-59. Tesis Lic. Contador Público y Auditor. Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Económicas.

<sup>42</sup> DUARTE CORDÓN, Julio César. Apuntes de Elaboración y Evaluación de proyectos. 4ª. Reimpresión. Departamento de Publicaciones. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala. 1999. p. 55.

## **Real Academia Española**

“Supuesto o suposición

Computo anticipado del coste de una obra, y también de los gastos de un hospital.

El presupuesto es “un enfoque sistemático y formalizado para el desempeño de fases importantes de las funciones administrativas de planificación y control”<sup>43</sup>.

El presupuesto es la “estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período dado”<sup>44</sup>.

Es la estimación matemática y contable de ingresos y de egresos para un período presupuestario o período de tiempo determinado (generalmente un año), con el propósito de expresar en términos monetarios la planificación administrativa y operativa, a la vez puede estar integrado por presupuestos específicos o segmentados.

## **DICCIONARIO “QUILLET”**

“Es un plan o instrumento por medio del cual se concreta mediante cálculos o estimaciones numéricas, los hechos a producirse, las previsiones en materia de ingresos y gastos para un período determinado de tiempo”.

## **MANCERA HERMANOS**

“El presupuesto es un plan financiero que consiste, como su nombre lo indica, en presuponer una serie de factores y situaciones, con mayor o menor detalle, como base para la realización de operaciones futuras y para el control de las mismas”.

---

<sup>43</sup> ROSENBERG, J. M. Diccionario de Administración y Finanzas. Grupo Editorial Océano. Barcelona, España. 2000.

<sup>44</sup> BURBANO RUIZ, Jorge E. y Alberto Ortiz Gómez, Presupuestos, Enfoque moderno de planeación y control de recursos. Bogotá Colombia. Editorial. McGraw-Hill Interamericana, S. A. 1997. p 359.

## **PIETRAGALLA**

“Es una suposición previa en términos de unidades de medida de algunas o todas las actividades de una empresa para un período definido de tiempo; es un medio para alcanzar un objetivo prefijado. Es la disposición de las metas expresadas en términos monetarios y cuantitativos en todos sus detalles; sirve para efectuar evaluaciones comparando los hechos previstos con las situaciones reales, determinando las causas de las desviaciones”.

## **CHARLES T. HORGREN**

“El presupuesto es un plan de acción cuantitativo y un auxiliar de la coordinación y el control de los presupuestos, básicamente, no son sino estados financieros anticipados, expresiones formales de los planes administrativos”.

## **CRISTÓBAL DEL RIO**

“La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado. El presupuesto es un conjunto de pronósticos referentes a un período determinado”.

## **J.W. NEUWER**

“El presupuesto es un estimado cuidadoso de las condiciones futuras de los negocios. Ese estimado en una entidad de negocios tiene que incluir los ingresos, los costos probables y los gastos. Los presupuestos tienen por finalidad auxiliar a la dirección en la coordinación de sus funciones de venta, de producción y de administración”.

**En las definiciones anteriores, destacan los aspectos principales siguientes:**

- a. El presupuesto es un instrumento o una herramienta.
- b. Se prepara en forma anticipada.
- c. Plasma, cuantitativamente, los objetivos esperados por la administración (entidad).
- d. Sirve como medida estándar para comparar con hechos reales.
- e. Permite investigar y corregir las causas de las desviaciones que se den.

Con base en los diferentes conceptos indicados, se puede estructurar una definición propia de “**PRESUPUESTO**”, partiendo de un enfoque general, así:

**Primera versión:**

“El presupuesto es un instrumento o herramienta mediante el cual se prevén las operaciones de una empresa, por un período determinado”.

**Segunda versión:**

Si a la versión anterior, que es bastante general, le agregamos aspectos aclaratorios, la definición mejora:

“El presupuesto es un instrumento o herramienta de la administración, preparado ordenada y técnicamente, mediante el cual se prevén, cuantitativamente, las operaciones futuras de una empresa, y sus resultados, por un período determinado”.

### **Tercera versión:**

Finalmente, se agrega a la segunda versión, dos aspectos que se consideran importantes:

**“El presupuesto es un instrumento o herramienta auxiliar de la administración, para la coordinación y el control, preparado ordenada y técnicamente, mediante el cual se prevén, cuantitativamente, las operaciones futuras de una empresa o entidad, y sus resultados, por un período determinado”.**

#### **4.1.3. Control presupuestal**

La preparación y aplicación de presupuestos en una empresa, origina los términos **“CONTROL PRESUPUESTAL”** o **“TÉCNICA DE CONTROL PRESUPUESTAL”**.

En algunas empresas se preparan presupuestos solamente para determinadas áreas de operación: de ventas y de gastos, pero se descuidan los problemas fabriles; se vigilan a través de presupuestos los gastos y la producción, pero no las ventas, etc. Estos procedimientos no son adecuados, pues solo se controlan determinadas áreas de operación, sin que exista, por lo tanto, coordinación de las diferentes actividades de la empresa.

**EL CONTROL PRESUPUESTAL o la TÉCNICA DE CONTROL PRESUPUESTAL** permite la integración armoniosa de las diferentes actividades de una empresa, pues consiste en el conjunto de procedimientos y recursos que, usados con pericia y habilidad, sirven a la ciencia de la administración para planear, coordinar y controlar, por medio de presupuestos, todas las funciones y operaciones de una empresa, con el fin de que obtenga el máximo rendimiento con el mínimo de esfuerzo.

El concepto de CONTROL PRESUPUESTAL es más amplio que el PRESUPUESTO, pues comprende un cuidadoso análisis, planeación y dominio de todas las funciones y operaciones de la empresa.

#### **4.1.4. Principios de presupuesto**

##### **Principio**

Proposición producto de la observación, estudio o experimentación de la cual se afirma que controla un sistema o una actividad determinada y que goza de la aceptación de los miembros de un grupo profesional considerado competente en una sociedad.

Así, existen principios de contabilidad, principios de la administración y también, “principios del presupuesto”.

En 1930, en Ginebra, Suiza, se llevó a cabo el “Primer Simposium Internacional del Control Presupuestal”, integrado por representantes de 25 países, en el cual se estructuraron y aprobaron como de aplicación general, los “principios del presupuesto”, los cuales continúan vigentes (además, de observancia general).

Con base en lo indicado, se definen los principios del presupuesto, como los “enunciados de aceptación general, producto de la observación, estudio o experimentación, aplicables en la preparación y ejecución de presupuestos”.

Los doce principios del presupuesto aceptados por la mayoría de autores, son:

## **PATROCINIO**

Siendo el presupuesto un elemento para planeación y control, necesita ser amparado (patrocinado) por la Dirección de la empresa.

## **PARTICIPACIÓN**

Siendo el presupuesto un plan general, debe ser preparado y aceptado por todos los jefes con derecho a tomar decisiones, puesto que serán los responsables de su ejecución.

## **PREVISIÓN**

El presupuesto debe abarcar todos los aspectos previsibles, siempre que los objetivos de la empresa sean precisos. Tal aspecto debe ser posible cuantificarlos.

## **RESPONSABILIDAD**

Debe definirse con precisión la responsabilidad de los jefes en la ejecución presupuestaria que les corresponde.

## **COORDINACIÓN**

Debe existir un solo plan para cada función y todos los planes que se ejecuten en la empresa deben estar coordinados de acuerdo con el objetivo de la empresa. Debe establecerse como afectan las decisiones de una parte a las otras y viceversa.

## **PERÍODO**

El período del presupuesto debe definirse y estar relacionado con las necesidades y capacidad de acción de la administración. Debe abarcar un ciclo de operaciones.

## **CORRELACIÓN**

Las unidades de medida en el presupuesto y en la contabilidad, que sirve de base para el registro de la actuación, deben ser las mismas.

## **APROBACIÓN**

La aprobación final del presupuesto debe ser específica y comunicarse a todos los órganos que integren la empresa.

## **COSTEABILIDAD**

Las ventajas que se obtengan como consecuencia del sistema de control presupuestario establecido, deben ser superiores al costo de instalación y de funcionamiento del sistema.

## **FLEXIBILIDAD**

El presupuesto debe permitir adaptar los costos y gastos a las variaciones en el volumen de la producción y ventas, es decir, debe mostrarse el comportamiento esperado de los costos a varios niveles de producción.

## **OPORTUNIDAD**

El presupuesto debe estar elaborado, aprobado y, distribuido, en fecha oportuna.

## **REALISMO**

Las cifras del presupuesto deben representar metas razonablemente obtenibles. Ni tan altas que no puedan lograrse y causen frustraciones, ni tan bajas que propicien pérdidas, desperdicio, complacencias, etc.

#### **4.1.5. Clasificación de los presupuestos**

##### **EN CUANTO A LA ENTIDAD QUE LOS ELABORA Y APLICA**

##### **4.1.5.1. Públicos**

Son aquellos que realizan los Gobiernos y sus entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas.

La base para su preparación son los GASTOS. Primero estiman los gastos necesarios y luego determinan cómo cubrirlos.

Su principal finalidad es satisfacer necesidades públicas para lograr estabilidad económica.

Como la planificación es el antecedente básico para la preparación y ejecución de los presupuestos modernos, en Guatemala existe la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, cuyo principal objetivo es orientar, proyectar y coordinar en la mejor forma posible, el desarrollo económico nacional.

Para tal efecto, dicha Secretaría prepara programas de desarrollo económico global denominados PLANES NACIONALES DE DESARROLLO y, además, prepara PROGRAMAS SECTORIALES que se refieren a actividades particulares, como agricultura, minería, industria, vivienda, etc.

Para que la gestión del sector público sea compatible y coherente con los planes nacionales de desarrollo, la citada Secretaría y la Dirección Técnica del Presupuesto tienen vigente el MANUAL DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO DE GUATEMALA, el cual contiene la metodología que, con base en la técnica del presupuesto por programas, es utilizada por la administración pública para la formulación de sus presupuestos. Además, el Ejecutivo anualmente emite normas presupuestarias de aplicación general.

Para la identificación de las asignaciones del gasto en los presupuestos del sector público, se crea el **MANUAL DE CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL SECTOR PÚBLICO**, contenido en dicho manual.

En este Manual se identifican las clasificaciones siguientes

- Institucional.
- Por tipo de programas.
- Sectorial programática.
- Regional.
- Por objeto específico del gasto.
- Por fuente de recursos y agencias financieras.

La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos del Estado y de sus entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, están reguladas por la **LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO**, emitida por el Congreso de la República, Decreto 101-97 y sus reformas.

#### **4.1.5.2. Privados**

Son los que utilizan las empresas particulares como instrumento o herramienta de su administración.

La base para su preparación son los INGRESOS. Primero estiman sus ingresos y luego determinan su distribución y aplicación.

La finalidad de estos presupuestos, por área de responsabilidad es principalmente coadyuvar a la obtención de rentabilidad del capital invertido y a la vez, servir al país propiciando su desarrollo económico.

#### **4.1.6. En cuanto al período o plazo a que se refieren**

**a) DE CORTO PLAZO:**

Son aquellos preparados a plazos máximos de un año.

**b) DE MEDIANO PLAZO:**

Son los que se preparan para períodos de más de un año hasta 3 años.

**c) DE LARGO PLAZO:**

Comprende aquellos presupuestos que son preparados para períodos mayores de tres años.

#### **4.1.7. Por su importancia**

**a) Principales o sumarios**

Son los que resumen los elementos medulares de todos los presupuestos de la empresa y que contienen una operación completa, tales como:

- Estados financieros presupuestados.
- Presupuesto de ventas.
- Presupuesto de flujo de efectivo.
- Presupuesto de costo de producción.

**b) Secundarios o analíticos**

Muestran en forma analítica las operaciones estimadas por cada uno de los departamentos que integran la empresa, como:

- Presupuestos de ventas por línea de producto, zona, distrito, etc.
- Presupuesto de costo de ventas por línea de producto.
- Presupuestos de conceptos integrantes del costo de producción.
- Presupuestos de adquisición de terrenos, inmuebles, maquinaria, etc.

#### **4.1.8. Por su origen y efectos**

##### **a) De operación y económicos**

Básicamente son aquellos que se refieren al presupuesto de resultados.

- Ventas
- Costo de producción y venta
  - o Materia prima
  - o Mano de obra
  - o Gastos de fabricación
- Gastos de venta
- Gastos de administración

##### **b) Financieros:**

Son los que se refieren al estado de situación financiera (balance general).

- Caja.
- Inventarios.
- Cuentas por cobrar.
- Cuentas por pagar.
- Inversiones capitalizables.
- Etc.

#### **4.1.9. Por su flexibilidad**

##### **a) Fijos o de asignación**

Son los que permanecen invariables durante la vigencia del período presupuestario.

##### **b) Flexibles**

Consideran anticipadamente las variaciones que puedan ocurrir y permiten cierta elasticidad por posibles cambios o fluctuaciones propias, lógicas o necesarias.

#### **4.1.10. Por su límite**

##### **a) Máximos**

Señalan el límite máximo que puede alcanzarse en la ejecución de las operaciones de la empresa.

##### **b) Mínimos**

Presentan el límite mínimo que puede alcanzarse en la ejecución de las operaciones.

##### **c) Mixtos**

Señalan los límites mínimos y máximos.

#### **4.1.11. Por la unidad de medida**

##### **a) Monetarios**

Cuando están presentados en unidades monetarias, pudiendo ser numéricos o gráficos.

##### **b) En unidades**

Cuando se presentan en unidades de producción o de venta, pueden ser también numéricos y gráficos.

#### **4.1.12. Por presupuestación**

##### **a) Por programas**

Generalmente es utilizado por dependencias gubernamentales y entidades autónomas y semiautónomas. Sus cifras expresan el gasto en función de los objetivos que se persiguen.

##### **b) Por área de responsabilidad**

Define los planes en función de la unidad o departamento de la empresa bajo cuya responsabilidad estará la ejecución de los presupuestos.

#### **4.1.13. Reglas básicas para la preparación de presupuestos**

##### **a) Aspectos generales:**

- Determinar o estimar la magnitud de la entidad dentro de la rama industrial o comercial a que pertenece, con el objetivo de situarla dentro del marco general de los negocios.
- Estudiar el crecimiento interno anual o periódico de la empresa, en comparación con otros negocios de la rama a la que pertenece, a través de cuadros comparativos, gráficas, porcentajes, etc.
- Investigar las desviaciones o diferencias, que se determinan entre la situación de la empresa y las condiciones generales de los negocios.
- Formular cada uno de los presupuestos con el análisis adecuado.
- Establecer estándares de eficiencia y metas a lograr parciales y totales, en todas las áreas donde sea aplicable.
- Determinar, analizar y considerar todas las situaciones controlables que puedan incidir en la formulación de los presupuestos.

##### **b) Elementos y factores internos:**

- Condiciones económicas y financieras específicas de la empresa.
- El rendimiento de la inversión de los accionistas o propietarios.
- Las políticas financieras, administrativas y contables en vigor, en cuanto a precios, ventas, créditos, pagos, etc.
- El sistema de control interno de la entidad.

- El personal y la supervisión.

**c) Elementos y factores externos:**

- Estabilidad política, económica y monetaria en general, así como el grado de inflación y sus efectos en los precios y en el poder adquisitivo de la moneda.
- La competencia nacional y del exterior, su naturaleza e importancia.
- La demanda y potencialidad del mercado y, relacionado con ello, la preferencia del consumidor, la saturación del mercado y el ciclo económico de la empresa.
- El prestigio de la entidad y de sus ejecutivos en particular dentro del ámbito general de los negocios.
- La calidad del producto y su aceptación en el mercado.

**4.1.14. Ventajas y limitaciones en la adopción de presupuestos**

El hecho de que los presupuestos sean una valiosa herramienta auxiliar de la administración, no implica que su implantación se efectúe sin que previamente se analicen las ventajas y limitaciones de los mismos, pues obviamente las primeras deben superar a las segundas.

**4.1.14.1. Ventajas en la adopción de presupuestos**

- a. Permite a la empresa disponer de un plan que señala el curso de acción a seguir para alcanzar los objetivos propuestos.

- b. Propicia un grado adecuado de organización, ya que asigna en forma definida las funciones en las empresas.
- c. Propicia el concurso y participación de todos los jefes responsables, para el establecimiento de las metas que cada uno debe alcanzar en función del objetivo de la empresa.
- d. Obliga a la Dirección a cuantificar el efecto de sus decisiones para obtener resultados satisfactorios.
- e. Obliga al gerente o al director, a exigir una contabilidad bien llevada.
- f. Obliga al gerente o director, a mejorar sus planes, en función de un uso mejor y más económico de mano de obra, materiales, instalaciones y fuentes de financiamiento.
- g. Infunde en todos los niveles de dirección, el hábito de dar la consideración adecuada a todos los factores en juego, antes de tomar decisiones importantes que afecten a otros sectores de la empresa.
- h. Tiende a eliminar la poca comprensión que pudiera existir en los niveles de dirección, en relación con las necesidades de cada una de las partes.
- i. Propicia el establecimiento de puntos de enlace y entendimiento entre los miembros de la dirección y los problemas técnicos y humanos de los colaboradores.
- j. Permite llevar a cabo análisis, en forma periódica, dentro de la empresa, en relación con la eficiencia de los jefes responsables.
- k. Coadyuva a la obtención de créditos en bancos.

- l. Permite verificar el progreso, o la falta de él, en la obtención de los objetivos fijados.
  
- m. Ayuda a reducir costos y facilita un adecuado manejo financiero de la empresa.

#### **4.1.14.2. Principales limitaciones del presupuesto**

- a. El presupuesto es un plan basado en estimaciones y pronósticos. Mientras mayor sea el período que cubre, mayor será la incertidumbre en cuanto a los resultados.
  
- b. Un programa presupuestario debe adaptarse continuamente a los cambios que demanden las circunstancias.
  
- c. La ejecución de los planes presupuestarios no ocurre automáticamente.
  
- d. El presupuesto no toma el lugar de la administración.
  
- e. Su instalación requiere tiempo y experiencia, no es rápido.

#### **4.1.15. Causas que pueden motivar el fracaso en la implantación de un sistema presupuestario**

- a. Resultados esperados, no razonables.
- b. Instalación rápida.
- c. Administración incompetente.
- d. Sistemas de contabilidad y de costos inadecuados.
- e. Estadísticas de operación, pasadas o inexactas.
- f. Falta de cooperación del personal.

- g. Falta de apoyo de la dirección, para lograr el éxito.
- h. Falta de análisis de los resultados y falta de determinación de las causas de desviaciones.
- i. Demasiados formularios, demasiados detalles.
- j. Predicción demasiado tardía, falta de oportunidad en la elaboración, aprobación y distribución del presupuesto.
- k. Procedimientos y rutinas indefinidas e insuficientes. No se sabe qué hacer por falta de claridad en los instructivos y en las comunicaciones.
- l. Análisis de mercado insuficiente.
- m. Uso inadecuado de manuales, instructivos, o de formas explicativas.
- n. Falta de coordinación entre ventas, niveles de inventarios, producción, necesidades financieras, etc.

#### **4.1.16. El presupuesto y la administración**

Para implantar un control presupuestario es indispensable que la empresa cuente con un grado de organización mínimo, ya que, de lo contrario, sería necesario previamente estudiar y clasificar sus diferentes funciones, la autoridad y responsabilidad de cada cargo, la interrelación entre las diferentes funciones, etc.

Por lo expuesto, es necesario tener presente lo que es la administración y el proceso administrativo, así como sus etapas o funciones básicas.

##### **4.1.16.1. Administración**

La administración puede definirse como el conjunto de procedimientos y técnicas sistemáticamente ordenadas que conducen al mejor aprovechamiento posible de los elementos que intervienen en la estructura y manejo de los organismos sociales.

#### **4.1.16.2. Proceso administrativo**

Es la base en que descansa la política a seguir, la elección del personal que lleve a cabo esa política y la adecuada remuneración de su trabajo. Es un proceso en cadena que se ocupa de tomar decisiones y emitir instrucciones que produzcan un máximo de resultados con un mínimo de esfuerzos.

El proceso administrativo tiene cinco funciones o etapas básicas, las que se entran a conocer, juntamente con la relación del presupuesto con las mismas.

##### **4.1.16.2.1. Planeación**

Puede decirse que la planeación es el conocimiento del camino a seguir, considerando la unificación de actividades sistematizadas, mediante las que se establecen los objetivos generales de la entidad y la organización necesaria para realizarlos. Comprende la fijación de objetivos, definición de políticas y establecimiento de métodos y procedimientos.

La planeación necesita de los puntos de apoyo o bases siguientes:

- a. Clara definición de objetivos;
- b. Identificación y evaluación de recursos disponibles;
- c. Determinación de la época en que deben realizarse los objetivos propuestos;
- d. Comparación de los resultados obtenidos con los esperados;
- e. Toma de decisiones.

El presupuesto como elemento de planeación permite elaborar un patrón o modelo de trabajo a seguir para el logro de los objetivos previamente trazados, pues, como ya se dijo, el presupuesto es un plan básicamente numérico que contiene información anticipada de las operaciones que se desea ejecutar.

#### **4.1.16.2.2. Organización**

Es la estructuración técnica de las relaciones entre las funciones, niveles jerárquicos y actividades de los elementos (materiales y humanos) que conforman una empresa, a efecto de obtener una máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos establecidos. Distribuye actividades, delega autoridad y fija responsabilidades.

Mediante la organización y de acuerdo con las necesidades específicas de la empresa, se establecen las características de las unidades de la misma, tales como ventas, producción, compras, finanzas, personal, etc. El agrupamiento de actividades da lugar a la creación de divisiones (departamentos, secciones, etc.) que a la vez exigen la elaboración de presupuestos para cada una de ellas.

#### **4.1.16.2.3. Coordinación-integración**

La coordinación consiste en el desarrollo y armonioso mantenimiento de las actividades de la empresa, de manera que se eviten situaciones de desequilibrio entre los diferentes departamentos o secciones que conforma su organización.

Los presupuestos constituyen una ayuda coordinadora muy valiosa para lograr este equilibrio, ya que el presupuesto de un departamento se prepara con base

en el de otros, de modo que se va creando una cadena de dependencia entre ellos, coordinando así todas las funciones de la empresa.

#### **4.1.16.2.4. Dirección-ejecución**

En general, la dirección es la función ejecutiva para, como su nombre lo indica, dirigir e inspeccionar o supervisar a los subordinados, conforme a los planes establecidos. Es la realización de los planes trazados a través de las actividades del personal.

El presupuesto coadyuva a que la dirección cumpla con su cometido, puesto que es una importantísima herramienta para la toma de decisiones, visión de conjunto de la empresa y del grado de cumplimiento de lo planeado y, de las políticas a seguir.

#### **4.1.16.2.5. Control**

El control es la acción mediante la cual se establece si los planes y objetivos de la empresa se están cumpliendo. Es el proceso para determinar qué es lo que se está haciendo, valorizándolo y si es necesario, aplicando medidas correctivas, de manera que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con lo planeado.

En consecuencia, el control consiste fundamentalmente en:

- a. Determinar qué debe hacerse o esperarse;
- b. Averiguar lo que se ha hecho;
- c. Comparar los resultados entre lo presupuestado y lo ejecutado;
- d. Aprobar o reprobar los resultados;
- e. Aplicar medidas correctivas.

La acción controladora del presupuesto se ejerce al compararlo con los resultados reales obtenidos y determinar las variaciones ocurridas, las que al ser objeto de análisis permite dictar las medidas correctivas necesarias.

Así como para el presupuesto en general existen principios, para el control, en forma particular, existen ciertas condiciones que deben observarse, que podrían llamarse “Principios de Control”.

**a. Reconocimiento**

El sistema de control que se implante debe ser “reconocido” como correcto y justo.

**b. Excepción**

Debe haber mayor énfasis en el control, en los puntos en donde se presenten desviaciones; asimismo, deben establecerse, previamente, márgenes de tolerancia de desviaciones.

**c. Normas**

Las normas que se establezcan para el control, deben ser claras y precisas, de observancia general. Además, deben ser fáciles de seguir o entender.

**d. Costeabilidad**

Conciencia clara de establecer un sistema de control cuyo costo no sea mayor que los beneficios que la empresa vaya a obtener del mismo.

**e. Oportunidad**

El control debe ejecutarse en forma oportuna, para que las correcciones necesarias se hagan en tiempo.

#### 4.1.17. Resumen de la relación del presupuesto con la administración

| <b>ETAPA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO</b> | <b>FUNCIÓN BÁSICA</b>   | <b>RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO</b>  |
|---|---|---|
| <b>PLANEACIÓN</b>                       | Fijación de objetivos, definición de políticas y establecimiento de métodos y procedimientos. | El presupuesto permite elaborar un patrón o modelo a seguir para el logro de los objetivos trazados.  |
| <b>ORGANIZACIÓN</b>                     | Distribución de actividades, delegación de autoridad y fijación de responsabilidades.         | El presupuesto es un instrumento que determina la estructura organizativa de una empresa, pues permite establecer el grado de cumplimiento de las funciones de cada parte o elemento de la empresa. |
| <b>COORDINACIÓN-<br/>INTEGRACIÓN</b>    | Coadyuvar al desarrollo y armonioso mantenimiento de las actividades de una entidad.          | El presupuesto de un departamento se prepara con base en el de otro u otros; crea una cadena de dependencia entre ellos coordinando así, todas las funciones de la entidad.                         |

| <b>ETAPA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO</b> | <b>FUNCIÓN BÁSICA</b>  | <b>RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO</b>   |
|---|--|--|
| <b>DIRECCIÓN-EJECUCIÓN</b>              | Dirigir y supervisar a subordinados; realización de los planes trazados a través de las actividades del personal.  | El presupuesto permite una visión de conjunto de la empresa, del grado de cumplimiento de lo planeado y de las políticas a seguir, para efectos de toma de decisiones. |
| <b>CONTROL</b>                          | Determinar qué debe hacerse o esperarse, averiguar qué se ha hecho, comparar resultados entre lo esperado y lo ejecutado, aprobar o reprobar los resultados y aplicar medidas correctivas. | Al comparar lo presupuestado con lo ejecutado se determinan variaciones, las que al ser objeto de análisis permite dictar las medidas correctivas que correspondan.    |

La inercia o bien la experiencia, pueden contribuir a que una entidad mantenga sus operaciones, empero es una forma empírica de manejarse, las actividades de venta y compra que llevan a cabo las personas individuales son la parte más pequeña de las transacciones que en el mercado se observan a diario, y desde este nivel (la economía familiar) debe iniciarse el proceso de presupuestación, pues cada ente que genera ingresos, debe planificar sus egresos con la finalidad de tener claridad de lo que quiere gastar, de controlar el cumplimiento de lo que planificó gastar y desde luego de evitar el endeudamiento, y solo en el caso que sea estrictamente necesario y que exista la probabilidad de un ingreso extraordinario a futuro, debe considerar seriamente si tiene y tendrá la capacidad financiera para adquirir compromisos que imperativamente deberá pagar en los términos que pacte con sus proveedores o acreedores (según sea el caso), de lo contrario no solo existirá un monto de deuda que castigará su capacidad

financiera de liquidez inmediata y de solvencia a futuro, sino que habrá que agregar el costo financiero de obtener dinero ajeno llamado técnicamente Interés, lo cual incrementa los costos y gastos de operación y, por lo tanto, disminuye la capacidad de sufragar necesidades básicas (caso de economía familiar), rentabilidad (si se trata de empresa) y si se trata del Estado, disminuirá la probabilidad de por lo menos obtener un punto de equilibrio (donde los gastos no superan los ingresos), no se diga de superávit fiscal, convirtiéndose lo más seguro en un déficit fiscal.

Todo esto acarrea en los Estados de muchos países un endeudamiento generacional (Guatemala lamentablemente no es la excepción), es decir, que hay generaciones que aún no han nacido y ya se encuentran endeudadas.

Como en todo negocio, ninguna persona individual o jurídica invierte para generar pérdidas, sino que arriesga su capital de trabajo para obtener rentabilidad o ganancias. En el caso del Estado, por lo menos es menester pensar en que lo que se recauda de los tributarios como ingreso tributario, debería ser suficiente, a efecto, cumplir con el gasto público de funcionamiento estrictamente necesario, sin necesidad de generar endeudamiento para cubrir dicho gasto. Sin embargo, de pensarse en el más remoto de los casos el pactar deuda, debería ser única y exclusivamente para inversión económica, léase infraestructura: vías de acceso, periféricos, carreteras, puentes, transporte ferroviario, puertos, aduanas, corredores secos, etc., que automáticamente regresan en beneficio a la población en cuanto al valor de uso de los mismos y también en la generación de empleo, de tal manera dichos recursos formen parte del círculo económico virtuoso de obtener recursos y que estos se conviertan en parte del consumo y luego esto mismo permita generar fuentes de trabajo e ingresos para la ciudadanía. De lo anterior aunque algunos podrían adaptarse a las figuras económicas y de negocios como las concesiones, a manera de aprovechar los capitales nacionales y/o extranjeros, no para administrar solamente sino para que inviertan sus capitales de trabajo en la construcción de los mismos proyectos, que obtengan los beneficios entre tanto dura la misma y al término del plazo de la concesión, que hayan generado empleo, economía de consumos y que estas inversiones queden como propiedad del país.

## SECUENCIA DE LOS REQUISITOS DEL PRESUPUESTO



Fuente: figura como creación propia, considerando contenido de elementos con base en la experiencia.

## ETAPAS EN LA PLANEACIÓN, ESTABLECIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS



## 4.2. Seguridad presupuestaria

Existen muchas herramientas económicas, administrativas y de control interno en el manejo de los recursos financieros, los cuales entre otros, se han venido citando y describiendo en el transcurso del contenido de los capítulos anteriores, principalmente en el capítulo IV, siendo que el objetivo general de los presupuestos, es velar porque los recursos, que se presume serán ejecutados. Por la otra parte, serán obtenidos como ingresos derivados de las diferentes fuentes de origen lícito, técnico y por el poder de imperio del Estado correspondientes, sean administrados desde antes de su obtención con una gestión administrativa de planificación de manera razonable y que desde luego la misma se cumpla. No se pretende inventar los mismos, sino tomar conciencia que los instrumentos y técnicas existentes sean de observancia general y constante, estos coadyuvan a que se cree el blindaje, necesario para disminuir y deseablemente eliminar el riesgo inherente de fuga, malversación (que se usen los recursos para lo que originalmente no fueron destinados) y cualquier perfeccionamiento del supuesto de figura delictiva, en el uso de los recursos del erario público, contra todo aquello que pueda obedecer a la intención y acción nefasta de la corrupción y, por ende, se convierta en cualquier expresión de fraude.

Por lo anterior, es necesario que se reconozca la existencia e identidad de la seguridad financiera y derivada de esta la seguridad presupuestaria, de tal manera minimizar toda clase de riesgos, existentes por la naturaleza en el manejo de los recursos, fomentando los controles financieros y presupuestarios, indispensables para lograr el uso honrado de los recursos, tan anhelado y exigido por la población. De esta forma los mismos, aunque de momento no sean suficientes, al menos con los que se cuenta, reflejen de manera evidente una mejora en los ejes universales principales de la necesidad humana, siendo estos en todo lo que se relacionen y de los cuales se deriven, la salud, educación y seguridad.

Como fue descrito en la tercera versión de la definición de presupuesto en el capítulo IV, luego de la compilación de diferentes definiciones, para fines de este trabajo de tesis se presentó el ensayo de una definición, esta es como sigue: “El presupuesto es

un instrumento o herramienta auxiliar de la administración, para la coordinación y el control, preparado ordenada y técnicamente, mediante el cual se prevén, cuantitativamente, las operaciones futuras de una empresa o entidad, y sus resultados, por un período determinado”.

De lo anterior, cabe indicar que se hace la propuesta de aporte de un nuevo concepto y de su definición, por supuesto, la misma quedaría sujeta a que en el futuro sea mejorada en su contexto por investigadores o estudiosos interesados en el tema y las discusiones que pudiese implicar la generación de nuevas teorías o aplicaciones a las existentes. Sin embargo, luego de recopilar definiciones, principios, las diferentes formas de clasificación, en cuanto a la entidad que los elabora, por el período o plazo a que se refieren, por su importancia, por su origen y efectos, por su flexibilidad, por su límite, por la unidad de medida, entre otras, se presenta la propuesta de una definición relacionada con el tema principal de esta tesis, la misma corresponde a lo siguiente:

#### **4.2.1 Definición de seguridad presupuestaria**

La seguridad presupuestaria se refiere a medidas y precauciones que se utilizan con el objeto de garantizar qué en el antes, durante y después del uso de los recursos financieros con los que cuenta la administración de una empresa o entidad, se están ejecutando o se ejecutaron para lo que han sido o fueron planificados y programados.

En una empresa o entidad existen diversidad de operaciones y transacciones; sin embargo, al referirse a entidades del Estado, las mismas deben obedecer a la naturaleza y objeto de su creación en particular, es por eso que resulta importante la seguridad presupuestaria, principalmente como una herramienta de prevención. Esta debe auxiliarse de las herramientas científicas indispensables siguientes, es decir: la Economía, Administración, Contabilidad, el Derecho, la Auditoría (esta última en sus diferentes expresiones como: de riesgo, gestión, operacional, financiera, de presupuesto, entre otras), de tal manera permita planificar, organizar, dirigir y controlar

de manera preestablecida lo más posible, el uso razonable de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles.

#### 4.3. Análisis de presupuestos de Guatemala del año 1996 al 2015

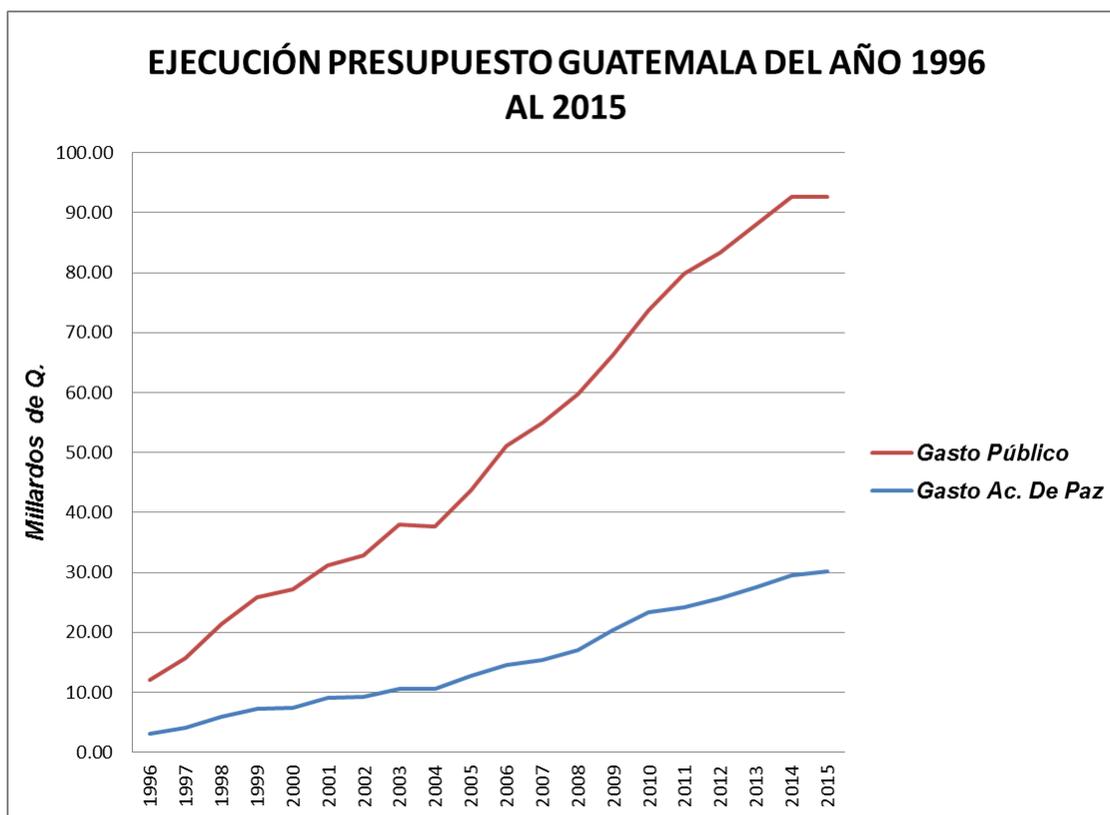
En el capítulo II relacionado con el tema de los Acuerdos de Paz, se indicó que en el presente capítulo se trataría el tema enfocado al comportamiento presupuestario observado durante los veinte años de su existencia, a partir de la firma correspondiente.

También se realizó una proyección al año 2016, de cómo se estima que será el uso global de los recursos financieros del Estado, basados dichos cálculos en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal en mención (2016).

A continuación, un análisis relacionado con los presupuestos públicos y en consecuencia los montos de los recursos financieros utilizados durante los últimos veinte años, luego de la firma de los Acuerdos de Paz.

#### Presupuestos en Guatemala del año 1996 al 2015

| Año            | Millardos Q.  | Gto. Ac. Paz  | Ejército     |
|----------------|---------------|---------------|--------------|
| 1996           | 8.99          | 3.07          | 0.78         |
| 1997           | 11.52         | 4.12          | 0.80         |
| 1998           | 15.52         | 5.91          | 0.89         |
| 1999           | 18.73         | 7.19          | 0.91         |
| 2000           | 19.80         | 7.46          | 1.23         |
| 2001           | 22.18         | 9.00          | 1.55         |
| 2002           | 23.51         | 9.26          | 1.24         |
| 2003           | 27.54         | 10.50         | 1.42         |
| 2004           | 27.07         | 10.65         | 0.91         |
| 2005           | 30.89         | 12.75         | 0.80         |
| 2006           | 36.45         | 14.60         | 0.99         |
| 2007           | 39.55         | 15.45         | 1.04         |
| 2008           | 42.66         | 17.07         | 1.26         |
| 2009           | 45.86         | 20.38         | 1.20         |
| 2010           | 50.44         | 23.31         | 1.28         |
| 2011           | 55.62         | 24.21         | 1.54         |
| 2012           | 57.67         | 25.70         | 1.76         |
| 2013           | 60.53         | 27.44         | 1.96         |
| 2014           | 63.16         | 29.52         | 1.90         |
| 2015           | 62.50         | 30.22         | 1.93         |
| <b>Totales</b> | <b>720.19</b> | <b>307.81</b> | <b>25.39</b> |



*Fuente: Gráfica creación propia basada en información obtenida de la Web del MINFIN*

Es importante referir que la percepción que se ha observado, tiene la población en relación con el avance, y no se diga al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, es que los mismos aparentemente tienen un retraso en su aplicación a la fecha de 20 años, contados a partir de la firma de los mismos y que al parecer no se ha avanzado en la magnitud que debió haberse realizado. Esto ha generado un coste y/o gasto muy elevado en cuanto al sostenimiento de instituciones relacionadas con el tema, que han mostrado ser inoperantes y poco incidentes al respecto y que han representado en forma directa un monto de 307.81 millardos de quetzales los últimos 19 años (según información obtenida del histórico del Ministerio de Finanzas), con destino específico a los sectores sociales prioritarios según clasificación sectorial definida en los Acuerdos de Paz, siendo estos: “Salud y asistencia social, educación ciencia y cultura, vivienda, seguridad interna, Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público”<sup>45</sup>, a esto último habrá que adicionarle como referencia 25.39 millardos de

<sup>45</sup> <http://www.minfin.gob.gt/index.php/estadisticas-e-indicadores/gastos> Consultado el 21-07-2016.

quetzales, que han correspondido como gasto público al Ejército de Guatemala, representando el 3.53% de total del presupuesto en los años indicados y el 8.25% del gasto de los sectores sociales prioritarios.

Se ha estimado que de los 307.81 millardos de quetzales, el noventa y tres por ciento (93%), es decir, 286.26 millardos de quetzales han sido utilizados en gastos de funcionamiento, principalmente en sueldos y salarios del personal, sumado a esto pagos por servicios técnicos y profesionales. Además, lo que corresponde a gastos relacionados con grupos presupuestarios uno (1) y dos (2) según el clasificador Presupuestario del Estado, el resto en grupo tres (3) que incluye Propiedad, Planta y Equipo e Intangibles.

Acción Ciudadana (AC) realizó una estimación del **“25% o 30% del presupuesto destinado a inversión pública que se pierde en corrupción. “Estamos hablando de un total de 12 mil millones de quetzales anuales perdidos en corrupción”, dice Marvin Flores, de AC.** A decir del analista, el presupuesto se divide en tres rubros: Funcionamiento (donde se va la mayoría del presupuesto), inversión (es aproximadamente un 20% del presupuesto completo) y en deuda (12%). En la inversión es en donde más dinero se pierde en corrupción, sobre todo en infraestructura. *“Por eso es que tenemos tan mala infraestructura, también en compras y contrataciones”*. La sobrevaloración también fomenta corrupción dice Flores, y pone como un ejemplo reciente, las piñas de 36 quetzales cada una que se compraban en el Hospital General San Juan de Dios, y fue el pretexto para despedir al director de dicho centro asistencial ante la crisis en salud”<sup>46</sup>.

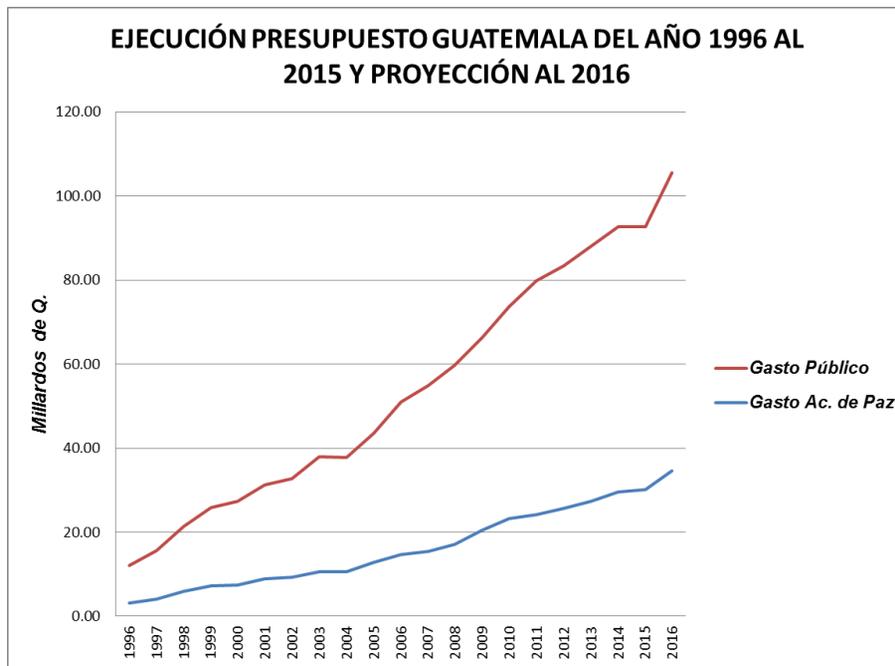
---

<sup>46</sup> <http://www.republicagt.com/en-profundidad/la-corrupcion-es-el-nucleo-del-delito-el-cancer-de-guatemala/> consultado 2-08-2016.

4.4. Análisis de presupuestos de Guatemala del año 1996 al 2015 y proyección al 2016

Presupuestos en Guatemala del año 1996 al 2016

| Año  | Millardos Q.  | Gto. Ac. Paz  | Ejército     |
|------|---------------|---------------|--------------|
| 1996 | 8.99          | 3.07          | 0.78         |
| 1997 | 11.52         | 4.12          | 0.80         |
| 1998 | 15.52         | 5.91          | 0.89         |
| 1999 | 18.73         | 7.19          | 0.91         |
| 2000 | 19.80         | 7.46          | 1.23         |
| 2001 | 22.18         | 9.00          | 1.55         |
| 2002 | 23.51         | 9.26          | 1.24         |
| 2003 | 27.54         | 10.50         | 1.42         |
| 2004 | 27.07         | 10.65         | 0.91         |
| 2005 | 30.89         | 12.75         | 0.80         |
| 2006 | 36.45         | 14.60         | 0.99         |
| 2007 | 39.55         | 15.45         | 1.04         |
| 2008 | 42.66         | 17.07         | 1.26         |
| 2009 | 45.86         | 20.38         | 1.20         |
| 2010 | 50.44         | 23.31         | 1.28         |
| 2011 | 55.62         | 24.21         | 1.54         |
| 2012 | 57.67         | 25.70         | 1.76         |
| 2013 | 60.53         | 27.44         | 1.96         |
| 2014 | 63.16         | 29.52         | 1.90         |
| 2015 | 62.50         | 30.22         | 1.93         |
| 2016 | 70.80         | 34.69         | 1.34         |
|      | <b>790.99</b> | <b>342.50</b> | <b>26.73</b> |



Fuente: Gráfica y proyección al 2016 creación propia basada en información obtenida de la Web del MINFIN

Si la tendencia matemática se mantiene, se estima que el comportamiento de uso de los recursos financieros en el presupuesto será el indicado en la tabla y gráfica respectivas, es decir, si se mantiene el cuarenta y tres por ciento (43%) de gasto en relación con los presupuestos, se erogará más dinero llegando a un acumulado de 342.50 millardos de quetzales y se hará menos en la dimensión que el país lo necesita, pues debe comprenderse que las necesidades del Estado crecen en el transcurrir del tiempo, debido al crecimiento demográfico de la población y los cambios que se derivan de este.

De lo anterior, como en muchos de los casos, existen documentos o instrumentos que refieren el **qué** se va hacer, pero es difícil encontrar que las propuestas que se presentan contengan el **cómo** y más aún **con qué** se van a hacer tangibles las propuestas o proyectos. Esto último se refiere a Presupuesto y más importante, a los recursos financieros, **qué y cómo** se va a hacer para gestionar y obtener dichos recursos a manera de hacer viables las metas, programas y proyectos que allí se plantean. Si no se toman las medidas de formar una sociedad más moral, técnicas administrativas de control y no se tiene clara la conciencia de que en economía los recursos siempre serán escasos por naturaleza en relación con las necesidades infinitas de la humanidad, es de seguir reconociendo que nunca habrá recursos financieros que sean suficientes. Peor aún, si dichos recursos son sujetos del flagelo espectral de la corrupción en donde lamentablemente el bien común no prevalece sobre el interés particular.

## CONCLUSIONES

1. El desarrollo humano es el principal fin de la seguridad humana, que se manifiesta en las siguientes dimensiones: seguridad alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria, política y económica. En relación con la última dimensión con el aspecto económico, para lograrlo es imprescindible incluir otras categorías; de lo contrario por muchas teorías, definiciones, planes, programas, proyectos y gestiones que se realicen para lograrla, estas serán estériles si no se cuenta con los recursos humanos, materiales y tecnológicos, que requieren de una expresión pecuniaria compensatoria para accionarse, adquirirse y cumplirse. En esta tesis se demostró la hipótesis ya que de la seguridad económica deriva la seguridad financiera y, a su vez, de la última procede la seguridad presupuestaria. La primera se manifiesta en la obtención de recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población, que estén determinadas en los planes de los Gobiernos. La segunda, en velar que lo presupuestado sea congruente con esos planes, fomentando la calidad del gasto público y controlando que la ejecución de los recursos sea en base a la buena administración de los ingresos que se obtengan de los tributarios y establecer medidas que permitan el blindaje necesario ante el espectro cada vez más creciente de la corrupción.
2. La población guatemalteca tiene la percepción que, los Acuerdos de Paz tienen un retraso en su aplicación durante (1996-2016). Además, perciben que no se ha avanzado en la magnitud que debió hacerse. Esto a pesar del gasto muy elevado, para el sostenimiento de instituciones relacionadas con el tema, que han mostrado ser inoperantes, poco incidentes al respecto y que han representado en forma directa un monto de 307.81 millardos de quetzales, es decir, un cuarenta y tres por ciento (43%), de 720.19 millardos de quetzales ejecutados durante el tiempo indicado, con destino específico a los sectores sociales prioritarios, según clasificación sectorial definida en los acuerdos referidos, siendo estos: “Salud y Asistencia Social, Educación

Ciencia y Cultura, Vivienda, Seguridad Interna, Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público”. A esto último habrá que adicionarle como referencia 25.39 millardos de quetzales, que han correspondido como gasto público al Ejército de Guatemala, representando el 3.53% de total del presupuesto y el 8.25% del gasto de los sectores sociales prioritarios.

Se estima que de los 307.81 millardos de quetzales, el noventa y tres por ciento (93%), es decir, 286.26 millardos de quetzales han sido utilizados en gastos de funcionamiento, principalmente en sueldos y salarios del personal, sumado a esto pagos por servicios técnicos y profesionales y gastos de operación. Habría que adicionar el costo de la corrupción, el cual se estima adicionalmente en un treinta por ciento (30%) en relación con la suma de los presupuestos de los años indicados, lo cual asciende a 216.06 millardos de quetzales.

Lo anterior permite demostrar que los sucesivos Gobiernos durante el período de referencia (1996-2016), no han realizado una adecuada planificación y ejecución del presupuesto, así como no han sido capaces de implementar adecuados controles en el uso de los mismos. La consecuencia es que no se han alcanzado los objetivos descritos en los Acuerdos de Paz, en especial lo relacionado con aspectos socioeconómicos y situación agraria.

Si los ingresos tributarios que obtiene el Estado, mediante la recaudación proveniente de los tributarios no se administran razonablemente, dichos objetivos son imposibles de alcanzar, a la vez que se provoca un desincentivo en la voluntad de las personas individuales o jurídicas propietarias de capital de trabajo nacional y/o extranjero, en no desear invertir en Guatemala, lo que como consecuencia evita el desarrollo de la productividad y la competitividad del país.

3. No se ha logrado alcanzar la realización de una visión de Estado, de un pacto fiscal y en consecuencia una política fiscal congruente, incluyente y sostenible, que permita que el Estado de Guatemala cuente con políticas

públicas reales, que busquen lograr el desarrollo equitativo de quienes poseen el capital de trabajo (tanto nacionales como extranjeros). Tampoco hay políticas que tengan como uno de sus principales objetivos el incremento de la producción, el mercado y la existencia de mayores empleos dignos, siendo un facilitador y garante de la inversión de capitales y como consecuencia lograr el incremento de la recaudación de ingresos tributarios suficientes, sin necesidad de incrementar o crear más deuda pública (interna y externa), estableciendo en primer lugar, un presupuesto que contenga una política fiscal restrictiva y de control estricto, que permita el pago de la deuda y que al concluir la cancelación de la misma sea generada una política fiscal neutral que facilite con recursos no comprometidos ante acreedores, el cumplimiento de las funciones principales que le corresponden.

4. Los presupuestos que se han formulado en los últimos veinte años, en la mayoría de los países de Latinoamérica (por no decir todos) y lamentablemente de ellos no escapa Guatemala, se ha mantenido una política fiscal expansiva, en donde se estima que los gastos son mayores a los ingresos tributarios. Es decir, primero se establece de manera descriptiva y matemática lo que se va a gastar en el siguiente período fiscal y luego en la obtención de ingresos (impuestos). Cuando se calcula que estos últimos no serán suficientes para cubrir el gasto público, se procede a pactar deuda, tanto con el sistema financiero nacional como con el internacional, lo cual se ha convertido en un círculo vicioso y en consecuencia obliga de manera consuetudinaria a cambiar de forma urgente y constante la forma de obtención de dichos ingresos, por lo menos cada cuatro años que hay cambio de Gobierno, estableciendo reformas de leyes y reglamentos en el sistema tributario. Ello incrementa la corrupción en la administración de los recursos públicos, provocando en los inversionistas incertidumbre y por lo tanto desincentivo en su participación en la economía del país.

La inexistencia de seguridad financiera, y como consecuencia seguridad presupuestaria, da como resultado el incumplimiento de los objetivos del

desarrollo humano en Guatemala, y como consecuencia se ha magnificado la precariedad de la seguridad humana.

El éxito de cualquier política pública, dependerá del diseño de un presupuesto de acuerdo a la decisión política del Organismo Ejecutivo y a la orientación de los recursos financieros a las instituciones, para lograr los objetivos planteados en sus políticas y planes, Es responsabilidad del ente presupuestario establecer el balance en la asignación de tales recursos y su entrega sistemática, lo que constituye la seguridad presupuestaria.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCUMENTOS Y TEXTOS

- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos Dr.; Baptista Lucio, Pilar Dr., Metodología de la investigación, segunda edición, McGraw Hill, Julio 2000.
- Piloña Ortiz, Gabriel Alfredo; Guía práctica sobre métodos y técnicas de investigación documental y de campo, Sexta edición primera reimpresión, Guatemala, 2005.
- Melendreras Soto, Tristán Lic. Escuela de Economía; Castañeda Quan, Luis Enrique Lic. Escuela de Administración de Empresas; Elaboración de Tesis e investigación documental, Universidad de San Carlos de Guatemala; Edición para fines docentes.
- Vásquez R. Reynerio; Investigación documental (Investigación científica); Universidad de San Carlos de Guatemala, Venezuela, Caracas, Flasoos 1994.
- Ortiz Uribe, Frida Guisela; García Nieto, María del Pilar; Metodología de la investigación, el proceso y sus técnicas; Limusa Noriega editores; edición 2000.
- Agtmaiel, Antoine Van, Colombia, El siglo de los mercados emergentes, Grupo editorial Norma.
- Barnes Harry Elmer, México, historia de la economía del mundo occidental, Unión Tipográfica Editorial Hispanoamérica.
- Dumenil Gerard, Levy Dominique, México, crisis y salida de la crisis, orden y desorden neoliberales, Fondo de Cultura Económica.
- Gregory, Paul A., México, Fundamentos de economía, compañía Editorial Continental, S.A. de C.V.-Cecsa-.
- Harold Kootz, Weihrich Heinz, España, Administración, una perspectiva global, McGraw Hill.
- Larrain B., Felipe, Sachs Jeffrey D., Argentina, Macroeconomía en la economía global, Prentice Hal y Pearson Education, S.A.

- Lawrence J. Gitman, México, Administración financiera básica, Harla, S.A. de CV.
- Mc Eachern, William A., México, Microeconomía una introducción contemporánea Internacional Thomson Editores, S.A. de CV. □ Gálvez Gerardo Ingeniero Comercial, Contabilidad de Gestión Presupuestaria y de Costos, Océano Grupo editorial, España.
- Océano, España Mentor Interactivo, Enciclopedia de Ciencia Social, Editorial Océano.
- Samuelson, Paul Nordhauns William D., España, Economía, McGraw Hill.
- Stiglitz, Joseph E., Colombia, Los felices noventa, La Semilla de la Destrucción Taurus, Alfaguara, S.A.
- Valdez J. Fernando, Monzón Iván, Guatemala, Política, empresa y cambio social, El Potencial de la Responsabilidad Social Empresarial, Institutos de Investigaciones y Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar.
- Zamora, Francisco, México, Tratado de teoría económica, Fondo de Cultura Económica.
- Vásquez Gómez, Hugo René Lic.; Lecciones de introducción a la economía parte I, Guatemala, Diciembre 2013.
- Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Política nacional de seguridad de Guatemala, Gobierno de Guatemala, Julio 2012.
- Criminalística actual, Ley, ciencia y arte, Ediciones Euroméxico, S.A. de C.V., edición 2012.
- Paul A. Gregory: Fundamentos de Economía, Editorial Continental, S.A. de C.V.
- Hugo René, Vásquez Gómez: Lecciones de Introducción a la economía, Servisa, Litografía.
- Zamora, Francisco: Tratado de teoría económica. □ Samuelson y Nordhaus: Economía, 15ava. Edición.
- Castillo González, Jorge Mario, Constitución Política de la República de Guatemala, Novena edición, actualizada al año 2015.
- Vásquez Gómez, Hugo René; Lecciones de introducción a la economía, parte I, 2014.

- DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal, Técnica presupuestaria. 17ª. Edición. Editorial. México D.F. México. ECASA. 1995.
- BURBANO RUIZ, Jorge E. y Alberto Ortiz Gómez, Presupuestos, enfoque moderno de planeación y control de recursos. Bogotá Colombia. Editorial McGraw-Hill Interamericana, S. A. 1997.
- WELSCH, Glenn A. y otros, Presupuestos. Planificación y control de utilidades. 5ª. Edición. México D. F., México. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A. México.
- ORANTES ORTIZ, Alfonso, Beneficio financiero de los presupuestos de operación en una industria de concreto. 1998. p. 23-59. Tesis Lic. Contador Público y Auditor. Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Económicas.
- DUARTE CORDÓN, Julio César. Apuntes de elaboración y evaluación de proyectos. 4ª. Reimpresión. Departamento de Publicaciones. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala. 1999.
- ROSENBERG, J. M. Diccionario de Administración y Finanzas. Grupo Editorial Océano. Barcelona, España. 2000.

### **Páginas electrónicas**

- <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm>
- <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204>
- <http://www.monografias.com/trabajos15/seguridad-economica/seguridadeconomica.shtml>
- <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204>
- [http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11\\_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf)
- <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=ES&cod=24249>
- <http://definicion.de/seguridad/>

- <https://paestudiarle.wordpress.com/2011/01/25/%C2%BFque-son-los-elementoseconomicos/>
- <https://www.google.com.gt/#q=modelo+politico+definicion>
- <http://definicion.mx/modelo-economico/>
- [http://es.slideshare.net/David\\_Sustachs/unidad-1-introduccion-a-la-modelacion-financiera-11746153](http://es.slideshare.net/David_Sustachs/unidad-1-introduccion-a-la-modelacion-financiera-11746153)
- <http://www.monografias.com/trabajos15/seguridad-economica/seguridad-economica.shtml>
- <http://www.mba.com.gt/?p=6026>
- <https://www.google.com.gt/#q=definicion+de+sistema>  
<http://definicion.de/seguridad/>
- [http://www.sigma.gob.bo/php/PDF/NB\\_PRESUPUESTO\\_APROBADO\\_CON\\_R.S\\_No.225558.pdf](http://www.sigma.gob.bo/php/PDF/NB_PRESUPUESTO_APROBADO_CON_R.S_No.225558.pdf)
- [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1N2\\_3NQLurMJ:cms.fid-eck.com/userfiles/onu.org.gt/hector.morales/Pacto%2520Fiscal.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=gt; consulta 30-07-2016.](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1N2_3NQLurMJ:cms.fid-eck.com/userfiles/onu.org.gt/hector.morales/Pacto%2520Fiscal.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=gt; consulta 30-07-2016.)
- [http://www.revistahumanum.org/revista/wpcontent/uploads/2012/03/g7TSDY4CEa02guatemala\\_73.pdf; consulta 23-07-2016.](http://www.revistahumanum.org/revista/wpcontent/uploads/2012/03/g7TSDY4CEa02guatemala_73.pdf; consulta 23-07-2016.)
- <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/macroeconomia/politicafiscal.htm; consulta 26-07-2016.>
- <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-clasica.htm; consulta 26-07-2016.>
- <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-austriaca.htm; consulta 26-7-2016.>
- <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-marxista.htm; consulta 26-07-2016.>
- <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economianeoclasica.htm; consulta 26-07-2016.>
- <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/economia-chicago.htm; consulta 26-07-2016.>

- <http://www.encyclopediafinanciera.com/teoriaeconomica/economiakeynesiana.htm>; consultado 26-07-2016.
- <http://www.minfin.gob.gt/index.php/estadisticas-e-indicadores/gastos> Consultado el 21-07-2016.
- <http://www.republicagt.com/en-profundidad/la-corrupcion-es-el-nucleo-del-delitoel-cancer-de-guatemala/> consultado 2-08-2016.