

# Situación del Sistema Socio-Político-Ambiental de Guatemala y perspectivas de desarrollo

Documento preparado por Foro-PE  
en alianza con Iarna-URL

Guatemala, agosto de 2010

## Situación del Sistema Socio-Político-Ambiental de Guatemala y perspectivas de desarrollo

Documento preparado por Foro-PE  
en alianza con Iarna-URL

Guatemala, agosto de 2010



Foro de Políticas del Estado (Foro-PE) y Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA-URL). *Situación del Sistema Socio-Político-Ambiental de Guatemala y perspectivas de desarrollo*. Guatemala: Autor.

### **Compilador**

Mario García Lara

### **Revisión y aportes especiales**

Jaime Carrera

Juventino Gálvez

Mario Marroquín Rivera

Juan Carlos Méndez

Mariano Ventura

Adrián Zapata

Guatemala, agosto de 2010

---

### **Acerca del Foro-PE**

El Foro de Políticas de Estado, Foro-PE, es una instancia que genera propuestas y promueve el debate en torno de ellas con miras a que las mismas se conviertan en Políticas de Estado, que en su implementación, contribuyen progresivamente a alcanzar niveles de desarrollo que incluyen a todos los miembros de la sociedad guatemalteca. Los integrantes de Foro-PE son ciudadanos interesados en la continuidad de las políticas públicas sin interés partidario ni electoral.

---

### **Acerca del IARNA-URL**

El Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) es uno de los diez Institutos de Investigación establecidos en la Universidad Rafael Landívar (URL) para impulsar procesos de generación de conocimientos que, por un lado, retroalimentan la docencia landivariana y, por otro, proveen soluciones para progresar de manera sostenida en las metas de desarrollo nacional.

El propósito central del Instituto es fortalecer el conocimiento acerca del funcionamiento de los sistemas naturales y las interacciones recíprocas entre éste y las actividades económicas, las dinámicas sociales y las decisiones de política en el ámbito institucional, con miras a fortalecer procesos de desarrollo nacional que se reflejen en el mejoramiento continuo de las personas y su entorno.

# ÍNDICE

---

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| RESUMEN .....                                                | 1  |
| INTRODUCCIÓN.....                                            | 3  |
| CAPÍTULO I_ LA SITUACIÓN ACTUAL Y SUS CAUSAS.....            | 5  |
| A.    Una Visión Sistémica del Desarrollo .....              | 5  |
| B.    Subsistema Socio-Demográfico .....                     | 7  |
| C.    Subsistema Económico-Financiero.....                   | 14 |
| D.    Subsistema Ecológico-Ambiental .....                   | 34 |
| E.    Subsistema Político-Institucional .....                | 37 |
| F.    Sistema Resto del Mundo.....                           | 43 |
| CAPÍTULO II_ PERSPECTIVAS DE DESARROLLO .....                | 47 |
| A.    Marco General .....                                    | 47 |
| B.    Subsistema Socio-Demográfico .....                     | 48 |
| C.    Subsistema Económico-Financiero.....                   | 52 |
| D.    Subsistema Ecológico-Ambiental .....                   | 69 |
| E.    Subsistema Político-Institucional.....                 | 74 |
| F.    Sistema Resto del Mundo .....                          | 80 |
| CAPÍTULO III_ HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PACTO SOCIAL ..... | 83 |
| A.    Elementos de un pacto social para Guatemala .....      | 83 |
| B.    El pacto y el éxito de las políticas públicas .....    | 87 |
| RESUMEN Y CONCLUSIONES .....                                 | 89 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                           | 91 |
| ANEXO 1. RESUMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....                  | 95 |





## RESUMEN

---

El proceso de desarrollo de Guatemala se caracteriza por una tasa de crecimiento económico muy modesta, una institucionalidad muy débil y una aguda desigualdad de la riqueza. Cualquier mejora en esas variables, o incluso su mantenimiento, sólo será posible mediante acciones enfocadas a dismantelar las condiciones de insostenibilidad que amenazan con detener el funcionamiento del sistema socio-político-ambiental. Teniendo como meta el logro del desarrollo sostenible del país, se han identificado una serie de políticas públicas a ser implementadas como políticas de Estado. Las políticas prioritarias se refieren a (i) mejorar el capital humano, particularmente en materia de educación, salud y nutrición; (ii) desarrollar la infraestructura básica, principalmente en materia de carreteras, energía y sistema portuario; (iii) fortalecer la institucionalidad del Estado, principalmente en materia de seguridad y justicia, descentralización y sistema de partidos políticos; y, (iv) mejorar la gestión del recurso agua, a fin de garantizar su disponibilidad en las cantidades y la calidad requerida para todos los usos. Estas políticas fueron priorizadas tomando en cuenta que se enfocan a superar los obstáculos que más influyen en detener el desarrollo del país. La implementación de esta serie de políticas públicas quizá requiera de un acuerdo nacional de gran alcance, razón por la cual se considera conveniente explorar las posibilidades de que se lleve a cabo un diálogo nacional en este sentido. Para construir el referido acuerdo será necesario que se identifiquen con precisión los componentes que no deben faltar en cada uno de los tres elementos que deben integrar un proceso de diálogo para que sea exitoso: la agenda-temática, los actores-ejecutores del acuerdo; y los impulsores-facilitadores del proceso.



## INTRODUCCIÓN

---

La incidencia de la pobreza (reflejada en unos indicadores sociales y de bienestar social muy bajos), el escaso dinamismo de la economía (reflejado en tasas de crecimiento muy modestas), la falta de conciencia respecto del entorno ecológico (reflejada en el deterioro acelerado de los indicadores ambientales) y la extrema debilidad institucional (reflejada en los elevados índices de violencia e inseguridad jurídica y ciudadana) son las principales características de largo plazo en el desarrollo de Guatemala. El presente estudio sobre la situación actual del sistema socio-político-ambiental de Guatemala pretende servir de base para identificar las perspectivas del país en materia de desarrollo integral, así como para esbozar, en términos generales, las razones por las cuales no se ha podido en Guatemala alcanzar un pacto nacional con la suficiente legitimidad para constituirse en el rumbo orientador de largo plazo para el país.

Institucionalmente hablando, el estudio se aspira a constituir un insumo para el análisis y el debate profundo sobre la situación nacional, privilegiando el estudio de las causas y no solo el abordaje de los efectos, base sobre las cuales se debe impulsar una participación social y política más activa pero mejor informada. El estudio, además de propiciar un abordaje integral de la situación nacional, que incluye el abordaje de los asuntos ambientales en su justa dimensión, pretende contribuir, en su sentido más amplio, a estimular la participación de los distintos actores clave de la sociedad Guatemalteca en la construcción de un país estable con igualdad de oportunidades para todos.

Los objetivos del estudio se centran en realizar un diagnóstico profundo sobre las causas estructurales de carácter global, regional y nacional que han favorecido la situación actual del país, sobre todo en materia de crecimiento económico y desarrollo; pobreza y vulnerabilidad social; seguridad y justicia; agotamiento, deterioro y contaminación ambiental; y corrupción, principalmente. Asimismo, se plantea un análisis prospectivo para la construcción de escenarios nacionales que sintetizan la correlación entre acciones, políticas públicas y resultados esperados, con miras a incidir en las rutas más convenientes para el desarrollo integral de la nación. Finalmente, se define, en términos generales, una estrategia de acción que posibilite la construcción de un pacto social y político para avanzar hacia el logro del escenario deseado. Cabe indicar que el diagnóstico y las políticas públicas aquí planteadas desde una perspectiva eminentemente técnica, tienen el propósito explícito de contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los guatemaltecos y al logro del ansiado bien común, que pasa necesariamente por una reducción acelerada de los lacerantes niveles de pobreza y exclusión que sufre un enorme porcentaje de guatemaltecos.

Desde un punto de vista metodológico, conviene hacer hincapié en que este trabajo se basa en una revisión de la literatura de los diagnósticos y propuestas de política pública referidos a Guatemala que se han publicado en los últimos quince años. Los principales elementos de tal revisión son reordenados, organizados y priorizados con base en un enfoque sistémico del desarrollo, según el cual se analizan las interrelaciones entre los distintos subsistemas y la manera en que dichas interrelaciones han determinado la evolución de Guatemala y sus potenciales rutas de desarrollo, de manera que, al final, se obtiene un diagnóstico y una propuesta de políticas públicas que resulta metodológica y

prácticamente coherente a fin de que la ejecución de cada una de las referidas políticas se refuerce mutuamente, a la vez que preserva la coherencia del sistema en su conjunto.

# CAPÍTULO I

## LA SITUACIÓN ACTUAL Y SUS CAUSAS

---

### A. Una Visión Sistémica del Desarrollo

Existen distintos enfoques para analizar el desarrollo integral de un país. En el presente estudio se le da importancia no sólo al proceso de desarrollo propiamente dicho, sino que también a las perspectivas de sostenibilidad que dicho desarrollo pueda tener. El elemento de sostenibilidad que se incorpora al análisis demanda un enfoque que tome en cuenta las interrelaciones que se den entre todos los elementos que participan en el proceso de desarrollo. El concepto de desarrollo sostenible denota un proceso que debe ser sostenible conjuntamente en las diferentes dimensiones sociales, económicas, ambientales, culturales, institucionales, etcétera; la naturaleza multidimensional del concepto requiere usar un marco conceptual integrado y sistémico, en vez de uno sectorial y lineal. En tal sentido, se eligió la perspectiva sistémica del desarrollo<sup>1</sup> como el marco de referencia para realizar el análisis.

Está ampliamente aceptado que las dimensiones fundamentales del desarrollo sostenible son la ambiental, la económica y la social (esta última concebida ampliamente, incluyendo lo cultural, lo social, lo político, lo demográfico, y lo institucional). Sin embargo, en muchos casos (como por ejemplo el de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas) se destaca separadamente la dimensión institucional, lo que tiene sentido desde el punto de vista operativo, dado que esta última contiene las estructuras y procesos que permiten a una sociedad regular sus acciones en pos de sus objetivos. Lo anterior implica entonces que el desarrollo sostenible, entonces, es un concepto de tipo sistémico, no de índole sectorial. En ese sistema son cuatro las dimensiones que deben mejorar, y de forma sostenible, para que pueda hablarse de desarrollo sostenible. Por ejemplo, una sociedad hipotética que buscara preservar sus recursos naturales a costa de aumentar el nivel de pobreza de su población podría ser calificada como sostenible ambientalmente, pero de ninguna manera se podría hablar de desarrollo sostenible en este caso, pues podría llegar a hacerse socialmente insostenible.

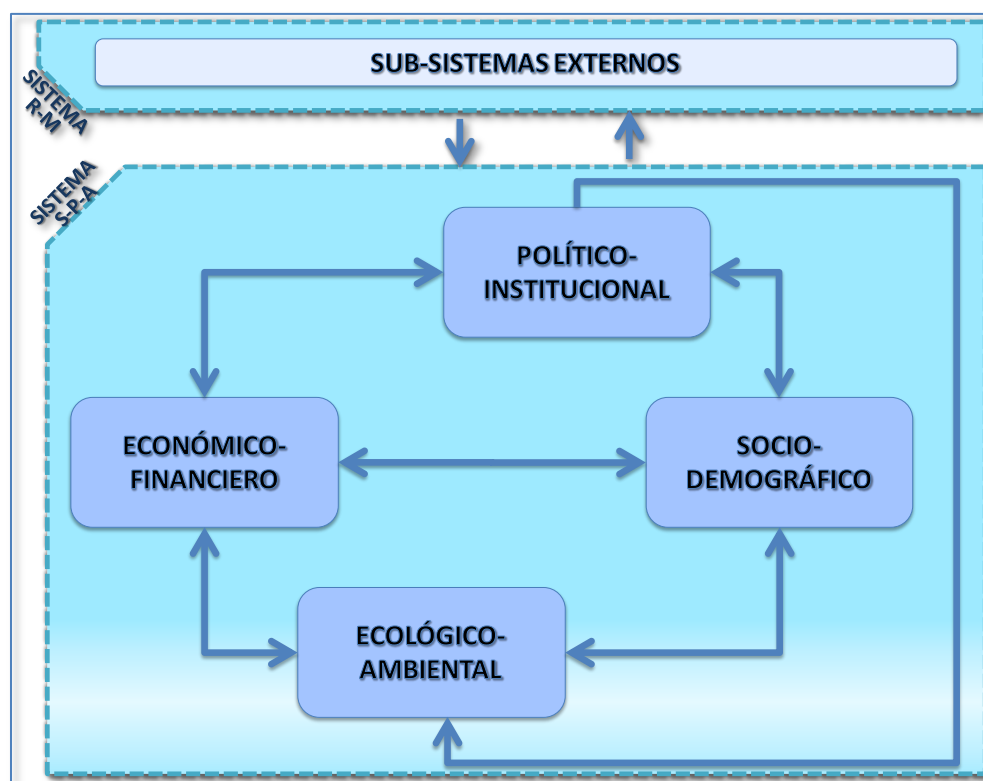
Con base en lo anterior, el marco conceptual utilizado aquí se basa en el concepto del sistema socio-político-ambiental –S-P-A–, distinguiendo cuatro subsistemas principales: el socio-demográfico, el económico-financiero, el político-institucional, y el ecológico-ambiental<sup>2</sup>. El primer subsistema es el *socio-demográfico*, definido en sentido amplio

<sup>1</sup> Esta perspectiva sistémica ha sido aplicada por la Comisión Económica para América Latina – CEPAL– en sus estudios recientes para la Evaluación de la Sostenibilidad de América Latina, basándose en las propuestas metodológicas desarrolladas por Gallopin (2003). En Guatemala, este enfoque ha sido utilizado por el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar en su Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009, IARNA (2009).

<sup>2</sup> Estos subsistemas se corresponden con las cuatro categorías básicas planteadas por la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (UNCSD 1995, UN 2001) como las dimensiones del desarrollo sostenible.

como incluyendo las variables de la calidad de la vida (satisfacción de las necesidades materiales y no materiales del ser humano), de la equidad, y de los aspectos demográficos. El subsistema *económico-financiero* incluye la producción y el consumo de bienes y servicios, el comercio, el estado general de la economía, la infraestructura y los productos y desechos generados por el consumo y la producción. El subsistema *político-institucional* contiene las instituciones formales e informales de la sociedad, las leyes y las regulaciones, las políticas, y también incluye las estructuras y los procesos sociales principales (agentes sociopolíticos, procesos políticos, estructuras de poder, etcétera) y el conocimiento y los valores de la sociedad. El subsistema *ecológico-ambiental* incluye el ambiente natural en sus aspectos de recursos naturales, procesos ecológicos, condiciones de soporte vital, y la biodiversidad. El Gráfico 1 presenta un esquema de los flujos, interrelaciones o acoplamientos funcionales principales entre los subsistemas de un sistema socio-político-ambiental a la escala nacional. Las dos flechas cortas de y hacia la parte superior, comunican el S-P-A y representan sus interacciones con el sistema del resto del mundo –R-M- (por ejemplo el comercio internacional, o las entradas y salidas de energía y materiales).

**GRÁFICO 1**



El enfoque de análisis esquematizado arriba resulta idóneo para explorar los distintos componentes del desarrollo sostenible del Guatemala. Es pertinente partir del concepto desarrollado por las Naciones Unidas, que definen el desarrollo sostenible como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las

generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades<sup>3</sup>. Este concepto, aparentemente sencillo, es en realidad bastante complejo, al combinar el término "desarrollo", que implica un cambio direccional y progresivo (un progreso cuantitativo pero sobre todo cualitativo) con el término "sostenible", que tiene que ver con la permanencia en el tiempo; desarrollo sostenible implica, entonces, un proceso de cambio (mejoramiento) que puede mantenerse en el tiempo.

## B. Subsistema Socio-Demográfico

Guatemala es el país más grande de Centroamérica, clasificado como de ingreso medio por los organismos financieros internacionales, con una población de más de 12.5 millones. El ritmo de crecimiento demográfico es elevado: en 1950 la población era de 3 millones, lo que implica que en los últimos 50 años del siglo XX aumentó en 75%; y, en los primeros 20 años de este siglo, lo hará en 30%. La mitad de la población es indígena de ascendencia maya, segmento que habita principalmente en el área rural y que vive en condiciones de atraso respecto de otras sociedades de similar nivel de ingresos. Guatemala tiene una de las tasas más altas de pobreza y algunos de los más bajos indicadores sociales de Latinoamérica. Una tasa de crecimiento demográfico elevada (2.3% anual), así como las condiciones de exclusión e inequidad han perpetuado una situación en la que más de la mitad (51% de la población) vive en condiciones de pobreza (22% en extrema pobreza), lo que es una proporción mucho mayor que la que existe en otros países de similar nivel de desarrollo, como se aprecia en la Tabla 1.

**TABLA 1**

| País        | % de población debajo de línea de pobreza |
|-------------|-------------------------------------------|
| Guatemala   | 51                                        |
| El Salvador | 31                                        |
| Costa Rica  | 17                                        |
| Sri Lanka   | 23                                        |

Guatemala, a pesar de ser un país de ingreso medio, es uno de los países con mayor incidencia de pobreza en América latina. Ocupa el puesto 122 (de un total de 182 países) en el Índice de Desarrollo Humano calculado por el PNUD, el cual es uno de los múltiples indicadores sociales que muestran un bajo desempeño. Como puede apreciarse en la Tabla 2, nuestro país es uno de los que muestran niveles más bajos de desarrollo humano en Latinoamérica, sólo superando a Nicaragua y a Haití, los países más pobres de la Región<sup>4</sup>. Los pobres indicadores sociales de Guatemala no necesariamente son una

<sup>3</sup> Véase <http://www.un.org/issues/m-susdev.html>

<sup>4</sup> En cada uno de los cuatro componentes del IDH, Guatemala presenta una situación diferente:



consecuencia de que existan niveles anormales de ingreso per cápita. De hecho, el PIB per cápita en Guatemala (calculado según la paridad del poder de compra) es más elevado que el de Paraguay, Bolivia y Honduras, pero estos países se ubican mejor calificados que el nuestro en cuanto al Índice de Desarrollo Humano.

**TABLA 2**

| <b>ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO</b>                                                      |             |               |                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|-------------------------|
| <b>2009</b>                                                                             |             |               |                         |
| <b>POSICIÓN</b>                                                                         | <b>PAÍS</b> | <b>ÍNDICE</b> | <b>PIB per capita*/</b> |
| 44                                                                                      | Chile       | 0.878         | \$ 13,880.00            |
| 49                                                                                      | Argentina   | 0.866         | \$ 13,238.00            |
| 50                                                                                      | Uruguay     | 0.865         | \$ 11,215.00            |
| 53                                                                                      | México      | 0.854         | \$ 14,104.00            |
| 54                                                                                      | Costa Rica  | 0.854         | \$ 10,842.00            |
| 58                                                                                      | Venezuela   | 0.844         | \$ 12,156.00            |
| 60                                                                                      | Panamá      | 0.84          | \$ 11,391.00            |
| 75                                                                                      | Brasil      | 0.813         | \$ 9,567.00             |
| 77                                                                                      | Colombia    | 0.807         | \$ 8,587.00             |
| 78                                                                                      | Perú        | 0.806         | \$ 7,836.00             |
| 80                                                                                      | Ecuador     | 0.806         | \$ 7,449.00             |
| 90                                                                                      | Rep. Dom.   | 0.777         | \$ 6,706.00             |
| 101                                                                                     | Paraguay    | 0.761         | \$ 4,433.00             |
| 106                                                                                     | El Salvador | 0.747         | \$ 5,804.00             |
| 112                                                                                     | Honduras    | 0.732         | \$ 3,796.00             |
| 113                                                                                     | Bolivia     | 0.729         | \$ 4,206.00             |
| 122                                                                                     | Guatemala   | 0.704         | \$ 4,582.00             |
| 124                                                                                     | Nicaragua   | 0.699         | \$ 2,570.00             |
| 149                                                                                     | Haití       | 0.532         | \$ 1,155.00             |
| */: Dólares estadounidenses según paridad del poder adquisitivo correspondientes a 2007 |             |               |                         |
| FUENTE: PNUD (2009)                                                                     |             |               |                         |

En esperanza de vida, Guatemala cuenta con una por encima de los 70 años, muy distante de Costa Rica con 78.7 años. En tasa de alfabetización, Uruguay con 97.9% presenta el valor más alto en la región, mientras que Guatemala es el penúltimo con 73.2%. En tasa combinada de matriculación, también Uruguay presenta el valor más alto con 90.9%, y Guatemala es el penúltimo con 70.5%. En PIB per cápita (PPA US\$) el país con mayor ingreso per cápita es México, con US\$ 14,104, y Guatemala se ubica en la posición 14 (de 19 países), con US\$ 4,582.

La **desigualdad** en Guatemala es un problema muy antiguo cuyos orígenes se remontan, cuando menos, a la época colonial y sus procesos tecnológicos y productivos basados en la especialización productiva diferenciada por clases sociales. Pero el hecho de que la desigualdad haya perdurado firmemente hasta nuestros días es atribuible a varios otros factores, entre los que destaca el sistema educativo ineficiente y de pésima calidad que impide a los niños y jóvenes estar preparados para enfrentar los desafíos tecnológicos del siglo XXI.

Una de las manifestaciones más evidentes de la desigualdad es la **exclusión** de grupos significativos de la población respecto de la vida económica, política y cultural del estado guatemalteco. La exclusión económica se refleja en la marginalización (es decir, cuando se confina a alguien a desempeñar ciertas ocupaciones y se limitan así sus oportunidades) y en la privación (la falta de condiciones de vida mínimas). La exclusión cultural se puede entender como aquella donde la cultura de un grupo, incluyendo su idioma, religión y costumbres es denigrada o suprimida por el Estado. Generalmente la exclusión económica y la cultural están vinculadas<sup>5</sup> y se refuerzan mutuamente. En el caso de Guatemala, dicha vinculación históricamente tiene un componente étnico que, aunque la sociedad cobra gradualmente mayor conciencia del problema, aún persiste en ciertas actitudes grupales y continúa reflejando su efecto en la exclusión económica a través del poco acceso a servicios públicos básicos para aumentar el capital humano y la infraestructura productiva, sobre todo en zonas altamente indígenas o en la discriminación en el mercado de trabajo.

Cualesquiera que sean las razones de la **exclusión social**, sean éstas genéricas, étnicas, geográficas o etarias, resulta evidente que existen también muchos rezagos. En términos de **género**, según estimaciones del INE, el 73% de la PEA está integrado por hombres y sólo el 27% por mujeres. Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2003, la tasa de participación de la mujer fue del 44.6%, en tanto que la de los hombres fue de 79.4%. También en materia de educación se manifiestan disparidades en cuanto a la calidad y cobertura educativa para las mujeres: la población analfabeta representaba en 2002 el 28.8% del total, pero de ese porcentaje el 59% eran mujeres.

Desde el punto de vista **étnico**, el 74% de la población que se identifica como indígena vive en condiciones de pobreza (40% en extrema pobreza). Los peores indicadores de desarrollo económico y social medidos en el Índice de Desarrollo Humano (nivel educacional, esperanza de vida e ingreso per cápita) se encuentran en los departamentos donde la población indígena es mayoritaria. Casi la mitad de la población indígena es analfabeta. Los niños indígenas que viven en áreas rurales reciben, en promedio, menos de dos años de educación.

Desde el punto de vista **geográfico** también se evidencian rasgos de exclusión del área rural respecto de la urbana. Mientras que en aquélla el porcentaje de población en situación de pobreza rebasa el 75% (40% en extrema pobreza), mientras que dicho

---

<sup>5</sup> PNUD (2008).

porcentaje en el área urbana es del 28% (7% en extrema pobreza). Según el Índice de Desarrollo Humano por departamento, calculado por el PNUD<sup>6</sup>, sólo 10 de los 22 alcanzan el promedio nacional, lo que es indicativo de la gran diferencia entre la ciudad de Guatemala (cuyo índice es de 0.71) y los departamentos menos desarrollados, como Sololá y Totonicapán (0.52 y 0.49, respectivamente). Estas diferencias se replican en el acceso a servicios básicos, donde, por ejemplo, la electrificación llega a un 95% de los hogares capitalinos, al tiempo que en departamentos como Petén y Alta Verapaz la electrificación cubre menos de la mitad de los hogares.

Desde el punto de vista **etario**, los menores de 18 años (56% de la población) se ven dramáticamente afectados por la situación vigente. De la población infantil (entre 7 y 14 años), el 37% se encuentra trabajando, y su asistencia a la escuela es de apenas el 35%.

Algunos economistas (particularmente aquellos de tendencia más conservadora) argumentan que la desigualdad no debiese ser motivo de preocupación o análisis, sino que los esfuerzos debiesen enfocarse en la pobreza: pueden existir sociedades con gran equidad en la distribución del ingreso, pero con la mayoría de la población viviendo en condiciones de pobreza (Corea del Norte), o sociedades con evidentes desigualdades, pero con niveles de vida confortables para la mayoría (Estados Unidos). Ciertamente el debate entre desigualdad y pobreza ha trascendido hacia áreas más bien ideológicas que oscurecen el hecho objetivo de que ambos conceptos son relevantes y útiles para comprender y evaluar el desarrollo de un país. En el caso de Guatemala, el tema de la desigualdad tiene especial relevancia por sus implicaciones sobre la gobernabilidad y la paz social del país. El coeficiente de Gini<sup>7</sup>, de 55.1, es el sexto más alto del Hemisferio, denotando una gran concentración del ingreso. En todo caso, incluso si solamente utilizáramos como medición del bienestar los niveles de pobreza, la historia de las condiciones sociales del país sigue siendo igualmente desoladora: resulta preocupante que Guatemala esté entre los países con peores indicadores de nutrición, salud y educación de Latinoamérica. Otros países de la Región con niveles similares de pobreza y menor nivel de ingreso per cápita han conseguido realizar mayores avances en estas dimensiones y, excepto por el caso de educación, más rápidamente que Guatemala. Como consecuencia de esos rezagos, la pobreza en nuestro país se está trasladando rápidamente a las generaciones siguientes.

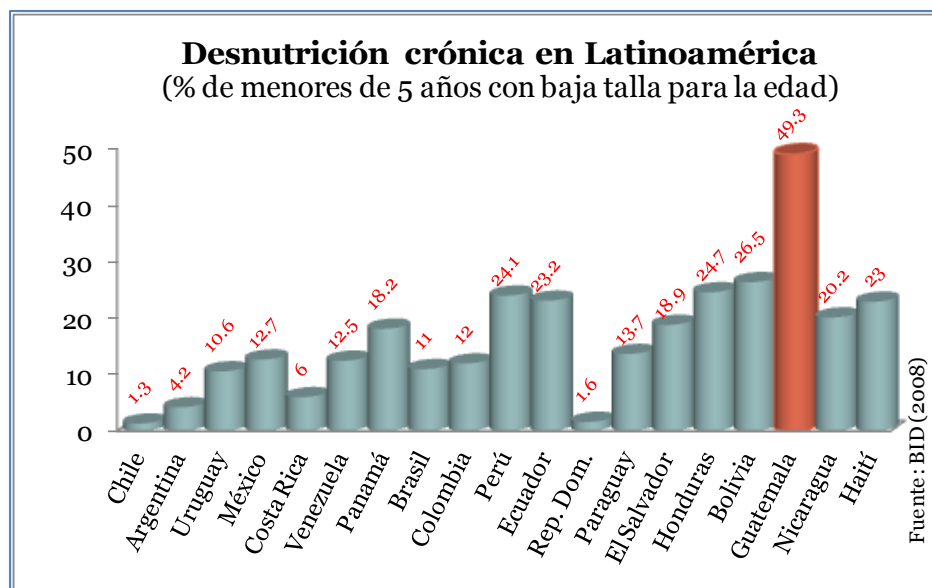
La situación de **seguridad alimentaria y nutricional** se caracteriza por altos índices de desnutrición y crisis recurrentes de hambre en determinadas regiones. A nivel de país, en el año 2004 el 12% de los neonatos tenía bajo peso al nacer y la desnutrición crónica estaba presente en el 49.3% de los menores de cinco años. Resalta el hecho que la incidencia de la desnutrición crónica es casi el doble en la niñez indígena (69.5%) que en la no indígena (35.7%); la media de desnutrición crónica en las áreas rurales era de 55.5%. La desnutrición crónica (baja talla para la edad) que aqueja a la mitad de la niñez guatemalteca menor de cinco años es la más alta de Latinoamérica, situación que está minando las posibilidades de desarrollo futuro del país (Gráfico 2).

---

<sup>6</sup> Véase PNUD (2004).

<sup>7</sup> Indicador que se utiliza para medir el grado de concentración de una variable.

GRÁFICO 2

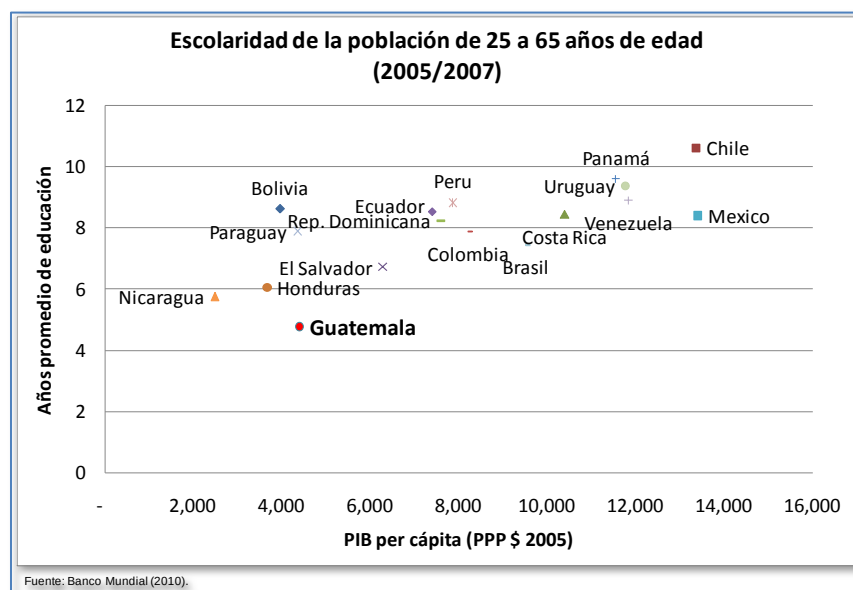


En el área de **salud** Guatemala presenta indicadores muy pobres, una baja esperanza de vida al nacer, una de las mayores tasas de mortalidad infantil de América Latina y altas tasas de mortalidad materna. La respuesta del Estado a estos problemas se traduce en una bajísima inversión en salud, del orden de únicamente 2.3% del PIB. La precariedad del sistema de salud se expresa en una baja cobertura de asistencia y en pobres indicadores sectoriales, que paradójicamente presentan una “buena película” (si se observan los avances logrados en los últimos veinticinco años), pero una “mala foto” (cuando se comparan con los indicadores de otros países de similar nivel de ingreso. En efecto, la mortalidad infantil ha descendido de 73 muertes por mil nacidos vivos en 1987 a 39 por mil en 2002. La tasa de fecundidad ha bajado de 5.6 niños por mujer a 4.4 durante el mismo período. Pese a estos avances, las tasas continúan siendo muy elevadas en comparación con otros países de ingreso medio. Las defunciones por enfermedades cardiovasculares y por tumores han aumentado entre la población en edad de trabajar. La mortalidad en adolescentes se está dando por causas prevenibles, como las enfermedades transmisibles y la violencia (heridas por arma de fuego). En síntesis, Guatemala posee unos de los peores indicadores de salud primaria de Latinoamérica, consecuencia de que un 20% de la población no tiene acceso a la atención del sistema de salud.

En **educación** ha habido señales de progreso en la tasa de alfabetismo (que ha aumentado de menos de 60% en los años 80 a más de 80% ahora). Sin embargo la cobertura y calidad de la educación pública aún es insatisfactoria. La escuela secundaria tiene una tasa de matriculación de solamente 30%. El número promedio de años estudiados es de 3.5 años, el más bajo de Centroamérica. De cada 100 niños, 89 se inscriben en la escuela primaria, 55 terminan sexto grado, 38 se matriculan en secundaria, y tan solo 18 la concluyen. Los altos índices de deserción y repetición contribuyen a que muchos estudiantes no completan la primaria y la secundaria.

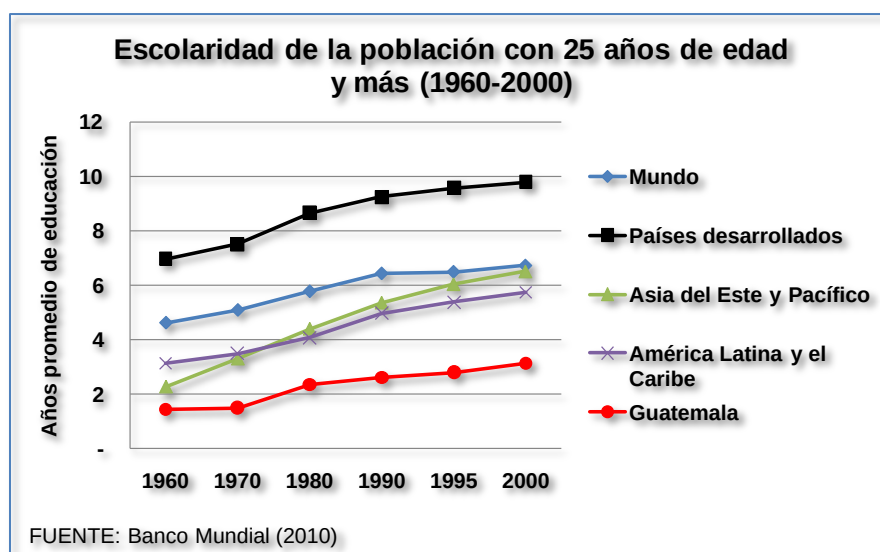
Como se aprecia en el Gráfico 3, existe una correlación positiva entre la tasa de escolaridad y el ingreso per cápita de los países; también se observa que, dado su nivel de ingreso, Guatemala debería mostrar una tasa de escolaridad más elevada que la que posee.

**GRÁFICO 3**



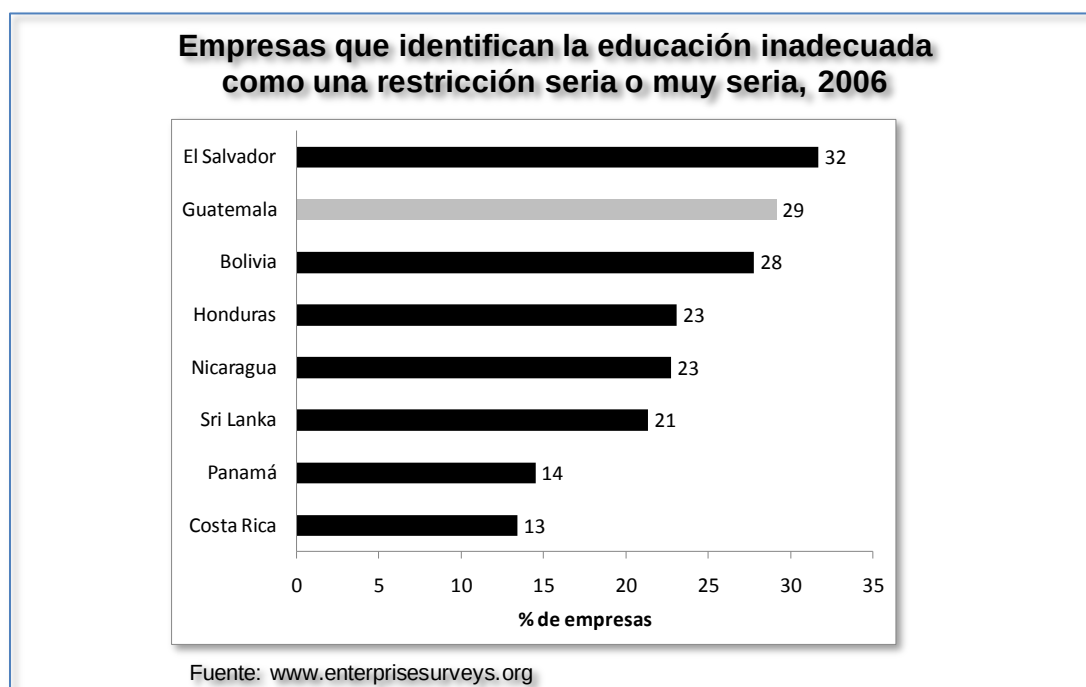
Lo que es más preocupante es la mediocre evolución de estos indicadores, que se han mantenido muy por debajo del promedio latinoamericano durante décadas, como puede observarse en el Gráfico 4. Por ejemplo si mantuviera este mismo ritmo de crecimiento de la escolaridad, se requerirían 62 años para llegar al promedio que alcanzó Latinoamérica en el año 2000.

**GRÁFICO 4**



Otro problema adicional es la baja calidad de la educación guatemalteca, que se manifiesta en un bajo desempeño en comparaciones internacionales: en una encuesta realizada a trabajadores migrantes en los Estados Unidos se estimó los retornos a la educación de migrantes de 67 países y encontró que Guatemala se ubica en el puesto 64. Esto significa que un año adicional de escolaridad en Guatemala vale menos que en la mayor parte de los países de la muestra del estudio. (Banco Mundial, 2010). Existe un muy bajo desempeño en exámenes de matemáticas al final de la secundaria (solamente 6% de estudiantes demostró un desempeño satisfactorio o excelente en 2006), lo cual es doblemente sorprendente porque los estudiantes que queden al final de la secundaria normalmente son los mejores. Todo ello incide en que el sistema educativo no satisfaga las necesidades de los empresarios guatemaltecos, quienes consideran muy importante que en el futuro la educación se orientara al trabajo, porque detectan una educación estática que no responde a los cambios que se presentan en el mercado, tal como se aprecia en el Gráfico 5.

**GRÁFICO 5**



En cuanto a la **previsión social**, el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia –IVS– del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS–, cubre solamente al 28% de la fuerza laboral, es decir que dos de cada tres guatemaltecos (de la Población Económicamente Activa –PEA–) no se encuentran protegidos por el sistema previsional, aunque existen otros esquemas de pensiones (como el de las clases pasivas del Estado o algunos regímenes de entidades autónomas como la Universidad de San Carlos) que presentan severos desequilibrios estructurales y que, de cualquier modo, no alcanzan a cubrir a un porcentaje significativo de la población. Además de su escasa cobertura, el sistema previsional está confinado al sector formal de la economía, además de que las

pensiones son bajas y han crecido lentamente, perdiendo su poder adquisitivo. Afortunadamente el sistema de IVS es aún muy joven, por lo que actuarialmente aún le quedan algunos años (quizá hasta 2029) para agotar sus reservas técnicas, lo cual no debería ser excusa para posponer la discusión de las reformas que es necesario aplicar para prolongar la vida del sistema y mejorar su cobertura y calidad.

La variable que vincula claramente el subsistema Socio-Demográfico con el subsistema Económico-Financiero es el **desempleo**. Sin embargo, las estadísticas sobre dicha variable no son demasiado útiles en Guatemala por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el INE, entidad encargada de elaborar las estadísticas correspondientes, no ha sido capaz de generar un flujo de información periódico y consistente a lo largo del tiempo que dé una idea precisa sobre el desenvolvimiento del desempleo. En segundo lugar, porque las tasa de desempleo que arrojan las irregulares estadísticas disponibles esconden el verdadero impacto de las condiciones económicas sobre el empleo, que se personifica fundamentalmente en el fenómeno del subempleo y la informalidad. En efecto, la tasa de desempleo, a menos desde 1989, se ha mantenido relativamente constante y baja, manteniéndose en promedio en niveles apenas superiores al 2% de la PEA<sup>8</sup>. En contraste, el subempleo tenía en 2006 una tasa de más de 15%, por lo que resulta evidente que esta proporción de la población ocupada no está satisfecha con su trabajo y quisiera trabajar en algo más.

### C. Subsistema Económico-Financiero

La **mediocridad de su tasa de crecimiento** es una de las características más notables de la economía guatemalteca, lo cual la ha llevado a rezagarse cada vez más respecto de los niveles de bienestar y de ingresos de los que gozan otras naciones. Durante el período 1938-1980, Guatemala creció a un paso más lento que cualquiera de las catorce naciones más ricas de lo que se conoce actualmente como la OCDE<sup>9</sup>. Si, por ejemplo, el PIB per cápita de Guatemala en 1950 representaba un 18% del de Estados Unidos, hoy representa menos de un 10%<sup>10</sup>; y, si a inicios de la década de 1960 el ingreso per cápita de Singapur era similar al de Guatemala, hoy en día aquél nos supera en más de siete veces.

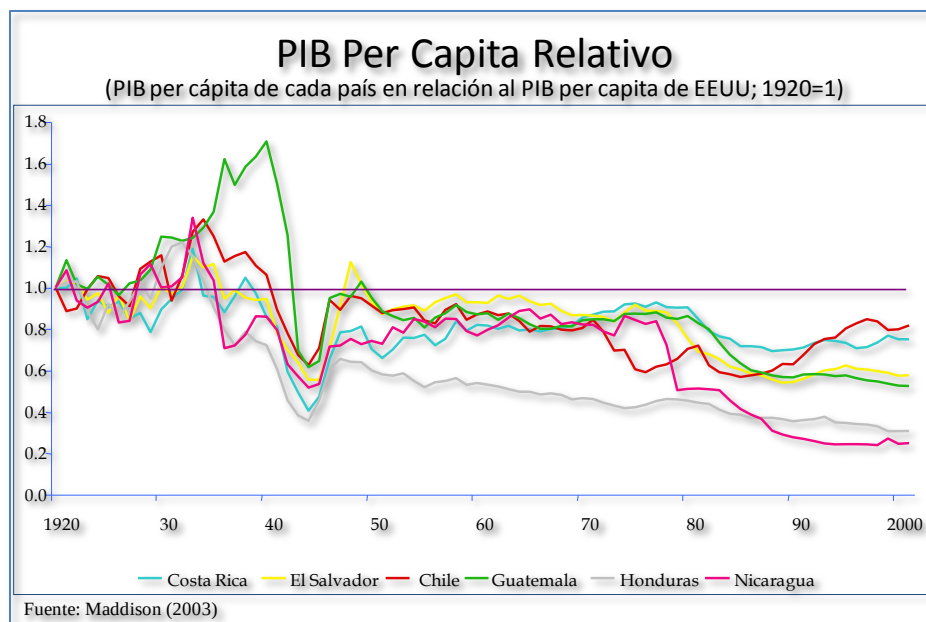
Si bien el PIB per cápita de Guatemala en 2006 fue 18% mayor que el de 1990, ese crecimiento equivale a una tasa anual promedio de solamente 1% en esos 16 años, lo que significa un crecimiento inferior al promedio latinoamericano. En el Gráfico 6 se aprecia cómo el modesto desempeño económico de Guatemala ha implicado no sólo que el país sea cada vez más pobre en comparación, en este caso, con Estados Unidos, sino que también respecto de otros países de la región, tales como Costa Rica, El Salvador o, evidentemente, Chile.

<sup>8</sup> PEA: Población Económicamente Activa.

<sup>9</sup> Véase Prados de la Escosura (2007).

<sup>10</sup> Medido por la Paridad de Poder de Compra. Véase Larraín (2006).

## GRÁFICO 6



Las razones económicas estructurales de este mediocre ritmo de crecimiento han sido analizadas por diversos estudios técnicos. La bibliografía específica del crecimiento económico en Guatemala, aunque escasa, arroja luces importantes respecto del rol central que la productividad (o, mejor dicho, la ausencia de ella) ha jugado a lo largo de las últimas décadas para determinar el escaso dinamismo de la economía. Los estudios de Larraín (2006), Loayza (2002) y Bailén (2001) coinciden en identificar el reducido aporte que la productividad ha hecho a la tasa de crecimiento total. A manera de ilustración, tomemos el estudio de Bailén sobre la importancia relativa de los diferentes factores productivos al crecimiento. Éste supone que la economía puede ser descrita por medio de la función de producción típica tipo Cobb-Douglas de retornos constantes a escala:

$$Y_t = A_t K_t^a N_t^{1-a}$$

donde  $Y$ ,  $K$ , y  $N$  representan la producción, el acervo de capital y el factor trabajo, respectivamente y  $t$  es un índice del tiempo. El componente  $A$  es la productividad total de los factores (PTF), que refleja la eficiencia relativa del capital y del trabajo para producir un monto dado de producto. Esta eficiencia depende de factores tales como la calidad de la mano de obra (o capital humano), el marco legal y regulatorio, la creación y difusión de tecnología a través de la investigación y el desarrollo (I-D) y la apertura al comercio internacional y a la inversión directa.

Como puede apreciarse en la Tabla 3, la variación de la PTF ha sido la principal fuente de volatilidad del crecimiento en Guatemala: de un promedio de crecimiento de 2% de la PTF en el periodo 1960-1980, esta variable llegó a ser negativa en su crecimiento durante los años 1980<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> En la tabla, la suma del aporte de  $K$ ,  $N$  y  $A$  es igual a la tasa de crecimiento anual del PIB.



**TABLA 3****LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO EN GUATEMALA**

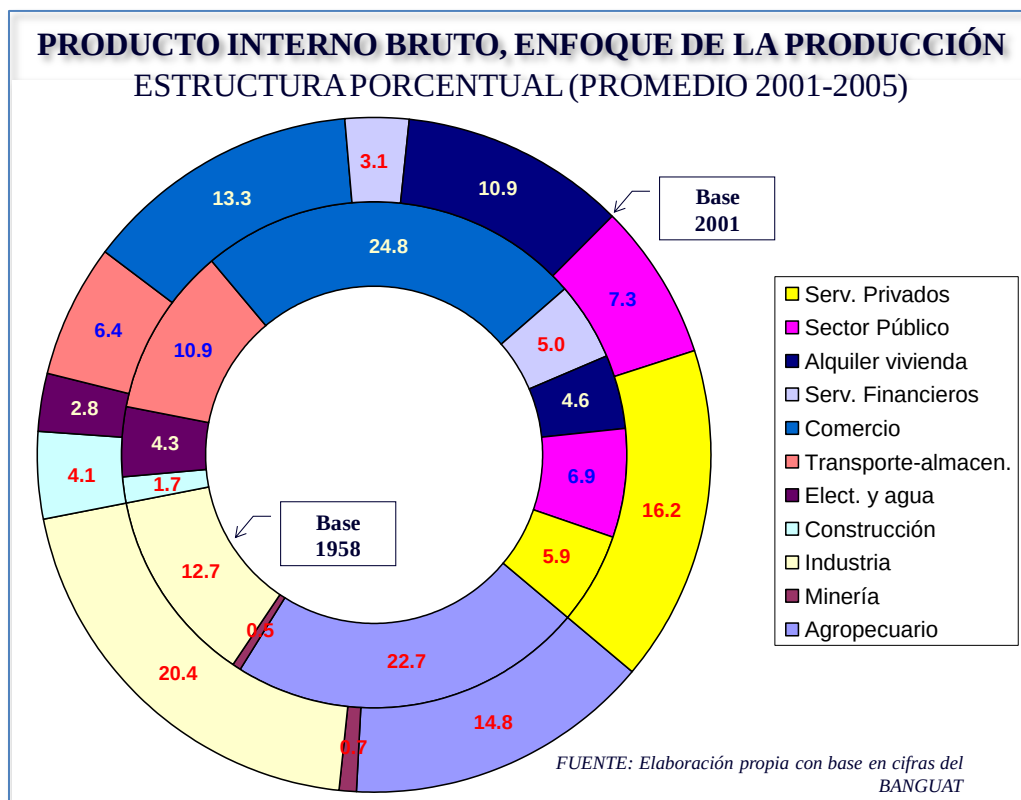
| PERIODO | ↑PIB | Aporte del<br>Capital (K) | Aporte del<br>Trabajo (N) | Aporte de la<br>PTF (A) |
|---------|------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 1951-60 | 3.7  | 0.8                       | 2.4                       | 0.5                     |
| 1961-70 | 5.4  | 0.9                       | 2.4                       | 2.1                     |
| 1971-80 | 5.5  | 1.2                       | 1.0                       | 3.2                     |
| 1981-90 | 0.9  | 0.1                       | 2.2                       | -1.4                    |
| 1991-00 | 4.0  | 0.8                       | 2.7                       | 0.5                     |
| 1951-00 | 3.9  | 0.8                       | 2.1                       | 1.0                     |

FUENTE: Bailén (2001)

Puede verse, entonces, que en las décadas de 1960 y 1970 la mayor PTF explica el aumento en el ritmo de crecimiento del PIB. En la década de 1980, en contraste, la PTF se tornó negativa, lo que explica la menor tasa de crecimiento del PIB. Por su parte, la contribución del capital físico al crecimiento económico de Guatemala ha sido pequeña (en promedio de 0.8% al año), tal como se espera de una economía intensiva en mano de obra y con tasas de inversión bajas. Lo que es más, la variabilidad de la contribución del capital al crecimiento estuvo correlacionada con la de la PTF: una elevada contribución en el periodo 1960-1980, y una muy pobre contribución en los años 1980. Finalmente, el crecimiento del factor trabajo explica más de la mitad del crecimiento del PIB guatemalteco, es decir, que la producción nacional crece de cierto modo vegetativamente. La variabilidad de la contribución del factor trabajo al crecimiento ha sido muy pequeña, reflejando el poco dinamismo del crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo durante el período bajo consideración.

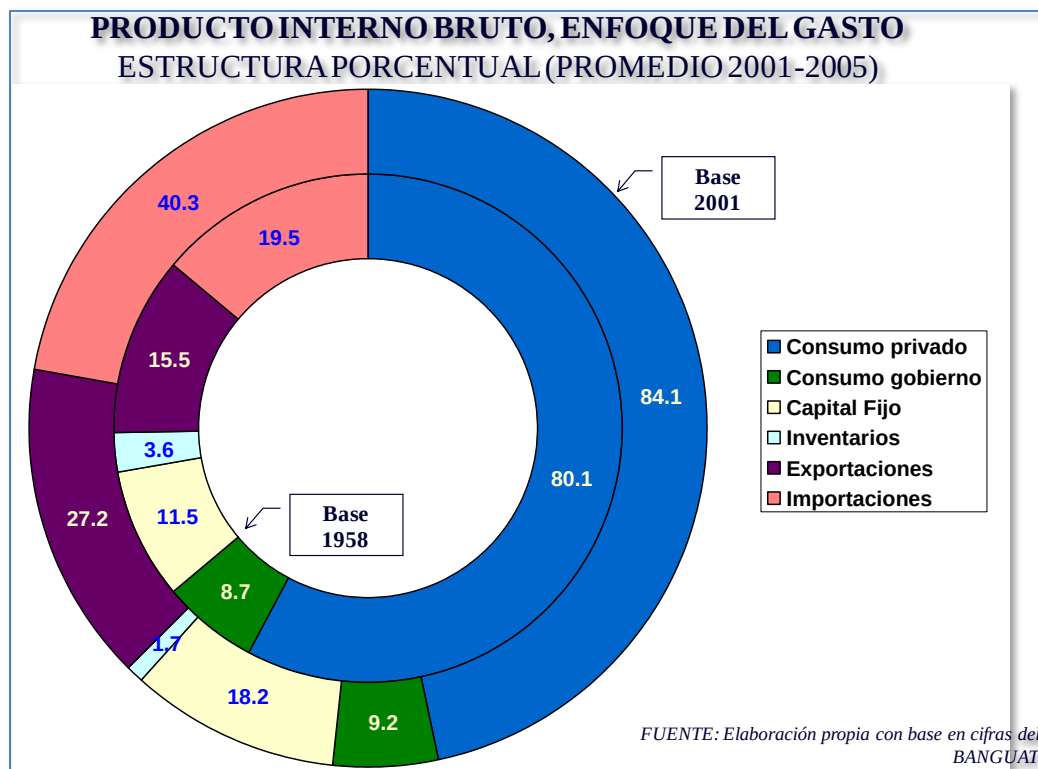
Una forma ilustrativa de analizar la evolución del PIB es mediante su desagregación en sus componentes, según dos de los métodos de cálculo: sumando el valor agregado de todos los bienes y servicios producidos por cada actividad económica, y sumando todos los gastos anuales en bienes y servicios producidos anualmente en el país. Cabe señalar que ambas definiciones representan dos caras de la misma moneda. También es menester puntualizar que, hasta abril de 2006, Guatemala contaba con una base de medición del PIB que databa de 1958, una de las más antiguas del mundo. Con las nuevas cuentas nacionales se aplica una metodología, llamada SCN93, que introduce cambios sustanciales respecto de la metodología anterior. En el Gráfico 7 puede apreciarse cómo, al comparar los sectores de actividad económica de la metodología antigua a la nueva, es posible apreciar la evolución de la estructura productiva de Guatemala, que se describe en el Recuadro 1.

GRÁFICO 7



El sector agropecuario y el sector comercio, que aportaban en 1958 casi el 50% de la producción nacional, han ido reduciendo su participación de manera que, a principios de la presente década, aportaban entre ambos solamente el 28% del PIB. En cambio, los sectores que han ido ganando preponderancia en la actividad productiva son, principalmente, la industria (cuyo aporte pasó de 12.7% en 1958, a 20.4% en 2001) y los servicios privados (que pasaron de 5.6% a 16.2%). Una evolución menos drástica ha tenido la composición del PIB por el lado de los gastos agregados, tal como se muestra en el Gráfico 8. Allí puede apreciarse cómo la economía guatemalteca ha devenido cada vez en más abierta al comercio exterior, el cual (sumando las importaciones y las exportaciones) representaba el 35% del PIB en 1958, mientras que en 2001 representó un 57% del PIB. Otros dos aspectos que llaman la atención es el bajo porcentaje que el gasto en inversión (capital) ha representado todos estos años como porcentaje del PIB, lo cual es indicativo de las limitaciones que existen para el crecimiento económico.

GRÁFICO 8



RECUADRO 1

### ***Cambios en la estructura productiva de Guatemala***

*Hace veinticinco años, los libros de texto de Estudios Sociales alimentaban la leyenda de que "Guatemala es un país eminentemente agrícola", arguyendo que el aporte de la agricultura a la producción y al empleo nacionales la convertían en la actividad más importante de la economía.*

*Las cifras disponibles a principios de los años ochenta tendían a no contradecir ese mito. Según las cifras publicadas entonces por el Banco de Guatemala, la actividad agrícola contribuía con la cuarta parte del Producto Interno Bruto –PIB–, similar a la proporción con que contribuía la actividad comercial. A éstas les seguían en importancia las actividades de industria (16% del PIB), transporte y almacenamiento (7%), servicios privados (6%) y administración pública (6%).*

*Sin embargo, la realidad actual desvanece el mito del predominio agrícola. Veinte años de evolución económica son reflejados por la nueva metodología de cálculo de las cuentas nacionales recientemente publicada por el banco central, que nos muestra una estructura productiva significativamente distinta. Las nuevas cifras revelan que actualmente (en promedio para el período 2001-2005) la agricultura ya no es siquiera la segunda actividad en importancia, pues con un aporte de 14.8 por ciento del PIB total, está por detrás de las actividades de industria (20.4%) y servicios privados (16.2%), superando apenas al comercio (13.3%).*

*Continuación Recuadro 1*

*La evolución de la estructura productiva en el último cuarto de siglo también muestra que no ha aumentado la "terciarización" de la economía. Los economistas clasifican a las diferentes actividades económicas en tres sectores: el primario lo forman las actividades extractivas o productivas de recursos naturales: agricultura, ganadería, forestal, minería, etcétera. El sector secundario es el que transforma los recursos naturales, o sea la industria y la construcción. El sector terciario es un bolsón de todas las actividades comerciales y de servicios, desde las finanzas al transporte, pasando por los servicios gubernamentales y personales. La terciarización se refiere al crecimiento del peso económico del sector servicios, tendencia que se ha registrado en todas las economías desarrolladas.*

*En Guatemala, el sector terciario no parece haber crecido significativamente. En los años ochenta representaba un 54% del PIB y, según las nuevas cifras, actualmente su participación sólo había subido al 57%. El sector que sí aumentó fue el secundario, que pasó de un 20 a un 27%, en detrimento del sector primario, cuyo aporte al PIB se redujo del 26 al 16%. Las cifras de empleo parecen confirmar la participación decreciente de la agricultura, que en 1994 acogía al 52% de la población activa, proporción que para 2002 se había reducido al 42%.*

*Las nuevas cuentas nacionales muestran que la economía guatemalteca, al menos en términos de la producción (aunque no necesariamente del empleo) dejó hace tiempo de ser "eminentemente agrícola", y que nuestro futuro económico parece depender más de otros sectores productivos.*

Durante los **años setenta** el modelo de sustitución de importaciones seguido en el marco del proceso de integración centroamericana sufrió el golpe de dos crisis del petróleo. El país trató de amortiguar el repentino empeoramiento de los términos de intercambio<sup>12</sup> recurriendo a préstamos del exterior. La estabilidad de precios que se había mantenido durante décadas empezó a perderse no sólo por causa de la inflación importada, sino por hacer uso de la emisión de moneda para financiar el gasto público que crecía de forma rápida, particularmente a partir de la presidencia de Romeo Lucas (1978-1982). Por ende, aumentó la inflación, las exportaciones perdieron competitividad y las reservas monetarias internacionales del banco central cayeron precipitadamente. Las autoridades reaccionaron ante esta situación implementando controles cambiarios y de capital y restringiendo la compra de moneda dura por parte de empresas e individuos. A medida que aumentaba el déficit de la balanza comercial se comenzaron a adoptar regímenes cambiarios múltiples en los que diferentes transacciones, incluyendo la exportación de diferentes variedades del mismo producto, estaban sujetas a distintos tipos de cambio. Estos sistemas eran sumamente ineficientes y constituyeron un estímulo a la corrupción y al mercado negro, lo cual obligó, finalmente, a la devaluación de la moneda y al abandono del tipo de cambio fijo que había regido desde 1926.

Se puede decir que la "década perdida" de 1980, cuando no sólo en Guatemala sino en toda Latinoamérica el crecimiento per cápita fue negativo, fue la que culminó el período de la políticas económicas proteccionistas y la estrategia de una economía en la que el gobierno jugaba un rol preponderante (Tabla 4). Esa década tuvo secuelas devastadoras

<sup>12</sup> Se refiere a los precios de las exportaciones en comparación con los de las importaciones.

en el nivel de vida de los guatemaltecos, especialmente en el de los más pobres: el ingreso per cápita de Guatemala disminuyó en esos diez años en una tasa de 1.8 por ciento.

**TABLA 4**

**Crecimiento PIB Per Cápita 1961-2000**

(Tasa % anual)

|             | 1961-70 | 1971-80 | 1981-90 | 1991-00 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|
| Costa Rica  | 2,0     | 2,8     | -0,35   | 3,5     |
| El Salvador | 2,2     | -0,2    | -1,5    | 2,6     |
| Guatemala   | 2,6     | 2,9     | -1,6    | 1,4     |
| Honduras    | 1,5     | 2,1     | -0,7    | 0,1     |
| Nicaragua   | 3,4     | -2,8    | -4,1    | 0,35    |
| Panamá      | 4,8     | 1,5     | -0,08   | 2,8     |

**Memorandum:**

|                    |     |     |      |     |
|--------------------|-----|-----|------|-----|
| A. Latina y Caribe | 2,7 | 3,4 | -0,7 | 2,1 |
| Chile              | 1,8 | 1,2 | 2,1  | 4,8 |
| México             | 3,4 | 3,6 | -0,3 | 1,4 |

FUENTE: World Development Indicators, Banco Mundial

A finales de los **años ochenta**, la situación económica del país era tan desesperada que los gobiernos de la primera mitad de la década de los noventa se inclinaron por adoptar un cambio de rumbo a las políticas económicas: acogieron con entusiasmo a la inversión extranjera, redujeron los aranceles, comenzaron a desregular la economía (en particular, el sistema financiero), redujeron los déficit fiscales y comenzaron a privatizar las pocas compañías estatales existentes. Todas estas reformas se enmarcaron en una tendencia que se esparció por toda Latinoamérica y que se conoció como el **Consenso de Washington**<sup>13</sup>. El decálogo de medidas que resumía dicha tendencia se resume así:

- 1) Disciplina fiscal, en el contexto de grandes los déficits de la década anterior que condujeron a graves crisis en la balanza de pagos y a altas inflaciones;

<sup>13</sup> En 1989, el Institute for International Economics (un centro de pensamiento con sede en Washington, D.C.) convocó a una conferencia para economistas latinoamericanos; su director, John Williamson, redactó un cuestionario de referencia para identificar el conjunto de políticas públicas de reforma que podría considerarse como el mínimo común denominador de todos los participantes. Así surgió un listado de 10 reformas que el propio Williamson bautizó como "Consenso de Washington".

- 2) Reordenamiento de prioridades del gasto, que sugería redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento económico y de los sectores más pobres, lo que implicaba eliminar subsidios no justificados y priorizar la sanitación básica, la educación e la infraestructura;
- 3) Reforma tributaria, en el sentido de combinar una ampliación de la base tributaria con tasas marginales moderadas;
- 4) Liberalización de las tasas de interés para que la determinara el mercado; el "consenso" no hablaba de "liberalización financiera" ni incluía el fortalecimiento de la supervisión prudencial;
- 5) Tipo de cambio competitivo; no hablaba de si el régimen debería ser "libre" o "fijo", sino de administrarlo adecuadamente para propiciar competitividad externa;
- 6) Liberalización del comercio, reduciendo el proteccionismo (todos coincidían en que era el camino correcto, aunque no en la velocidad);
- 7) Liberalización de la inversión extranjera; aquí no se incluía la liberalización general de la cuenta capital de la balanza de pagos, pues no había consenso al respecto;
- 8) Privatización de empresas estatales, pero sin indicar cómo;
- 9) Desregulación de los mercados, en la que se trataba de relajar las barreras a la entrada y a la salida del mercado, no de abolir normas de seguridad o de competencia;
- 10) Fortalecer los derechos de propiedad, para favorecer la inversión y proporcionar al sector informal la capacidad de obtener derechos de propiedad a un costo aceptable (inspirado en las teorías del peruano Hernando de Soto).

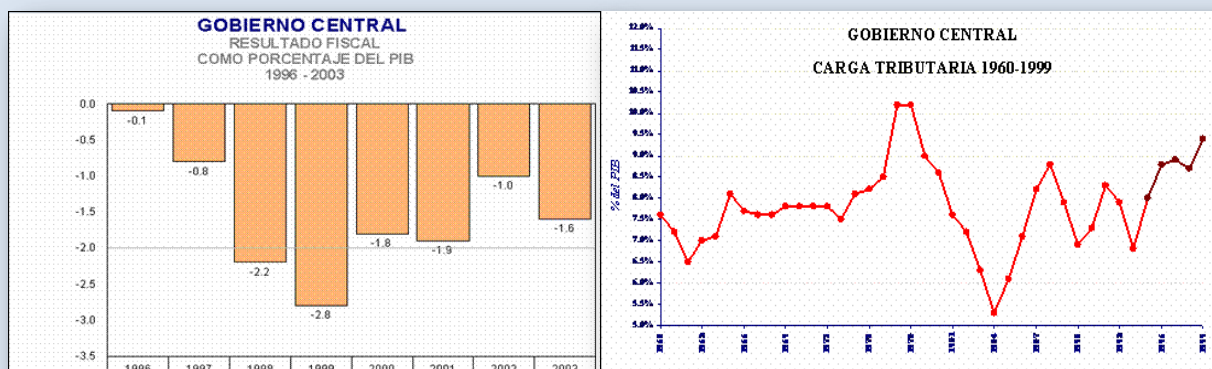
La aplicación de algunas de estas medidas, tanto en Guatemala como en el resto de Latinoamérica, dieron al principio ciertos resultados: la inflación se redujo notablemente, se aceleró el crecimiento y los salarios en términos reales aumentaron. Sin embargo, el progreso duró poco. A pesar de las reformas, no hubo aumentos importantes en la inversión en maquinaria, equipo e infraestructura; tampoco se registraron mejoras notables en la productividad y la eficiencia; la pobreza no se redujo significativamente y la desigualdad se mantuvo como antes.

A fin de cuentas, el llamado Consenso de Washington tenía una serie de debilidades que impidieron que diera los frutos que muchos de sus propulsores esperaban (Recuadro 2). Nunca fue un listado completo de políticas de desarrollo ni se aplicó en un cien por ciento; excluía el tema de la equidad; excluía el rol del estado para propiciar la competencia en los mercados; ignoraba las realidades institucionales de los distintos países; e, ignoraba la falta de cuadros profesionales en países pobres para implementar las reformas. Además, como puede verse en el recuadro siguiente, además de sus propias limitaciones, el Consenso se aplicó sólo muy parcialmente en Guatemala, por lo que los resultados no podrían haber sido distintos de lo que fueron.

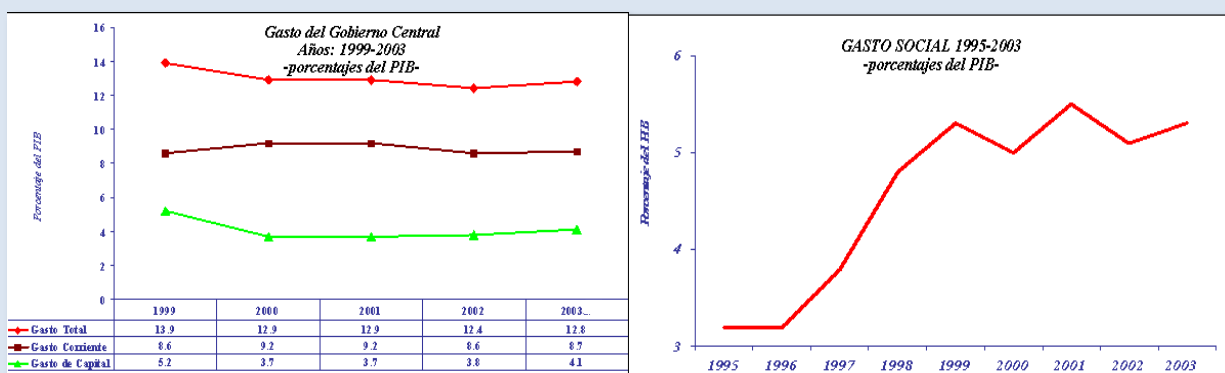
## RECUADRO 2

### Aplicación del consenso de Washington en Guatemala (1991-2003)

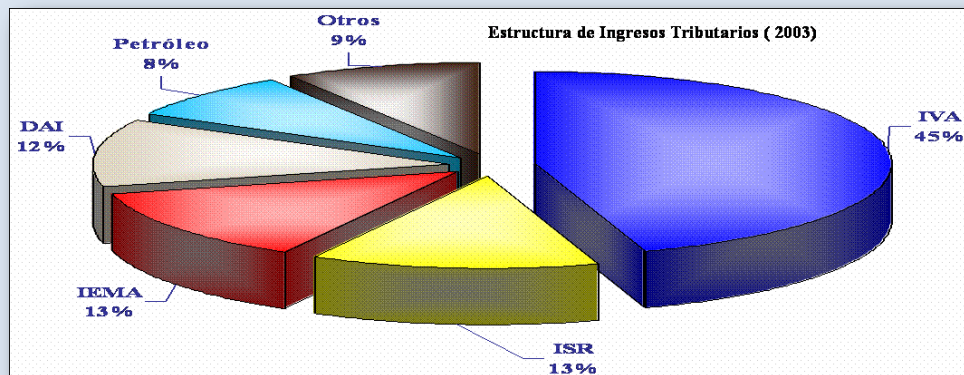
En materia de lograr la disciplina fiscal, si bien se mejoró aceptablemente el récord en materia de nivel de déficit fiscal, no se superó el pobre récord en materia de estabilidad-sostenibilidad del mismo, se mantuvo el pobre desempeño en materia de recaudación y se dejó la debilidad estructural del lado de los ingresos sin solucionar. La primera prescripción del Consenso de Washington se aplicó sólo muy limitadamente.



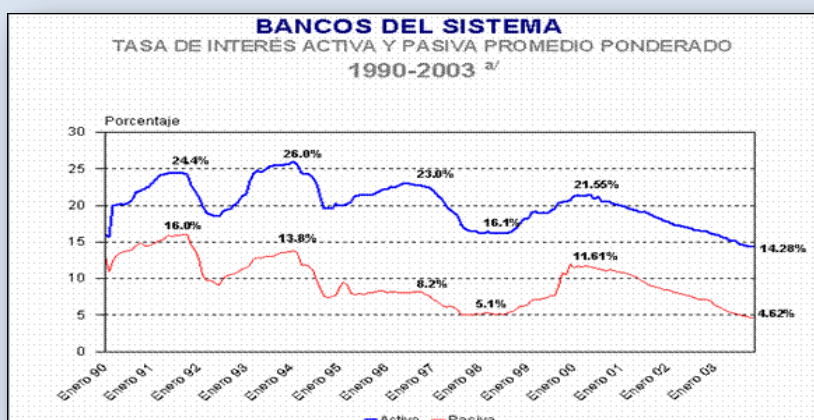
En lo que respecta a re-priorizar el gasto público, no se corrigió la marcada concentración en el gasto corriente ni las severas limitaciones legales para el manejo de los gastos. Asimismo, los avances en materia de gasto social fueron muy modestos. Por ende, la segunda prescripción tampoco se implementó a cabalidad.



En cuanto a la reforma tributaria, en el periodo se dieron muchas reformas, pero con muy pocos resultados; la base tributaria siguió siendo muy restringida, y las tasas (ISR, IEMA) siguieron siendo relativamente elevadas. La tercera prescripción tampoco se ejecutó en Guatemala.



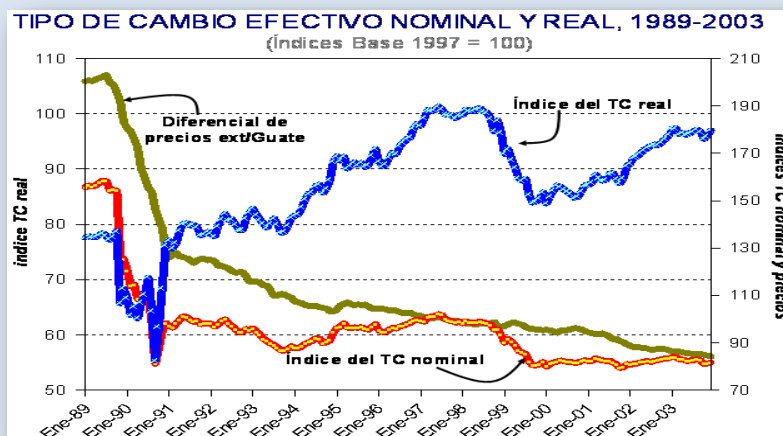
*La prescripción de liberalizar las tasas de interés sí se aplicó a cabalidad. Sin embargo, a pesar de que se liberalizaron pronto las tasas de interés, se pospuso la reforma prudencial y la reforma integral del sistema financiero, que quedó pendiente.*



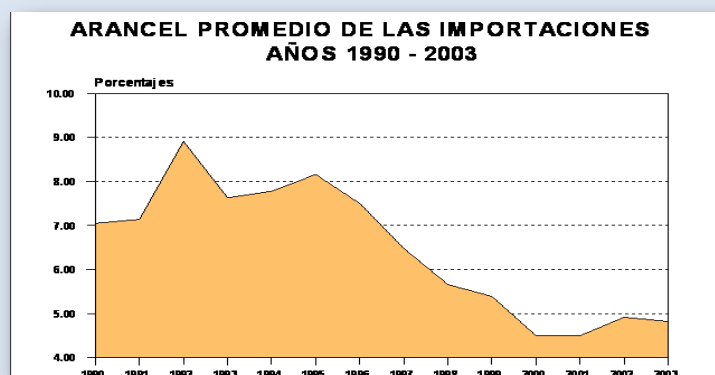
*En cuanto al tipo de cambio competitivo, si bien se liberalizó el mercado cambiario, en la práctica nunca se impulsó explícitamente una política de tipo de cambio competitivo, contraviniendo así el quinto precepto del Consenso.*



## Continuación Recuadro 2

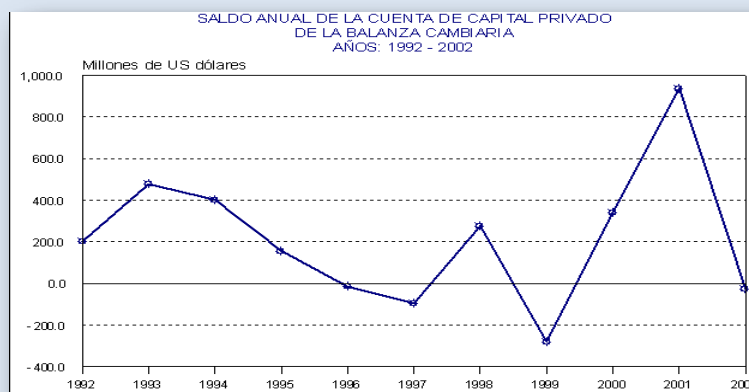


El sexto precepto, relativo a la liberalización del comercio internacional, se redujeron los aranceles prontamente, por lo que, aunque hubo pocos avances en materia de tratados de libre comercio o integración económica, sí puede considerarse como cumplido.



En lo que respecta al estímulo a la inversión extranjera, los avances fueron precarios en materia de mejora del clima de negocios y facilitación de trámites; aunque hubo avances en cuanto a liberalizar la cuenta de capitales de la balanza de pagos, cabe indicar que esto no era parte de las convenciones del Consenso de Washington y, mucho menos, en ausencia de normas prudenciales adecuadas, tal como ocurrió en Guatemala. El séptimo precepto del Consenso tampoco se cumplió.

## Continuación Recuadro 2



*En cambio, sí se cumplió con el precepto de fomentar la privatización, no obstante que el sector de empresas públicas en Guatemala ha sido tradicionalmente pequeño. Aún así, se finalizaron procesos de transformación de empresas públicas en privadas: TELGUA, DEOCSA, DEORSA, FEGUA, BANRURAL y se empezaron a concesionar servicios y obras públicas.*

*Lo contrario sucedió con el noveno precepto, el de desregular los mercados, pues salvo en el sector financiero, no se distendieron las barreras al ingreso a los mercados ni se distendieron las barreras a la salida de los mercados.*

*Finalmente, en lo que respecta a la protección de los derechos de propiedad, hubo muy pocos avances en materia de registro de la propiedad, persistió la informalidad y la ausencia de normas y procedimientos para hacer cumplir los derechos de los propietarios y de los acreedores. En resumen, de los diez preceptos del Consenso de Washington, en Guatemala solamente se cumplió con tres.*

Los gráficos de este recuadro fueron elaborados con base en cifras del Banco de Guatemala.

Así pues, podemos afirmar que, contrario a la opinión de muchos analistas, periodistas y académicos, durante las décadas de 1990 y 2000 la aplicación de la agenda del llamado Consenso de Washington en Guatemala avanzó muy poco y su aplicación fue muy tímida y parcial a efectos de modernizar la economía. Por ende, no es de extrañar que es aplicación parcial no haya permitido que el país mejorara su competitividad ni su tasa de crecimiento económico. En otras palabras, las reformas del Consenso en Guatemala apenas si rozaron la superficie de los problemas estructurales de falta de inversión y productividad del país.

La década de 1990 fue testigo de un proceso acelerado de liberalización del **sistema financiero**, que sufrió una serie de ajustes y reformas parciales que culminaron con una reforma profunda de su marco regulatorio<sup>14</sup>. A pesar del avance que dicho marco legal significó para la modernización del sistema, la intermediación y la profundización financieras continúan siendo bajas. La profundización, medida como la cantidad de dinero intermediado por el sistema (incluyendo pasivos líquidos y créditos concedidos) como porcentaje del PIB. En 2006, la profundización del sistema era de 30.4%, que se alcanzó

<sup>14</sup> Para un resumen completo de este proceso, véase García Lara (2002).

luego de un muy lento, pues dicho porcentaje apenas es similar al que había en 1984, antes de que las crisis económica y financiera afectaran dicha variable.

El sistema aún está dominado por bancos comerciales que operan al centro de grupos financieros y que representan más del 90% del sistema. Sus operaciones se concentran geográficamente con un gran énfasis en el departamento de Guatemala (con el 86% del total de créditos concedidos). El resto de componentes del sistema financiero, incluyendo los sectores de seguros y de pensiones, están poco desarrollados y casi no existe un mercado de capitales. Afortunadamente, de acuerdo con cifras reportadas oficialmente, el sistema bancario en su conjunto está sólido, con niveles relativamente cómodos de capital y liquidez, pese a que aún persisten algunos riesgos y vulnerabilidades que se han manifestado en la salida (ordenada) de algunos bancos del sistema.

Hasta el momento actual, el sector de entidades financieras no bancarias es relativamente pequeño (sus activos equivalen a cerca del 5% de los activos del sistema bancario), por lo que no representa ningún riesgo sistémico, pese a lo cual juega un rol crucial en la provisión de acceso al financiamiento, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas –MiPyMEs-. En este sentido, existen varias entidades (cooperativas de ahorro y ONGs) que muestran suficiente madurez como para trasladarse a un ambiente regulado que les permita mejorar su gobierno corporativo, su manejo de riesgo y su eficiencia en el apoyo a las MiPyMEs. También existe un rezago en la provisión de servicios financieros como el factoraje y el arrendamiento financiero<sup>15</sup>.

Durante la **década de 2000** Guatemala se mantuvo con un PIB per cápita de alrededor de US\$ 1200 anuales, en un entorno de relativa estabilidad macroeconómica. El modesto ritmo del crecimiento económico continuó siendo una característica esencial. Aunque la tasa de aumento anual del PIB superó a la tasa de crecimiento poblacional desde 2004 hasta 2008, la crisis económica mundial volvió a remitirla a tasas inferiores, como se aprecia en la Tabla 5.

**TABLA 5**  
**Guatemala**  
**Crecimiento Económico y Demográfico**

| <b>AÑO</b> | <b>AUMENTO %<br/>DEL PIB (real)</b> | <b>CRECIMIENTO %<br/>DEMOGRÁFICO</b> |
|------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| 2002       | 3.9                                 | 2.4                                  |
| 2003       | 2.5                                 | 2.4                                  |
| 2004       | 3.2                                 | 2.3                                  |
| 2005       | 3.3                                 | 2.3                                  |
| 2006       | 5.4                                 | 2.3                                  |
| 2007       | 6.3                                 | 2.3                                  |
| 2008       | 3.3                                 | 2.3                                  |
| 2009       | 0.6                                 | 2.3                                  |

FUENTE: Banco de Guatemala e INE.

<sup>15</sup> Véase FMI-BM (2005).

El desafío más complejo de la política macroeconómica guatemalteca se relaciona con la necesidad de consolidar la **estructura fiscal**, lo cual demanda, por una parte, mejorar sosteniblemente la recaudación tributaria y, por otra (y simultáneamente) mejorar la calidad del gasto público para evitar el desperdicio, minimizar la corrupción y proveer los servicios públicos esenciales a la población más necesitada. Por el lado de los ingresos, la carga tributaria<sup>16</sup> (10% en promedio durante la última década) es una de las más bajas del orbe. El sistema tributario sufre de una base muy estrecha, una administración débil, evasión generalizada y tasas relativamente bajas. Además, el sistema descansa principalmente sobre la recaudación de impuestos indirectos (alrededor de 45% de lo recaudado, contra solamente 24% de impuestos sobre la renta), todo ello al tiempo en que se otorgan numerosas exenciones impositivas. Los varios intentos fallidos de reforma tributaria en los últimos quince años, los distintos gobiernos se encuentran recurrentemente enfrentando crisis de limitación de recursos que es temporalmente paliada con un aumento de la deuda pública pero que, eventualmente, deberá ser financiada con un aumento en la recaudación. Aunque es meritoria la disciplina fiscal que el país ha logrado mantener a lo largo de los últimos tres lustros, es necesario indicar que la misma se ha obtenido a costa de mantener un nivel de gasto público muy restringido. Como consecuencia de lo anterior, el gasto público (especialmente en los sectores sociales) es claramente insuficiente y el más bajo de Latinoamérica. Se estima que para alcanzar las Metas del Milenio sería necesario invertir unos US\$85 millones adicionales en educación y unos US\$40 millones en salud para alcanzar los objetivos de alfabetismo, mortalidad materna y desnutrición plasmados en dichas Metas para 2015.

Por lo tanto, la política fiscal de Guatemala presenta una paradoja sin par en el continente. Por una parte, el déficit fiscal ha sido tradicionalmente bajo, lo mismo que el consiguiente nivel de endeudamiento público, aspecto que es reconocido por las principales calificadoras de riesgo como una fortaleza y factor que contribuye positivamente al desempeño económico del país. Pero, al mismo tiempo, las cifras fiscales muestran niveles extremadamente bajos de inversión en las áreas clave de infraestructura, educación y salud, lo cual desfavorece tanto el crecimiento económico como la armonía social. La solución a ello se dificulta, además, por la gran inflexibilidad del presupuesto público originada por la proporción enorme de los ingresos que debe, por mandato legal, gastarse en destinos específicos imposibles de modificar o adaptar a las prioridades de gobierno.

En efecto, el presupuesto público presenta enormes debilidades que le impiden constituirse en el mecanismo técnico básico del Estado en el área financiera para ordenar, priorizar y cumplir con sus fines, funciones y compromisos políticos. A lo largo del último cuarto de siglo, por lo menos, la evolución del presupuesto de ingresos y egresos del Estado evidencia una conducción errática del mismo, que se evidencia en el comportamiento volátil de los ingresos y gastos: alzas y caídas importantes en ambos rubros y poca consistencia del destino del gasto con las prioridades de desarrollo del país.

Por su parte, la **política monetaria** se enmarca desde principios de la década de 2000 en lo que se conoce como un régimen de metas explícitas de inflación, que ha logrado mantener una relativa estabilidad y que coloca a Guatemala entre los países con una política monetaria transparente y enfocada a lograr una estabilidad macroeconómica duradera. Desde entonces, el banco central ha experimentado una importante

---

<sup>16</sup> Se refiere al monto de recaudación tributaria como porcentaje del PIB.

modernización en la formulación y conducción de su política monetaria; el Banguat ha pasado de utilizar un sistema tradicional de “programación financiera” a un sistema moderno de metas de inflación con flexibilidad cambiaria. Esta transformación coloca a Guatemala entre los países con una política monetaria transparente y enfocada a lograr una estabilidad macroeconómica duradera. Alcanzar y mantener dicha estabilidad contribuye a lograr una mayor tasa de crecimiento del producto y del empleo<sup>17</sup>.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, los embates externos y las deficiencias internas han impedido que la **inflación** se reduzca a niveles comparables con las de los principales países socios comerciales de Guatemala. El marco legal en el que se desenvuelve la política monetaria está dado por la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y por la Ley Monetaria, ambas en consistencia con lo que al respecto establece la propia Constitución Política de la República. La primera establece un sistema de banca central en el que tanto el Banco de Guatemala como la Superintendencia de Bancos, ambas bajo la dirección suprema de la Junta Monetaria, se desempeñan como entidades autónomas, de carácter técnico y profesional. En la práctica, sin embargo, los diversos intereses políticos, gubernamentales o empresariales representados en la Junta Monetaria tienden a desviar el carácter eminentemente técnico que la ley prevé para el banco central.

Guatemala registra un déficit persistente en la **cuenta corriente** de su balanza de pagos, debido principalmente a un déficit relativamente alto en su balanza comercial. Aunque la estructura de las exportaciones se ha venido diversificando gradualmente, aún existen vulnerabilidades con respecto a la evolución del precio y de los volúmenes exportados de los principales productos (café, azúcar, banano y cardamomo). El déficit externo fue financiado en la década de 1990 por los ingresos provenientes de la privatización de activos estatales, y en la década subsiguiente por los crecientes montos de remesas familiares, las cuales promediaron un 10% del PIB en ese periodo. El destino de dichas remesas se ubica en proporciones iguales en gastos de consumo y en gastos de inversión (educación, microempresas), especialmente en el área rural, lo cual indica el potencial de dichos recursos para elevar el potencial productivo del país.

El **comercio exterior** de Guatemala venía creciendo a tasas superiores al 12% anual hasta la crisis de 2008<sup>18</sup>. Comparado con otros países de la región, la economía de Guatemala está relativamente abierta, y su crecimiento se apoya en el comercio exterior, que, sumando exportaciones e importaciones, equivale al 58% del PIB, menor al 66% de Chile, 89% de Costa Rica, o el 62% de México, pero superior al 45% de Argentina y Uruguay, el 22% de Brasil, el 42% de Perú o el 37% de Colombia. El crecimiento de las exportaciones ha sido impulsado por los productos no tradicionales, que ya alcanzan el 78% del total (eran el 20% hace 25 años), entre los que destacan maderas, camarones, frutas y hortalizas, y servicios. Aunque Guatemala ha diversificado gradualmente a sus socios comerciales, sigue mostrando un grado de concentración importante respecto de Estados Unidos, que fue el destino de alrededor del 40% de las exportaciones en la década de 2000. Le siguen en importancia la región del Mercado Común Centroamericano, la Unión Europea y México. El proceso de integración con Centroamérica ha avanzado, con frecuentes altibajos, desde sus inicios en la década de

---

<sup>17</sup> Véase Edwards (2006).

<sup>18</sup> En 2009 el PIB se mantuvo estancado, las exportaciones se redujeron un 10% y las importaciones un 17%.

1960. En ese proceso destaca principalmente el comercio entre Guatemala y El Salvador, que representa cerca del 65% del total del comercio intra-regional.

El **colapso financiero global** de 2008 afectó a la economía nacional, aunque en menor grado que otros países vecinos, lo que puso de manifiesto tanto las fortalezas (manejo macroeconómico prudente, buen nivel de reservas monetarias internacionales, ventajas del tipo de cambio flexible, etcétera) como las debilidades de nuestra economía. La caída de los precios de los productos básicos, la reducción extrema de la demanda de productos de exportación, y la abrupta disminución del financiamiento externo pusieron de manifiesto que nuestra economía sigue estando tan expuesta a los vaivenes de la economía internacional como siempre lo ha estado. La realidad actual derivada de esa reciente crisis ha demostrado que la manera más eficaz de reducir permanentemente la pobreza y avanzar hacia la prosperidad consiste en mejorar el nivel educativo de la población, estimular la innovación, tener mecanismos eficaces para la reducción de conflictos e instituciones fuertes que protejan los derechos de propiedad y fortalezcan la democracia.

Además de los factores institucionales (que se analizan en la sección E de este capítulo) otros factores que explican el endeble desempeño económico del país tiene que ver con cuán propicio es el **ambiente para la eficiencia de la producción**, el emprendimiento y la productividad. Una serie de académicos e instituciones multilaterales han compilado un detallado conjunto de estadísticas que tratan de medir esa realidad. Entre los más utilizados están los esfuerzos de *Doing Business* del Banco Mundial (que mide las regulaciones y los costos para hacer negocios en más de 180 países, y que se describe en el Recuadro 3 para el caso de Guatemala) y los datos del *Economic Freedom of the World* del Instituto Fraser<sup>19</sup>.

Los resultados de los últimos rankings del Índice de Competitividad Global que calcula el Foro Económico Mundial, reflejan que la región latinoamericana son los menos competitivos del mundo, tanto en aspectos microeconómicos, como en los macroeconómicos. Guatemala, por supuesto, no es la excepción y se encuentra, a su vez, en lugares bajos respecto de la muestra total de países (lugar 80 de 133 países en el global); y una mirada desagregada al referido indicador de competitividad da luces importantes respecto de las áreas que presentan los mayores rezagos: Guatemala presenta debilidades estructurales importantes en la penúltima posición a nivel mundial (puesto 132) en materia de costos impuestos por el crimen y la violencia, así como en puestos muy bajos en materia de protección a la propiedad intelectual (puesto 115) y en la eficiencia del gasto público (puesto 106)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Véase [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org) y [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com) en internet.

<sup>20</sup> Véase <http://gcr.weforum.org/gcr09/> en internet.

### RECUADRO 3

#### ***El índice "doing business" para Guatemala***

*El índice "Doing Business" es preparado anualmente por la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial y presenta indicadores cuantitativos sobre las regulaciones que afectan diez etapas de la vida de una empresa: la apertura de un negocio, el trámite de licencias de construcción, la contratación de trabajadores, el registro de propiedades, la obtención de crédito, la protección de inversionistas minoritarios, el pago de impuestos, el comercio transfronterizo, el cumplimiento de contratos y el cierre de una empresa.*

**ÍNDICE "DOING BUSINESS"**  
(países centroamericanos)

| <b>País</b> | <b>Ranking 2009<br/>(181 países)</b> | <b>Ranking 2008<br/>(178 países)</b> |
|-------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| El Salvador | 72                                   | 77                                   |
| Panamá      | 81                                   | 76                                   |
| Nicaragua   | 107                                  | 96                                   |
| Guatemala   | 112                                  | 116                                  |
| Costa Rica  | 117                                  | 118                                  |
| Honduras    | 133                                  | 134                                  |

Fuente: Banco Mundial, septiembre 2008

*De los 181 países calificados para 2009, Guatemala ocupa el puesto 112. Aunque, como puede apreciarse en el cuadro anterior, el país ha avanzado algunos puestos en la calificación, la mayoría de áreas específicas que lo conforman dan cuenta de un atraso relativo en materia de otorgamiento de licencias, apertura de un negocio, trámites para pagar impuestos, flexibilidad para contratar trabajadores, y facilidades para el comercio transfronterizo, tal como se aprecia en la gráfica siguiente.*

Continuación Recuadro 3

| Ranking de Guatemala (sobre 183 países)<br>Por áreas calificadas |            |            |
|------------------------------------------------------------------|------------|------------|
|                                                                  | 2009       | 2010       |
| <b>Hacer Negocios</b>                                            | <b>117</b> | <b>110</b> |
| 1. Apertura de un negocio                                        | 147        | 156        |
| 2. Manejo de permisos de construcción                            | 163        | 150        |
| 3. Contrato de trabajadores                                      | 126        | 127        |
| 4. Protección de los inversores                                  | 127        | 132        |
| 5. Pago de Impuestos                                             | 133        | 108        |
| 6. Cumplimiento de contratos                                     | 106        | 103        |
| 7. Registro de propiedades                                       | 25         | 24         |
| 8. Obtención de crédito                                          | 27         | 4          |
| 9. Comercio Transfronterizo                                      | 119        | 119        |
| 10. Cierre de una empresa                                        | 93         | 93         |
| FUENTE: Banco Mundial (2010)                                     |            |            |

*Esta información proporciona una imagen detallada de cuánto pueden desincentivar la competencia y el emprendimiento las políticas públicas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que no constituyen una lista de políticas a seguir, ni una vía segura para el éxito. No obstante ello, resulta ilustrativo saber que en Guatemala se requieren 3 años para cerrar legalmente un negocio, lo que en Europa del sur toma 1.7 años; es más difícil contratar trabajadores formalmente en Guatemala que en los Tigres asiáticos; la obtención de una licencia toma 215 días en Guatemala, lo que a un empresario estadounidense le toma menos de 120 días.*

El clima de negocios poco favorable no sólo afecta a las grandes empresas, sino que también obstaculiza el desarrollo del **sector de las MiPyMEs**. Según el informe *Estado de la Región*, preparado por el Banco Mundial, más de 80% del empleo del país está asociado a la actividad de las micro y pequeñas empresas (que tienen menos que 20 empleados). A pesar de su potencial, las MiPyMEs tienen baja productividad, frecuentemente fracasan, alta atrición y escaso crecimiento, además de que no crean empleo neto. Generalmente, no son tan productivas y eficientes como las empresas más grandes. Las razones para este desempeño deficiente son múltiples, pero incluyen, entre otras, la carencia de información acerca de la evolución de los mercados; un acceso limitado al financiamiento; una escasa adopción de tecnologías y métodos de producción de punta, poco hábito de estándares de calidad, una baja capacidad de gestión, y una muy débil vinculación con las cadenas de valor y de exportación.



Como se indicó, además de los aspectos macroeconómicos, institucionales y de clima de negocios, el desempeño insatisfactorio de la producción nacional también se explica por las bajas tasas de inversión en **infraestructura** que se han observado a lo largo de los años, lo que se ha reflejado en un parque limitado de activos de uso público que son básicos para la producción, tales como la generación de energía, la infraestructura vial, así como el sistema de puertos y aeropuertos. Las inversiones del Estado, incluidas en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, corresponden en su ejecución principalmente al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV), aunque otras dependencias también tienen participación en las mismas, tal el caso de los fondos sociales ejecutados a través de distintas dependencias de gobierno.

En relación a las inversiones del Sector Privado podemos decir que a partir de la década de 1990, el Estado promovió la inversión de este sector en infraestructura, habiéndose dado la privatización del sector eléctrico y las telecomunicaciones, la concesión de la operación de los ferrocarriles y un contrato de gestión de los servicios de correos. Sobre Energía existe una Política Energética y Minera 2008-2015 aprobada a finales de 2007 la cual reconoce la importancia de integrar otros temas adicionales a hidrocarburos y electricidad, como biocombustibles, minas y el manejo de temas ambientales (revertir la matriz energética actual).

La **red vial** del país se incrementó durante los últimos veinticinco años, pues pasó de cubrir alrededor de 9 mil kilómetros en 1985 a alrededor de 15 mil en 2007, lo que implica una tasa de crecimiento de 289 km por año. Si bien el avance ha sido importante, la distribución geográfica de dicha expansión de cobertura vial ha sido desigual, concentrándose en los departamentos del sur y del centro del país. Comparado con Centroamérica, la densidad de la red vial por habitante de Guatemala (1.2 km/habitante) se encuentra por debajo de Costa Rica (8.2), Nicaragua (3.5) y Honduras (1.9). Además, solamente el 42% de la red está asfaltada, y las carencias se concentran principalmente en el área rural.

Aunque la seguridad en la generación de **energía eléctrica** ha mejorado respecto a su desempeño de hace una década, continúa existiendo un balance muy apretado entre demanda y oferta; el ratio de reserva es bajo y se hace necesario incrementar la generación de energía. Un 97% de la energía se genera en tres tipos de centrales: las hidroeléctricas, que generan alrededor de 40% del total; las de turbinas de vapor, que generan un 27%; y, de motores de combustión interna, con un 30%. La experiencia reciente con el incremento en los precios internacionales del petróleo puso en evidencia que los porcentajes anteriores aún revelan un grado inconveniente de dependencia de los hidrocarburos para satisfacer los requerimientos energéticos del país. El país cuenta con importantes recursos, tanto geotérmicos como hídricos, que podrían reducir la referida dependencia, pero que aún no han sido desarrollados. Los precios de la energía siguen siendo los más altos de la Región y los subsidios no están adecuadamente focalizados. Si bien también ha habido mejoras en la cobertura (84%), ésta aún debería mejorar, especialmente para darle acceso a las MiPyMEs, al tiempo que debe acelerarse la integración regional en esta materia.

En cuanto a las **telecomunicaciones**, que resultan fundamentales transmitir la información de manera ágil y facilitar así la actividad productiva, Guatemala cuenta con

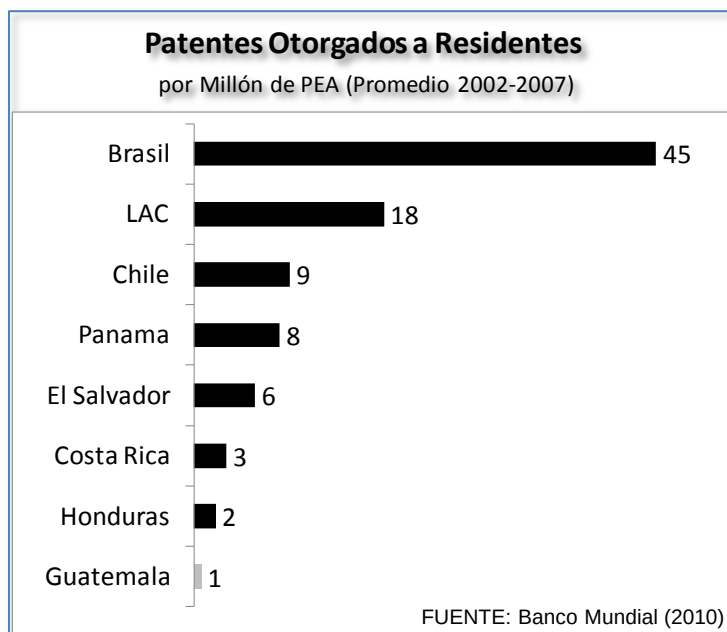
una cobertura de telefonía que ha aumentado aceleradamente en los últimos años, especialmente en materia de telefonía móvil (que creció en tasas promedio anual superior a dos dígitos en el último lustro), aunque también en la telefonía fija (11% de crecimiento promedio anual). También los servicios de computación e internet han registrado un incremento sustancial de cobertura durante la última década; por ejemplo, el acceso a servicios de internet se ha multiplicado: en 2000 existían alrededor de 65 mil usuarios en Guatemala, cifra que aumentó a 756 mil en 2006. Sin embargo, la tasa de penetración de internet es aún baja en comparación con los países vecinos: con una tasa de 6.1% de la población, la penetración de internet en Guatemala es más baja que la de Costa Rica (22.7%) o El Salvador (8.9%), aunque mayor que la de Honduras (3.3%) o Nicaragua (2.2%).

La infraestructura **aeroportuaria** está compuesta por 561 pistas de aterrizaje registradas en la Dirección General de Aeronáutica Civil, de las cuales 62 son de propiedad pública, de los cuales solamente dos tienen la categoría de internacionales. En cumplimiento de la Agenda Nacional de Competitividad<sup>21</sup>, los aeropuertos internacionales están siendo modernizados y ampliados; sin embargo, aún está pendiente el desafío de elevar tres aeropuertos (Puerto Barrios, San José y Retalhuleu) a la categoría de internacionales, y modernizar cuando menos 21 aeródromos nacionales. En cuanto a los **puertos** marítimos, la referida Agenda reconoce que el comercio exterior del país depende del transporte que atraca en los puertos Quetzal, en el océano Pacífico, y en los puertos Barrios y Santo Tomás en el Atlántico. Desafortunadamente, el enorme potencial marítimo-portuario del país (con costas en ambos océanos) está desaprovechado debido a deficiencias en el marco de políticas: la principal barrera es la obsolescencia del marco legal e institucional y un ordenamiento jurídico fragmentado, además que no hay leyes ni políticas específicas que contemplen temas marítimos, portuarios o cabotaje.

Tan importante como la inversión física (e incluso, en determinadas circunstancias, más importante) es la capacidad de la economía de utilizar más eficientemente esa inversión a través de la eficiencia y **la innovación**. Ésta es necesaria para enfrentar la competencia global, pero resulta estar extremadamente rezagada en el caso de Guatemala, dando como resultado una baja productividad, creación de pocos nuevos productos y un reducido valor agregado (ver Gráfico 9).

---

<sup>21</sup> PRONACOM (2005).

**GRÁFICO 9**

Asimismo, la baja sofisticación tecnológica existente en Guatemala es un freno natural al desarrollo del país, dada la importancia de este aspecto en las economías modernas. Por ejemplo, de las exportaciones industriales de Guatemala, tan sólo un 7.5% representan productos con alto valor agregado o de alta tecnología<sup>22</sup>. Asimismo, el número de técnicos por cada millón de habitantes dedicados a áreas de investigación y desarrollo en Guatemala suman entre 110 y 120, cifra que es superada en más de 5 veces en países como Corea del Sur o Japón. Esta brecha puede explicar en parte el grado de estancamiento en los indicadores de competitividad.

#### **D. Subsistema Ecológico-Ambiental<sup>23</sup>**

La perspectiva sistémica del desarrollo permite identificar las interacciones entre los distintos subsistemas, y las implicaciones de unos sobre los otros. Por ejemplo, el subsistema socio-demográfico arroja una situación de crecimiento poblacional que involucra una demanda creciente de bienes naturales (agua, suelo) y de otros bienes. También implica un aumento en la generación de desechos. Todo ello pone presión sobre el ambiente. De manera similar, la situación de pobreza en las áreas rurales genera amenazas a los bienes naturales, pues el ambiente se degrada al no existir condiciones adecuadas de producción. La pobreza crea círculos viciosos de degradación ambiental, aumento de la vulnerabilidad a desastres naturales y mayor pobreza.

<sup>22</sup> La cifra para los países de la OCDE es de 23%.

<sup>23</sup> Una descripción completa y detallada de la situación ambiental de Guatemala puede consultarse en IARNA (2009).

Una prueba de cuán frágil se ha tornado nuestro ecosistema está dada claramente por los efectos devastadores que han tenido las tormentas *Mitch* (1999) y *Stan* (2005), que ilustran la magnitud de los desafíos que enfrenta el país para manejar sus recursos naturales y evitar mayores consecuencias humanitarias. De hecho, el vínculo entre ambiente natural y reducción de la pobreza resulta también evidente con ese tipo de episodios, en los que los segmentos más pobres de la población fueron también los más afectados. Guatemala posee recursos forestales grandes, pero vulnerables, así como un enorme potencial asociado a los recursos naturales (turismo ecológico, biodiversidad, arqueología, recursos forestales, etcétera). La presión poblacional y de la inequidad ocasiona efectos adversos sobre el ambiente, ocasionando problemas tales como la degradación del suelo.

Para comprender la situación del subsistema ecológico-ambiental conviene revisar los aspectos más críticos que la configuran<sup>24</sup>. Un primer aspecto está dado por los conflictos recurrentes asociados al **uso del territorio** y al deterioro de las tierras. Aunque la mayor proporción de la tierra tiene un uso correcto, existe al menos un 15% de tierras que están siendo sobre utilizadas, especialmente las dedicadas a los cultivos anuales. Ese sobreuso se traduce en un deterioro de la calidad de las tierras y éste, a su vez, se traslada a una erosión del suelo que acarrea una cadena de complicaciones ambientales, entre las que pueden mencionarse la contaminación de fuentes de agua con sólidos, el azolvamiento de cauces fluviales y la disminución de la capacidad de infiltración hacia el manto freático.

Un segundo aspecto crítico está dado por el **deterioro de los bosques** y sus implicaciones en todo el sistema socio-político-ambiental. A pesar de que el bosque es potencialmente un recurso económico valioso y un activo ambiental fundamental, su deterioro y desaparición ha avanzado exponencialmente desde hace más de 50 años, con una tasa de deforestación de 1.53% al año, tendencia que de continuar implicaría que, de una cobertura forestal de 84% que había en 1975, se reduciría a 25% en 2015. La deforestación significa una pérdida cuantiosa de volúmenes de madera, que potencialmente habrían generado un desarrollo forestal industrial significativo. En la práctica, la industria ha aprovechado muy poco la materia prima disponible, con un porcentaje muy bajo de transformación. Los bosques guatemaltecos desaparecen ante la demanda creciente de leña y la extracción ilegal de madera.

Las amenazas que se ciernen sobre la **diversidad biológica** del país también constituyen un aspecto crítico del subsistema. La deforestación es el primer factor que afecta la integridad de los ecosistemas y la existencia misma de las especies, pues las elimina directamente o desaparece el hábitat donde se desarrollan. Las ecorregiones más afectadas son las del llamado arbustal espinoso del Valle del Motagua y la de bosques secos de Centroamérica, que serían las primeras en perder la mayoría de su cobertura si continúan deforestándose al ritmo de los últimos años; igualmente la deforestación de los bosques húmedos de Petén-Veracruz, que representan el 70% del total de deforestación. El comercio y tráfico ilegal de vida silvestre también amenaza la diversidad biológica del país. Asimismo, la actividad de gestión de las áreas protegidas por parte del sector público es calificada como “poco aceptable”, situación que tiene más que ver con la falta de capacidad de cumplir la ley que con el contenido de ésta.

---

<sup>24</sup> Véase IARNA (2009).

El sector de **agua y saneamiento** en Guatemala presenta una situación crítica en términos de cobertura, calidad de los servicios y sostenibilidad de los sistemas. A pesar de que existen múltiples entidades involucradas, la gobernabilidad del agua es muy débil. Las funciones de planificación, coordinación, formulación de políticas, gestión de financiamiento y fijación de normas se encuentran dispersas en distintas entidades. No existen normas que regulen los servicios públicos de agua potable y de aguas residuales de manera general para todo el territorio nacional, ni se cuenta con una política sectorial ni una ley del agua y de servicios públicos. Además, el tema del agua está a penas integrado a los temas ambientales y las intervenciones no se hacen con una perspectiva de gestión integral de los recursos hídricos. Existen zonas del país en las que ya se manifiesta estrés hídrico (como en las zonas secas del Oriente). Como resultado de lo anterior, los niveles de cobertura y calidad de servicios son muy bajos: para 2002 la cobertura de saneamiento era de alrededor de 47% a nivel nacional (77% a nivel urbano y 17% a nivel rural) y la cobertura de agua potable era de 75% a nivel nacional (90% en zonas urbanas y 60% en rurales).

Por su parte, la **zona marino-costera** del país da muestras de agotamiento y de abandono sostenidos. Dicha zona incluye ecosistemas como las aguas marinas, pastizales marinos, arrecife coralino, bosque seco, manglares y playas, que encierran una gran riqueza de especies biológicas y de recursos potenciales. Sin embargo, las especies de uso comercial (particularmente el camarón y el caracol reina) están siendo sobre-explotadas. Además, la contaminación de los desechos del país que se vierten en los ríos y desembocan en el mar ocasiona cambios perjudiciales en los ecosistemas marinos. La cobertura vegetal de la zona de está reduciendo y modificando. Por si ello fuera poco, la gestión institucional de los recursos de la zona no es la adecuada.

La problemática del subsistema ecológico-ambiental se manifiesta con claridad en el fenómeno de la **contaminación ambiental**, que en Guatemala es un problema creciente en todas sus expresiones: atmosférica (calidad del aire), contaminación del agua y contaminación del suelo (residuos sólidos), todas ellas ocasionados por la actividad del ser humano. Por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero en el país más que se triplicaron en el período 1990-2000. Estas señales muestran que los problemas más serios están en las áreas urbanas, aunque también existe contaminación en el área rural, principalmente a consecuencia de las actividades agrícolas y ganaderas.

El deterioro ambiental progresivo que afecta al país tiene que ver con la orientación extractiva que aún prevalece en los modelos productivos guatemaltecos. Nuestra economía extrae una cifra promedio anual de 9.0 toneladas de bienes naturales por hectárea, tasa superior a la media mundial (3.6 T/ha/año) y a la de varios países latinoamericanos, como por ejemplo Chile (8.3 T/ha/año). Estos niveles de extracción provocan erosión de suelos en el orden de 3.4 toneladas de suelo por cada tonelada de biomasa extraída (equivalente al 69% de bienes naturales extraídos).

En síntesis, Guatemala posee un enorme riqueza natural que se refleja en la diversidad de bienes y condiciones ambientales que posibilitan variadas formas de vida, así como múltiples interacciones entre estos elementos naturales y las también diversas poblaciones humanas. No obstante ello, la riqueza natural sufre de una degradación acelerada,

producto de situaciones estructurales históricas, como la desigualdad en la propiedad de los bienes naturales, los procesos migratorios internos, la alta proporción de población en situación de pobreza, entre otros, cuyos efectos se ven acumulados al día de hoy. Sumado a ello, la creciente actividad productiva (industrial y extractiva) altamente contaminante, la ocupación de territorios por grupos relacionados con el narcotráfico, y la precariedad de las instituciones públicas del subsistema, han sumido a los asuntos ambientales en la marginalidad y han permitido que proliferen prácticas delictivas en la utilización de los recursos naturales.

## E. Subsistema Político-Institucional

Existe un amplio consenso en el mundo académico respecto a que la debilidad de las instituciones es un factor clave que ha contribuido de forma significativa al mediocre desarrollo social y económico que han mostrado países latinoamericanos como Guatemala en el largo plazo<sup>25</sup>. En ese orden, diversos investigadores académicos han encontrado que el imperio de la ley está cercanamente correlacionado con el desempeño macroeconómico y el ingreso per cápita de los países. Si el Organismo Judicial es eficaz, protege los derechos de propiedad y de los accionistas minoritarios, y si logra resolver los conflictos de manera eficiente, el país de que se trate tendrá un mejor desempeño que países donde los jueces no son independientes y están cooptados por intereses específicos.

En el caso de Guatemala, los **Acuerdos de Paz** firmados en 1996 dieron fin a más de tres décadas de conflicto interno que dejó como secuela una sociedad fragmentada y habituada a la violencia. Aunque, después del fracaso de un referéndum que pretendía reformar la constitución para el cumplimiento de dichos acuerdos, se aprobó una Ley Marco de los Acuerdos de Paz (2005) que promueve el proceso de descentralización, desarrollo local y participación ciudadana en la vida política, los avances no se han producido a la velocidad deseada. De hecho, las instituciones siguen siendo muy débiles, en parte debido a la insuficiencia de recursos financieros del Estado.

Este lento avance y la falta de medios para definir y mejorar las políticas públicas contribuyen a la falta de respeto de los derechos ciudadanos y constitucionales. Las regulaciones básicas inadecuadas, el enraizamiento del clientelismo y la corrupción, asociada a la escasa motivación de los servidores públicos, son todos factores que desmotivan la inversión. El imperio de la ley dista de ser una realidad debido a varios factores, entre los cuales destaca el surgimiento del narcotráfico como actividad organizada. El deterioro de la situación de seguridad pública presenta una prueba crucial para el Estado. El número de asesinatos se ha incrementado sostenidamente en años recientes. La policía y la justicia no han podido hacer frente a la criminalidad, al fenómeno de las maras y al narco tráfico. Aunque Guatemala no es un productor de droga, resulta ser un importante corredor para la droga sudamericana con destino a Estados Unidos y Europa<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Entre otros pueden mencionarse el futurólogo Francis Fukuyama (2008), el politólogo de Harvard James Robinson (2008), los economistas del MIT Daron Acemoglu y Simon Johnson (2005), o el economista de Harvard Dani Rodrik (2002).

<sup>26</sup> Véase Comunidad Europea (2006).

La **violencia y la inseguridad** constituyen uno de los problemas más graves de la coyuntura actual. Una adecuada comprensión del fenómeno debe tomar en cuenta dos aspectos fundamentales. Por un lado, el auge y afianzamiento del crimen organizado, que es uno de los componentes más palpables de la violencia: la proliferación de actividades relacionadas con el tráfico de drogas, tanto en Guatemala como en toda la Región, ha generado mucha violencia y pérdida de vidas. Los cárteles del país, sucursales de los extranjeros, protagonizan frecuentes escaladas de violencia que exacerban los índices de secuestros y asesinatos. Por otro lado, la cultura de violencia que se halla en la base del comportamiento de muchos ciudadanos que no se dedican a la actividad delictiva pero que, en una Guatemala que no ha logrado restañar las heridas del conflicto armado interno, tiene a valerse de un medio violento para lograr aquello a lo que cree tener derecho. Además, es preocupante el impacto del crimen organizado y los delitos transfronterizos asociados al narcotráfico, debido al daño que provoca sobre la juventud y la población consumidora. Se afirma<sup>27</sup> que la alta circulación de droga en todo el país ha causado un aumento del consumo, así como mayores niveles de violencia y criminalidad.

El problema de seguridad ciudadana se ve alimentado por la debilidad y las limitaciones que muestran las entidades encargadas de administrar justicia, como el Organismo Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Pública Penal. Igualmente se evidencian debilidades en la institución encargada de la seguridad interna del país: el Ministerio de Gobernación y sus dependencias clave: la Dirección General de Migración, el Sistema Penitenciario y la Policía Nacional Civil. Estas entidades presentan escasez de recursos tecnológicos, financieros, materiales y humanos, lo que redundará en su limitada cobertura y calidad de servicios. El presupuesto y la inversión pública en seguridad y justicia son extremadamente bajos (sumaron a penas un 0.9% del PIB en 2007).

El crimen y la violencia constituyen un obstáculo muy importante al crecimiento económico; en la encuesta de Clima de Inversión, el delito, robo y desorden está ubicado en el primer lugar entre los factores que impiden el desarrollo de las empresas: el monto de las pérdidas asociadas a estos incidentes en relación con las ventas superó el 10% en Guatemala, monto muy superior al de cualquier país de América Latina, exceptuando a Venezuela.

También se ha estudiado, en los últimos años, la relación que existe entre **corrupción** y desempeño económico, utilizando técnicas estadísticas y econométricas avanzadas. Los resultados obtenidos son contundentes: los países con instituciones más débiles muestran índices de corrupción más altos y menores tasas de crecimiento económico. La corrupción en Guatemala se ha medido mediante el Índice de Percepciones de Corrupción, de la entidad Transparencia Internacional. De acuerdo con el mismo, Guatemala figura en una posición alrededor del número 100, sobre un total de 133 países calificados, lo que la coloca como una de las administraciones públicas más corruptas del Hemisferio. El mismo hallazgo ha arrojado el cálculo que, con el mismo propósito, realiza el Banco Mundial<sup>28</sup>, tal como se muestra en el Gráfico 10. La corrupción genera costos importantes; de acuerdo con la Encuesta de Clima de negocios del Banco Mundial, los empresarios en Guatemala identifican la corrupción como uno de los principales obstáculos al desarrollo de sus

---

<sup>27</sup> Véase BID (2008).

<sup>28</sup> Véase Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003).

empresas. De hecho, la cuarta parte de los encuestados identifica este tipo de problema como uno de los tres más importante que enfrentan en el desarrollo de sus negocios.

**GRÁFICO 10**



Otro aspecto institucional que impacta sobre las posibilidades de desarrollo es el **sistema político**; los estudios en este campo demuestran que los países con un mayor grado de estabilidad política y de libertades civiles les han tenido mejores resultados (incluso después de que otros factores han sido tomados en cuenta) que los países más inestables o con menos libertades ciudadanas (Recuadro 4).

**RECUADRO 4**

***El desencanto con la democracia***

*Como se indicó, el desarrollo de un país requiere de instituciones que funcionen bien. A efecto de funcionar efectivamente, las instituciones públicas también deben inspirar confianza a aquellos a quienes sirven. Existen estudios académicos que muestran que los ciudadanos con poca confianza en las instituciones manifiestan bajos niveles de participación política, manifiestan una mayor tolerancia hacia los medios violentos para el logro de fines políticos, y están más dispuestos a "votar con los pies" emigrando al exterior<sup>2/</sup>.*

*Un hecho preocupante es que el apoyo público y de los votantes a la democracia y a sus instituciones ha disminuido en la mayoría de países latinoamericanos durante la década de 2000. Guatemala puede ser el país latinoamericano donde la democracia goza de menos apoyo entre la población. Según los resultados de la más reciente encuesta de Latinobarómetro, solamente el 41% de los guatemaltecos prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, lo cual coloca a nuestro país en el último lugar de todo el subcontinente, superado por México (42%) y Ecuador*



*Continuación Recuadro 4*

*(43%), y muy por detrás de Costa Rica (74%), Uruguay (82%) y Venezuela (84%) donde la democracia goza de la mayor simpatía popular. Lo que es peor, si se promedian los resultados que dicha encuesta ha arrojado desde 1995, el apoyo que los guatemaltecos muestran a la democracia, a lo largo de los últimos años, es el más bajo de todos los países latinoamericanos. La publicación de Latinobarómetro 2009 destaca que Guatemala es, además, el país que más se auto clasifica como vulnerable a un rompimiento del orden constitucional, de acuerdo a las respuestas a tres preguntas específicas: un tercio de la población cree probable un golpe, apoya el golpe en Honduras, y una holgada mayoría apoyaría un gobierno militar según las circunstancias.*

*Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los guatemaltecos no crean en la democracia, pues el 72% de los encuestados afirma que, pese a sus problemas, es el mejor régimen que existe (más o menos en línea con el promedio latinoamericano). El problema es que este apoyo a la democracia como concepto teórico no se refleja en un apoyo a la manera en que el régimen se practica en el país (sólo un 11% de los encuestados cree que hay plena democracia). Guatemala es también el país donde menos se cree en los partidos políticos: solamente el 40% cree que dichas instituciones son esenciales para que exista democracia (el promedio latinoamericano es 60%).*

*La debilidad de nuestra democracia, de sus instituciones y del apoyo popular hacia la misma es muy preocupante, entre otras razones, porque puede tener implicaciones negativas sobre el desempeño de los mercados y de las políticas públicas conducentes al desarrollo. En efecto, los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de las políticas son tan importantes para el progreso de país como el contenido específico de las propias políticas. Si esos procesos se dan en un ambiente de ingobernabilidad, de confrontación o de irrespeto a los derechos ciudadanos, las políticas públicas serán un fracaso aunque estén teóricamente bien formuladas.*

*Si, además, la precaria confianza que la población tiene en la democracia se mina por la confrontación, real o inventada, entre ricos y pobres, mayas y ladinos, o capitalinos y provincianos, más riesgo existe de que las medidas de política pública sean ineficaces. Las políticas guiadas por, o que buscan fomentar, la lucha de clases suelen generar desaciertos económicos a medida que el estado se distorsiona, el gasto público se hace más ineficiente y los inversionistas, nerviosos, reducen sus inversiones. Ojalá que el espíritu de reflexión y de paz de las fiestas navideñas inspire a los líderes nacionales a trabajar porque el próximo año dejen de aumentar las divisiones sociales, las suspicacias mutuas se disipen y el contrato social que debe regir nuestra convivencia se fortalezca.*

---

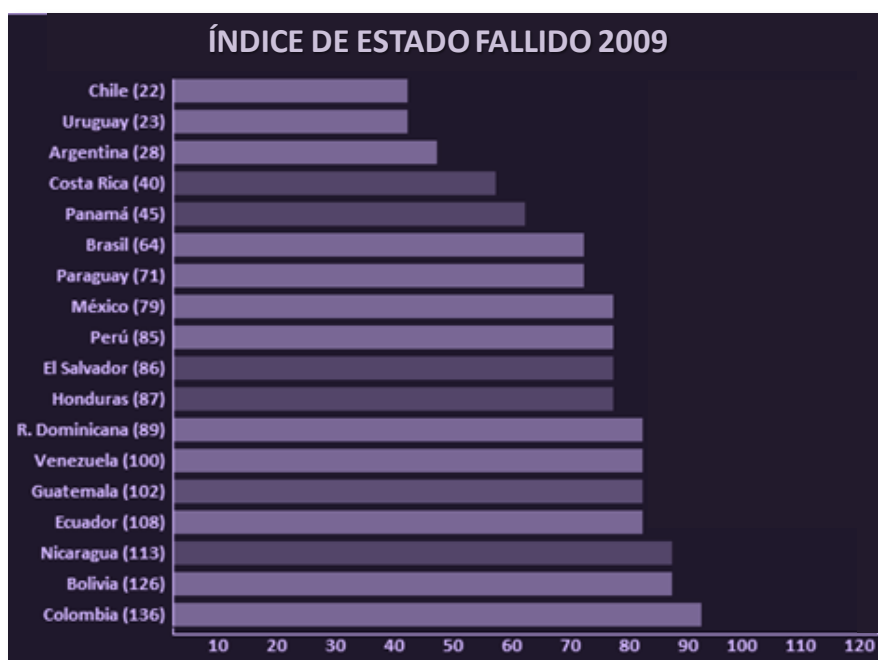
a/: véase Clausen, Kraay y Nyiri (2009)

Por lo tanto, uno de los ámbitos donde se aprecia debilidad institucional en Guatemala está relacionado con los partidos políticos que, de acuerdo con el BID (2006), son de los menos institucionalizados de Latinoamérica. Los partidos tienen una vida muy corta y muy poco arraigo social, lo cual incide en una gran volatilidad en cuanto a la representación partidaria en el legislativo. Este aspecto de la debilidad institucional, que conspira contra la adopción de políticas intertemporales de Estado que permanezcan independientemente del gobierno de turno, inyecta un enorme grado de incertidumbre sobre las reglas de juego que enfrenta la ciudadanía. Guatemala cuenta con uno de los sistemas de partidos políticos más inestables de Latinoamérica, institucionalmente débil, volátil y sin arraigo ciudadano. En general, los partidos carecen de procesos internos democráticos y, por ende, representan posiciones muy minoritarias en el funcionamiento

de la democracia, lo cual explica los bajos niveles de participación ciudadana en la vida política del país.

Un indicador que resume la situación institucional del Estado como tal es el Índice de Estado Fallido, calculado por el *Fund for Peace and Foreign Policy* para 177 países. La última publicación del mismo<sup>29</sup>, correspondiente a junio de 2009, ubica a Guatemala en el puesto 102, que pone al país en la categoría de países en “advertencia”. Como puede apreciarse en el Gráfico 11, dentro de esta categoría se ubica el grueso de países latinoamericanos, con casos como Colombia en la posición 136, Nicaragua en la posición 113, Guatemala en la posición 102 (situado en peor condición que Cuba: 101 y Venezuela: 100), Honduras en la posición 87 y El Salvador en la posición 79.

**GRÁFICO 11**



De acuerdo con el referido índice, las cinco instituciones que necesitan ser reformadas para consolidar un Estado fortalecido son:

- Liderazgo Político. A los dirigentes políticos, haciendo énfasis en el presidente, les queda pendiente el poder superar la corrupción que ataca el país, demostrando compromiso con el manejo sano de las finanzas;
- Ejército. A pesar de que se ha reducido el número de efectivos, se debe cuidar el papel que juega el ejército en cuanto al tema de seguridad;
- Policía. Se necesita de una policía fortalecida en términos de miembros y presupuesto, sobre todo en la labor investigativa;

<sup>29</sup> Véase <http://www.fundforpeace.org> en internet.

- Sistema Judicial. Es un órgano de gobierno ineficiente, con varios casos de corrupción, necesitado de un régimen de profesionalización para transparentar su función; y,
- Servicio Civil. La falta de una carrera civil independiente de intereses económicos y políticos hace que en el ciudadano haya desconfianza.

Un tema que merece la pena destacar respecto de las posibilidades reales de que las instituciones del Estado puedan incidir en el progreso del país es el que se refiere al **tamaño del sector público**. En comparación con otros países, el sector público guatemalteco es de dimensiones muy reducidas: medido por su contribución al PIB su tamaño es de un 7.6%, lo que da cuenta de las reducidas posibilidades de que vía gobierno se pueda incidir sobre la demanda agregada de la economía. Medido por el monto de gasto público como proporción del PIB, el gobierno de Guatemala pesa solamente alrededor de un 13% (promedio 2002-2008), lo cual es menor que el porcentaje de la mayoría de países latinoamericanos, no digamos comparado con los países industrializados. También en términos del tamaño de la burocracia, el Estado de Guatemala es el que absorbe ostensiblemente menor población ocupada (5.1%) que el resto de países centroamericanos (13.6%, en promedio).

La reforma de la administración pública en Guatemala adquirió un nuevo giro a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, cuando se planteó la necesidad de fortalecer a los **gobiernos locales**, incluyendo la autonomía municipal, la participación ciudadana, la autonomía fiscal y el poder local, enmarcados dentro de una política general de descentralización y reforma del Estado que permita un avance en lo político, lo social, lo económico y lo ambiental. El avance normativo fundamental fue la emisión de la Ley General de Descentralización en 2002, que determina que las competencias (administrativas, económicas y políticas) deben trasladarse gradualmente hacia los municipios. El ente coordinador (por acuerdo gubernativo) es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). En la práctica, el esquema de descentralización se encuentra muy politizado, la participación ciudadana es escasa, y las duplicidades y traslapes de funciones de las distintas entidades de la administración pública son innumerables.

El funcionamiento del sistema institucional y las posibilidades de contar con un servicio público de carrera y una participación social a través de los gobiernos locales están condicionados a la manera en que se relacionan los ejes de poder (sean estos formales o fácticos). Hasta la firma de los Acuerdos de Paz, los ejes de poder eran relativamente fáciles de identificar (e incluían al gobierno y los partidos políticos, a las fuerzas insurgentes, al ejército, al sector empresarial y a la iglesia católica), lo cual facilitó de alguna manera el logro de dicha firma. En los últimos años dichos ejes de poder han evolucionado rápidamente hacia un esquema en donde existen más actores involucrados y en donde las hegemonías decisorias son cada vez más difusas y complejas (Gráfico 12).

**GRÁFICO 12**

Hoy en día, las instituciones políticas, que incluyen a las entidades de gobierno y los partidos políticos, configuran solamente uno de los ejes de poder en el país y, como ya se apuntó, se caracterizan por su debilidad y falta de visión de largo plazo. Las instituciones sociales, por su parte, incluyen ahora, además del empresariado y las iglesias, a una miríada de organizaciones no gubernamentales que persiguen infinidad de agendas y mantienen vasos comunicantes con entidades del exterior. Un tercer grupo de instituciones se viene agregando con fuerza al esquema: las instituciones ilegales que, como el crimen organizado, el narcotráfico, el contrabando y algunos esquemas de negocios orientados a capturar los recursos del presupuesto del Estado. Con este tercer grupo de instituciones extra-sistema (ilegítimas, aunque algunas puedan ser legales) se configura un esquema de ejes de poder que es cada vez más complejo y que dificulta en gran medida la gobernabilidad del país.

## **F. Sistema Resto del Mundo**

El entorno externo influye en el sistema S-P-A de Guatemala, cada vez con mayor velocidad en un mundo donde las comunicaciones hacen de la globalización un fenómeno imparable. La reciente crisis financiera mundial, que aún no logra disiparse del todo, causó algunos embates sobre países como Guatemala, aunque los encargados y analistas de las políticas públicas analizan y debaten los diversos grados de éxito que tuvieron sus medidas intervencionistas para paliar la crisis. Una de las principales lecciones de la crisis seminario fue que la crisis internacional afecta a los países centroamericanos de maneras diferentes. El Salvador (por sus exportaciones, sus remesas y su dolarización) y Costa Rica (por la inversión extranjera, el turismo y sus exportaciones) son muy vulnerables a los

vaivenes estadounidenses, lo mismo que Honduras que, además de sus problemas estructurales, es altamente dependiente del financiamiento externo. Guatemala, aunque menos vinculada al gigante del Norte, sufre ya una importante desaceleración. El principal problema es que la enfermedad viene de afuera y resulta difícil aplicar remedios caseros.

Para enfrentarlo, debe tomarse conciencia de que, en su origen, la crisis mundial se alimenta de una pérdida de confianza, primero, en el sistema financiero y, luego, en la capacidad del aparato económico para producir ingresos; se configura un círculo vicioso en el que la desconfianza reduce la inversión, lo que limita la capacidad de producción y genera más desconfianza. Por ello, cualquier plan anti-crisis debe centrarse en la recuperación de la confianza de los ahorrantes, inversionistas y consumidores. La crisis fue, por definición, temporal. Por ende, antes de pretender soluciones poco realistas ante lo inevitable, los Estados debieron centrarse en preparar las condiciones que permitan ingresar fortalecidos a la siguiente etapa de recuperación económica mundial, lo que requiere, primero, de no cometer errores que agraven las debilidades de nuestras economías sino que, al contrario, de consolidar las fortalezas y potencialidades que cada economía tiene.

Así, Guatemala debería centrarse en preservar una política fiscal cauta y un manejo adecuado de las reservas internacionales, así como en evitar la confrontación política y orientar el gasto público hacia la infraestructura productiva. El Salvador debería resguardar su buena imagen de transición democrática y evitar la polarización para obtener los recursos financieros que requiere urgentemente su régimen de dolarización. Honduras debería, cuanto antes, encontrar una solución a sus problemas políticos, centrarse en explotar su potencial turístico y flexibilizar su política fiscal y monetaria para reducir su dependencia del financiamiento externo. Costa Rica, aprovechando su fortaleza institucional y social, debería reducir su nivel de dolarización financiera que la hace vulnerable a los shocks externos, y fortalecerse fiscalmente para darle sostenibilidad a sus políticas sociales. Nicaragua, finalmente, debería centrarse en rescatar sus instituciones democráticas y sus frágiles finanzas para poder seguir contando con el apoyo necesario de la comunidad internacional. No se trata de aplicar grandiosas medidas ni remedios mágicos, sino de capear el temporal con inteligencia y visión de futuro.

Otro aspecto del entorno internacional a tener presente es el avance tan acelerado que han tenido algunas economías de Asia que, hasta hace pocos años tenían casi el mismo ingreso per cápita de Guatemala, pero que luego de un acelerado proceso de reformas y crecimiento que establecen un ejemplo digno de aprovechar para Guatemala. Del lado negativo, un aspecto del entorno que resulta difícil de enfrentar, a menos que se haga multilateralmente, es el combate a la narcoactividad, aspecto que siempre ocasiona pérdidas y deterioro del tejido social en los países donde se instala y que representa costos importantes para los países productores, intermediarios y consumidores (ver Recuadro 5).

**RECUADRO 5*****Los costos de combatir el narcotráfico***

*Son perniciosas las consecuencias que, a nivel personal, familiar y comunitario, ocasiona la decisión individual de quienes optan por consumir drogas prohibidas. Tales consecuencias son las que se esgrimen como argumento central para justificar la prohibición de consumir esas sustancias y de utilizar la fuerza del Estado para combatir su ilícito comercio. Sin negar la validez de esta justificación, vale la pena contrastarla con los costos económicos (y políticos) que la prohibición de consumir drogas y el combate al narcotráfico representan para los países en vías de desarrollo. Un estudio publicado en marzo pasado por el Banco Mundial, cuyo título en español sería "Ilegalidad del Tráfico de Drogas: su Impacto en el Desarrollo", ilustra con crudeza técnica algunas consecuencias negativas que la guerra contra las drogas tiene sobre nuestros países. Aunque reconoce que la prohibición de las drogas puede conllevar beneficios, el estudio estima que estos son mucho menores que los costos en que los países incurren para hacer cumplir dicha prohibición.*

*Destaca el hecho de que la gran demanda de drogas, originada principalmente en los países industrializados, crea la posibilidad de enormes utilidades para los potenciales proveedores. Dada la prohibición, estos no se organizan libremente ni bajo el amparo de la ley, sino que forman organizaciones criminales que utilizan la violencia y la corrupción como medios de supervivencia y expansión. En Guatemala sabemos que esto plantea un costoso reto para un Estado que ve gravemente amenazadas su seguridad pública y su estabilidad social. La ilegalidad de las drogas, según el estudio, también implica la expropiación de los activos y recursos empleados para producir y comerciar la droga, lo que se traduce en el traslado de riqueza de los países pobres a los ricos, o de los pequeños campesinos cultivadores de droga a los millonarios capos del narcotráfico. Asimismo, el hecho de que las drogas sean ilegales eleva los costos de la salud pública, pues impide que los gobiernos establezcan controles de calidad del producto o desarrollen esfuerzos para tratar a los adictos y reducir los contagios asociados al consumo de drogas.*

*Dados los elevados costos que para nuestros países representa la guerra contra las drogas, sería lógico esperar que las principales naciones consumidoras aplicaran decididamente políticas que nos compensaran los referidos costos, incluyendo medidas tales como la apertura de sus mercados, el desembolso de recursos abundantes para fortalecer la fuerza pública y el estado de derecho en nuestras tierras, o programas de acogida a nuestros emigrantes que sólo buscan trabajar y progresar. La realidad, sin embargo, pareciera operar en sentido contrario: el Congreso de Estados Unidos se resiste a aprobar un tratado de libre comercio con Colombia; la Cámara Baja estadounidense redujo en 20% los fondos de la Iniciativa de Mérida de apoyo a México y Centroamérica para combatir el narcotráfico; y, la persecución contra los emigrantes se torna cada vez más feroz, como en las recientes redadas en Iowa. Así, no resulta fácil mantener elevada la moral en esta guerra.*



## CAPÍTULO II

### PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

---

#### A. Marco General

La tasa de crecimiento económico mediocre, la muy débil institucionalidad del Estado débil y la aguda desigualdad de la riqueza son las características principales del largo plazo del desarrollo de Guatemala, las cuales demandan con urgencia acometer acciones enfocadas a provocar un cambio sensible en las tendencias de desarrollo a largo plazo y a dismantelar las condiciones de insostenibilidad que amenazan con detener el funcionamiento del sistema socio-político-ambiental. Tomando en cuenta lo anterior, resulta evidente la necesidad de implementar medidas que permitan elevar las condiciones de vida de la población, particularmente de aquellos sectores que sufren de agudos niveles de pobreza, de carácter endémico, que les impiden participar plenamente de los frutos del desarrollo económico y de las facetas constitutivas de la vida ciudadana.

En Guatemala, a lo largo de su historia reciente, las decisiones de política pública en materia de crecimiento económico y desarrollo social se han adoptado sin una orientación estratégica de largo plazo, y se han generado más bien bajo la influencia de grupos que buscan obtener rentas en el corto plazo (economías de renta). Este proceder ha exacerbado los problemas de exclusión social que se contagia a desequilibrios económicos y sociales que obstaculizan el crecimiento económico de largo plazo. Por lo tanto, resulta fundamental para el desarrollo integral del país contar con un conjunto de políticas y acciones que estén basadas en una priorización específica en función del grado en que contribuya cada intervención pública al logro de un desarrollo acelerado que beneficie a todos los guatemaltecos.

La aplicación de las medidas que pueden conducir a esos resultados positivos es, de acuerdo con numerosos estudios sobre la materia, resultado de procesos altamente complejos que tiene lugar en un **camino lleno de obstáculos**, trampas y desvíos que reclaman una actitud perseverante y enfocada por parte de los encargados de las políticas públicas. La experiencia de otros países demuestra que es posible efectuar intervenciones por medio de políticas públicas orientadas a superar los desafíos que se han planteado en el diagnóstico presentado en el capítulo anterior y que tendrían un alto impacto en mejorar los indicadores sociales, la productividad, el manejo ambiental y la institucionalidad del país. Para determinar las áreas prioritarias de la reforma, se han utilizaron varios instrumentos de análisis, entre los cuales destacan:

- Encuestas de inversionistas y empresarios (Investment Climate Survey del Banco Mundial y otros);
- Estudios de *benchmarking* (Doing Business y Global Competitiveness);
- Análisis de Productividad (Investment Climate Assessment del Banco Mundial y Análisis de Productividad Rural);
- El diagnóstico de crecimiento utilizando la metodología de Hausmann, Rodrick y Velasco (2006); y,
- El Perfil Ambiental de Guatemala (IARNA, 2009).



## B. Subsistema Socio-Demográfico

En un **escenario pasivo**, el ritmo de crecimiento demográfico seguirá bajando gradualmente, lo que permitirá que el promedio de edad (de apenas 18 años, similar al de África Subsahariana) se elevará y el ratio de población dependiente de adultos pasará de 5:1 a 3.5:1. No obstante ello, las presiones sobre el Estado para que provea servicios educativos, de salud y recreativos serán mayores, al tiempo que las ONGs asistencialistas disminuirán su involucramiento por una reducción de su financiamiento. Las remesas familiares continuarán siendo la principal esperanza de las familias beneficiarias para disminuir sus condiciones de pobreza, pero dicha fuente de divisas será cada vez más vulnerable a la salud económica de Estados Unidos y a la evolución de las políticas migratorias de ese país.

Las condiciones de exclusión (étnica, genérica, etaria y geográfica) continuarán afianzándose, con el consiguiente sentido de falta de pertenencia de los ciudadanos respecto del sistema. Las consecuencias de esta sensación podrán sentirse en los ámbitos económico y político-institucional. La brecha del bienestar continuará ampliándose, junto con el deterioro de los valores, por lo que el país podría caer, bajo un agravamiento de este escenario, en turbulencias políticas y retrocesos socio-económicos.

Un **escenario activo** con políticas de largo plazo orientadas a mejorar sosteniblemente los indicadores de desarrollo humano parte de un cobro de conciencia del liderazgo nacional, no sólo acerca de las claras consecuencias éticas de que existan porciones tan importantes de la población viviendo en situaciones extremas, sino también acerca de las consecuencias que la pobreza tiene sobre el crecimiento económico y sobre la convivencia social y la gobernabilidad del país. La evidencia internacional es clara en cuanto a que los países con más pobreza e inequidad tienden a invertir menos y, por ende, presentan menores tasas de crecimiento a largo plazo. Esto se explica porque en situaciones sociales de alta desigualdad y pobreza existe un ambiente de tensión social e incertidumbre política, así como una baja escolaridad y capital humano poco calificado, todo lo cual incide sobre una escasa productividad nacional.

De manera similar, la exclusión social, además de ser un problema ético, deteriora las posibilidades de crecimiento económico del país. Entre los estudios sobre el tema, Larraín (2006) señala que, en un panorama razonable, el PIB guatemalteco podría crecer alrededor de un 0.45% adicional si se eliminara la mitad de las brechas económicas entre indígenas y ladinos en un periodo de 15 años; es decir, el país podría crecer cerca de medio punto porcentual anual si se mejoraran los accesos de la población indígena (los segmentos más pobres de la población) a la educación.

Un factor clave que ha incidido en las malas condiciones sociales de Guatemala es el antiguo fenómeno de la **distribución desigual de activos**, particularmente de la tierra, que ha afectado al país desde tiempos coloniales. Otro factor es el inadecuado **patrón del gasto público**. Un tercer factor es el **sistema educativo** imperante, caracterizado por su baja cobertura y su bajo nivel académico.

Para atender estos problemas, en primer lugar se debe re-enfocar el gasto público hacia los pobres, lo que requiere de medidas políticamente complejas como las de sustituir

subsidios indiscriminados (digamos, el de la electricidad residencial) por medidas de asistencia social focalizadas, o re-dirigir parte de los recursos públicos que actualmente se regalan a las universidades (donde rara vez alcanzan a los pobres) hacia la educación secundaria. También han probado ser efectivas las transferencias condicionadas de efectivo como las de Chile Solidario, Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México). Más trascendentales aún son las políticas que promueven la equidad de oportunidades: acceso generalizado a más y mejor educación; amplio acceso al crédito y a los servicios financieros; integración de los trabajadores al mercado formal, donde gocen de protección y beneficios legales, a través de la flexibilización de las regulaciones laborales

En efecto, con todo y lo difícil (y a veces engañoso) que resulta medir la pobreza<sup>30</sup>, diversos estudios sostienen que existe una relación de doble causalidad entre la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza (no del ingreso). Esta relación explicaría en buena parte la paradoja que surge al ver que, pese a los esfuerzos de reforma estructural, la reducción de la pobreza y de la desigualdad tarda mucho en llegar (asumiendo que tarde o temprano ha de llegar). El problema parece radicar en que las políticas tradicionales de ajuste y de reforma estructural no han concedido a la distribución de los activos la importancia que merece como determinante de la pobreza<sup>31</sup>. Lo anterior implica la necesidad de que, adicionalmente a las medidas tradicionales de reforma económica, se apliquen otras medidas encaminadas a dotar a los pobres de mayor acceso a los derechos de propiedad, al crédito y, sobre todo, a la educación. Este último es un elemento fundamental ya que en varios estudios a nivel latinoamericano se ha llegado a comprobar que el factor más importante, considerado aisladamente, que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza ha sido la falta de una educación adecuada para las nuevas generaciones<sup>32</sup>.

La **reforma educativa**, tan necesaria y urgente, enfrenta en la práctica la oposición de sindicatos docentes y de algunos políticos que se han resistido de manera sistemática a cualquier intento de reformar el sistema. Sin embargo, el capital humano (educación y salud) es un factor clave en el crecimiento y productividad. La educación en Guatemala tiene un impacto positivo en el crecimiento económico: un aumento de un punto porcentual en el promedio de años de escolaridad elevaría la producción en alrededor de 0.33%. Como se indicó en el capítulo anterior, la educación es una de las limitantes principales al crecimiento en Guatemala<sup>33</sup>. En una economía globalizada, los esfuerzos de los empleadores para asimilar y usar efectivamente la nueva tecnología requieren de una fuerza de trabajo educada y bien capacitada.

---

<sup>30</sup> Véase el artículo "The War over Poverty", publicado en The Economist, 25 de abril de 1998, en donde se señalan las dificultades y riesgos que entraña el tratar de medir los niveles de pobreza.

<sup>31</sup> Véase "Asset Inequality Does Matter: Lessons for Latin America", BID, documento OCE 344, marzo de 1997.

<sup>32</sup> Afirmación de Juan Luis Londoño, en "Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina, 1950-2025", Estudios del Banco Mundial Sobre América Latina y el Caribe, Colección *Puntos de Vista*, 1996.

<sup>33</sup> Hallazgo al aplicar Metodología de Diagnósticos de Crecimiento desarrollada por Hausmann *et al* (2005).

Por lo tanto, es menester propiciar un mayor acceso a la educación, pero fortaleciendo su calidad y relevancia a través de la formación en competencias para la vida productiva. Entre las medidas a implementar, pueden priorizarse las siguientes:

- Concluir el proceso de definir las competencias del ciclo diversificado con una activa participación del sector privado;
- Revisión de currículo: Alinear los insumos educativos a las competencias demandadas;
- Formación técnica especializada;
- Implementar un proceso de retroalimentación continuo para mantener actualizadas las competencias requeridas;
- Incrementar significativamente la inversión en educación tanto en intervenciones de oferta como de demanda;
- Considerar subsidios a la asistencia/escolaridad;
- Acreditaciones de maestros, escuelas y universidades;
- Uso de información: publicar resultados, establecer rankings;
- Coordinar a los distintos entes rectores a fin de que los educandos puedan seguir una carrera con diversos puntos de entrada y salida de los distintos niveles y modalidades de formación;
- Participar en pruebas internacionales que evalúen adultos para propiciar acciones que permitan mejorar el sistema educativo;
- Promover alianzas estratégicas con el sector privado que permitan mejorar la preparación de los educandos a través de prácticas en las empresas; y,
- Establecer una política pública de capacitación técnica laboral que responda a los desafíos de competitividad (formulación de la política de capacitación por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que incremente la participación del sector privado, desarrollo de un sistema nacional de certificación de competencias laborales, diversificar y desarrollar oferentes de servicios de capacitación, establecer un sistema de investigación y difusión de la capacitación laboral, programa de becas, e introducir un programa de capacitación para personas vulnerables de baja escolaridad).

El otro elemento en materia de fortalecer el capital humano y mejorar las condiciones de vida de la población es el relativo a la **salud**. Existen datos que demuestran que cada año se pierde el 7.8% del PIB a causa del ausentismo laboral por motivo de enfermedad. Otros estudios indican que si la esperanza de vida lograra aumentarse en un año, el PIB sería un 4% más grande. Estas cifras ponen de relieve la importancia que el fenómeno salud-enfermedad tiene sobre las posibilidades de desarrollo de nuestra economía. Existe una relación de doble vía entre el nivel de ingreso de una nación y su situación en cuanto a salud-enfermedad. Por una parte, cuanto mayor sea el nivel de ingresos, habrá mejor nutrición, más acceso a agua potable y a mejores servicios de salud. Por la otra, cuanto más alto sea el nivel de salud de la población, podrá haber mejores niveles de ingreso. Esto es así porque la salud tiene, en primer lugar, un efecto directo sobre la productividad de los trabajadores y de las empresas: tener empleados más sanos se traduce una reducción de los costos de las empresas por el tratamiento médico de sus empleados o por el ausentismo laboral asociado con la falta de salud.

La mejor calidad de salud, además, contribuye a mejorar los niveles educativos ya que una población más sana vive por más tiempo y tiene, en consecuencia, incentivos para

invertir más en educación y en capacitación. El aumento en la esperanza de vida, a su vez, significa un aumento en la cantidad de personas en edad de trabajar, lo que implica un “dividendo demográfico” que ha permitido a otros países incrementar la tasa de crecimiento potencial de su economía. Además, una población que vive más tiempo también tiene incentivos para ahorrar más, lo que favorece la inversión y, por ende, la producción. En el caso de Guatemala, existen estudios recientes que demuestran que las políticas públicas en materia de Salud deben ser prioritarias, porque este sector es uno de los factores clave que más está limitando el potencial de desarrollo económico del país. Es preciso entonces impulsar esfuerzos de análisis y consensos que generen políticas públicas de Estado, de carácter prioritario, para el sector Salud. Ello implica la necesidad de impulsar un acuerdo nacional sobre la materia. Al respecto, conviene recordar que existen antecedentes y bases sobre las cuales puede plantearse dicho acuerdo, entre las que debe mencionarse la Agenda Nacional Compartida y el Plan Visión de País. Estos acuerdos interpartidarios plantean, como punto de partida, que debe realizarse un cambio en la forma de organizar las instituciones del sector, caracterizadas por ser desarticuladas, ineficaces y poco pertinentes con la realidad nacional. Lo anterior requiere la creación de un sistema nacional de salud como una estructura operativa que gestione recursos y garantice servicios para reducir las brechas existentes. Para el efecto, deben realizarse las reformas al marco legal vigente y obligar a la necesaria coordinación entre los distintos entes del sector.

En cuanto a la **nutrición**, es importante tener presente que ya existe una política y un marco legal idóneo para abordar el tema, y lo que hay que hacer es aplicarse y gestionar los instrumentos e instituciones que ya existen para tales efectos. La medida idónea contra los efectos alimentarios de una sequía, por ejemplo, ha sido siempre el contar con un efectivo sistema de alertas tempranas, mismo que fue creado en 2005 con la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN-. Lamentablemente dicho sistema no se ha aplicado adecuadamente, se desatendió y sucedió la crisis alimentaria del Corredor Seco de Oriente en 2009. No se trata, pues, de un asunto que requiere encontrar nuevas soluciones, sino de ejercer una adecuada administración pública para aplicar las herramientas que ya existen. El propio Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, en su visita a Guatemala en 2009, reconoció que dicho Sistema era el mecanismo adecuada para prevenir este tipo de crisis y que había que fortalecerlo dentro de la institucionalidad del Estado.

Finalmente, conviene mencionar que cualquier opción de política pública para reducir la incidencia de la pobreza debe incorporar la complementariedad de las medidas sectoriales y responder a los factores de demanda y de oferta que provocan que las familias no puedan invertir en el capital humano de sus niños y jóvenes. En tal sentido, un programa de **Transferencias Condicionales de Efectivo** (PTCE) puede servir como estrategia de combate a la pobreza si, y sólo si, se aplica dentro de un ejercicio de coordinación interinstitucional específico y como parte de un enfoque estratégico integral para la reducción de la pobreza. Además, cualquier PTCE debe estar bien focalizado; por ejemplo, sería razonable establecer como un objetivo prioritario de los PTCE el mejoramiento del estado nutricional y de salud de los menores de 5 años. Además, el PTCE debería incorporar aspectos de fortalecimiento de la oferta, es decir, mejora en el acceso a servicios de agua y saneamiento, así como a servicios de información y conocimientos en salubridad. De acuerdo a la experiencia de otros países que han tenido

éxito en los PTCE, es imprescindible afinar la coordinación institucional que se requiere para implementarlos, así como mantener mecanismos detallados de monitoreo y evaluación de su efectividad.

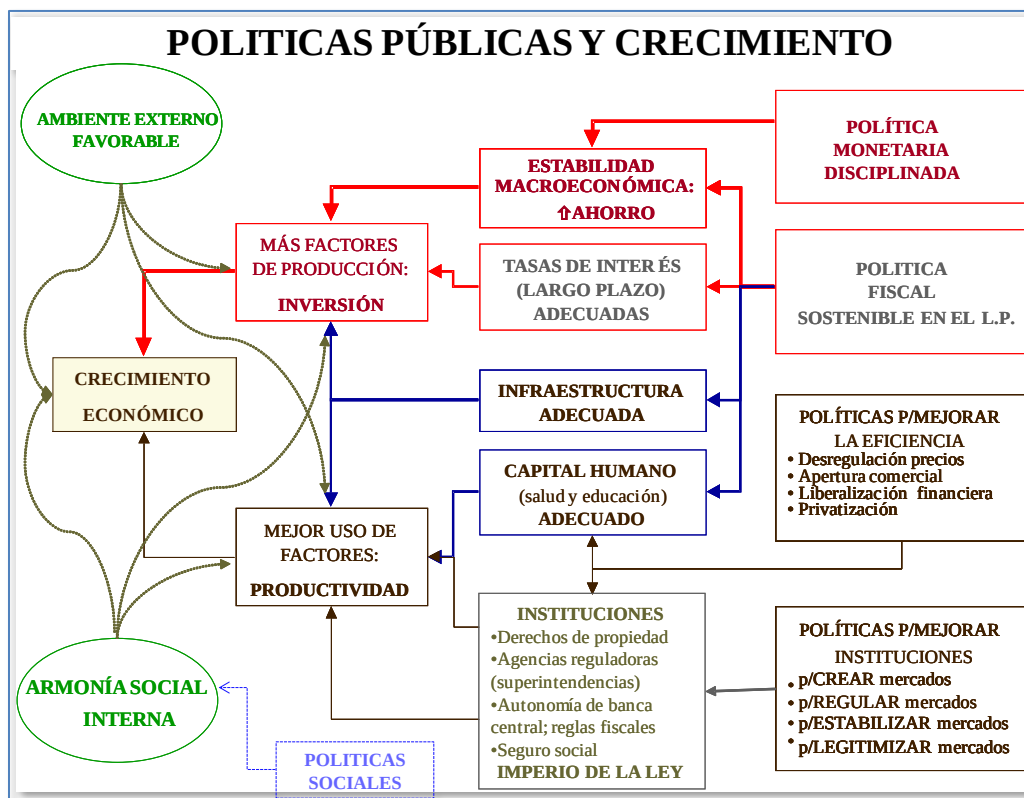
### **C. Subsistema Económico-Financiero**

Como vimos en el capítulo anterior, una de las características principales de que explican el bajo nivel de desarrollo de Guatemala es el precario ritmo de crecimiento de su economía. Para plantear correctamente las políticas públicas que deben impulsarse para acelerar ese crecimiento, es importante partir del hecho fundamental que el nivel de la producción nacional está en función de la cantidad disponible de factores de producción (tierra, trabajo y capital) y del grado de eficiencia con la que dichos factores operen y se combinen. Por lo tanto, solamente existen dos mecanismos para que la producción aumente: por una parte, que se produzca un aumento en la cantidad de factores de la producción y, por otra, que mejore la forma en que dichos factores operan y se combinan. En el caso del primer mecanismo, solamente existe una forma en que las políticas públicas pueden afectar la cantidad de factores: propiciando un aumento en la inversión en bienes de capital<sup>34</sup>. En el caso del segundo, las políticas públicas pueden influir decisivamente sobre un aumento de la productividad. Tomando en cuenta lo anterior, el Gráfico 13 intenta esquematizar la forma en que las políticas en el área económica e institucional pueden influir sobre el crecimiento económico.

---

<sup>34</sup> Los otros dos factores, tierra y trabajo (por su propia naturaleza) no pueden ser aumentados mediante decisiones de política pública.

GRÁFICO 13



Refiriéndonos a las políticas que se observan en el extremo derecho del esquema, es importante destacar el papel de las políticas fiscal y monetaria en un contexto de fomento al crecimiento económico. La crisis financiera mundial de 2008-2009 afectó a Guatemala en mucha menor proporción que a los países vecinos; ese desempeño relativamente favorable es atribuible, en alguna medida, a la aplicación de políticas prudentes tales como el mantenimiento de bajos déficit fiscales o la adopción de un esquema de metas de inflación con un tipo de cambio flexible. Estas políticas apuntalan la credibilidad del público en cuanto al mantenimiento de la estabilidad y ello permite mantener tasas de interés domésticas relativamente bajas que apoyan el crecimiento económico. Es importante tener presente que, pese a la referida fortaleza económica del país, existe una genuina insatisfacción con los resultados obtenidos en materia de crecimiento, los que son obviamente insuficientes para revertir los persistentes índices de pobreza y la brecha social. Es aquí donde se suele extraer la equivocada deducción de que son las políticas que buscan la estabilidad las culpables de impedir una reducción de la pobreza y la desigualdad. Es fácil comprobar que dicha deducción es falsa con sólo recordar, por ejemplo, cuán dañina es la inflación para los más pobres, que cuentan con menos opciones para protegerse de ella, en contraste con las personas que poseen más activos o que no viven de un sueldo fijo. Nuestra economía no ha logrado crecer lo suficiente, ni reducir la pobreza ni cerrar la brecha social; pero ello no es por causa de las políticas macroeconómicas prudentes, sino a pesar de ellas.

En efecto, las políticas de estabilización son necesarias para que las políticas que promueven el crecimiento económico sean exitosas y ambas, a su vez, son complementarias de aquellas que procuran una mayor igualdad de oportunidades. Entre las políticas de estabilización, además de la monetaria, sobresale la fiscal, quizá la más compleja debido a su interactuar con diversas instituciones y entornos políticos que la afectan. Una sana política fiscal es fundamental tanto para preservar la estabilidad como para promover el crecimiento mediante la movilización de recursos hacia las áreas clave antes indicadas. Ello requiere, por una parte, mejorar la recaudación tributaria y, por otra, reasignar de manera más eficiente los escasos recursos dentro del presupuesto hacia los campos que mejor permitan potenciar la producción y competir en el mundo con las economías emergentes.

Aparte de las políticas de estabilización, otras políticas de perfeccionamiento estructural que mejoren la eficiencia y fortalezcan la institucionalidad son esenciales para acelerar el crecimiento. Una de ellas es la mejora de la educación y las capacidades para el trabajo, como un paso primordial para incrementar la productividad, como también lo son las políticas de apertura al comercio y promoción de la competencia: por ejemplo, los esfuerzos para reducir las barreras y los costos para la apertura de nuevos negocios, la mejora de los marcos regulatorios, y la atracción de inversión extranjera directa. Vale la pena destacar el hecho que la apertura al comercio exterior ha sido una de las fuentes primarias del crecimiento mundial en el último medio siglo. Guatemala puede ganar mucho si logra acceder a los mercados de productos agrícolas y agroindustriales de los países desarrollados, en el marco de la llamada Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio que, en todo caso, ofrece mayor potencial que el que puede obtenerse mediante acuerdos bilaterales o, incluso, regionales.

Por lo tanto, como se aprecia en el esquema, las políticas que se orientan a mantener la estabilidad macroeconómica son compatibles con las que se enfocan al crecimiento económico rápido y sostenido. Sin estabilidad, el crecimiento de la producción es económicamente insostenible, mientras que sin crecimiento la estabilidad deviene políticamente inviable. Dicho lo anterior, merece la pena hacer hincapié en que un tercer elemento que debe incluirse en el análisis es el de la equidad, sin el cual la estabilidad y el crecimiento se hacen socialmente insoportables. Las innegables virtudes de la estabilidad y del crecimiento económicos se validan socialmente cuando benefician a los más pobres. Si ello no ocurre surgen los cuestionamientos contra las políticas de estabilización, especialmente si el crecimiento --como ocurre en Guatemala-- es aún insuficiente para tener un impacto determinante sobre la pobreza. Por ende, para preservar el apoyo a las políticas macroeconómicas prudentes, y en aras de la paz social, es esencial que las políticas públicas aborden también decididamente los temas de pobreza e inequidad, como las que se comentaron en el apartado anterior.

Los beneficios de reducir la pobreza y la brecha social deben ser evidentes para el sector productivo: en la medida que el ingreso de los ciudadanos aumente y surja una clase media poderosa, en esa medida las empresas se beneficiarán de la ola de consumo que se desate. Menos evidente, pero tan importante, es el efecto positivo que una mayor equidad tendría sobre la sostenibilidad de nuestra incipiente democracia que, a su vez, es un elemento central que determina la calificación de nuestro país en los mercados internacionales. No es casualidad que las más recientes opiniones de las agencias

calificadoras sobre Guatemala alerten del riesgo de tensiones sociales que se derivaría de las condiciones de pobreza y desigualdad prevalecientes. En síntesis, en el esquema analizado se evidencia que, lejos de existir una contradicción intrínseca entre las políticas que buscan la equidad y las que promueven la estabilidad y el crecimiento, los tres tipos de política pública pueden y deben diseñarse para que se fortalezcan mutuamente.

Un **escenario pasivo**, en el que el país no implementa políticas públicas ni reformas institucionales que se requieren para catapultar el crecimiento de la productividad y de la inversión, se materializará en un estancamiento económico que impedirá una mejora en el nivel de vida de los guatemaltecos. En este escenario es muy probable que aumente la desigualdad, incluso si la pobreza logra reducirse (aunque sólo muy lentamente), lo cual entraña el riesgo de que la gobernabilidad se deteriore aún más y que la legitimidad de las instituciones democráticas se pierda definitivamente; el país podría tener un crecimiento económico similar al promedio de los últimos veinte años, pero ello implicaría que la brecha del ingreso en relación, por ejemplo, con las economías emergentes de Asia y Europa Oriental se hará cada vez más insalvable.

Las debilidades de recaudación del Estado y el escaso ritmo del crecimiento económico harán que los gobiernos intenten reformas tributarias que cambien la estructura pero que, incluso si logran elevar marginalmente la carga tributaria (lo que podría lograrse mediante la aplicación de estándares internacionales contra el lavado de dinero, impulsados por los Estados Unidos, que reduzcan la evasión y la elusión tributarias), no evitarán un aumento del endeudamiento público.

Los tratados de libre comercio (especialmente el TLC con Estados Unidos) fomentarán las exportaciones, pero la economía informal y el subempleo seguirán mostrando cotas elevadas que impactarán sobre un flujo migratorio constante hacia el exterior (especialmente a Estados Unidos). Aunque la relación internacional más importante de Guatemala seguirá siendo la que se mantiene con Estados Unidos, la inserción de nuestro país en el mercado asiático se ampliará gradualmente (en la medida en que India y China continúen aumentando su demanda por bienes primarios).

En este escenario el PIB seguiría creciendo a tasas anuales en torno al 3%, lo que significa un impacto casi imperceptible sobre el bienestar, sin que mejor el nivel ni la calidad del empleo. Las políticas anticíclicas son inviables o de poco impacto, lo mismo que los compensadores sociales. Los sindicatos de empleados públicos impiden cualquier reforma al régimen de seguridad social y el poder adquisitivo de los trabajadores continúa siendo insuficiente para aumentar el estándar de vida.

Un **escenario activo** implicará que el país tome el camino de la innovación y la productividad que lo lleve al desarrollo y la prosperidad. Esto conlleva la adopción de medidas de reforma institucional y de políticas que apoyen la innovación y la productividad. En esta senda, se mejorarían los servicios sociales y se tendrían redes de seguridad social para hacer frente a los costos sociales que inevitablemente conlleva un modelo de innovación, pero en los que es necesario incurrir para acercarse más a las naciones avanzadas de América del Norte, Europa y Asia en lo que respecta a generación de ingresos y nivel de vida.



Un camino así requiere de una economía que permita la innovación, la eficiencia y la productividad. Históricamente<sup>35</sup>, los países que tienen tales características tienen, por un lado, un conjunto de instituciones fuertes que protegen los derechos de propiedad y aseguran el imperio de la ley mediante un sistema judicial efectivo; por otro lado, gozan de políticas económicas que fomentan la competencia y evitan que los monopolios introduzcan ineficiencias al sistema. Pero los aumentos en la eficiencia y en la productividad deben ir acompañados, necesariamente, de inversiones en maquinaria, equipo e infraestructura, así como de mejoras en la calidad de los trabajadores y operarios (bien educados y saludables).

¿Cómo priorizar las políticas que permitan acometer los desafíos que plantea ese escenario activo? Como ya vimos, existe una gran cantidad de factores, condiciones y políticas que contribuyen al desarrollo económico de un país; por ejemplo, una buena infraestructura, estabilidad macroeconómica, un adecuado capital humano, el imperio de la ley, la armonía social, etcétera. Sería ideal impulsar políticas públicas que simultáneamente consiguieran progresos en cada una de esas áreas. Sin embargo, dado que los recursos financieros del Estado son limitados, y que limitado es también el capital político de cualquier gobierno para impulsar una gran gama de políticas públicas, se hace imprescindible priorizar la ejecución de aquellas políticas que sean más efectivas para conseguir el ansiado desarrollo

Para lograr dicha priorización existe el Modelo de Diagnóstico de Crecimiento, propuesto por los economistas de Harvard, Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005) que ayuda a identificar cuáles de los múltiples factores que restringen el crecimiento de una economía son los más vinculantes y cuya remoción, por ende, genera más rendimientos en términos de crecimiento. Este modelo utiliza un árbol de decisiones para identificar los problemas básicos de una economía y aplicarles una serie de pruebas basadas en amplia información que permiten identificar, priorizar y poner en secuencia las políticas de gobierno que se orienten a superar los factores que más restringen el crecimiento del país. El Banco Interamericano de Desarrollo –BID– comisionó a los economistas Daniel Artana, Sebastián Auguste y Mario Cuevas para que aplicaran el referido modelo al caso de Guatemala. El estudio resultante, publicado por el BID (2008), identifica al bajo nivel de inversión privada como el problema básico que restringe el crecimiento económico y, a partir de allí, señala las tres áreas clave en las que debiese centrarse la acción del Estado. Una es la necesidad de mejorar la calidad del capital humano, particularmente en materia de educación y salud. Otra es el aumento cuantitativo y cualitativo de la inversión en infraestructura, particularmente la relativa a carreteras y provisión de agua potable. Y la tercera es la necesidad de fortalecer el estado de derecho y de reducir la criminalidad (Recuadro 6).

El estudio del BID ve con cierto pesimismo la posibilidad de que el Estado guatemalteco logre aplicar políticas enfocadas en estas tres áreas prioritarias pues identifica que existe un círculo vicioso de difícil ruptura: el gobierno no logra recolectar suficientes recursos para proveer servicios públicos en estas áreas; la falta de tales servicios públicos desincentiva la formalización de muchos negocios; y, la consecuente prevalencia de la informalidad dificulta, a su vez, la recaudación de impuestos. No obstante ello, el estudio estima que deben hacerse esfuerzos no sólo para mejorar los ingresos fiscales sino que, para que estos sean sostenibles, deben implementarse medidas que le aseguren a los

---

<sup>35</sup> Véase Edwards (2009).

contribuyentes que el gasto público se concentra en los sectores clave (educación, salud, seguridad e infraestructura) y se ejecuta con eficiencia y sin corrupción, lo que requiere de serias reformas en la institucionalidad del Estado en cuanto a la ejecución presupuestaria y su rendición de cuentas.

## RECUADRO 6

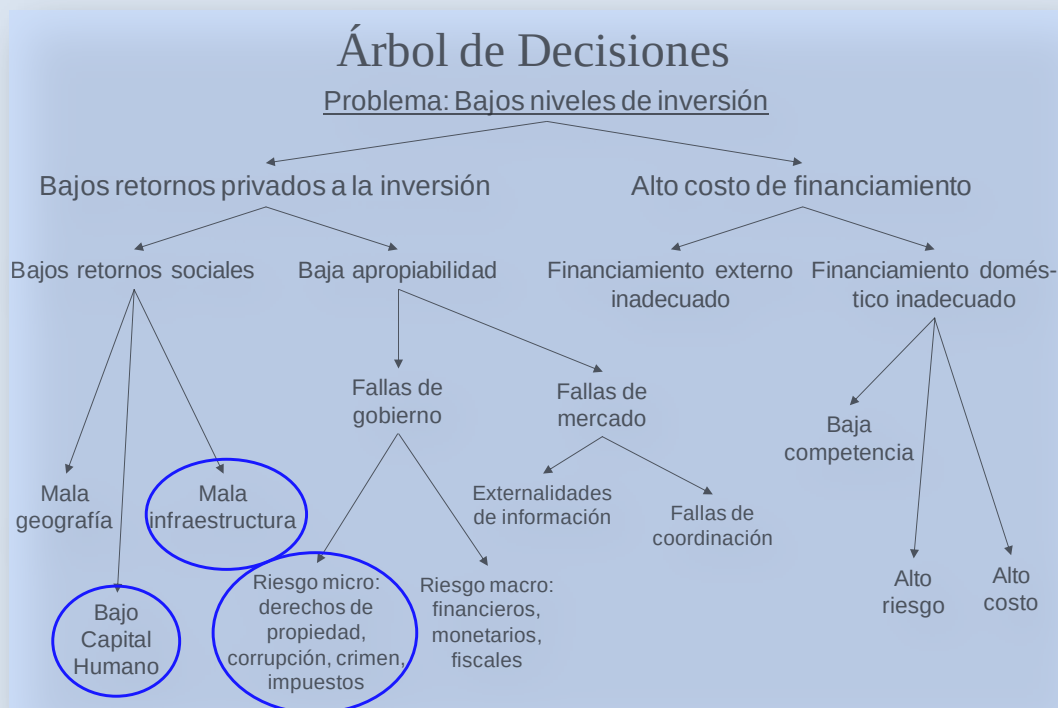
### ***Árbol de decisiones para Guatemala<sup>\*/</sup>***

*Puesto que son muchos los factores que contribuyen simultáneamente al crecimiento, y que para cada país el factor principal que limita el crecimiento puede ser distinto, resulta ineludible tener que priorizar las políticas públicas conducentes al crecimiento económico, especialmente si se toma en cuenta que los recursos económicos y el capital político necesarios para impulsar tales políticas son limitados.*

*Una estrategia para aplicar las variadas opciones de política pública consiste en aplicar reformas que se consideren prácticas y políticamente viables, enfoque que se basa implícitamente en la creencia que todas las reformas son buenas y que mientras más sectores se reformen simultáneamente, y más profundas sean las reformas, mejor. Sin embargo, este razonamiento, según el principio económico del segundo óptimo, es incorrecto, pues una reforma determinada no promueve necesariamente el bienestar cuando las distorsiones son numerosas. Por ende, el bienestar no aumenta necesariamente con el número de sectores reformados, y una reforma más profunda en un sector determinado puede ser tan afectada por las interacciones subóptimas adversas como un enfoque incremental.*

*Por lo tanto, un enfoque potencialmente más útil es el de identificar las principales restricciones al crecimiento y concentrar los esfuerzos de política en solucionarlas. Para el efecto, se utiliza un árbol de decisiones con el propósito de que, identificado el problema básico (en el caso de Guatemala, la escasa inversión en capital físico), se usa tanta información como sea posible y se analiza cómo se compara el país con otros en cada una de las dimensiones que explican dicho problema. Si el factor identificado es limitante, ello se reflejará en su "precio" de mercado. Por lo tanto, cambios en la disponibilidad del factor deben reflejarse en cambios en la tasa de crecimiento y los sectores que usan este factor intensivamente deben tener menor desarrollo relativo.*

*El árbol de decisiones trata de explorar todos los elementos que estarían detrás de un bajo nivel de inversión y, por ende, de crecimiento. La lógica que subyace en dicho árbol se basa en recordar que una condición necesaria para realizar una inversión es que su tasa interna de retorno sea mayor a la tasa de interés del mercado. Si la inversión es baja, será entonces porque la tasa de retorno privada asociada a las oportunidades de inversión existentes en el país también lo es, o bien porque la tasa de interés del mercado es demasiado alta (o los inversionistas potenciales no tienen acceso al financiamiento).*



Al analizar los factores relacionados con el financiamiento externo, se descubre que éste no ha sido un factor limitante del crecimiento en Guatemala. Las remesas se han septuplicado desde 2001 y se destinan a financiar más consumo que inversión; esto, si bien puede reflejar problemas de intermediación doméstica o de falta de oportunidades de inversión, no menoscaba el hecho de que existen importantes flujos de capital externo y, especialmente, pero más deuda externa debido, quizá, a la falta de oportunidades de inversión. Sin embargo, en general, el financiamiento externo no parece ser un limitante clave del crecimiento. Igualmente, el costo del financiamiento interno no parece ser una limitante clave al crecimiento: el crédito bancario como porcentaje del PIB es bajo, pero no mucho menor al de otros países de igual ingreso. El bajo crédito puede reflejar limitaciones de oferta o falta de oportunidades de inversión. Si el crédito fuera limitante, su precio (tasa de interés) sería muy elevado: pero no lo es en comparación con el resto de países de la región. Asimismo, según diversas encuestas, las empresas no perciben el acceso al crédito como una de sus limitantes principales. Ciertamente el acceso al crédito aún debe mejorar, pero el sistema financiero no parece ser una limitante clave al crecimiento.

En cambio, cuando se analiza porqué la actividad económica es poco rentable, empiezan a surgir las explicaciones al escaso crecimiento de la productividad. El primer factor son los niveles de educación. En educación ha habido avances importantes después de la firma de la paz, pero analfabetismo sigue siendo muy elevado, la cobertura (secundaria y terciaria) sigue siendo muy baja, y el gasto público en educación sigue siendo muy reducido. Guatemala tiene altos retornos a la educación, indicando escasez de capital humano en el mercado de trabajo: se ha calculado que Guatemala cuenta con los retornos a la educación más altos de Latinoamérica. Sin embargo, los retornos a la educación de los migrantes a EEUU son bajos, indicando problemas serios de calidad. Por lo tanto, la educación SÍ es factor clave limitante del crecimiento, tanto en cobertura como en calidad (además de amplias diferencias según género o etnicidad).

*Continuación Recuadro 6*

*En cuanto a la mala infraestructura, si bien ha habido avances desde los acuerdos de paz, aún persiste atraso en algunos estos sectores: Puertos (importantes diferencias de eficiencia en el sector), carreteras (muy baja cobertura, especialmente en el área Rural); electricidad (cobertura en expansión, pero las tarifas elevadas y los subsidios cruzados impactan en los costos; en telecomunicaciones, el país está bien en telefonía móvil, en Agua existen graves problemas de cobertura, calidad y marco institucional), Por lo tanto, la infraestructura sí es restricción clave en carreteras y agua, pero también (en menor grado) en puertos y electricidad.*

*El estudio también muestra que la actividad económica es poco rentable y que hay baja apropiabilidad de los frutos de la producción (es decir, que los inversionistas no pueden apropiarse de los beneficios asociados a la inversión) debido a factores institucionales, los cuales se manifiestan en alta corrupción, baja confianza en los tribunales (70% de la población no confía en el Organismo Judicial), muy alta violencia y criminalidad; débil institucionalidad (mala calificación en indicadores del Banco Mundial. Estos problemas SÍ son limitante fundamental al crecimiento económico.*

*El resto de factores analizados en el árbol de decisiones no resulta significativo. Por ejemplo, los riesgos macroeconómicos: Guatemala ha manejado prudentemente su política macro (fiscal y monetaria) y no ha sufrido crisis recurrentes. Hay emergencia de nuevos productos de exportación: algunos estudios comprueban una tendencia clara hacia la diversificación, La geografía, a su vez, es una fortaleza importante, merced a la cual el CAFTA y la integración regional ofrecen buenas oportunidades para BID. El impacto sería mayor si se contase con fuerza de trabajo educada y buenas instituciones.*

*En resumen, para el caso de Guatemala, las principales restricciones al crecimiento radican en el **capital humano** inadecuado, tanto en cantidad como en calidad (salud y educación); en el crimen, la violencia, y la corrupción, así como en la **debilidad institucional**. Finalmente, algunos aspectos de **infraestructura**: como carreteras y agua (y, en menor grado, puertos y electricidad), continúan siendo los obstáculos que deben combatirse prioritariamente para acelerar el crecimiento económico.*

---

FUENTE: BID (2008)

Del análisis anterior se puede concluir que los principales aspectos que deben acometerse para lograr que se realice el escenario activo en el subsistema Económico-Financiero tienen que ver con **aumentar la inversión en capital físico y aumentar la productividad en el uso de los factores productivos**. Ambos elementos requieren de intervenciones públicas prioritarias en materia de **(i) mejorar el capital humano, (ii) desarrollar la infraestructura básica y (iii) fortalecer la institucionalidad del Estado, al tiempo que se protegen los logros o se mejoran las intervenciones en (iv) otras áreas complementarias**.

En este sentido, un primer grupo de políticas prioritarias tiene que ver con el fortalecimiento del **capital humano**. Al respecto es importante hacer notar que este tipo de políticas vincula específicamente a los subsistemas Económico-Financiero y Socio-Demográfico, de manera que las políticas prioritarias en **educación** y en **salud** que se identificaron en el apartado anterior de este mismo capítulo son las que aplican también en éste, ya que la mejora en la calidad del capital humano es determinante para el logro

de una mayor productividad y ésta, a su vez, resulta indispensable para alcanzar un mayor dinamismo del crecimiento económico y el ingreso nacional.

El segundo grupo de políticas prioritarias se refiere al desarrollo de la **infraestructura básica**, en virtud de que el progreso social y la expansión económica de un país se asocian directamente con el nivel de desarrollo de su infraestructura, que incluye un conjunto de servicios básicos, de obras públicas y de sectores de transporte. La orientación política y económica orientada a su inversión está definida en gran medida por el tamaño y calidad de las inversiones y por el rol de los gobiernos y el sector privado en las mismas<sup>36</sup>. Dados los bajos indicadores de desarrollo de infraestructura en Guatemala, es importante continuar con las reformas que permitan alcanzar los niveles deseados de inversión y desarrollo en infraestructura<sup>37</sup>, incluyendo las iniciativas que buscan establecer un adecuado marco jurídico para la interacción del sector privado en algunas actividades que anteriormente se consideraban como propias y exclusivas del Estado, sin que este último se vea debilitado en su labor como responsable y rector de las actividades y funciones sociales.

En lo que respecta al **transporte terrestre**, las políticas públicas prioritarias se centran en las áreas de (i) inversiones viales, (ii) mantenimiento y (iii) marco institucional. En cuanto a las **inversiones viales** es menester puntualizar que para superar las deficiencias en calidad y cobertura de la infraestructura de transporte en Guatemala, la inversión pública debe ser complementada con una mayor participación de la inversión privada. Una opción para viabilizar dicha participación está dada por las alianzas público-privadas (APPs) que han demostrado su éxito en otras latitudes, incluyendo en países latinoamericanos como Brasil y Perú. Utilizando este esquema para complementar las inversiones directas del gobierno, será posible acometer la construcción de los tramos que resultan esenciales para apuntalar la competitividad del país. Entre éstos pueden mencionarse los siguientes:

- El desarrollo de los Ejes Troncales CA-2 (Occidente-Oriente) y CA-9 (Pacífico-Atlántico) a cuatro carriles y bajo estándares de pesos y dimensiones adecuados
- El fortalecimiento de los principales tramos carreteros y la capacidad de los principales puntos fronterizos. Lo anterior implica el desarrollo de la capacidad en las principales puertas fronterizas, para productos perecederos y todo tipo de bienes.
- Completar el corredor a Puerto Quetzal: accesos urbanos, libramientos, contratos de rehabilitación y mantenimiento.

Además de las inversiones viales orientadas a complementar la actividad productiva del sector privado, debe mencionarse la necesidad de inversiones viales orientadas a reducir la inequidad en el acceso a la red vial. En tal sentido, es importante realizar un estudio específico para determinar que los recursos se apliquen correctamente a fin de conectar

<sup>36</sup> Infraestructura en América Latina y el Caribe. Tendencias Recientes y Retos Principales. Banco Mundial, Agosto de 2005.

<sup>37</sup> Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala. Banco Interamericano de Desarrollo.

las aldeas que carecen de infraestructura mínima de conexión a la red. Lo anterior implica poner en práctica mecanismos efectivos que permitan incorporar a los planes anuales de inversión, de manera priorizada, las solicitudes que se reciban de los vecinos, consejos de desarrollo locales y autoridades municipales, a fin de responder a las necesidades de la población e incorporarlas en el plan de desarrollo vial. Con base en ello, debería aspirarse a la creación de caminos rurales y de rutas básicas al 100% de los hogares; la pavimentación o rediseño de las rutas no asfaltadas, reduciendo la red no pavimentada en un 70%; asfaltar y mejorar las rutas a los principales centros de atracción turística de Quiché, las Verapaces y el Altiplano Indígena; pavimentar el 100% de los accesos a las cabeceras municipales; desarrollar la red vial establecida en los acuerdos de paz; y realizar los trazados viales respetando en todo momento el derecho de los pueblos indígenas.

En lo que se refiere al **mantenimiento**, es necesario consolidar las políticas que ahora tiene a su cargo COVIAL y establecer estaciones de pesos y dimensiones para reducir la desproporción que existe actualmente entre la incurrencia de sobrecarga y el daño estructural que ésta ocasiona en los pavimentos. En ese orden, debe revisarse la normativa relativa al derecho de vía en la red vial y, con ella, de los estándares de pesos y dimensiones que facilite el transporte de cargas más competitivas sin dañar las carreteras.

Respecto al **marco de políticas** e institucional de la infraestructura vial, un paso importante es la revisión de la definición y clasificación de la red de carreteras, especialmente en lo que se refiere a su nomenclatura, a fin de adecuar la denominación a su clasificación. Además, conviene institucionalizar los esfuerzos conjuntos entre países de la región, como los que existen con México y El Salvador.

Pasando a la infraestructura **portuaria**, es fundamental mejorar la infraestructura del sistema portuario de Guatemala, incluyendo realizar mejoras a la infraestructura portuaria (ampliación de la dársena, dragado del canal de navegación, ampliación de muelles) en Puerto Quetzal y en Santo Tomás de Castilla. Asimismo, realizar un Plan Maestro de Desarrollo en Puerto Barrios y revisar los status legales de la concesión. Por otra parte, debe evaluarse los mecanismos para construir terminales de contenedores, cruceros y graneles en el Puerto Santo Tomás de Castilla y en Puerto Quetzal. Igualmente para desarrollar centros logísticos en los *hinterland* de Santo Tomás de Castilla y en Puerto Quetzal. También debería considerarse la creación de una autoridad marítimo-portuaria y el diseño y ejecución de una estrategia de largo plazo para el desarrollo portuario, orientada a incrementar la competencia, poniendo los puertos al servicio del comercio, y propiciando la adopción del modelo *landlord* (separando la autoridad portuaria, generalmente pública) de la operación (generalmente privada).

En cuanto al **transporte aéreo**, deben atenderse los desafíos relativos a la mejora de la infraestructura física y los de carácter institucional. Entre los primeros destaca la necesidad de consolidar un sistema aeroportuario integrado por 5 aeropuertos internacionales (con tráficos de interconexión a la Aurora) con infraestructura para la carga aérea y de pasajeros, así como de 17 aeródromos nacionales que cuenten con la infraestructura mínima adecuada. Este programa conlleva consolidar las mejoras en las terminales, pistas, hangares y demás instalaciones en los Aeropuertos internacionales de Quetzaltenango / Retalhuleu, Mundo Maya, Puerto Barrios, San José; y desarrollar instalaciones para la carga en el aeropuerto que presente las mejores condiciones técnicas

para la navegación. También es necesario consolidar concluir las mejoras en La Aurora para garantizar su capacidad a largo plazo tanto para la carga aérea como para los pasajeros. Esto implica llevar a cabo todas las fases de expansión previstas en el Plan de desarrollo de La Aurora; desarrollar las mejoras en las instalaciones y en la capacidad instalada del COMBEX que permita hacer frente al incremento del 15% en las exportaciones vía aérea (46,35 Millones de toneladas anuales); y ampliar la capacidad para el manejo de productos refrigerados en La Aurora. Todo lo anterior debe ir acompañado de una reingeniería de la Dirección de Aeronáutica Civil, en la que se segreguen los múltiples roles que ahora desempeña, lo cual podría implicar la constitución de una empresa de operación pública que se encargue de fijar políticas y estrategias a largo plazo (como una autoridad reguladora aeronáutica).

En el campo de la **energía eléctrica** existe una amplia gama de políticas que deben considerarse para garantizar un suministro adecuado y confiable de electricidad a costos económicos. Para empezar, es de suma importancia desarrollar proyectos de generación hidroeléctrica (incluyendo la posibilidad de APPs) y aprovechar las posibilidades de geotermia a fin de hacer frente a un incremento de 125 mega watts que requiere Guatemala para satisfacer la demanda de energía proyectada para los próximos 10 años. La sostenibilidad de los proyectos exige el debido cuidado con los temas que se han planteado respecto de la gestión ambiental y social de los mismos. También es importante ampliar la cobertura de electricidad, especialmente en el área rural. Puesto que los precios de la electricidad en Guatemala siguen siendo los más altos de la Región, es necesario mejorar la focalización de los subsidios y mejorar la regulación correspondiente. Asimismo, para mejorar el acceso al servicio eléctrico para las PyMes es necesario priorizar la agilización de procedimientos. Finalmente, debe estrecharse la integración regional e interconexión con Centroamérica y México.

Una política importante que vincula el tema de infraestructura con el subsistema Socio-Demográfico es la del sector **vivienda**. Aquí es menester reformular una Política Nacional de Vivienda, en el sentido de contar con un instrumento de visión de largo plazo para el sector, con responsabilidades y competencias claras para cada uno de los actores del Estado y otros relacionados, con el fin de resolver de manera coherente, y en tiempos razonables las condiciones estructurales que configuran el déficit habitacional del país. Lo anterior reclama la reorganización de la institucionalidad del sector vivienda, mediante las reformas jurídicas y regulatorias que aseguren la coordinación de los entes públicos dirigidos por un ente rector, y la armonización de su quehacer con las entidades del sector privado y de la sociedad civil relacionadas con el sector.

El tercer grupo de políticas prioritarias para desarrollar el subsistema Económico-Financiero es el relativo al **fortalecimiento de la institucionalidad** pública. Este tipo de políticas vincula específicamente a los subsistemas Económico-Financiero y Ecológico-Ambiental, de manera que las políticas institucionales prioritarias que se identifican en el apartado siguiente del presente capítulo son las que aplican también en éste.

Habiendo visto las principales las políticas prioritarias (infraestructura, capital humano e institucionalidad), conviene hacer hincapié en el hecho que las mismas deben ser complementadas por otras que aseguren su sostenibilidad y efectos positivos en el subsistema Económico-Financiero. Tales políticas complementarias tienen que ver con

establecer el clima más propicio para que la combinación de factores potencie su **productividad**, así como con las que preserven los **equilibrios macroeconómicos**.

Un primer elemento en el campo de la productividad es la **apertura económica** (al comercio exterior), pues tiene un impacto positivo sobre el crecimiento. Ciertamente que estar abiertos a la competencia del exterior entraña el riesgo de que algunas empresas e individuos puedan verse afectados con la apertura, pero la evidencia existente indica que, en general y bajo ciertas condiciones, la gran mayoría de la población puede beneficiarse de la apertura comercial. Diversos estudios muestran la correlación positiva entre apertura y crecimiento; la desigualdad de ingresos y la pobreza tienden a descender en las regiones que reciben un volumen significativo de inversión extranjera directa; la apertura comercial ha dado a las mujeres de menores ingresos la oportunidad de obtener empleos formales, estables y mejor remunerados; la liberalización comercial obliga a las empresas a ser más eficientes y las induce a adoptar técnicas de producción más eficientes.

Guatemala tiene ante sí varios desafíos en su proceso de inserción económica al resto del mundo mediante políticas que aumenten la participación y amplíe las oportunidades de los pobres en dicha inserción. Los instrumentos a su alcance incluyen el perfeccionamiento de la Unión Aduanera Centroamericana, así como los tratados comerciales con otros bloques de países. Para que esto sea posible es menester que las políticas comerciales incorporen elementos encaminados a consolidar la presencia de las MiPyMEs en las exportaciones hacia los mercados regionales y hacia los países industrializados, a ampliar la participación de los rubros dinámicos de la economía con potencial exportador, y a fomentar la inclusión de los grupos menos favorecidos en los circuitos de comercialización-exportación.

Por otra parte, la **promoción de las MiPyMEs** es fundamental para proveer mejores oportunidades a los sectores sociales menos favorecidos. Las políticas de fomento a las Pymes atacan diversos problemas al mismo tiempo, ya que fortalecen el empleo en sectores más pobres, formalizan la situación de negocios que solían funcionar en la informalidad y pueden generar mayores ingresos al fisco. Sin embargo, dichas políticas de apoyo deben ser integrales y equilibradas, con el fin de no introducir distorsiones innecesarias a la economía.

Las **regulaciones laborales** también son importantes desde el punto de vista de la productividad; para poder sacar provecho de las oportunidades que plantea la economía global y poder hacer frente a la competencia internacional, Guatemala necesita tener un mercado laboral racionalizado y dinámico. Eso significa que la rigidez de la legislación laboral debería ser mínima y que los costos de contratación y despido deberían mantenerse lo más bajos posible. Por supuesto que lo anterior no implica que se elimine la protección social o que se ignoren los derechos de los trabajadores. Lo que significa es que la legislación laboral debe ser moderna y permitir que la flexibilidad laboral sea complementada con seguros de desempleo efectivos, con un sistema de capacitación y actualización de la mano de obra y con un sistema de cooperación entre empresas y sindicatos. Por lo tanto, el mercado laboral debería flexibilizarse en el sentido de disminuir gradualmente los costos de despedir y contratar trabajadores. La disminución de estos costos provocaría un estímulo a la contratación de personal y lograría que el desempleo fuera mucho menos persistente.



En el área de **competitividad**, es necesario mejorar el acceso a nuevas tecnologías buscando consolidar alianzas estratégicas entre universidades locales y extranjeras, así como entre el sector privado y el académico. Asimismo, fomentar las carreras de nivel técnico y aquellas relacionadas con tecnologías de información; promover becas y fondos de investigación y desarrollo en estas áreas, así como crear entidades especializadas en la promoción de productos de exportación, con el fin de buscar nichos en que el país pueda desarrollar productos exportables de alto valor agregado. Así como se debe fomentar la apertura de empresas, también se debe hacer más expedito el cierre ordenado de empresas; esto conlleva la adopción de una Ley de Bancarrota que establezca procedimientos claros y objetivos que faciliten el cierre de empresas en casos de insolvencia, en un marco de certeza jurídica que minimice los costos para la economía en su conjunto.

Como se indicó en el capítulo anterior, **la innovación** es clave para el crecimiento económico y el incremento en la productividad y ésta, más que la acumulación de factores (capital y trabajo), explica la mayor parte de las diferencias entre países en materia de ingresos per cápita. La innovación tiene siete elementos clave que deben potencializarse: las instituciones y su capacidad para desarrollar y manejar políticas de ciencia y tecnología e innovación; la educación para la economía del conocimiento; la adquisición y difusión de tecnología usando conocimientos para mejorar competitividad industrial; la investigación y desarrollo (I+D), produciendo y adquiriendo conocimientos con relevancia económica; las vinculaciones Universidad Empresa-Unidades de transferencia tecnológica; el sistema nacional de calidad; y, existencia de una cultura de innovación y calidad. Guatemala, como se indicó en el capítulo previo, manifiesta rezagos en todas esas características, por lo que deben tomarse medidas al respecto, entre las que vale priorizar las siguientes:

- Rediseñar el sector de la innovación y el desarrollo tecnológico;
- Fomentar el liderazgo, las instituciones, el flujo de recursos, los programas, y los incentivos al sector;
- Aplicar indicadores de avance y evaluación;
- Desarrollar una cultura de la innovación y calidad, aplicando incentivos a sus avances;
- Fortalecer la SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología) cuyo presupuesto es de solamente Q26 millones para 2010;
- En cuanto a la promoción de una cultura de la calidad en el sector privado, si bien es cierto que la ley del sistema nacional de calidad (vigente desde 2005) es un buen paso, aún es necesario promover más conciencia en el sector privado sobre la importancia e impacto de calidad, p.ej. con seminarios y talleres, y asignar más recursos para contratar y capacitar metrólogos de largo plazo, basado en el estudio de demanda para servicios de metrología.

Finalmente, el progreso del sistema Económico-Financiero requiere que se preserven los **equilibrios macroeconómicos**, empezando por consolidar los **aspectos fiscales**. Ello implica cuidar los equilibrios fiscales agregados como una condición indispensable para lograr tasas de crecimiento económico mayores y sostenibles. Sin embargo, también es necesario mantener un equilibrio en la carga tributaria que se le impone a la economía y al sector privado respecto de las necesidades de financiamiento y gasto del país. Tasas de impuesto altas junto a un sistema impositivo poco transparente, pueden acarrearle tantos

problemas a un país como una crisis fiscal. Pero al mismo tiempo, niveles de recaudación tan bajos como los observados en Guatemala no permiten financiar un esfuerzo público adecuado en las áreas sociales y de infraestructura, lo que es una fuente de inestabilidad social e ineficiencia. Por lo tanto, el “buen equilibrio” es mayor recaudación (fundamentalmente por ampliación de la base) unida a una mayor eficiencia del gasto público.

A este respecto, conviene recordar que, como se comentó en el capítulo anterior, la coexistencia de indicadores del desempeño económico bueno y, a la vez, pésimos indicadores de bienestar, dan cuenta de una economía con tintes de ingobernabilidad. Esta situación nos indica que, en general, existe en nuestro país una falta de bienes públicos básicos tales como educación, salud, infraestructura, seguridad pública y cortes de justicia independientes. El Recuadro 7 da cuenta de la importancia de los bienes público en países como el nuestro.

## RECUADRO 7

### ***La importancia de los bienes públicos***

*El debate que normalmente se produce cuando se plantean cambios en la estructura tributaria o en el presupuesto del Estado, podría ser más fluido y productivo si existiera una mayor conciencia por parte de todos los participantes respecto de qué son los bienes públicos y cuál es su importancia crucial para el desarrollo. Al bando de quienes se empeñan en aumentar a toda costa más los recursos disponibles para el gobierno mediante más impuestos, el concepto de bienes públicos les ayudaría a comprender que es necesario tener prioridades en el gasto público y que el reparto de dinero a través de transferencias condicionadas –por muy útil que sea como mecanismo de cohesión social y de combate a la extrema pobreza– no pueden ser la pieza central de una política de desarrollo sostenido. Para quienes, por el contrario, se oponen a cualquier impuesto bajo el argumento de que el Estado tiene poco qué hacer en la economía de un país, el concepto de bien público les puede ayudar a comprender el rol clave que el gasto público efectivo puede jugar para propiciar el desarrollo de largo plazo del país.*

*Según la teoría económica, la cantidad que un individuo usa de un bien o servicio de los llamados “bienes públicos” no afecta ni menoscaba la cantidad de dicho bien o servicio que, una vez producido, puede ser usada por cualquier otro individuo. Por ejemplo, en el caso de un poema, cualquier persona puede leerlo sin que ese acto impida a alguien más hacer lo mismo. Igual ocurre, digamos, con las frecuencias de radio que cualquiera puede escuchar sin que eso impida a cualquier otro radioescucha hacer lo mismo. En los libros de texto se definen los bienes públicos como aquellos para los cuales el que una persona adicional los consuma no significa ningún costo extra, y el ejemplo clásico que se presenta de un bien público es la Defensa Nacional.*

*Guatemala es uno de los dos o tres países con los peores indicadores sociales del continente americano, a pesar de que su nivel de ingreso no es de los dos o tres más bajos. Esta situación paradójica se explica, en gran medida, porque existe una enorme ausencia de bienes públicos esenciales, tales como educación, salud, infraestructura física, seguridad pública y cortes de justicia confiables. Esa escasez de dichos bienes se convierte en un obstáculo fundamental para que exista un adecuado clima de negocios que propicie el desarrollo económico. A nuestro país también le urge atraer inversión extranjera directa que le permita reducir la dependencia (y vulnerabilidad) que tiene respecto de las remesas familiares como fuente que permite cubrir el déficit comercial*

*Continuación Recuadro 7*

*con el exterior. Sin embargo, la escasa oferta de bienes públicos es el factor clave que impide que dicha inversión se materialice.*

*De tal manera que es imprescindible que del debate fiscal surja un consenso de la sociedad guatemalteca en cuanto a la necesidad de aumentar la base impositiva, no como un fin en sí mismo, sino como el medio para corregir las sempiternas deficiencias de capital físico y humano a través de la adecuada provisión de los bienes públicos esenciales. El gasto estatal en dichos bienes debe estar claramente identificado en el presupuesto de la Nación y debe asignársele una prioridad claramente superior a la de cualquier gasto que sea superfluo o que tenga solamente propósitos electoreros.*

Algunas medidas clave en materia fiscal incluyen:

- Mantener el déficit fiscal bajo control, dentro de parámetros razonables (menor al 1.7% del PIB<sup>38</sup>);
- Eliminar las excesivas exenciones tributarias que erosionan la recaudación o que permiten la elusión o evasión tributaria. Esta eliminación podría rendir importantes aumentos recaudatorios tanto por medio del IVA como del ISR a las personas;
- Masificar el uso de las tecnologías de información en todo el sector público, especialmente en la mejora de la eficiencia y transparencia de las compras del gobierno;
- Aumentar la eficiencia del gasto público, eliminando dualidad de impuestos, burocracia excesiva y mejorando la administración de recursos estatales. Instaurar un conjunto de indicadores de efectividad del gasto; y,
- Mejorar la gestión y transparencia del SIAF y de otros mecanismos de rendición de cuentas al público. En particular, es imprescindible fortalecer (o, incluso, re-fundar) la institución de la **Contraloría de Cuentas** para convertirla en el pilar fundamental de fiscalización no sólo de la probidad en el uso de los recursos del Estado sino, especialmente, su efectividad de cara al cumplimiento de las políticas públicas; lo anterior requiere promulgar la legislación que garantice la independencia funcional y financiera de la Contraloría, así como su profesionalización.

Aparte de lo anterior, el aspecto más complejo de la realidad fiscal es el del aumento de la **carga tributaria**. Como vimos en el capítulo anterior, el bajo nivel de ingresos fiscales determina que no existan suficientes recursos para atender, a la vez, las dos grandes necesidades del país: el gasto público social y la inversión pública en infraestructura. Al respecto cabe puntualizar, como lo demuestra trágicamente la historia de las reformas tributarias en Guatemala, la factibilidad y el éxito de una reforma en este campo no dependen de consideraciones puramente técnicas, sino que obedecen a las reacciones de grupos de interés ante las propuestas de cambio, especialmente a los principales impuestos: el Impuesto al Valor Agregado –IVA– y el Impuesto sobre la Renta –ISR–.

Respecto de **ajustes al IVA**, la resistencia de ciertos sectores de la sociedad civil responde a su preocupación por reformas a este impuesto que consideran regresivo, dado que los que menos tienen tienden a consumir una fracción mayor de sus ingresos en

<sup>38</sup> Véase Edwards (2006).

comparación con los más ricos. La respuesta a esta preocupación es que, si el gasto está bien focalizado en los más pobres, el impacto global de la política fiscal será progresivo, incluso si los impuestos no lo son. En el caso de Guatemala, con un gasto público que no está bien focalizado, existe un amplio margen para re-focalizarlo de manera que por esa vía se compense cualquier efecto regresivo que pudiera ocasionar un alza en el IVA.

Con respecto al ISR, la resistencia proviene de los sectores empresariales que esgrimen el argumento de que, debido al alto grado de informalidad de la economía, son pocos los que pagan impuestos y, por ende, un aumento al ISR implicaría una mayor presión sobre quienes ya están pagando. La respuesta a este argumento es que el mismo es sólo parcialmente cierto. En primer lugar, porque el ISR genera una porción pequeña de los recursos del Estado, mientras que el IVA recauda una porción mucho mayor. En segundo lugar, porque si bien es cierto que el ISR sobre las empresas en Guatemala representa una porción (2.9% del PIB) similar a la de otros países latinoamericanos, el ISR sobre las personas (0.7% del PIB) está muy por debajo del que percibe la mayoría de países. Por lo tanto, existe un amplio margen para mejorar la recaudación vía **ajustes al ISR** a las personas físicas en Guatemala.

Un tercer argumento, esgrimido por diversos sectores, cuestiona darle más recursos al Estado cuando la eficiencia del gasto y la probidad en el manejo del mismo son muy precarias. Este es un argumento que, aunque a veces se utiliza como excusa para oponerse a cualquier reforma, no está exento de validez. La respuesta, en este caso, no consiste en consentir que se paguen menos impuestos, sino en tomar acciones drásticas para combatir la corrupción y mejorar la calidad del gasto. Esto pasa no sólo por la ya mencionada **re-fundación de la Contraloría**, sino por adoptar un sistema de **presupuesto por resultados**, donde la evaluación de los programas públicos se integre al proceso de asignación de recursos presupuestales.

En concreto, una reforma tributaria efectiva, práctica y simple podría descansar en dos pilares. En primer lugar, en ajustar la tasa del IVA, tomando en cuenta que su nivel en Guatemala (12%) es de las más bajas en Latinoamérica; el rendimiento de un punto adicional de IVA podría generar una recaudación adicional de 0.45% del PIB. El segundo pilar sería el ISR personal, respecto del cual debería derogarse el crédito que actualmente se hace del IVA pagado por las personas, eliminar otras exenciones y simplificar la estructura de tasas (que actualmente son múltiples) hacia un sistema de dos o tres tramos gravados con su respectiva tasa, donde se eviten arbitrajes respecto de otros impuestos. La reforma incluiría compromisos precisos sobre reformas para asegurar la eficiencia, la calidad y la probidad del gasto público.

El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos pasa también, evidentemente, por el manejo de los **aspectos monetarios**. Un banco central independiente es precondition para lograr una política monetaria responsable y eficaz. La independencia del instituto emisor debe ser clara en términos legales y en términos prácticos en cuanto a las decisiones en el uso de instrumentos de política monetaria. La inflación en Guatemala es todavía más elevada que la de la mayoría de sus principales socios comerciales, por lo que deberán hacerse mayores esfuerzos para lograr la convergencia a tasas de inflación internacionalmente aceptables, en torno al 5%. La concreción de estas metas producirá un efecto positivo en cuanto a las expectativas de las personas y se mandará un importante

menaje a los inversionistas internacionales respecto de la estabilidad y confiabilidad del país. Otras medidas importantes en el área monetaria incluyen las siguientes:

- Fortalecer el régimen de metas de inflación como guía de la política monetaria, incluyendo la profundización del régimen de tipo de cambio flexible. Vale la pena recordar que los **tipos de cambio** fijos o muy rígidos son peligrosos; un fortalecimiento artificial del valor del quetzal puede tener consecuencias desastrosas, tanto económicas como políticas; y,
- Desarrollar un mercado secundario activo para títulos públicos.

Dada la relación existente entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico, este es un punto que será atendido a través de una regulación eficiente y transparente, que limite carteras riesgosas y proteja a los ahorrantes, pero que no imponga demasiadas barreras al funcionamiento del mercado. El **sistema bancario** debe ser supervisado de cerca; los bancos débiles son proclives a contagiar a otros bancos. La existencia de bancos con escasas reservas reduce la habilidad de las autoridades para usar la tasa de interés como una herramienta macroeconómica. La transparencia en las operaciones financieras es importante para construir confianza entre los ahorrantes e inversionistas.

La modernización del sistema debe continuar, pero su enfoque debe orientarse hacia la diversificación de la oferta y la mejora del acceso al crédito, especialmente para las Pymes. Para el efecto, pueden priorizarse las siguientes medidas:

- Promover servicios anexos que ayuden a la profundización de los mercados financieros: industria de seguros, leasing, futuros, opciones, etcétera;
- La atracción de inversión extranjera directa es un aspecto fundamental para aumentar la diversificación de las entradas de capital, y reducir así la dependencia existente respecto de las remesas familiares. Lo anterior abarca fortalecer y mejorar el cumplimiento de las leyes de propiedad intelectual y de patentes, en conjunción a tratos competitivos para este tipo de empresas;
- Aprobar y fomentar el marco que permita el funcionamiento y competencia de instituciones financieras especializadas en Pymes;
- Impulsar una Estrategia Nacional de Bancarización (como lo han hecho en Colombia, Brasil y México); y,
- Dar impulso a la transparencia (con medidas tales como la publicación obligatoria de las tasas efectivas de interés).

La salud del sistema financiero depende de la fortaleza de las instituciones, que incluyen a intermediarios financieros, mercados y el marco regulatorio, legal, judicial y de comunicación; pero construir estas instituciones exige tiempo y voluntad política. En todo caso, debe tenerse presente que el principal determinante para que el sistema financiero sea exitoso es la estabilidad macroeconómica. Incluso un sistema bien regulado no puede defenderse contra una inflación alta, o contar tipos de cambio inadecuados o contra recesiones severas de la economía real. Nuestro sistema financiero está relativamente liberalizado, por lo que es imprescindible que exista una política macroeconómica sólida y una rápida capacidad de reacción frente a auges insostenibles y focos de vulnerabilidad bancaria.

Por último, el **turismo** es una actividad con potenciales beneficios en los subsistemas Económico-Social, Ecológico-Ambiental, Socio-Demográfico e, incluso, en el Político-Institucional. El clima maravilloso, los sitios arqueológicos, la riqueza cultural y la diversidad ambiental hacen de Guatemala un potencial emporio turístico. En la práctica, el crimen y la violencia mantienen alejadas a los potenciales turistas. El principal desafío para la industria es el de conjurar los temores que los turistas tienen de ser asaltados y heridos. No es suficiente elaborar y distribuir bellos trifoliales, o gastar varios millones de quetzales en El Salvador para promover el destino Guatemala durante las ferias agostinas. La mejor forma de mercadeo turístico debería ser la publicidad de boca en boca. En efecto, el turismo podría convertirse en una actividad central que no solamente genere producción, empleo y riqueza, sino que también contribuya, por su propio beneficio, a la sostenibilidad ambiental y la protección cultural de nuestras muchas riquezas. Y la única forma en que los guatemaltecos puedan beneficiarse del enorme potencial económico y social del turismo es que aumente el número de turistas que, aunque ha venido creciendo sostenidamente, es indudable que podrían atraerse muchos más, lo cual resulta evidente al compararnos con realidades como la de Costa Rica que, con una oferta menos rica y sofisticada que la nuestra, logra atraer cantidades mucho mayores de visitantes. Cabe recordar que la ventaja competitiva de Guatemala en materia de turismo va más allá de la oferta costarricense de playa y bosque, pues se centra, además, en aspectos históricos, culturales y ambientales.

Las políticas públicas en materia de turismo no solo deberían centrarse en invertir más recursos al turismo (seguridad, infraestructura, propaganda): las empresas del sector privado turístico podrían invertir un poco más en la promoción del país, quizá en forma de pequeñas, pero importantes y urgentes, acciones como la edición de mapas en otros idiomas, la preparación de guías callejeras o el desarrollo de sitios de Internet; además, las autoridades locales pueden jugar un rol fundamental en el desarrollo turístico, empezando con capacitar a su personal para que brinde asistencia e información al turista. Guatemala tiene un gran potencial para la actividad turística y obtener los beneficios que de ella se derivan, incluyendo la creación de empleos y la atracción de divisas. Pero para ello debe mejorarse la forma en que se promueve el país, mejorar la infraestructura y, principalmente, calmar los temores genuinos de los extranjeros respecto de su seguridad personal en nuestro.

#### D. Subsistema Ecológico-Ambiental

El deterioro ecológico-ambiental afecta las posibilidades de éxito que pueda tener cualquier estrategia de intervenciones en los subsistemas económico-financiero, político-institucional y socio-demográfico. Por ejemplo una degradación ambiental severa puede afectar el desempeño macroeconómico en el largo plazo, pues los problemas ecológicos que no son atendidos oportunamente pueden imponer una carga pesada sobre la economía, dificultar el crecimiento y obstaculizar el desarrollo integral. Existen estudios que confirman que el agotamiento de los recursos naturales puede dar lugar a problemas estructurales de la balanza de pagos y afectar el crecimiento de la producción<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Véase Gandhi (1996).

Como se indicó en el capítulo previo, la biodiversidad y otros elementos naturales generadores de bienes y servicios constituyen un activo del país; sin embargo, si no se ejecutan políticas eficaces, continuará agravándose la tendencia hacia la pérdida sostenida de bosques y la consecuente degradación de los suelos, se acentuará el deterioro y la marginalidad de las zonas marinas y costeras y también se incrementarán los conflictos por el acceso al agua como consecuencia de una total ausencia de políticas específicas en los ámbitos hidráulico y de uso del agua en términos amplios; entre otros aspectos. Este contexto acentúa la alta vulnerabilidad del país a fenómenos climáticos y tectónicos y sus consecuencias se reflejarán en los ámbitos social, económico y ambiental.

En ese contexto, un **escenario pasivo** se traducirá en el deterioro ambiental continuado, progresivo y cada vez más dramático, que no podrá ser ni siquiera estabilizado, mucho menos revertido, lo que redundará en que los territorios concretos sigan sumidos en la precariedad. A ello se sumará la generación de conflictos sociales y deterioro, vinculados a la actividad minera, la explotación de petróleo, la expansión urbana desordenada, la expansión de monocultivos de gran escala y, por supuesto, la intensificación de inminentes manifestaciones del cambio climático, tales como inundaciones, derrumbes, deslizamientos, sequías y heladas, eventos que recaerán con más fuerza sobre las poblaciones más vulnerables.

Un **escenario activo** implicará una transformación radical de la visión productivista imperante en torno a los bienes y servicios naturales del país, para lo cual se habrá de replantear la institucionalidad pública general y ambiental a nivel central, departamental y municipal; se impulsarán acciones concretas en los territorios donde los problemas ambientales se expanden sin límites, desarrollando esquemas de gestión basados en las poblaciones locales; y, se desincentivarán las intervenciones de carácter extractivo frente a aquellas que propugna por la conservación y restauración, en torno de las cuales es posible generar beneficios sociales tangibles. Este escenario se basa en la convicción de que no sólo es factible, sino que es imprescindible, conciliar los intereses del desarrollo socio-económico del país con la gestión eficiente y oportuna de los bienes naturales del país.

Las políticas públicas prioritarias para atender la problemática del subsistema deben comenzar por re-configurar un sistema institucional con adecuadas capacidades físicas, financieras y humanas desplegadas en todo el territorio nacional. Estimaciones del IARNA (2009) indican que se requieren **inversiones anuales adicionales** del orden de Q2,100 millones anuales en los siguientes seis años para revertir y eliminar procesos destructivos y contaminantes que inciden en la vegetación, las tierras, el agua y la atmósfera. Un esfuerzo de semejante magnitud reclama necesariamente del involucramiento de todos los estamentos de la sociedad a nivel nacional, que podría ser parte del pacto social que se comenta en el capítulo siguiente, y también, especialmente, a nivel comunitario, sobre todo en los territorios donde los problemas ambientales se están expandiendo aceleradamente y están generando conflictividad social.

Simultáneamente, los esfuerzos públicos (a nivel nacional y a nivel local) deben priorizar las intervenciones hacia fines de **conservación**, y desincentivar aquellas que se enfoquen a la extracción como fin en sí mismo.

Dentro del Subsistema Ecológico-Ambiental se ha identificado como política **prioritaria la gestión del recurso agua, a fin de garantizar su disponibilidad en las cantidades y la calidad requerida para todos los usos**. El agua no sólo es un bien natural vital, sino que también es un bien público<sup>40</sup>, tanto no exclusivo como no rival. En tanto bien natural vital y bien público (sobre todo donde no es posible que opere el principio de exclusión) la intervención pública resulta inevitable. En un contexto más sencillo, el país necesita, de manera prioritaria, desarrollar un esquema de intervenciones que garantice adecuadas relaciones entre desarrollo y agua. Se trata de buscar una armonización y complementariedad de intereses de los hogares y las empresas, manteniendo cantidades y calidades del recurso en el largo plazo.

Entre los aspectos que dan relevancia a la necesidad de impulsar políticas públicas para garantizar agua en cantidad y calidad para todos los usos socialmente deseables pueden mencionarse (IARNA, 2009):

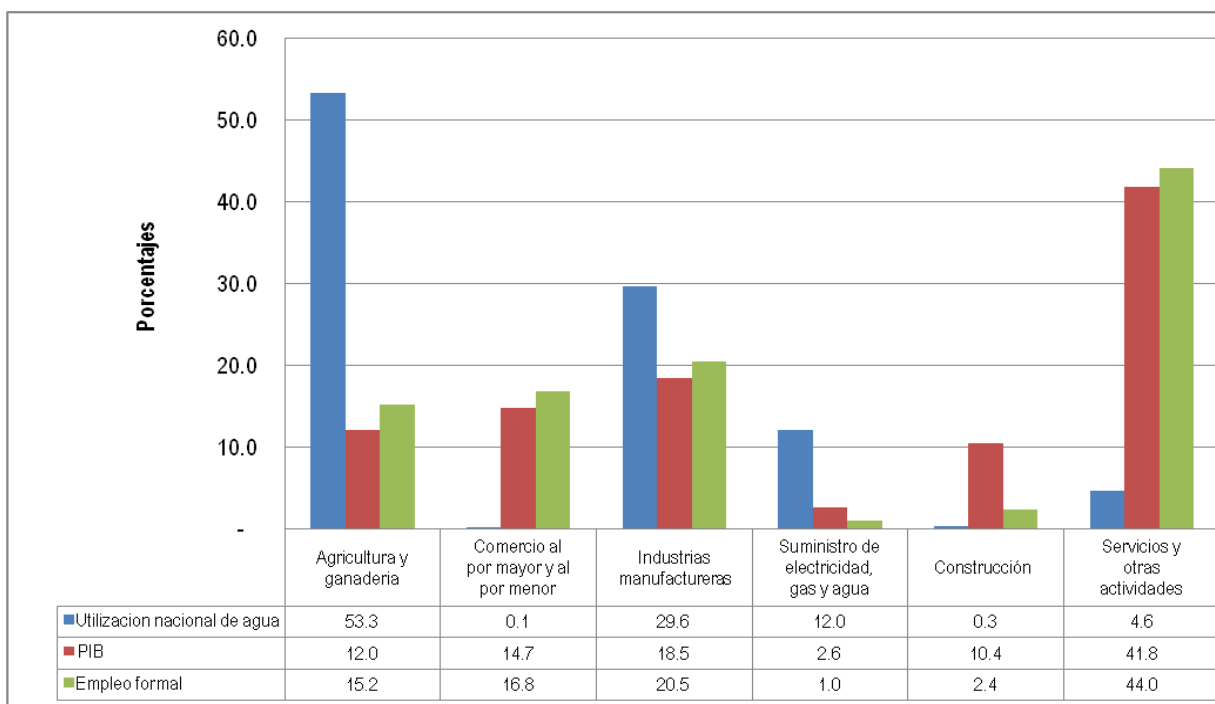
- Condiciones mínimas de salud están directamente ligadas a acceso a agua potable de calidad y al saneamiento básico. No obstante, hasta el año 2009, más del 55% de la población no tuvo servicios básicos de saneamiento.
- En gran medida, las alternativas de desarrollo están determinadas por el acceso y el estado de los recursos hídricos. Las actividades agrícolas de exportación, la agroindustria y el desarrollo del sector turístico, por ejemplo, serían imposibles, o al menos improbables, sin condiciones adecuadas en cuanto a la salud de los cuerpos hídricos y el acceso oportuno al recurso. En el Gráfico 14 se analiza la participación de diferentes actividades económicas en la conformación del PIB y el aporte al empleo formal<sup>41</sup> del país. Las actividades agropecuarias en conjunto son los mayores empleadores de agua en el país. En 2003 estas actividades utilizaron más de 15,703 millones de m<sup>3</sup>, lo que representó más del 53% del total nacional. Más del 75% del agua empleada por la agricultura provino directamente de la lluvia, en cuanto los cultivos aprovechan el recurso que naturalmente se almacena en el suelo. Si bien estas actividades contribuyen al empleo formal en el país con un 15.21% del total, PNUD (2004) estima que la agricultura ocupó en 2002 a más de 3,400,000 personas (más del 40% del total de la población ocupada a nivel nacional). El 79% de las personas ocupadas en estas actividades se encuentran en el área rural. De acuerdo a los datos reportados en el Censo Nacional Agropecuario 2002-2003 (INE, 2004) la agricultura de riego ocupó el 11% de las tierras agrícolas en fincas censales, y el 24% de las áreas aptas para riego del país. Además, el 38% de las fincas censales aplicaban riego por inundación y el 46% por aspersión. En otras palabras, el riego es una actividad que puede crecer significativamente, no sólo en cuanto a extensión en términos de superficie regada, sino también en cuanto a eficiencia técnica (IARNA, 2009).

---

<sup>40</sup> Los bienes públicos puros son aquellos cuyo consumo tienen dos propiedades: es simultáneamente no exclusivo (no se puede excluir a nadie del consumo aunque no esté dispuesto a sufragar el coste) y no rival (su aprovechamiento por un agente no impide la posibilidad de consumo por otros).

<sup>41</sup> Se refiere al número de trabajadores afiliados cotizantes al IGSS.



**GRÁFICO 14**

Participación de las actividades económicas en la utilización nacional del agua, conformación del PIB y empleo formal (porcentajes de los totales). Año 2003. (Utilización nacional de agua 2003: 29,490 millones de m<sup>3</sup>; PIB 2003: 166,620 millones de quetzales constantes; empleo formal: 957,921 empleos).

Fuente: IARNA, 2009b.

Las industrias manufactureras contribuyeron en el año 2003 con el 18.5% a la conformación del PIB. Además representaron para el empleo formal más del 20% y fueron importantes empleadoras de agua, con cerca del 28.5% del total nacional utilizado. Si bien la naturaleza de los distintos procesos industriales requiere de diferentes volúmenes de agua, en conjunto tienen una productividad en el uso del agua de 3.91 quetzales por m<sup>3</sup> utilizado. El comercio, por otra parte, es una actividad que por su naturaleza no requiere de grandes cantidades de agua. De hecho participa con una proporción mínima en la utilización de este recurso a nivel nacional. No obstante, estas actividades contribuyeron en 2003 con un 14.71% en la conformación del PIB y con un 16.85% en el empleo formal guatemalteco. El sector servicios, por otro lado, es el principal contribuyente al PIB y al empleo formal en Guatemala, con más del 40% en ambos casos. Al mismo tiempo son actividades poco intensivas en el uso del agua (menos del 5% del total utilizado); sin embargo, la calidad del bien, es inherente a la posibilidad de ofrecer servicios de nivel competitivo (IARNA, 2009).

- La necesidad de garantizar la producción de granos básicos, estrechamente relacionada a la seguridad alimentaria de la población rural. En Guatemala, la producción de granos básicos está vinculada directamente al régimen de lluvias y cualquier alteración en éste afecta a directamente a miles de guatemaltecos. Por ejemplo, la sequía del año 2009, condujo a pérdidas entre el 50 y 100 por ciento de la "segunda cosecha" de granos básicos.

- La gestión del agua también tiene una dimensión relacionada con la soberanía nacional, no sólo en relación al evidente tema de cuencas transfronterizas, sino también en cuanto a quién, cómo y bajo que prioridades se decide el uso del recurso en el ámbito nacional.

En este breve contexto, (IARNA, 2009) considera que el diseño e implementación de las políticas públicas debe, al menos, incluir las siguientes consideraciones<sup>42</sup>.

- Un uso eficiente y competitivo del recurso para el desarrollo social y económico de la nación en el largo plazo no puede lograrse sin reglas claras y eficientes. La institucionalidad y gobernabilidad del sector también debe ser fortalecida, lo cual requiere reformas jurídicas que aseguren la coordinación inter-institucional y una visión unificada del desarrollo sectorial. El acceso sistemático y continuado de las comunidades rurales a los servicios de agua potable y saneamiento debe ser priorizado mediante mayores inversiones.
- La gestión adecuada del recurso requiere tanto de una política hidráulica subordinada a una política del agua. La primera encaminada a almacenar y conducir agua lo cual está íntimamente ligado a obras físicas. La segunda y con un enfoque más integral se refiere al conjunto de acciones de la administración pública, a distintos niveles (nacional, regional, municipal, cuenca) y en distintos ámbitos (usos, conservación, almacenamiento, conducción, tratamiento, entre otros), que afectan el desarrollo, asignación, preservación y gestión de los recursos hídricos.
- La escasez temporal y territorial del mismo, que exige definir prioridades cuando existen desbalances entre la oferta y la demanda de agua.
- El despilfarro de agua, que además de evidenciar la falta de conciencia sobre su importancia es, entre otros, el resultado de ineficiencias en los procesos agrícolas e industriales.
- La sobreexplotación y deterioro progresivo tanto de fuentes superficiales y subterráneas, con las respectivas externalidades ambientales.
- Los cada vez más frecuentes conflictos alrededor del recurso.
- La necesidad de establecer pautas y esquemas de gestión del agua como base para acuerdos público-privados con los productores de caña, café, banano y palma africana, así como con los beneficios de café, que son los principales usuarios de agua, tanto subterránea como superficial.

Finalmente debe destacarse la relación indisoluble que existe entre la gestión del agua, el ciclo hidrológico y el territorio. De ello se deriva que una política pública del agua con posibilidades de éxito requiere de una gestión igualmente eficiente de la tierra y la vegetación, de manera que alrededor del recurso agua puede estructurarse un conjunto más amplio de políticas relevantes para el Subsistema Ecológico-Ambiental.

Apegado a este último criterio, dentro del Subsistema Ecológico-Ambiental, también es necesario impulsar la siguientes líneas de acción (IARNA, 2009).

---

<sup>42</sup> Para conocer una amplia exposición de información diagnóstica y propositiva para diseñar un modelo de gestión del agua en el País, véase la cuenta Integrada de Recursos Hídricos de Guatemala, desarrollada conjuntamente por IARNA-URL y BANGUAT.

En el área de la **Gestión de los bosques** deben incluirse acciones que establezcan límites a la actividad forestal extractiva en bosques naturales, restringiendo los esquemas de manejo solamente en las unidades forestales certificadas. También deben fortalecerse los esquemas de establecimiento de plantaciones forestales en tierras desprovistas de bosques naturales para asegurar un abastecimiento total de la industria de transformación con materia prima proveniente de éstas y para atender las demandas energéticas de la población que aún depende de la leña. Es necesario establecer capacidades físicas y humanas en los frentes de deforestación más activos (en Petén, Punta de Manabique y los Cuchumatanes) para evitar la continua pérdida de la cobertura forestal; entre las acciones a impulsar debe incluirse la certificación de uso de productos forestales lícitos en las industrias, la revisión del reglamento de transporte de productos forestales, así como proveer alternativas energéticas a los usuarios de leña. Dado que las intervenciones en materia de manejo forestal dan resultados sólo en el largo plazo, es necesario impulsar esquemas de pago por servicios ambientales, incluyendo los mercados mundiales de carbono, que deberían afectar grandes extensiones de bosques. También es necesario modernizar los esquemas de gestión de **áreas protegidas**, incluyendo fomentar esquemas de coadministración definidos técnica y legalmente desde hace más de diez años.

Debe impulsarse un programa nacional de conservación y **restauración de suelos** para restablecer la capacidad productiva de grandes extensiones de tierra sobre utilizadas y erosionadas con miras a fortalecer las estrategias nacionales agroalimentarias. Al efecto, debería seguirse un modelo de promoción de la producción agrícola en pequeñas unidades productivas que también incluya un programa de extensión para pequeños productores, un programa de apoyo a la organización local para la producción, un programa de ampliación y acceso a mercados financieros rurales, un programa de apoyo a la comercialización, y uno de apoyo al mejoramiento y construcción de caminos rurales.

Se debe revalorizar el **turismo natural**, proveyendo infraestructura y capacidades humanas para establecer sistemas de administración efectivos en los espacios naturales con potencial atractivo turístico; ello implica también el involucramiento de redes de MiPyMEs que provean los servicios turísticos.

Finalmente, la **vulnerabilidad socio-ambiental** frente a desastres está fuertemente determinada por la integridad del territorio, razón por la cual la restauración de éste y la revitalización de las funciones ecológicas esenciales de los ecosistemas es la mejor defensa frente a las amenazas que entraña el cambio climático.

## E. Subsistema Político-Institucional

En un **escenario pasivo**, la seguridad ciudadana seguirá siendo el riesgo mayor para la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional. Las diferentes facciones del crimen organizado agudizarán la disputa de territorios y poblaciones. La inseguridad de las ciudades presionará al gobierno central a delegar en los municipios algunas funciones policiales, lo que generará una diversidad de diferentes modelos de combate a la criminalidad operando simultáneamente, y un mayor involucramiento del Ejército en acciones de seguridad civil. Proseguirá el ingreso de jóvenes en situación vulnerable a las

*maras* o pandillas juveniles, por lo que el Estado se verá compelido a implementar acciones conjuntas con las comunidades para incorporar a los grupos de niños marginados (guarderías, jornadas escolares extendidas, capacitación para el trabajo, etcétera); de no hacerlo, el escenario se agravará y, con él, las condiciones de gobernabilidad del país.

Solamente mediante presiones internacionales, especialmente aquellas derivadas del cumplimiento de ciertas cláusulas del TLC con Norteamérica que se relacionan con patentes, piratería, transparencia, etcétera, conseguirán que se obtengan limitados avances en materia de institucionalidad, transparencia en los negocios y en las compras del Estado, si bien algunas de estas reformas implicarán tensiones en ciertos sectores empresariales. No obstante lo anterior, Guatemala no aparecerá como una prioridad en la agenda de estado de los Estados Unidos, a menos que ocurra una crisis de gobernabilidad. Sin embargo, en este escenario es previsible que continúe la tutela de la comunidad internacional sobre la institucionalidad de la seguridad y la justicia, a través de entidades como la CICIG<sup>43</sup> o de un mayor involucramiento de la DEA<sup>44</sup> a nivel regional.

En un **escenario activo**, los encargados del diseño y ejecución de las políticas públicas consiguen hacer avanzar reformas de carácter institucional mediante acuerdos nacionales y el ejercicio de un liderazgo efectivo, que se centra en el fortalecimiento de las instituciones. El papel fundamental de las **instituciones** en el proceso de crecimiento desarrollo de los países ha sido destacado, entre otros, por el economista (premio Nobel) Douglas North<sup>45</sup>.

Los **cambios y reformas institucionales no son fáciles**; las estructuras institucionales tienen características profundas que se desarrollaron hace siglos y que tienden a mantenerse en el tiempo<sup>46</sup>. A veces es posible acelerar las transformaciones institucionales mediante cambios políticos que alteran significativamente el balance de poder dentro de las sociedades, pero en ocasiones dichos cambios no son suficientes para modificar significativamente las estructuras institucionales<sup>47</sup>.

El problema más urgente a resolver en el área institucional es el de la **seguridad y la justicia** y, en ese aspecto, el primer tema a resolver es el de la coordinación de las, al menos, 17 instituciones encargadas de incidir directa o indirectamente en la producción de políticas de seguridad pública y ciudadana. Esta coordinación está ya prevista en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad la cual, pese a estar adecuadamente estructurada en opinión de expertos, no ha sido adecuadamente implementada, como se analiza en el Recuadro 8.

---

<sup>43</sup> Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, de las Naciones Unidas.

<sup>44</sup> Unidad antinarcoóticos del gobierno estadounidense.

<sup>45</sup> Véase North (1990).

<sup>46</sup> Véase Acemoglu y Johnson (2005).

<sup>47</sup> A manera de ejemplo, podemos mencionar la Guerra de Secesión estadounidense, donde las instituciones esclavistas del Sur sobrevivieron mucho tiempo después de la guerra o, en el caso de Guatemala, la Revolución Liberal de 1881 que poco influyó en modificar las instituciones de participación ciudadana o de impartición de justicia.

## RECUADRO 8

### ***La ley marco del sistema nacional de seguridad como base para una estrategia de seguridad pública***

*Múltiples diagnósticos de la situación de seguridad y justicia en el país, incluyendo el más reciente elaborado por la CICIG, han establecido con claridad que para poder salir de la crisis de impunidad, debilidad institucional e inseguridad que se vive, una vía indispensable es contar con un marco que oriente un Acuerdo Nacional que involucre a todos los sectores en un compromiso del que se deriven acciones concretas. La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad establece dicho marco de referencia que no solo incorpora el espíritu de los Acuerdos de Paz y se respalda en la visión de seguridad democrática y respeto a los derechos humanos, sino que también incorpora acciones prioritarias y consensuada por grupos de técnicos de alto nivel. En tal sentido, la Ley Marco es un instrumento técnico que sirve de base para plantear acciones encaminadas a prevenir la violencia y la delincuencia y reducir el temor público a éstas.*

*La Ley Marco (Decreto 18-2008) fue publicada en el Diario Oficial el 16 de abril de 2008, y cobró vigencia 90 días después (el 21 de agosto). Luego de su entrada en vigencia, corre un plazo de 45 días para que el Presidente de la República emita su reglamento, el cual fue preparado por el Ministerio de Gobernación y publicado en octubre de 2008.*

*La ley tiene por objeto regular lo relativo a la seguridad del Estado, tanto interior como exterior, así como a su sistema de inteligencia. Para esos efectos se centra en dos aspectos fundamentales: (i) Reestructurar y redefinir la institucionalidad pública en materia de seguridad, a fin de propiciar una mejor coordinación y una mayor efectividad de las entidades del sector seguridad; y, (ii) Explicitar los lineamientos generales que deben seguir las políticas públicas en materia de seguridad, a fin de que las mismas se conviertan en políticas de Estado, de largo plazo, en función de diversos acuerdos políticos y análisis técnicos, incluyendo los contenidos en los Acuerdos de Paz, la Agenda Nacional Compartida y el Plan Visión de País.*

*La Ley Marco establece el sistema Nacional de Seguridad para dar coherencia y coordinación al funcionamiento de las instituciones, políticas y controles en materia de seguridad. Se crea el Consejo Nacional de Seguridad, de carácter permanente, como máxima autoridad del Sistema, el cual está presidido por el Presidente de la República y, además, lo integran el Vicepresidente, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobernación, el Ministro de Defensa, el Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado y el Procurador General de la Nación. Al Consejo se le asigna una Secretaría Técnica, permanente, profesional y especializada, para que le brinde apoyo técnico y administrativo en su funcionamiento. Se crea también la Comisión de Asesoramiento y Planificación, integrada por profesionales independientes en materia de seguridad, para apoyar al Consejo en la formulación de la agenda y planes estratégicos de seguridad. La Ley también establece la creación del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, para permitir la formación, profesionalización y especialización del recurso humano idóneo en el ámbito de seguridad de la Nación, impulsando programas de diplomados y estudios de posgrado.*

*Una innovación importante que introduce la Ley Marco es la relativa al Sistema Nacional de Inteligencia, como el conjunto de instituciones, procedimientos y normas que abordan con carácter preventivo las amenazas y riesgos a la seguridad de la Nación, mediante la necesaria coordinación de las funciones de inteligencia estratégica, civil y militar. Dicho sistema de seguridad está coordinado por la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, e integrado además por la Dirección de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación y por la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Esta ley prevé, además, la conformación de la Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, integrada por un diputado de cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, contemplando*

también que el control legislativo de las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad se ejercite por el Congreso de la República, en general, y por las Comisiones Ordinarias de Gobernación y de Relaciones Exteriores. El siguiente esquema resume la institucionalidad definida en la Ley Marco.



Lamentablemente, a más de un año vigencia de la Ley Marco, los avances en su implementación han sido muy escasos. Se instauró el Consejo Nacional de Seguridad. Asimismo, otro de los primeros pasos en la implementación de la Ley Marco fue que la anterior Secretaría de Análisis Estratégico desapareció y todos los bienes e información de su propiedad pasaron a formar parte del patrimonio de la nueva Secretaría de Inteligencia de Estado. Como se indicó, los dos objetivos principales de la Ley Marco de Seguridad son implementar una nueva doctrina de seguridad nacional democrática y ordenar el sistema, fortaleciendo y profesionalizando a las entidades que brindan seguridad e inteligencia. Sin embargo el Sistema Nacional de Seguridad está apenas empezando a operar, y aún está pendiente de emitirse el Plan Estratégico generado por los altos mandos de las instituciones constitucionalmente responsables.

De acuerdo a la Ley Marco, es el Consejo Nacional de Seguridad quien debe definir las políticas y estrategias y asesorar al Presidente de la República en decisiones en materia de Seguridad. Sin embargo, en tanto el SNS empieza a operar plenamente, aún es común que, unilateralmente, cada institución defina las políticas que los funcionarios titulares juzgan adecuadas, así como que se opte por implementar figuras como el Comité Local de Seguridad para solucionar problemas activos, aspectos que deberán normalizarse cuando se enfatice en las funciones preventivas y de defensa a mayor escala y coordinadas. En la Ley Marco se busca que toda tutela a la seguridad que realicen las entidades del Sistema Nacional de Seguridad se haga con respeto al pleno ejercicio de los derechos humanos; por lo tanto, en la medida en que el SNS se afianza, las situaciones críticas de seguridad deberán enfrentarse en menor medida recurriendo a estados de excepción reiterados que se renuevan periódicamente, sustituyéndolos por acciones coordinadas basadas en la estrategia que el SNS defina.

*Continuación Recuadro 8*

*Están pendientes de emitirse una serie de instrumentos que resultan indispensables para asumir un control institucionalizado en el tema de seguridad, los cuales deben ser elaborados por quien corresponde de acuerdo a la ley. Entre estos instrumentos destacan los siguientes: (i) una Política Nacional de seguridad; (ii) un Plan Estratégico de Seguridad; (iii) un Plan de Inteligencia por la SIE; una Agenda de Riesgos y Amenazas; una Agenda Estratégica de Seguridad; y, el nuevo Marco Normativo e Institucional. Cabe indicar que, desde antes de la vigencia de la ley, se encuentra operando un Consejo Asesor de Seguridad. Aunque dicha estructura no está incorporada dentro del Sistema Nacional de Seguridad ni se contempla explícitamente en el mismo, tampoco es incompatible con el sistema en sí. Era más bien un grupo de personas de la sociedad civil con cierta experiencia en el tema de seguridad, nombradas por el Presidente para aconsejar al respecto, siendo además vinculantes sus recomendaciones.*

Por lo dicho, las prioridades de actuación para mejorar la seguridad pública y ciudadana en Guatemala han de comenzar con el **fortalecimiento institucional**, utilizando como referencia las reformas prescritas en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, con énfasis en el fortalecimiento de la coordinación institucional, el desarrollo de capacidades técnicas y competencias profesionales en las instituciones del sector, y el desarrollo de capacidades de ejecución, monitoreo y evaluación de programas.

En cuanto a **acciones socio-preventivas** debe destacarse el aumento del esfuerzo público desde el punto de vista de la prevención social y situacional. Ello requiere, además, de estrategias diversificadas y especializadas según los factores de riesgo (drogas, armas, marginalidad o pobreza), así como una mayor asignación presupuestaria para la gestión de seguridad preventiva. También se requieren acciones orientadas a la organización y **participación de la comunidad** contra el crimen, desarrollando capacidades y competencias a nivel municipal y comunitario. En cuanto al **control** directo de la delincuencia es necesario aplicar estrategias diferenciadas según el tipo de delito violento, focalizar los esfuerzos policiales en ese tipo de delitos y aplicar una estrategia agresiva de recuperación de espacios públicos.

Es importante que las acciones dentro de una estrategia integral de seguridad pública gocen del apoyo de la población, lo cual sugiere la conveniencia de **construir consensos** y acuerdos políticos sobre la agenda y sobre la consolidación del sistema nacional de seguridad. Lo anterior permitiría asegurar un flujo más adecuado de información estratégica hacia las autoridades, promover la denuncia de delitos ante la policía y el Ministerio Público, desarrollar **sistemas de información**, mejorar la capacidad de diagnóstico de forma descentralizada, fortalecer las capacidades de análisis e inteligencia, reducir la sensación de temor entre la población e institucionalizar prácticas de sensibilización y diseminación de la información pública.

Es esencial también profundizar las reformas al **sistema policial**, a fin de mejorar el funcionamiento de la policía (mediante sistemas de selección, capacitación, normativa e infraestructura), aplicando estrategias de focalización de recursos y de construcción de confianza entre la policía y la comunidad. Las reformas también deben alcanzar, con urgencia, al **sistema judicial** para mejorar la gestión de la justicia, focalizar los recursos y re-construir la confianza entre la población, los juzgados y el Ministerio Público, reducir drásticamente los altos niveles de corrupción e impunidad existentes, y mejorar las

competencias técnico-profesionales en las áreas jurisdiccionales y de investigación criminalística y forense. También debe haber reformas al sistema **penitenciario** que mejoren la gestión de las cárceles, así como las posibilidades de rehabilitación y de reinserción de los reclusos.

Otro aspecto institucional clave se refiere a los **partidos políticos**. Como se indicó en el capítulo anterior, a 25 años del retorno a la democracia, el sistema de partidos sigue débilmente institucionalizado, con partidos que son vehículos efímeros, con magra coherencia programática y escasos vínculos con la población a la que dicen representar. Dado el nivel de precariedad, la agenda de reforma es, cuando menos, intimidante. El principal obstáculo para cualquier iniciativa de reforma es que los cambios a la ley Electoral y de partidos Políticos requiere, primero, que la Corte de Constitucionalidad certifique su viabilidad legal y, segundo, que el Congreso los apruebe con mayoría calificada.

En cualquier caso, las opciones de reforma deben enfocarse a disminuir la fragmentación partidaria, ya sea aumentando el número requerido de afiliados o el número de organizaciones partidarias a nivel local. También debe regularse (y reducirse) el rol de las contribuciones privadas en los partidos políticos y en las campañas electorales que aumente la autonomía de los partidos respecto de grupos de presión; ello implica limitar y fiscalizar dichas contribuciones y elevar los aportes del Estado. Igualmente debe aumentarse la democracia interna de los partidos, introduciendo esquemas y normas obligatorios para la elección y selección de líderes y candidatos. Asimismo, es importante fortalecer la autonomía y las capacidades del Tribunal Supremo Electoral, incluyendo su capacidad de sancionar a los infractores de las reglas del juego.

En materia de **descentralización** y participación ciudadana, es importante establecer una política de descentralización fiscal que determine las competencias recaudatorias entre los niveles del Gobierno y que, además, incluya de forma concertada los aspectos relativos a la tributación nacional. Igualmente, debe consolidarse el proceso de sistematización de la deuda pública municipal, estrechando su coordinación con el Ministerio de Finanzas, lo mismo que su conexión informática para mejorar la fiscalización sobre la eficiencia y probidad en el uso de los recursos. Igualmente, es imprescindible revisar la legalidad y eficiencia del marco normativo que rige a la SCEP, a SEGEPLAN, a las municipalidades y a los Consejos de Desarrollo a fin de evitar las múltiples duplicidades y la poca claridad en materia de coordinación de los esfuerzos en esta materia; los referidos Consejos deben funcionar como la principal institución de consulta entre el gobierno central, las municipalidades y las organizaciones sociales, al tiempo que deben cumplir con su función sustantiva relativa a la planificación democrática del desarrollo, tal como está previsto en la incumplida ley de la materia.

Además de las reformas institucionales que han sido planteadas, es menester emprender una reforma integral del sistema nacional de **servicio civil** que permita su profesionalización, así como consolidar y fortalecer otras instituciones que contribuyen crucialmente a la eficiencia del sistema Económico-Financiero, entre las que cabe mencionar (i) las instituciones que contribuyen a crear y desarrollar los mercados, tales como los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos; las instituciones que se encargan de regular los mercados (como las agencias reguladoras típicas;



superintendencias y contralorías); (iii) instituciones que estabilicen los mercados, entre las que destacan las entidades de estabilización macroeconómica (tales como el banco central y las reglas fiscales contra el presupuesto; y, (iv) instituciones que legitiman los mercados y los hacen más aceptables para todos los grupos de población (seguridad social, manejo de conflictos, imperio de la ley).

## F. Sistema Resto del Mundo

En un **escenario pasivo** el país continúa rezagándose de los avances que hacen los países emergentes de Asia y Europa Oriental, y no logra diversificar sus relaciones comerciales, políticas y culturales. Se mantiene la reputación ante los ojos del mundo de una sociedad conflictiva e indolente ante sus problemas, situación que es difícil revertir por el lento avance en el cumplimiento que el país hace de sus compromisos en materia de seguridad y transparencia, así como en otros contenidos en convenciones internacionales. En la medida en que los Acuerdos de Paz pierden actualidad, la cooperación internacional se va enfriando y centrándose en operaciones marginales de asistencia para combatir situaciones de extrema pobreza.

En contraste, un **escenario activo** significaría que Guatemala se inserta exitosamente en el contexto mundial, y el Estado aprovecha eficientemente el entorno internacional en función del modelo de desarrollo humano y propicia el buen entendimiento y la cooperación entre los países en un mundo globalizado. Lo anterior conlleva el desarrollo de una doctrina de política exterior que Guatemala seguiría, como política de Estado, basada en la adecuada identificación de los intereses y potencialidades nacionales, así como en los principios fundamentales de la Constitución. Para la implementación exitosa de tal política sería conveniente la reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores como ente rector de las relaciones internacionales del país<sup>48</sup>. La referida política debe ser proactiva y basarse en el análisis geopolítico adecuado, que permita guiar las decisiones de establecer relaciones económicas y diplomáticas con los países más dinámicos de Asia, lo que requiere una adecuada coordinación entre la política exterior y la de comercio exterior, la cual debe basarse en el impulso a la competitividad, la diversificación de la producción y la eficiente administración de tratados internacionales. Al respecto, vale la pena hacer hincapié en que países como China, India e Indonesia representan, por su dinamismo y tamaño, mercados potencialmente fértiles para la producción guatemalteca; asimismo, tales países pueden presentar eventuales puntos en común con Guatemala en materia de negociaciones multilaterales, por lo que resulta evidente la conveniencia de estrechar los vínculos comerciales, diplomáticos y estratégicos con esas naciones.

Respecto del problema del **narcotráfico**, vale la pena considerar el enfoque que un grupo de intelectuales latinoamericanos reunidos en febrero de 2009 bajo el liderazgo de ex presidentes (Gaviria de Colombia y Cardoso de Brasil) plasmó en un documento donde se afirmaba que la guerra contra las drogas, liderada por los Estados Unidos, había fracasado y exigía un cambio de paradigma<sup>49</sup>. Este grupo, autodenominado Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, resalta varios puntos incluyendo uno central: que la fuente de la demanda de drogas es un elemento clave a resolver para solucionar el

<sup>48</sup> Véase AsíEs (2007).

<sup>49</sup> Véase <http://drogasydemocracia.org/files/2009/02/declaracao/espanol/clearsite>.

problema. La Comisión recomienda que el gobierno de Estados Unidos dé un tratamiento adecuado al consumo de drogas ilícitas en su mercado, propone que la adicción sea tratada como un asunto de seguridad pública. También sugiere despenalizar la tenencia personal de marihuana para consumo personal; asimismo focalizar las estrategias represivas contra el crimen organizado y, al mismo tiempo, hacer un esfuerzo serio para ofrecer financiamiento y ayuda técnica a los campesinos que actualmente cultivan drogas ilícitas.



## CAPÍTULO III

### HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PACTO SOCIAL

---

#### A. Elementos de un pacto social para Guatemala

Las dificultades que la sociedad guatemalteca ha tenido para identificar una visión de país tienen sus raíces en los orígenes mismos de la nación. Por ejemplo, la institución del cabildo era el centro básico de la gobernabilidad local en la colonia, cuyas características eran de escasa participación ciudadana y de formas poco democráticas. Ya desde el siglo XVI empezó a violentarse la forma en que se elegían los miembros del cabildo: en 1556 se decidió en Santo Domingo que los miembros salientes del cabildo tuvieran la potestad de nombrar a sus sucesores y, posteriormente, la práctica degeneró a la venta de las posiciones en el cabildo al mejor postor, por lo que ya a finales del siglo XVIII la institución del cabildo ya estaba desacreditada y, siendo todavía la el centro del gobierno local, excluía toda **participación ciudadana** de la vida pública, la cual quedaba reservada para una pequeña élite<sup>50</sup>.

Desde entonces, la definición y aplicación de las políticas públicas se ha caracterizado por centrarse en el corto plazo, sustentándose en el apoyo coyuntural de grupos de interés, o bien, cuando se trata de políticas con pretensiones de perdurar en el largo plazo, por buscar acuerdos entre distintas élites que no llegan a ser perdurables. Por supuesto que es muy contar un diseño y propuesta adecuada de políticas públicas. Pero igual de importante es el **proceso político** por medio del cual se debaten, se aprueban, se ejecutan y se fiscalizan las medidas de política (llamémoslo el proceso político de las políticas públicas –PPPP–), ya que dicho proceso tiene una influencia grande sobre la calidad y efectividad de las políticas que finalmente lleguen a implementarse. El PPPP es un proceso dinámico entre actores que se influyen mutuamente al actuar en distintos escenarios. Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los funcionarios del Ejecutivo, los diputados al Congreso, los tribunales y la burocracia; sus funciones en el proceso están establecidas formalmente por el marco legal. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación; no tienen ninguna función formal, pero en muchos casos resultan ser agentes poderosos y hasta determinantes del resultado del proceso.

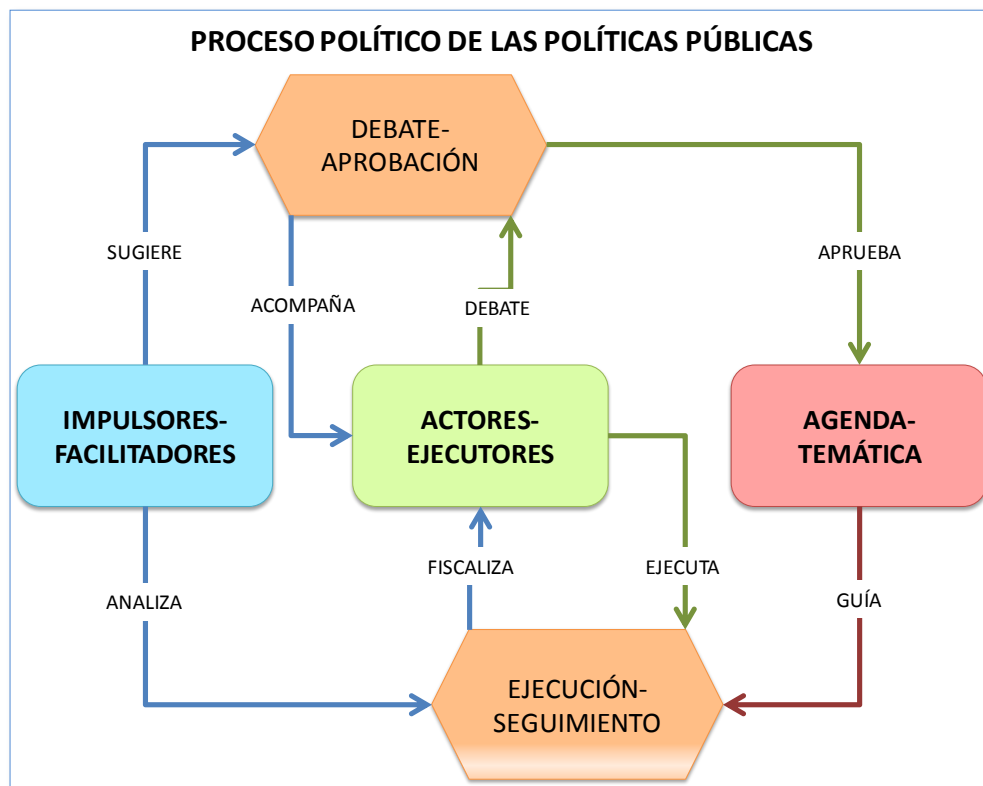
Como puede apreciarse en el Gráfico 15, el PPPP tiene tres elementos clave: una Agenda-Temática que incluye las políticas públicas que han de ser impulsadas; el conjunto de Actores-Ejecutores de las medidas que constituyen las referidas políticas; y, las fuerzas Impulsoras-Facilitadoras del proceso. La interacción de estos elementos es la que va a determinar si las políticas públicas van a ser debatidas, aprobadas, ejecutadas y fiscalizadas de manera que cumplan sus objetivos. El proceso empieza cuando las fuerzas facilitadoras empujan un proyecto de agenda temática hacia los actores-ejecutores, quienes la debaten y, con el acompañamiento de los facilitadores, aprueba una versión depurada y viable políticamente de la referida agenda. Ésta se utiliza entonces como guía de las actuaciones de los actores formales e informales, quienes la ejecutan, al tiempo que

---

<sup>50</sup> Véase García Hamilton (2002).

las fuerzas facilitadoras analizan el resultado de la ejecución y fiscalizan el cumplimiento de sus objetivos.

**GRÁFICO 15**



Cuando se trata de políticas públicas de corto plazo, el PPPP puede funcionar con el involucramiento de relativamente pocos actores y alrededor de una agenda temática relativamente limitada, cuyo impulso puede darse incluso con fuerzas facilitadoras débiles, aunque posiblemente muy especializadas. En cambio, cuando lo que está en juego es la aplicación de políticas de Estado, intertemporales, el PPPP se convierte necesariamente en un proceso de negociación a nivel de pacto nacional, en el que la agenda temática es mucho más compleja y los actores-ejecutores involucrados son mucho más numerosos, lo cual requiere que las fuerzas impulsoras-facilitadoras sean sumamente influyentes.

Existen experiencias de pactos nacionales en otros países que han logrado establecer reformas de largo alcance que marcan el rumbo del país, y que han contado con una convocatoria plural en donde se promueve el establecimiento de políticas públicas intertemporales y que incluyen obligaciones y derechos para todos los involucrados. También en Guatemala ha habido ese tipo de diálogos y concertaciones sociales, que han dejado como fruto positivo el conocimiento mutuo entre los distintos actores sociales. Sin embargo, existe un cierto desencanto porque muchos de los acuerdos alcanzados y compromisos adquiridos no han llegado a concretarse.

En efecto, en Guatemala ha habido en los últimos quince años diversos intentos de impulsar políticas de Estado a través de procesos conducentes a un gran pacto o acuerdo

nacional, algunos de los cuales han tenido cierta trascendencia y han perdurado en el tiempo, mientras que otros se han desvanecido de la escena pública de manera silenciosa. Cualquiera que haya sido su destino, el factor común es que ninguno de estos esfuerzos de pacto social ha logrado manifestarse en una agenda temática de políticas de estado que haya sido implementada exitosamente. La Tabla 6 intenta resumir las características de los principales pactos de los últimos tres lustros: los Acuerdos de Paz (de 1996), el Pacto Fiscal (de 2000), la Agenda Nacional Compartida (de 2003) y el Plan Visión de País (de 2006)<sup>51</sup>.

**TABLA 6**

**RECIENTES PACTOS SOCIALES EN GUATEMALA**

|                                       | <b>IMPULSORES-FACILITADORES</b>                                                                           | <b>ACTORES-EJECUTORES</b>                                                                     | <b>AGENDA-TEMÁTICA</b>                                                                                                          |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ACUERDOS DE PAZ</b>                | Ejército-URNG-<br>Ejecutivo-S.Privado<br>Comunidad Int'l<br>Sí dieron seguimiento                         | Ejecutivo-URNG<br><b>Ausentes: resto de<br/>partidos; soc. civil</b>                          | Amplia, general,<br>política.<br><b>Gobierno FRG deja de<br/>usarla como guía</b>                                               |
| <b>PACTO FISCAL</b>                   | Soc. civil-S.Privado<br>Comunidad Int'l.<br>Sí dieron seguimiento                                         | Ejecutivo<br><b>Ausentes: partidos<br/>políticos, Congreso</b>                                | Amplia, específica,<br>técnica<br><b>Nunca sirvió de guía<br/>p/ejecutarla</b>                                                  |
| <b>AGENDA NACIONAL<br/>COMPARTIDA</b> | Partidos políticos<br>Comunidad Int'l<br><b>No dieron seguimiento</b>                                     | Legislativo<br><b>Ausentes: Ejecutivo, S.<br/>Privado, Soc. Civil</b>                         | Amplia, general,<br>política<br><b>Nunca sirvió de guía<br/>p/ejecutarla</b>                                                    |
| <b>PLAN VISIÓN DE<br/>PAÍS</b>        | Personalidades del S.<br>Privado y de la Soc.<br>Civil (en lo individual)<br><b>No dieron seguimiento</b> | Partidos Políticos<br><b>Ausentes: Ejecutivo, S.<br/>Privado y Soc. Civil<br/>ORGANIZADOS</b> | Amplia, detallada,<br>técnica<br><b>Los partidos sólo la han<br/>usado muy<br/>parcialmente como<br/>guía p/temas puntuales</b> |

Al día de hoy, sigue siendo válida la idea de convocar a un gran pacto social, en cuyo proceso debería tomarse en cuenta el establecimiento de un horizonte claro de tiempo y de tomar a la persona humana como centro del desarrollo. También deberán propiciarse las condiciones para un diálogo público en el que se promueva la concertación con intereses específicos. En todo caso, la construcción de un pacto social requiere para su diseño que se identifiquen con precisión los componentes que no deben faltar en cada uno de los tres elementos que la integran (agenda, actores e impulsores).

La definición de una **agenda-temática** debería partir de una visión común de la nación que se quiere tener. Contar con una visión nacional es fundamental para cerrar la brecha entre el corto y el largo plazos, además de que hace más viables y operativos los acuerdos que surjan de ella<sup>52</sup>. Para ese efecto, es menester identificar los puntos esenciales sobre los que pueda existir un amplio acuerdo como guías de tal definición. Por ejemplo, podrían acordarse al menos tres principios esenciales que tienen como finalidad el bienestar de las personas. El primero se vincularía con la libertad, concebida en su

<sup>51</sup> Véase Valdez (2009).

<sup>52</sup> Véase Valdez (2009).

concepto más amplio, como fin último del desarrollo humano (libertad de elegir, de poseer, de desarrollarse). Un segundo principio podría ser la igualdad de oportunidades, como norte ideal de la sociedad. Y un tercero podría ser el del respeto a la diversidad y el reconocimiento a la pluralidad como actitudes que contribuyen a la formación de un Estado más democrático, y un Estado que (independientemente de la discusión sobre su tamaño ideal) sea eficiente y probo.

Un factor clave para un diálogo social exitoso está en definir los tópicos que se abordarán en las negociaciones o consultas, así como el ámbito en el que se llevará a cabo el proceso. En la definición de una agenda debe reconocerse que existen ya compromisos previamente adquiridos que actúan como piso de las propuestas y que deben continuar vigentes, como por ejemplo, los compromisos del Pacto Fiscal, las grandes líneas del Plan Visión de País, o los compromisos de la Metas del Milenio en materia de desarrollo social.

En cuanto a los **actores-ejecutores** de un pacto social, es importante hacer hincapié en la importancia de la tarea, difícil de por sí, de involucrar a los sectores verdaderamente representativos de las fuerzas que pueden impulsar (u obstaculizar) las políticas públicas de Estado. El gobierno central, los partidos políticos como tales y como legisladores, el sector empresarial y sociedad civil organizada (incluyendo los sindicatos), son por lo general los actores que deben estar involucrados, tomando en cuenta su nivel de representatividad, su cohesión interna, su capacidad de diálogo, y su capacidad de propuesta técnica. Es importante que el sector privado se una en torno a una estrategia común y participe en el diálogo con otros actores. El gobierno y el sector privado deben trabajar juntos con el fin de establecer una agenda política eficaz desde el punto de vista del crecimiento de largo plazo. Asimismo, la participación y el compromiso de la ciudadanía representada por las organizaciones sociales son necesarios para fortalecer la democracia y la capacidad de consensuar una visión de nación y una agenda mínima.

Cabe señalar que el alcance y la sostenibilidad de cualquier pacto social dependerán de la capacidad del sistema político guatemalteco para lograr amplios consensos sobre el rumbo de desarrollo del país. Los partidos tienen un rol central en su capacidad de representar y canalizar demandas de distintos sectores, liderar un debate público sobre las medidas de reforma y mantener la organicidad del sistema político a través de la agregación de intereses sociales. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo anterior, la capacidad de un sistema de partidos políticos de cumplir con los objetivos señalados (y liderar la intermediación política como relación entre la sociedad y el Estado) está estrechamente vinculada a su nivel de institucionalización, muy precario en Guatemala<sup>53</sup>.

El elemento crucial de las fuerzas **impulsoras-facilitadoras** del PPPP con vistas a lograr un pacto social es, quizá, el más complejo de definir. Lo ideal es contar con estructuras institucionales independientes que puedan manejar los conflictos y asegurar que se compensará a los actores que puedan sufrir pérdidas de corto plazo como resultado del proceso de reformas que se derive del diálogo. Cabe indicar que el éxito del impulso y facilitación del proceso dependerá en gran medida de que los acuerdos sean en alguna medida vinculantes. Las fuerzas impulsoras-facilitadoras pueden incluir a las iglesias, la academia (no ideologizada), alguna especie de ciudadanos notables (con reconocimiento y legitimidad social) o la comunidad internacional. Complementariamente, la existencia de

---

<sup>53</sup> Véase Ramos y Sosa (2008).

algún órgano formal dentro del Congreso encargado de dar seguimiento y evaluar los avances del proceso puede ayudar al éxito del mismo.

## B. El pacto y el éxito de las políticas públicas

Para que se logre el éxito en las intervenciones públicas es conveniente definir con toda claridad cuáles son los propósitos de cada intervención y sobre todo el rol que se espera juegue el Estado con ellas. Para efecto, se propone clasificar las intervenciones públicas en cinco niveles de intervención de acuerdo con el grado de profundidad con la que interviene el Estado, los propósitos de las intervenciones y los posibles mecanismos mediante los cuales se realizan las mismas. En la Tabla 7 se esquematizan los niveles de intervención del Estado.

**TABLA 7**

### LOS NIVELES DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y SUS ROLES

| NIVEL DE INTERVENCIÓN:<br>Roles del Estado            | PROPÓSITO                                                                                                                                                                                     | MECANISMO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Primer nivel:</b><br><b>EL ESTADO ESENCIAL</b>     | Cumplir funciones esenciales del Estado: garantizar seguridad y justicia                                                                                                                      | Gasto público en seguridad y justicia; instituciones que ejecuten ese gasto                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Segundo nivel:</b><br><b>EL ESTADO FACILITADOR</b> | Propiciar que el mercado asigne los recursos de la manera más eficiente, mediante la propiedad privada, la libre disposición de los bienes y la competencia.                                  | Instituciones “creadoras” y facilitadoras del mercado (derechos de propiedad, cumplimiento de contratos), que permitan el libre intercambio de bienes en un ambiente de competencia                                                                                                                                       |
| <b>Tercer nivel:</b><br><b>EL ESTADO REGULADOR</b>    | Reducir perturbaciones a la competencia (fallas del mercado), tales como prácticas monopólicas o externalidades                                                                               | Instituciones “reguladoras” y “estabilizadoras” del mercado como el derecho de competencia, el orden monetario y financiero, el orden laboral y social, la legislación medio-ambiental, el orden de economía exterior                                                                                                     |
| <b>Cuarto nivel:</b><br><b>EL ESTADO PROVEEDOR</b>    | Asegurar la provisión de bienes públicos (carreteras, educación, salud, infraestructura)                                                                                                      | Inversión transparente que asegure la eficiencia en el uso de los recursos fiscales y que se comporten “como si” existiera un mercado eficiente en esas área                                                                                                                                                              |
| <b>Quinto nivel:</b><br><b>EL ESTADO LEGITIMADOR</b>  | Impulsar la libertad individual (entendida como ausencia de dominación del individuo por parte de otro más poderoso, buscando la paz social mejorando la distribución del bienestar económico | Políticas tales como ventajas tributarias (p.ej. mínimo vital deducible del ISR) o por el lado del gasto público (transferencias y subvenciones focalizadas, programas de empleo) lo que requiere de instituciones “legitimadoras” del mercado (tales como el seguro social o esquemas para la resolución de conflictos). |

El pacto social puede servir de base para identificar y acordar las condiciones previas para que el conjunto de políticas públicas definidas dentro del sistema socio-político-ambiental puedan ser ejecutadas con una razonable expectativa de éxito. Para el efecto, es importante hacer hincapié en que cualquier política pública que se diseñe debe tomar en consideración los aspectos políticos e institucionales del país; es decir, deben formularse y aplicarse con base en una sólida comprensión de las realidades políticas y de las capacidades institucionales del entorno. Lo anterior entraña, evidentemente, una conciencia clara respecto de que la implementación de las referidas políticas, así como los resultados que se derivarían de las mismas, se enmarcan en un proceso eminentemente gradual.



La adopción de políticas públicas dentro de un pacto social aumenta las posibilidades de éxito de las mismas, puesto que dicho pacto puede conferirles la credibilidad y el acompañamiento social que coadyuven a su correcta implementación. Si, por el contrario, las políticas carecen de credibilidad, respaldo ciudadano y acompañamiento social, difícilmente serán llevadas a cabo de forma correcta, por muy bien diseñadas que estén sobre el papel. Por ende, es imprescindible que tanto el pacto social como la priorización y ejecución de las políticas públicas que se definan en el mismo, tomen en cuenta la forma en que operan las instituciones políticas (las cuales definen cómo se lleva a cabo el proceso de las políticas públicas), así como las características de los foros y ambientes en donde interactúan los actores e instituciones (políticas, sociales y extra-sistema) y las características socioeconómicas de dichos actores y grupos (que definen quién interactúa con los políticos en función de determinados intereses grupales)<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Véase Ardanaz, et. al. (2010).

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

---

Una tasa de crecimiento muy modesta, una institucionalidad muy débil y una aguda desigualdad de la riqueza son las características principales del largo plazo del desarrollo de Guatemala. Existe además el riesgo de que cualquier mejora en esas variables, o incluso el mantenimiento de las mismas en los precarios niveles actuales, no será posible si no se acometen acciones enfocadas a dismantelar las condiciones de insostenibilidad que amenazan con detener el funcionamiento del sistema socio-político-ambiental. Las áreas más vulnerables en términos de sostenibilidad del desarrollo son reveladas por el bajo nivel de los indicadores de bienestar social y de manejo ambiental del país.

Tomando en cuenta lo anterior, resulta evidente la necesidad de implementar urgentemente medidas que permitan elevar las condiciones de vida de la población, particularmente de aquellos sectores que sufren de agudos niveles de pobreza, de carácter endémico, que les impiden participar plenamente de los frutos del desarrollo económico y de las facetas constitutivas de la vida ciudadana. Teniendo como meta el logro de ese desarrollo sostenible del país, se han identificado una serie de políticas públicas a ser implementadas como políticas de Estado (intertemporales), ordenadas según el diagnóstico y el marco de referencia dado por cada uno de los subsistemas que componen el sistema socio-político-ambiental de Guatemala. Con base en la metodología utilizada, las políticas públicas se subdividen en prioritarias y complementarias.

Las políticas prioritarias se refieren a:

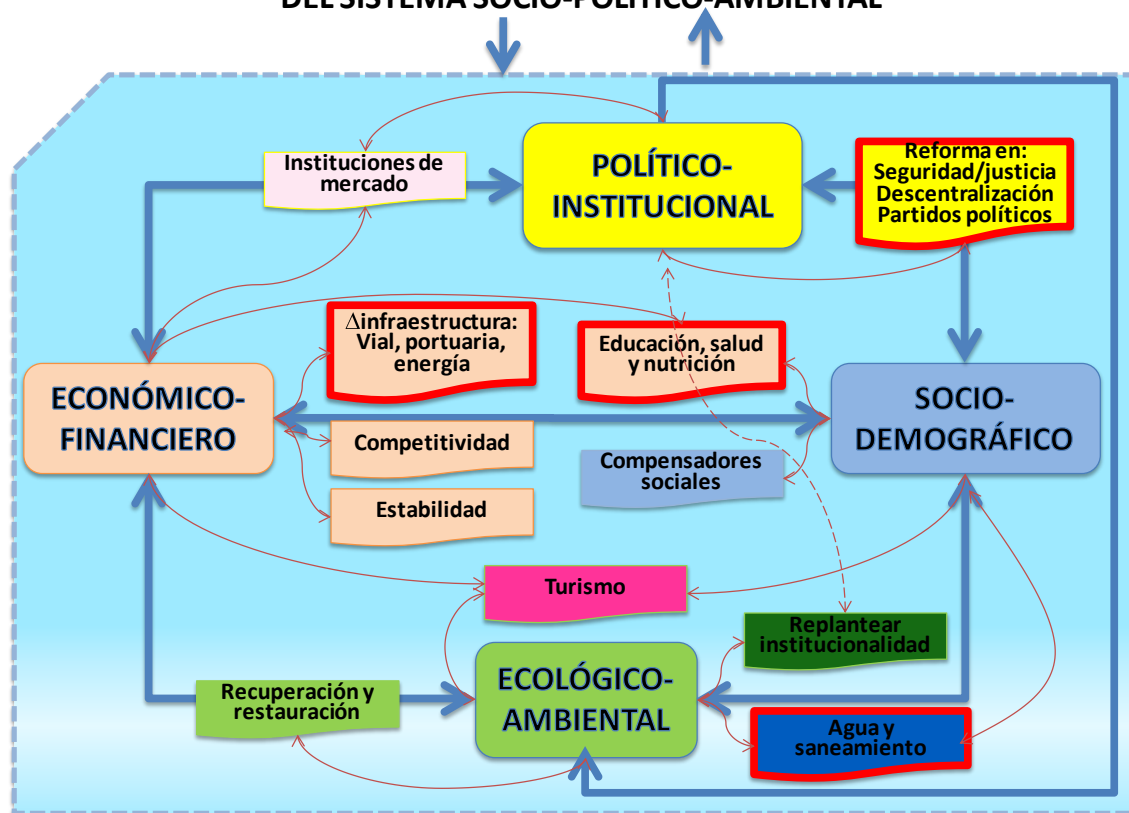
- (i) mejorar el capital humano, particularmente en materia de educación, salud y nutrición, lo cual tiene relación directa con el comportamiento de los subsistemas económico-financiero y socio-demográfico;
- (ii) desarrollar la infraestructura básica, principalmente en materia de carreteras, energía y sistema portuario;
- (iii) fortalecer la institucionalidad del Estado, principalmente en materia de seguridad y justicia, descentralización y sistema de partidos políticos; y,
- (iv) mejorar la gestión del recurso agua, a fin de garantizar su disponibilidad en las cantidades y la calidad requerida para todos los usos.

Estas políticas fueron priorizadas tomando en cuenta que se enfocan a superar los obstáculos que más influyen en detener el desarrollo del país. En el esquema del Gráfico 16 puede apreciarse que dichas políticas aparecen con un recuadro rojo. Al mismo tiempo se plantean otras políticas en áreas complementarias que apuntalan la sostenibilidad de las políticas prioritarias y, por ende, la sostenibilidad de la estrategia de desarrollo del Estado. En el sub-sistema socio-demográfico, las políticas complementarias se relacionan con los compensadores sociales (como las transferencias condicionadas en efectivo) que procuran una reducción de la conflictividad social y, por ende, una mayor sostenibilidad de la estrategia global de desarrollo. En el sub-sistema económico-financiero, las reformas complementarias se orientan a fomentar una mejor combinación de los factores de la producción (productividad) y a preservar la estabilidad macroeconómica (vía fiscal y monetaria) como mecanismo para preservar la sostenibilidad económica del sistema. En el subsistema ecológico-ambiental, las reformas complementarias se relacionan con el replanteamiento de la institucionalidad, la recuperación de los recursos naturales y los territorios, a las políticas de agua y saneamiento y privilegiar la actividad del turismo.

Finalmente, en el subsistema político-institucional, las reformas complementarias se asocian al fortalecimiento de las instituciones que hacen que los mercados funcionen adecuadamente.

**GRÁFICO 16**

**POLÍTICAS PRIORITARIAS Y COMPLEMENTARIAS  
DEL SISTEMA SOCIO-POLÍTICO-AMBIENTAL**



En el **Anexo 1** se presenta el listado de políticas que han sido identificadas a lo largo de este documento como las más importante y pertinentes en cuanto a que guardan coherencia y refuerzan el funcionamiento del sistema socio-político-ambiental en su totalidad. En el referido anexo se esboza el impacto que tales políticas podrían tener sobre las variables correspondientes a cada uno de los subsistemas, así como los actores llamados a su implementación y el tiempo estimado de ejecución de las medidas y sus resultados.

La implementación de esta serie de políticas públicas habrá de requerir un acuerdo nacional de gran alcance, razón por la cual se considera conveniente explorar las posibilidades de que se lleve a cabo un diálogo nacional en este sentido. Para construir el referido acuerdo será necesario que se identifiquen con precisión los componentes que no deben faltar en cada uno de los tres elementos que deben integrar un proceso de diálogo para que sea exitoso: la agenda-temática, los actores-ejecutores del acuerdo; y los impulsores-facilitadores del proceso.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Acemoglu, Daron y Simon Johnson (2005): *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Economic Growth*; en **Handbook of Economic Growth**; Philippe Aghion y Stephen Durlauf, editores; North-Holland: Elsevier.

Ardanaz, Martín; Carlos Scartascini y Mariano Tommasi (2010): *Political institutions, policymaking, and economic policy in Latin America* / Martín Ardanaz; IDB working paper series No. IDB-WP-158; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

AsÍEs –Asociación de Investigación y Estudios Sociales- (2007): *Agenda Nacional 2008-2011: Una Propuesta*; mimeo, Guatemala.

Bailén, José (2001): *Factores Del Crecimiento Económico de Guatemala, 1950-2000*; Fondo Monetario Internacional, REDSM/01/139; mimeo; Washington.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2006): *La Política de las Políticas Públicas* (Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2006); Editorial Planeta, México.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2008): *Más Crecimiento, Más Equidad: Prioridades de Desarrollo en Guatemala*; BID, Washington, D.C.

Banco Mundial (2010): *PYMES en Guatemala: Facilitando el Florecimiento de 10,000 Empresas*; Informe del Banco Mundial al Ministerio de Finanzas Públicas; Guatemala.

Comunidad Europea – Guatemala (2006): *Country Strategy Paper for the Period 2007-2013*; DCI Committee; Mimeo, Guatemala.

Clausen, Bianca, Aart Kraay y Zsolt Nyiri: *Corruption and Confidence in Public Institutions: evidence from a global survey*; World Bank Policy Research Working Paper No. 5157; Washington, D.C.

Edwards, Sebastián (2006): *Política Monetaria en Guatemala 2004-2006: Evaluación y Perspectivas Futuras*; Banco de Guatemala, Mimeo.

Edwards, Sebastián (2009): *Populismo o Mercados*; Grupo Editorial Norma, Bogotá.

FMI-BM –Fondo Monetario Internacional-Banco Mundial- (2005): *Financial Sector Assessment Program: Guatemala*; miemo, Washington D.C.

Fukuyama, Francis (2008): *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States*; Oxford University Press, New York.

Gallopín, Gilberto (2003): *Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible: un Enfoque Sistémico*; Medio Ambiente y Desarrollo, No. 64; CEPAL; Santiago.

Gandhi, Ved P. (editor) (1996): *Macroeconomics and the Environment*; International Monetary Fund; Washington, D.C.

García Lara, Mario A. (2002): *Antecedentes, Elaboración y Espíritu de la Nueva Ley Orgánica del Banco de Guatemala*; Imprenta del Banco de Guatemala.

García Hamilton (2002): *El Autoritarismo y la Autoridad*; Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Gutiérrez, Édgar (2009): *Futuros para Guatemala*. Informe Guatemala, Revista de la Fundación DESC, número 80.

Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005): *Growth Diagnostics*, Facultad de Ciencias Públicas John F. Kennedy, Harvard; Cambridge, Massachusetts; <http://ksghome.harvard.edu/~drodik/barcelonafinalmarch2005.pdf>

IARNA –Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente- (2009): *Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009: Señales Ambientales Críticas y su Relación con el Desarrollo*; Universidad Rafael Landívar; Serviprensa, Guatemala.

IARNA –Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente- (2009b): *Cuenta Integrada de Recursos Hídricos (CIRH)*; Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

INE (2002): *XI Censo de Población y VI de Vivienda*; Instituto Nacional de Estadística, Guatemala.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003): *Governance Matters II: Agregate and Individual Governance Indicators*; Policy Research Working Paper; Banco Mundial, Washington.

Larraín, Felipe (2006): *Guatemala: los Desafíos del Crecimiento*. El Trimestre Económico, vol. LXIII, número 291; México.

Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón (2002): *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*; The World Bank Research Department; mimeo; Washington.

North, Douglas (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*; Cambridge University Press, New York.

PNUD –Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- (2004): *Desarrollo Humano y Ruralidad en Guatemala*; Sistema de Naciones Unidas; Litografía Van Color, Guatemala.

PNUD –Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- (2008): *Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano? (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008)*; Sistema de Naciones Unidas; Guatemala.

PNUD –Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- (2009): *Human Development Report 2009: Overcoming barriers: Human mobility and development*; <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009>

Prados de la Escosura, Leandro (2007): When did Latin America Fell Behind?; en *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions and Crisis*; Sebastian Edward et al., editores; Chicago University Press, Chicago.

PRONACOM –Programa Nacional de Competitividad- (2005): *Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015*; Edisur, Guatemala.

Ramos, Belinda y Mario Sosa (2008): *Un Estado Otra Nación: Cultural Políticas, Ciudadanía e Intermediación en Guatemala*; Universidad Rafael Landívar; Magna Terra editores, Guatemala.

Robinson, James A. (2008): Latin American Equilibrium, en *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States*; Francis Fukuyama, editor; Oxford University Press, New York.

Rodrik, Dani, Arbind Subramanian y Francesco Trebbi (2002): *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*; Harvard University Kennedy School of Government, Boston.

Valdez, J. Fernando (2009): *Fascinación por la Moncloa: del Pacto entre Élite al Acuerdo Social*; Universidad Rafael Landívar; Serviprensa, Guatemala.



## ANEXO 1. RESUMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### A. Subsistema socio-demográfico

| Política pública                           | Impacto                                                                                                             | Actores                                                                                      | Tiempo                                               |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>Re-enfocar el gasto público</b>         | Aumento de gasto público en áreas prioritarias del sistema socio-demográfico: Mejora en las condiciones de vida.    | Ejecutivo: formulación y ejecución del presupuesto.<br>Congreso: aprobación del presupuesto. | Primeros resultados en un año.                       |
| <b>Reforma educativa</b>                   |                                                                                                                     |                                                                                              |                                                      |
| • Ampliación de cobertura                  | Aumenta igualdad de oportunidades. Mejora en las condiciones de vida Reducción de la pobreza. Inclusión social.     | Ejecutivo (MinEduc), c/apoyo de Legislativo y ciudadanía.                                    | Aplicarse 10-15 años. Primeros resultados en 4 años. |
| • Mejora de calidad                        | Aumenta igualdad de oportunidades. Mejora en las condiciones de vida Reducción de la pobreza. Mejora productividad. | Ejecutivo (MinEduc).                                                                         | Aplicarse 10-15 años. Primeros resultados en 4 años. |
| <b>Reformular Sistema de Salud</b>         | Mejora en las condiciones de vida. Mejora productividad.                                                            | Ejecutivo (MinSalud), c/apoyo de Legislativo y ciudadanía.                                   | Aplicarse 10-15 años. Primeros resultados en 2 años. |
| <b>Redes de protección social</b>          |                                                                                                                     |                                                                                              |                                                      |
| • Nutrición                                | Sistema de coordinación para evitar crisis. Reducción de la pobreza. Inclusión social.                              | Ejecutivo c/apoyo de ciudadanía.                                                             | Primeros resultados en un año.                       |
| • Transferencias condicionadas de efectivo | Mejora en asistencia a la escuela. Mejora en indicadores de salud. Reducción de la pobreza. Inclusión social.       | Ejecutivo c/apoyo de ciudadanía.                                                             | Primeros resultados en un año.                       |



## B. Subsistema económico-financiero

| Política pública                                                                                                  | Impacto                                                                                                                               | Actores                                                                                            | Tiempo                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| <b>Capital humano: educación, salud y nutrición</b>                                                               | Aumenta la productividad.<br>Aumenta niveles de vida =<br>aumenta la demanda interna,<br>dinamiza mercados.                           | Ejecutivo (MinEduc, MSPAS,<br>SESAN), con apoyo de<br>Legislativo.                                 | Aplicarse 10-15 años. Primeros<br>resultados en 2 años.       |
| <b>Infraestructura:</b><br>• Carreteras<br>• Energía<br>• Puertos                                                 | Aumenta el capital físico y la<br>productividad. Aumenta la<br>producción y el ingreso.<br>Generación de empleo.                      | Ejecutivo (MCiv, MEM), con<br>apoyo de Legislativo.                                                | Plan multi-modal de 20 años.<br>Primeros resultados en 1 año. |
| <b>Competitividad:</b><br>• equilibrios macro<br>• clima de negocios<br>• apoyo a mipymes<br>• apertura comercial | Promueve la inversión.<br>Aumenta la productividad.<br>Promueve la empresarialidad y<br>la competencia. Integra pobres<br>al mercado. | Ejecutivo (MinEco, MinFin), con<br>apoyo de Legislativo.                                           | Programa de 15 años. Primeros<br>resultados en 1 año.         |
| <b>Aspectos fiscales</b>                                                                                          |                                                                                                                                       |                                                                                                    |                                                               |
| • Focalizar gasto a políticas<br>públicas priorizadas                                                             | Aumento de gasto público en<br>áreas prioritarias. Mejora en las<br>condiciones de vida.                                              | Ejecutivo: formulación y<br>ejecución del presupuesto.<br>Congreso: aprobación del<br>presupuesto. | Primeros resultados en un año.                                |
| • Fortalecer ingresos: IVA,<br>ISR                                                                                | Habilita al gobierno para gasto<br>focalizado en políticas<br>prioritarias.                                                           | Ejecutivo: recaudación<br>eficiente, diseño de reforma.<br>Congreso: aprobación.                   | Primeros resultados en un año.                                |
| • Combatir la corrupción:<br>refundar la Contraloría                                                              | Eficiencia en el gasto público.                                                                                                       | Congreso.                                                                                          | Primeros resultados en un año.                                |
| <b>Turismo (cultura) como<br/>política articuladora</b>                                                           | Mayor inversión, empleo.<br>Inclusión social. Conservación<br>ambiental.                                                              | Ejecutivo, Legislativo (cambio a<br>Ley Inguat).                                                   | Política de 10-15 años.<br>Primeros resultados en 3 años.     |

### C. Subsistema ecológico-ambiental

| <b>Política pública</b>                                                                     | <b>Impacto</b>                                                                                                               | <b>Actores</b>                                          | <b>Tiempo</b>                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>Aumentar gasto en protección ambiental</b>                                               | Revertir y eliminar procesos destructivos y contaminantes que inciden en la vegetación, las tierras, el agua y la atmósfera. | Ejecutivo (MARN, MinFin), con apoyo de las comunidades. | Programa de 10 años.                                  |
| <b>Reordenar la institucionalidad</b>                                                       | Eficiencia en el gasto público. Eficacia en aplicación de normas ambientales. Preservación del medio.                        | Ejecutivo y Legislativo.                                | Cinco años.                                           |
| <b>Pautas y esquemas de gestión de agua y recursos hídricos</b>                             | Desarrollo comunitario. Mejora nivel de vida. Propicia inversiones. Mejora productividad.                                    | Ejecutivo (MARN, MSPAS, MEM, MAGA)<br>Legislativo.      | Plan de 5-15 años. Primeros resultados al primer año. |
| <b>Recuperación de bosques y fortalecer el sistema de áreas protegidas</b>                  | Estabilizar tierras y ciclo hidrológico, resguardar biodiversidad, disminuir vulnerabilidad frente a desastres.              | Ejecutivo (MAGA, MARN).                                 | Resultados en 8-10 años.                              |
| <b>Programa de conservación y restauración de suelos</b>                                    | Restablece la capacidad productiva de extensiones de tierra. Fortalece las estrategias nacionales agroalimentarias.          | Ejecutivo (MAGA, MARN).                                 | Aplicarse 10-15 años. Primeros resultados en 2 años.  |
| <b>Reducir vulnerabilidad: revitalización de los ecosistemas (ordenamiento territorial)</b> | Defensa frente a amenazas del cambio climático.                                                                              | Ejecutivo (CONRED, MARN).                               | Programa a aplicarse permanentemente.                 |

### D. Subsistema político-institucional

| Política pública                                                                                                                                                                                                                            | Impacto                                                                                                                                                                                 | Actores                                                            | Tiempo                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>Sistema de Seguridad y Justicia:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque sistémico</li> <li>• Fortalecimiento institucional</li> <li>• Participación ciudadana</li> <li>• Sistemas de información e inteligencia</li> </ul> | Mejora coordinación y eficacia institucional. Reduce la delincuencia. Mejora calidad de vida. Aumenta la inversión. Reduce costos en seguridad y en salud. Eficiente la economía.       | Ejecutivo (Sistema Nacional de Seguridad), Legislativo y Judicial. | Programa de 10-15 años. Primeros resultados en 2 años.             |
| <b>Reforma del sistema de partidos políticos</b>                                                                                                                                                                                            | Fortalece rol de los partidos como intermediarios entre la sociedad y las políticas públicas. Fortalece al estado de derecho. Aumenta participación ciudadana. Fortalece la Democracia. | Legislativo. Partidos Políticos.                                   | Reformas a diseñar, legislar e implementar en 4 años.              |
| <b>Aumentar participación ciudadana y de gobiernos locales</b>                                                                                                                                                                              | Aumenta eficiencia y coordinación institucional. Participación ciudadana. Inclusión social.                                                                                             | Ejecutivo, Legislativo, CONADUR (COCODES, COMUDES).                | Implementar programa en 5 años. Primeros resultados al primer año. |
| <b>Alinear reforma institucional c/los demás subsistemas</b>                                                                                                                                                                                | Consolidar y fortalecer otras instituciones que contribuyen crucialmente a la eficiencia de sistemas Socio-Demográfico, Económico-Financiero y Ecológico-Ambiental.                     | Ejecutivo, Legislativo.                                            | Programa de 10-15 años.                                            |

### E. Sistema resto del mundo

| Política pública                                                                                                                                      | Impacto                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Actores                    | Tiempo                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Relaciones Exteriores: dinamizar, identificar temas clave, establecer vínculos con países emergentes ⇒ incorporarse a las tendencias mundiales</b> | Apertura de nuevos mercado: aumento de exportaciones, aumento de ingresos, mejora nivel de vida.<br>Defensa conjunta de temas comunes con grupos de países: mayor voz en foros internacionales = tratamiento más favorable al país.<br>Atracción de inversiones, turismo = aumento de ingresos, mejora nivel de vida. | Ejecutivo (MRREE, MinEco). | Diseñar e iniciar política de RR.EE. y comerciales: 2 años. Implementar permanentemente. |
| <b>Enfoque novedoso en tema narcotráfico: engloba aspectos de RR.EE. , comerciales, de seguridad regional</b>                                         | Tratamiento multilateral del problema. Eficiencia en el combate al narcotráfico. Reducción de amenazas y riesgos.                                                                                                                                                                                                     | Ejecutivo (MRREE, MinGob). | Diseñar e iniciar política: 2 años. Implementar permanentemente.                         |