

Informe de Desarrollo Humano

2001

---

GUATEMALA  
EL FINANCIAMIENTO DEL  
**DESARROLLO**  
HUMANO

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala  
Guatemala, 2001

303.44 El Financiamiento del Desarrollo Humano: cuarto informe 2001. / Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. -- Guatemala: SNU, 2001.

394 p. ; (Informe de Desarrollo Humano ; 4).

ISBN 99922-62-21-4

1. Desarrollo humano - Guatemala. 2. Estado. 3. Gasto público. 4. Modernización del Estado. 5. Pacto Fiscal. 6. Pobreza. 7. Desarrollo económico y social. 8. Política tributaria. 9. Descentralización. 10. Indicadores de desarrollo humano. I. Título.

Diseño de portada:	ZOOM Publicidad
Ilustración de portadas de capítulos:	Sergio Duarte Méndez
Diseño y diagramación:	Augusto Rodríguez / Heller-Palacios
Impresión:	Artgrafic de Guatemala

*“Porque hay tantos que buscan las coincidencias en vez de las contradicciones, que nutren las oportunidades en vez de las dudas y creen en el convencimiento en vez del escepticismo. Por ellos, muchas de las plantas del vivero de la paz, ya han encontrado sus lugares para crecer y convertirse en un denso bosque de oportunidades.”*

Lars Franklin

En memoria de nuestro amigo sincero y hombre consecuente, Lars Franklin.

# Prólogo

**E**l cuarto Informe de Desarrollo Humano, que lleva como título Guatemala: El Financiamiento del desarrollo humano, tiene como finalidad analizar cómo se financian los gastos requeridos para cubrir las diversas dimensiones del desarrollo humano de la sociedad guatemalteca. Su preparación, que al igual que en años anteriores ha contado con la colaboración de un valioso grupo de expertos y académicos guatemaltecos, ha producido importantes novedades. Se trata de un conjunto de datos inéditos que otorgan un valor adicional a este esfuerzo, sin duda de utilidad para planificadores gubernamentales, tomadores de decisiones en los ámbitos públicos y privados que se mueven en la esfera local, nacional o internacional, de académicos, periodistas, políticos, dirigentes de organizaciones sociales y, en general, para ese decisivo sector que forma la opinión pública, y que en una democracia juegan un papel primordial. Quisiéramos llamar la atención de algunos aspectos polémicos, críticos e inéditos, que aparecen en los diversos capítulos que lo forman:

- El Informe contiene una consideración del Estado guatemalteco, tema que aún no ha sido suficientemente abordado por las ciencias sociales del país. No es un debate teórico sobre el tema del poder político sino un análisis acerca de cómo se constituye y se desarrolla este principio organizador de la sociedad. El énfasis ha sido puesto en mostrar que no ha sido sino hasta muy recientemente cuando se ha empezado a abordar el tema social, el problema de las desigualdades y la atención de los desafíos del desarrollo humano. La debilidad fiscal del Estado guatemalteco es un elemento central de las limitaciones que se enfrentan para dar respuesta a estas necesidades. Por ello, este tema constituye en un eje trasversal sobre el que se funda el Informe.
- La sociedad guatemalteca sigue teniendo enormes dificultades para alcanzar consensos sobre proyectos que son estratégicos para el desarrollo de la nación. Esta situación se destaca en el Informe cuando ofrece una panorámica global del proceso que llevó a la firma del Pacto Fiscal. A la vez, se destaca la importancia que sigue teniendo el Pacto Fiscal, como una plataforma de consenso y acuerdos mínimos de la sociedad, para la construcción de un Estado que cuente con suficientes recursos para actuar a favor del desarrollo humano.
- La situación del desarrollo humano en Guatemala puede percibirse con mayor claridad cuando se manifiesta en situaciones concretas y no en estadísticas globales. En este sentido,

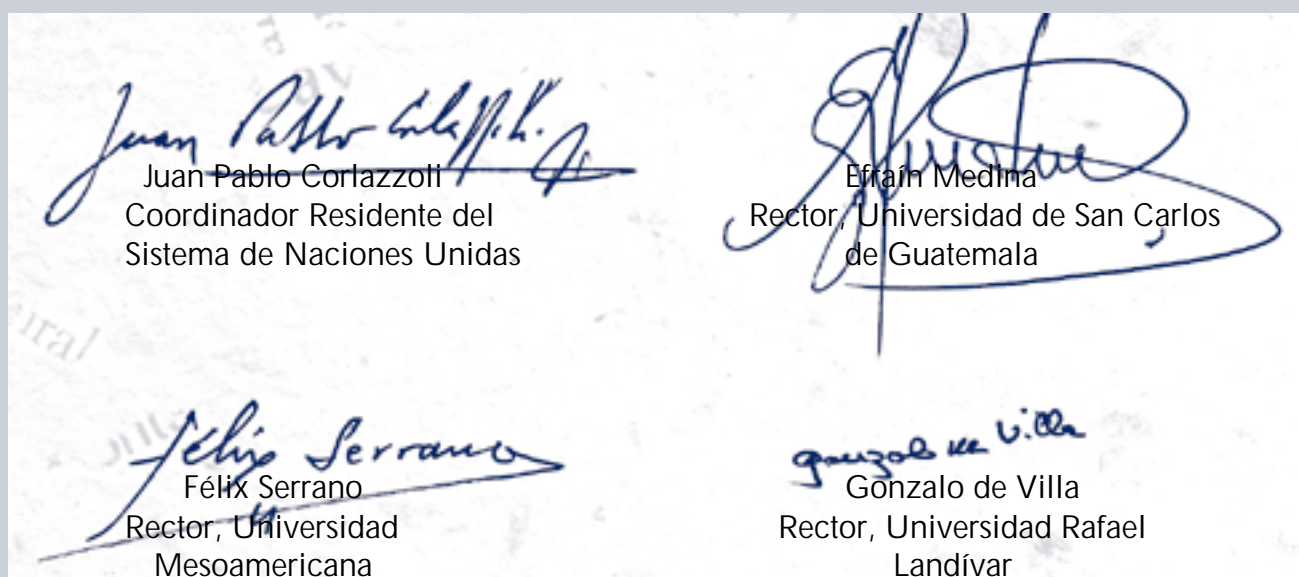
los datos sobre desarrollo humano y pobreza para cada municipio que se presentan en el Informe constituyen un diagnóstico más preciso de la realidad nacional. Se espera que esta información pueda contribuir a una mayor participación de las comunidades en la formulación, implementación y seguimiento de proyectos y programas que se ejecutan a nivel local.

- Una novedad importante del Informe es que no sólo se analiza el gasto público en desarrollo humano. Con ayuda de la Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares (1998/1999) se examina con detalle el gasto privado en este campo. Es decir, se determina lo que invierten los hogares guatemaltecos, ricos y pobres, en los satisfactores básicos: educación, vivienda, agua y saneamiento y salud. Es ésta la primera vez que sale a la luz pública el detalle de cómo se ejecuta este gasto social de origen privado. Los hogares guatemaltecos invierten en estos servicios en forma desigual, pues son los de menos ingresos los que hacen el mayor esfuerzo económico para satisfacer medianamente sus necesidades, ante la ausencia de una acción efectiva del Estado.
- Se destaca además otro hecho conocido pero hasta ahora poco analizado: las mujeres desempeñan un papel determinante en el financiamiento y el logro del desarrollo humano de la población. Los hogares encabezados por mujeres invierten una mayor proporción de sus ingresos en mejorar la calidad de la vivienda, en infraestructura básica de servicios (agua y saneamiento) y en servicios educativos y de salud. Y esto, a pesar de contar, en promedio, con ingresos más bajos de los percibidos por los hogares con jefatura masculina. Por otra parte, las mujeres son también, con su trabajo doméstico, las principales agentes de transformación de los ingresos en satisfactores básicos de vida dentro de los hogares. Esta modalidad de trabajo, que permanece “invisible” en los análisis económicos, no ha sido justipreciado como un factor en el financiamiento del desarrollo humano.
- El Informe también analiza el gasto público dirigido a atender cuatro dimensiones que le dan dignidad a la vida: la educación, la salud, la vivienda, y el acceso a agua potable y a la disposición de excretas. Los datos ponen de manifiesto que a partir de los Acuerdos Paz se produce cierta tendencia a la consolidación del gasto en educación y salud, en contraste con sus fluctuaciones en el pasado. No obstante, también se evidencia la gran vulnerabilidad del gasto público en agua y saneamiento y, especialmente, en vivienda.
- La transparencia del gasto público, uno de los principales objetivos del Pacto Fiscal, es también un tema que se analiza en el Informe. Resaltan las iniciativas internacionales en este tema, así como la existencia de cierta institucionalidad nacional que puede servir para reforzarla en Guatemala.
- Resulta esperanzador el aumento de los ingresos tributarios a partir de 1996, lo cual pareciera darle una base más sostenible al gasto en desarrollo humano y aleja la ame-

naza recurrente del ajuste fiscal por la vía de reducir el gasto social. La posibilidad de convenir pautas de largo plazo, tanto para los ingresos como para el gasto público, ha sido uno de los resultados del Pacto Fiscal. Este constituye una auténtica Constitución Fiscal, que fija los principios y compromisos de la política fiscal a mediano y largo plazo. No es aventurado afirmar que el Pacto Fiscal puede erigirse en uno de los pilares para la construcción del Estado guatemalteco del futuro.

Como en años anteriores, se tiene la aspiración de que este esfuerzo sea de utilidad para sus destinatarios. Para garantizar que esa finalidad pueda cumplirse satisfactoriamente, es necesario realizar nuevos y adicionales esfuerzos de difusión, para que el Informe llegue, en efecto, a manos de quienes esta información es útil porque puede ser aprovechada en su trabajo diario. Con ese ánimo de servicio público entregamos esta nueva edición a la sociedad guatemalteca.

Guatemala de la Asunción, 27 de Noviembre de 2001





## EQUIPO RESPONSABLE DE LA PREPARACIÓN DEL INFORME

### GUATEMALA: EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO

El Consejo Directivo, en consulta con el Consejo Asesor del Informe de Desarrollo Humano, se ha encargado de tomar todas las iniciativas para la preparación del Informe Nacional que corresponde al año 2001. El Consejo se ha reunido de manera periódica y ha dado la orientación general, aprobado el nombramiento de los consultores, de sus informes, de los capítulos y de la versión final del Informe. Ha sido un trabajo particularmente arduo. El Consejo Directivo está formado por Jacqueline de León, Decana de la Facultad de Educación de la Universidad del Valle de Guatemala; Carla Villagrán, Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar; Aníbal Martínez, Director General de la Coordinadora General de Planificación de la Universidad de San Carlos; Ricardo Stein, Director Ejecutivo de la Fundación Soros; Juan Alberto Fuentes Knight, Coordinador del Informe, y Edelberto Torres-Rivas, Consultor. Los miembros del Consejo Directivo participan con base en sus méritos académicos, a título personal y por ello, sin necesariamente reflejar las posiciones de las instituciones en las que trabajan.

En la preparación del Informe se tuvo la valiosa colaboración de los siguientes consultores: Alfredo Anckermann, Edgar Barillas, Carlos Barreda, Maynor Cabrera, María Castro, Fabio Durán-Valverde, Pamela Z. Escobar, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada del Brasil, José Larios, Estuardo Morán, Rubén Nájera, Irene Palma, Jesús Puente, Elizabeth Quiroa, Carolina Roca, Pablo Rodas, María Rodríguez, Eduardo Ruata, Alexander Segovia, Ana Sojo, Ricardo Valladares y Claudia Vinay. También participaron con responsabilidades especiales de asesoría Karin Slowing Umaña y Mario Alfredo Salguero. Brindaron ayuda técnica Iliana Peña de Barrientos, Fred Clark, Teresa Coello, Marily Osoy, Gustavo Arriola y Verónica de Mancilla. Editó el informe Gustavo Berganza. En la preparación final del documento participaron Juan Alberto Fuentes, Edelberto Torres-Rivas y Karin Slowing Umaña.



# Presentación

**E**l Consejo Directivo del proyecto del Informe de Desarrollo Humano ha sido constituido para dirigir la preparación general del mismo, que como en oportunidades anteriores, incluye responsabilidades diversas como aprobar la selección temática del Informe y su desagregación en capítulos; identificar y aprobar el nombramiento de los expertos consultores y sus correspondientes términos de referencia; organizar y participar en los talleres de discusión de los documentos de consultoría y sugerir cambios; conocer, modificar y aprobar las versiones finales de los capítulos que componen el Informe.

Para que este largo y complejo proceso de trabajo pueda ser realizado satisfactoriamente, el Consejo Directivo cuenta ya con una amplia experiencia resultado de la preparación de los tres Informes anteriores. El tema del presente informe, Guatemala: El Financiamiento del Desarrollo Humano, ha dado ocasión para que se aborden por vez primera nuevos aspectos de la realidad guatemalteca. Son de particular interés por su naturaleza polémica y crítica algunos temas como el de la dimensión fiscal, que aparece considerada como un punto crucial que todo Estado debe resolver para atender, entre otros aspectos, lo relativo a las necesidades básicas de la población; el papel del Estado y su desarrollo institucional, vinculado al cumplimiento de sus funciones sociales; los aspectos del gasto privado en la satisfacción de necesidades básicas para el desarrollo humano; el papel determinante de las inversiones financieras y las contribuciones no cuantificadas que hacen las mujeres para el logro de este objetivo.

Como en oportunidades anteriores, el Informe es, sobre todo, el resultado de un trabajo colectivo, una cooperación múltiple concretada en la realización de más de doce talleres de trabajo y de la participación voluntaria y muy calificada de cerca de doscientos especialistas. Queremos destacar que es este un esfuerzo plural de colaboración intelectual y técnica que hace posible elevar la calidad de los documentos de consultoría, que son insumos para la preparación del Informe. En esta oportunidad, se contó con valiosas contribuciones especializadas, y se utilizó de manera nueva, en una óptica distinta, los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (1998/99).

El Consejo Directivo se propone realizar de manera más creativa y original la difusión del Informe Guatemala: El Financiamiento del Desarrollo Humano. El propósito es hacerlo llegar no sólo a los especialistas, al mundo académico, a los organismos gubernamentales, políticos y empresariales, a la cooperación internacional, sino a un público más amplio, el mundo complejo y múltiple que surge desde la sociedad civil y que desde ahí puede influir en la vida pública, en las decisiones del Estado. Es esta la finalidad que debe ser satisfecha para que este esfuerzo se vea plenamente recompensado.

Guatemala de la Asunción, 27 de Noviembre de 2001



# Reconocimientos

**E**ste Informe requiere para su preparación, a lo largo de las diversas etapas, de la colaboración decidida de importantes grupos de personas e instituciones. Es un esfuerzo que toma tiempo y exige la contribución intelectual de expertos en los diversos temas que dan contenido a este documento. El Consejo Directivo convocó, en primer lugar, a un grupo de especialistas que contribuyó a preparar los términos de referencia de los temas escogidos, y que sirvieron posteriormente para contratar a los expertos correspondientes. Los documentos de consultoría preparados por estos expertos fueron luego objeto de debate en talleres especializados, a los cuales se invitó a personas destacadas por su experiencia y conocimiento, y que permitieron mejorar la calidad de tales documentos. Se realizaron 11 talleres, donde participaron 202 personas. La asistencia voluntaria, puntual y entusiasta de quienes aceptaron esta convocatoria convierte la preparación de este Informe en un valioso ejercicio colectivo, en una forma avanzada de cooperación entre funcionarios nacionales e internacionales, académicos de las diversas universidades, expertos de otras instituciones y otras personas que asistieron a título individual. Es esta la oportunidad de expresarles reconocimiento y gratitud a todos ellos. Es evidente que sin esta modalidad de trabajo y sin contar con la crítica oportuna y constructiva de todos a quienes se menciona a continuación, este Informe Guatemala: El financiamiento del Desarrollo Humano no habría podido producirse: María del Carmen Aceña, Eduardo Acuña, German Aguilar, Pablo Alarcón Rodas, Manuel Aldana, Caryl Alonso, Rashid Alquijay, Felix Alvarado, Max Alvarez S., Hugo Rafael Alvarez, Luis Fernando Andrade, Luis Octavio Angel, Maximiliano Araujo, Juan Pablo Arroyave, Luis Arroyo C., Carlos Alberto Barreda, Virginia Barrios, José Guillermo Barrios, Roberto Barrios Castillo, Carlos Becerra, Hugo Beteta, María Isabel Bonilla, Cesar Bustamante Arauz, Norma Cabrera, Gustavo Campos, Medarda Castro, María C. Castro, Víctor M. Castro Sosa, Celso Chaclán, Silvia Charpetier, Mario Chocoj, Freddy Cifuentes, Demetrio Cojtí, Reyna de Contreras, Abel Cruz, Hugo Rolando Cuyán, Mayra de La Garza, Hugo Leonel De León, Ofelia De León, Jepzer Feliciano Díaz, Julián Duarte, Lorena de Dunn, Isabel Enríquez, Rafael Esquivel, Hugo Roberto Estrada, Marco R. Estrada Muy, Edda Fabián, Eddie Fernández, Diere Fletcher, María Fausto, Mario Gaitán, Rosa María Gallardo, Nuria Gamboa, Miguel Garcés, Miguel Angel García, Wilfredo García, Ana Isabel Garita, Byron Garoz, Carlos Gehlert Matta, Joram Gil, Andrea Girón, Silvia Girón, Lester Homero Godínez, Scarleth Gomar, Rodolfo González Morasso, José Raúl González, Mario Aníbal González, Saúl Guerra Gutiérrez, Rogel Guerra Soria, J. Eduardo Guerra, Ana Luisa Guillén, Miguel Arturo Gutiérrez, Rafael Haeussler, Alma Irene Hernández, Jorge Hernández Monzón, Jorge Maynor Hernández, Anaí Herrera, Jorge Ernesto Herrera, Ericka Jacobo, Caitlin Jones, Takakiyo Koizumi, Luis Alberto Lara, María Galo de Lara, Jorge Lavarreda, Cantón Lee, Sigfrido Lee, Zoel Leonardo, Oscar Liendo, Juan Carlos Linares, Luis Linares López, Yolanda López, Ricardo López, Baudilio López, Pilar Serrano de López, Mynor Maldonado, Carlos Mancilla Chúa, Carla Manuel, Thomas Manz, Roberto Marengo, Manfredo Marroquín, Gustavo A. Martínez,

Juan Carlos Martínez, Leticia Martínez, José P. Mata, Hisashi Matsui, Jorge Matute, Douglas Mazariegos, Abelardo Medina, Efraín Medina, Bayardo Mejía, Pluvio Mejicanos, Edgar R. Méndez, Manuel Menjivar, Jorge Menaldo, Lucrecia Méndez, Primina de Mendizabal, Carlos Mendoza, Francisco Mendoza, Iván Mendoza, Carlos E. Menéndez, Manuel Menjívar, Ana de Molina, Hilda Leal de Molina, Rosario Molinero, Mario Arturo Morales Santos, Carlos Morales, Fausto Navarro, Diana Freire de Nave, Arnoldo Noriega, Patricia O´Connor, Lesbia Ortiz, María Elena Ortíz, Antonio Ovalle, Mayra Palencia, Irma Palma, Gladys Pappa, José Francisco Paz, Lucrecia Peinado, Humberto Pérez, Rubén Pérez Oliva, Demetrio Pérez Ordoñez, José Antonio Pérez, Rodrigo Pérez, Maddalena Pezzoti, Juan Pablo Pica, Francisco Pineda, Paulina Pineda Aldana, Mario Pivaral, Armando Poitevin, Juan Polo Huacacolgui, Blanca Prado, Carlos Fabián Pressacco, Elizabeth Quiroa, Julia Richards, Nancy Robinsón, Erick Roma, Wilson Romero, Raúl Rosende, Dora Regina Ruano, María Silvia de Sajché, Alejandro Samayoa, César Augusto Samayoa, Carlos Sánchez Flamenco, Angel Sánchez, Miguel Santa Cruz, Amparo Santiago, Carlos Secaira, César Augusto Sinay, Orlando Sipán, Silvia Solórzano, Carlos Raúl Sosa, Mario E. Sosa Velásquez, Ramón Tejeiro, Braulia Thillet, Irma Luz Toledo Peñate, Jacqueline Torres, Jean Marie Tromme, Isabel Tum Canto, Corice Van Ulieb, Leticia Urizar Urizar, Carlos Valle, Otto Valle, Eduardo Velásquez Carrera, Estuardo Velásquez Vásquez, Iris Villegas, Miguel Von Hoegen, William Wiseman, Olga Xicará, Tamahi Yamauchi, Javier Yrayola, Daniel Zea, Raquel Zelaya. También se quiere dejar constancia de la colaboración prestada en forma de observaciones, comentarios y aporte documental que hicieron los representantes y funcionarios de las instituciones que forman el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.

Se agradece el aporte financiero del Gobierno de Suecia, a través de su agencia de cooperación ASDI, y de la Fundación SOROS, contribuciones que han permitido la elaboración de este Informe. La Fundación Friedrich Ebert también contribuyó al financiamiento del estudio sobre la Seguridad Social. De igual forma se agradece a las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, y especialmente al Banco Mundial, CEPAL, FNUAP, OIM, PNUD y UNESCO, que han contribuido con recursos para cubrir varios temas. Asimismo, se reconoce la asistencia técnica y financiera ofrecida por UNIFEM, que facilitó el análisis de los aspectos abordados por este Informe desde la perspectiva de género, con un enfoque de equidad de oportunidades entre mujeres y hombres. También se agradece especialmente el apoyo de Neal Walker, quien en su calidad de Representante Interino del PNUD participó en el Consejo Asesor, contribuyendo en todo momento a la marcha de los trabajos del Informe Nacional de Desarrollo Humano.

Fue particularmente decisiva la asistencia técnica de diversas instituciones gubernamentales, especialmente del Instituto Nacional de Estadística, así como de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, que accedieron a compartir información y experiencias. También se recibió consejo y cooperación de diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil, como CONADEGUA.

Se agradece a las universidades y a sus centros regionales por su apoyo y contribución en la difusión de este Informe en el interior del país. Las universidades que participan en este esfuerzo incluyen a la Universidad Del Valle de Guatemala, Universidad Mariano Gálvez, Universidad Galileo, Universidad Mesoamericana, Universidad Rafael Landívar y Universidad de San Carlos de Guatemala.

# Índice

Prólogo	VII
Presentación	XIII
Reconocimientos	XV
Listado de cuadros	XVIX
Listado de gráficas	XXIII
RESUMEN EJECUTIVO	XXVII
CAPÍTULO 1	
Rasgos históricos del Estado en Guatemala	1
1. El Estado liberal-oligárquico	3
2. El gobierno de Manuel Estrada Cabrera	5
3. La década de transición modernizadora	13
4. El gobierno de Jorge Ubico	17
5. La ruptura de 1945: hacia la construcción de un Estado moderno	19
CAPÍTULO 2	
La modernización del Estado y los Acuerdos de Paz	23
1. El Estado en Guatemala	25
2. ¿Por qué modernizar el Estado?	26
3. Los avances en la búsqueda de la equidad de género	35
4. El ambiente para la modernización del Estado	37
CAPÍTULO 3	
La suscripción del Pacto Fiscal	39
1. La Política Fiscal en los Acuerdos de Paz	41
2. Origen y Antecedentes del Proceso de Pacto Fiscal	42
3. Del éxito de la concertación a las dificultades de aplicarlo	47
CAPÍTULO 4	
Pobreza, desigualdad y Desarrollo Humano en Guatemala	55
1. El índice de desarrollo humano	57
2. Perspectivas de la pobreza en Guatemala	64
3. Mercado de trabajo y pobreza en Guatemala	78
4. Escenarios de reducción de la pobreza extrema	90
5. Síntesis de los resultados de la simulación	96
CAPÍTULO 5	
El gasto de los hogares en Desarrollo Humano	97
1. Ingresos y gastos de los hogares guatemaltecos	100
2. El gasto de los hogares en desarrollo humano	101

3. La inversión “invisible” de los hogares en desarrollo humano: el trabajo doméstico de las mujeres	123
CAPÍTULO 6	
El gasto público en Desarrollo Humano	125
1. Gasto social y gasto en desarrollo humano	127
2. Los fondos sociales	132
3. El gasto público en educación	134
4. El gasto público en salud	142
5. Agua y saneamiento	148
6. La vivienda	151
7. La perspectiva de género en el gasto público	154
CAPÍTULO 7	
La política tributaria en Guatemala	157
1. El sistema tributario y sus características históricas	159
2. La política tributaria en el año del Pacto Fiscal	173
CAPÍTULO 8	
La descentralización Fiscal Municipal	179
1. Marco legal para la descentralización fiscal municipal	182
2. Las fuentes de ingreso para los municipios	182
3. Las municipalidades y su grado real de autonomía financiera	187
4. La influencia del Gobierno central en la inversión en los municipios	192
5. Los egresos municipales y las limitaciones para la fiscalización del uso de los recursos	192
CAPÍTULO 9	
La transparencia y el Desarrollo Humano	195
1. La transparencia y el desarrollo humano	197
2. Organismos de la transparencia en Guatemala	200
3. Iniciativas de transparencia contenidas en el Pacto Fiscal	205
4. La visión internacional sobre la transparencia en Guatemala	206
CAPÍTULO 10	
El Estado guatemalteco del futuro	209
1. El Estado fuerte en una sociedad moderna	211
2. El comienzo de la reforma estatal y la Constitución de 1985	212
3. 1996: El Estado que esbozan los Acuerdos de Paz	213
4. Pacto Fiscal y el Estado fuerte	217
Listado de siglas y abreviaturas	221
Bibliografía	225
Anexo Temático: La Situación Financiera del IGSS	A 1
Anexo Estadístico	A 15
Anexo Metodológico	A 111

# Listado de cuadros

## CAPÍTULO 1

Cuadro No. 1	Presupuesto General de Gastos de la Nación	7
Cuadro No. 2	Movimiento de la Hacienda Pública	9
Cuadro No. 3	Población analfabeta	10
Cuadro No. 4	Estructura de los ingresos del Estado	14
Cuadro No. 5	Número de escuelas, alumnos y maestros	16
Cuadro No. 6	Presupuesto General durante el régimen de Ubico	18
Cuadro No. 7	Estructura tributaria	20
Cuadro No. 8	Carga tributaria en distintos países	21

## CAPÍTULO 2

Cuadro No. 1	Población cubierta con servicios básicos en el primer nivel del SIAS	32
--------------	--	----

## CAPÍTULO 4

Cuadro No. 1	Índice de Desarrollo Humano por componente y región	59
Cuadro No. 2	Índice de desarrollo humano por departamento	59
Cuadro No. 3	Proporción de municipios por departamento según nivel de IDH	61
Cuadro No. 4	Municipios con bajo índice de desarrollo humano	63
Cuadro No. 5	Ventajas en la utilización de los distintos métodos de medición de pobreza	66
Cuadro No. 6	Concentración de los ingresos por grupo de población	77
Cuadro No. 7	Evolución de la población económicamente activa, en edad de trabajar, ocupada y desempleo	78
Cuadro No. 8	Evolución de los indicadores del mercado laboral por grupos sociales	80
Cuadro No. 9	Evolución de los indicadores del mercado laboral por grupos sociales	86
Cuadro No. 10	Evolución de la calidad del trabajador	89
Cuadro No. 11	Escenarios para la reducción de la pobreza extrema	94
Cuadro No. 12	<i>Escenario C</i> Reducción de desigualdad en 9% y crecimiento del ingreso en 11%	95

Cuadro No. 13	<i>Escenario D</i> Reducción de desigualdad en 10% y crecimiento del ingreso en 7%	96
CAPÍTULO 5		
Cuadro No.1	Gasto de hogares en educación por decil de ingreso	105
Cuadro No. 2	Gasto promedio en salud por decil de ingreso y grupo étnico	112
Cuadro No. 3	Hogares conectados a un sistema de distribución de agua	113
Cuadro No. 4	Hogares conectados a sistema de drenajes	113
Cuadro No. 5	Régimen de tenencia de vivienda	120
Cuadro 6	Tipo de vivienda	120
CAPÍTULO 6		
Cuadro No. 1	Gasto público sectorial y metas presupuestarias de los Acuerdos de Paz	129
Cuadro No. 2	Sectores sociales y Defensa	131
Cuadro No. 3	Fondos sociales	134
Cuadro No. 4	Gasto por programas y categorías equivalentes a programa del Ministerio de Educación	136
Cuadro No. 5	Sistema educativo nacional	138
Cuadro No. 6	PRONADE	140
Cuadro No. 7	Indicadores de educación del sector público oficial	140
Cuadro No. 8	Estimación de la incidencia del gasto público en educación	141
Cuadro No. 9	Gasto por programas y categorías equivalentes a programa del MSPAS	145
Cuadro No. 10	Gasto por programas del IGSS	145
Cuadro No. 11	Indicadores de salud	146
Cuadro No. 12	Población atendida en las unidades del MSPAS	147
Cuadro No. 13	Gasto público destinado al sector agua y saneamiento	150
Cuadro No. 14	Indicadores de agua y saneamiento	151
Cuadro No. 15	Gasto público destinado al sector vivienda	153
Cuadro No. 16	Indicadores de vivienda	153
Cuadro No. 17	Gasto asignado para mujeres	155
CAPÍTULO 7		
Cuadro No. 1	Reformas Tributarias	161
Cuadro No. 2	Exenciones y deducciones tributarias	164
Cuadro No. 3	Indicadores de Evolución del ISR	168
Cuadro No. 4	Indicadores de evolución del IVA	170
Cuadro No. 5	Evolución de los derechos arancelarios sobre importaciones	172
Cuadro No. 6	Evolución de los principales impuestos específicos al consumo	173
Cuadro No. 7	Variables macroeconómicas	173

Cuadro No. 8	Las medidas tributarias adoptadas	174
Cuadro No. 9	Comparación de la recaudación tributaria	178
CAPÍTULO 8		
Cuadro No. 1	Contribución por mejoras	184
Cuadro No. 2	Ingresos propios y participación de las contribuciones por mejoras	190
Cuadro No. 3	Distribución del gasto municipal	193
CAPÍTULO 9		
Cuadro No. 1	Efectos de la opacidad en el costo de capital	208

# Listado de gráficas

## CAPÍTULO 1

Gráfica 1	Carga tributaria como porcentaje del PIB	6
Gráfica 2	Proporción del Presupuesto de Gastos del Estado	15
Gráfica 3	Proporción de población beneficiada	17

## CAPÍTULO 2

Gráfica 1	Carga tributaria	30
-----------	------------------	----

## CAPÍTULO 4

Gráfica 1	Índice de desarrollo humano por departamento	58
Gráfica 2	Índice de desarrollo humano, por municipio	60
Gráfica 3	Indicadores de desarrollo humano en los municipios del nivel 4	61
Gráfica 4	Pobreza general por municipio	62
Gráfica 5	Estimaciones de pobreza general y extrema	67
Gráfica 6	Distribución de la población pobre y no pobre	68
Gráfica 7	Población no pobre y pobre	69
Gráfica 8	Distribución de la población pobre y no pobre según grupo de edad	69
Gráfica 9	Nivel de escolaridad en población pobre y no pobre	71
Gráfica 10	Ramas de actividad predominantes en población pobre y no pobre	72
Gráfica 11	Tamaño de hogares pobres y no pobres y número de perceptores	72
Gráfica 12	Servicios básicos en hogares pobres y no pobres	73
Gráfica 13	Proporción de hogares pobres y no pobres	74
Gráfica 14	Concentración de los ingresos	75
Gráfica 15	Curva de distribución de ingresos	76
Gráfica 16	Tasa de participación femenina	79
Gráfica 17	Tasa de subempleo según género, grupo étnico y área	81
Gráfica 18	Sensibilidad de la pobreza al crecimiento del ingreso y a la reducción de la desigualdad	94

## CAPÍTULO 5

Gráfica 1	Distribución del gasto de los hogares	100
Gráfica 2	Gastos de los hogares como proporción del ingreso total	101
Gráfica 3	Participación de los hogares en el gasto en educación	102
Gráfica 4	Asistencia a un centro de enseñanza primaria privada o pública	103
Gráfica 5	Inasistencia escolar por sexo y etnia	104
Gráfica 6	Gasto en educación	105
Gráfica 7	Gasto de hogares en materiales educativos	106
Gráfica 8	Gasto de los hogares en servicios educativos	107
Gráfica 9	Gasto en educación superior pública	108
Gráfica 10	Gasto de hogares en salud por tipo de gasto	109
Gráfica 11	Gastos en salud	110
Gráfica 12	Participación del decil de más altos ingresos en el gasto total en salud	110
Gráfica 13	Gasto promedio mensual en salud	111
Gráfica 14	Fuente de abastecimiento de agua en hogares	115
Gráfica 15	Medio de disposición de Excretas en hogares	115
Gráfica 16	Gasto en agua y saneamiento	116
Gráfica 17	Gasto en agua y saneamiento por decil de ingreso y grupo	116
Gráfica 18	Gasto en agua y saneamiento por decil de ingreso y sexo	117
Gráfica 19	Proporción de hogares que amortizan o alquilan	119
Gráfica 20	Decil 10: distribución del ingreso de los hogares	122
Gráfica 21	Distribución por décimas de centil del ingreso de los hogares	122

## CAPÍTULO 6

Gráfica 1	Gasto público destinado a los sectores sociales	127
Gráfica 2	Gasto público destinado a los sectores sociales	128
Gráfica 3	Proporción del presupuesto de gastos del Estado	130
Gráfica 4	Gasto público destinado al sector educación	135
Gráfica 5	Gasto público destinado al sector educación, por tipo de gasto	135
Gráfica 6	Gasto público destinado al sector educación, por institución	136
Gráfica 7	Distribución de estudiantes por nivel, según sector	139
Gráfica 8	Distribución del gasto de los hogares y el gasto público en educación	142
Gráfica 9	Gasto público destinado al sector salud	143
Gráfica 10	Gasto público destinado al sector salud	143
Gráfica 11	Gasto público destinado al sector salud, por institución	144
Gráfica 12	IVS/IGSS: Evolución de los ingresos y gastos reales	147
Gráfica 13	IVS: Costo proyectado sobre la planilla	148
Gráfica 14	Gasto público destinado al sector agua y saneamiento	149
Gráfica 15	Gasto público destinado al sector agua y saneamiento	150
Gráfica 16	Gasto público destinado al sector vivienda	152

## CAPÍTULO 7

Gráfica 1	Carga tributaria en América Latina	159
Gráfica 2	Carga tributaria y déficit fiscal	160
Gráfica 3	Estructura Tributaria	162
Gráfica 4	Carga tributaria por Decil de los hogares	163
Gráfica 5	Evolución del ISR e Impuestos Temporales	169
Gráfica 6	Productividad del IVA en América Latina	171
Gráfica 7	Recaudación de aranceles a la importación	172

## CAPÍTULO 8

Gráfica 1	Composición del ingreso de las municipalidades	183
Gráfica 2	Proporción del ingreso total de las municipalidades	185
Gráfica 3	Índice medio de autonomía fiscal municipal por departamento	189
Gráfica 4	Promedio de los ingresos totales de las municipalidades	191



# Resumen ejecutivo

## 1. Rasgos históricos del Estado en Guatemala

**H**eredera del poder colonial español, la República no introdujo en el Estado sino iniciales cambios parciales y generalmente orientados al proyecto de fortalecer una visión autoritaria del poder. Así, el perfil liberal del Estado, con el que comienza el Siglo XX, revela una orientación oligárquica que mantiene hasta 1944. Es decir, es parte de una estructura de poder que acentúa su dimensión coactiva, y cuyo propósito es guardar a cualquier precio el orden político interno y asegurar una oferta disciplinada de la mano de obra indígena, vital para los cultivos de exportación.

Este perfil del Estado se reflejó en ciertas peculiaridades de su base financiera. En primer lugar, y no obstante cierta modernización inicial de la administración tributaria, reflejada en la sustitución del colonial Consulado de Comercio por un Ministerio de Hacienda en 1872, durante la primera mitad del siglo XX se mantuvo una estructura tributaria centrada en la aplicación de impuestos al consumo y a las importaciones. La relativa debilidad de los impuestos aplicados a las exportaciones y a los ingresos –el impuesto sobre la renta solamente se comenzó a aplicar a partir de 1963- le dio un sesgo regresivo al sistema tributario, al castigar en mayor proporción a los ingresos de los pobres que a aquéllos de los estratos de mayor riqueza.

En segundo término, los reducidos ingresos tributarios con que contaba el Estado se tradujeron en un gasto social sumamente restringido, con la excepción de algunos años durante la década de 1920 y del período 1944-54, cuando el gasto en defensa dejó de ser superior al gasto en educación. La debilidad del gasto público social también se manifiesta en una tercera característica de las finanzas de Guatemala en este período, y que volvió a estar presente posteriormente: con excepción del período de caos financiero que existió durante el régimen de Estrada Cabrera, tendió a prevalecer una visión muy ortodoxa de mantener un déficit fiscal mínimo que se alcanzaba realizando ajustes por la vía de la reducción del gasto público social.

Los cambios de la política fiscal coincidieron con reformas institucionales importantes. Así, en la década que va de 1921 a 1930 hubo una apertura que favoreció la participación ciudadana, y hubo un fortalecimiento –aunque precario- de las políticas sociales. Durante la misma década fue creado el quetzal (que surgió con paridad al dólar), poniendo así fin a la anarquía monetaria y permitiéndole al Estado finalmente dirigir las políticas monetaria y crediticia a través del Banco Central. Entre 1944 y 1954 el gasto en educación dejó de ser menor al gasto militar, y se introdujeron nuevos cambios tales con la creación de instituciones modernas como el Ministerio y los Tribunales de Trabajo, Salud y seguridad social (IGSS), ampliación de la Corte Suprema de Justicia y de los sistemas hospitalario y educativo, y la creación de Bancos de Fomento y empresas descentralizadas. Después de 1955 se debilitaron las políticas sociales pero no perdieron su importancia. Además, el Estado se hizo cargo de obras de infraestructura y de responsabilidades

adicionales a tono con una nueva estrategia de desarrollo basada en el crecimiento de exportaciones de bienes primarios (café, banano, algodón, azúcar y carne) y en la sustitución de importaciones industriales. Creció la burocracia, aparecieron las instituciones de planificación, y se crearon varios entes descentralizados.

Sin embargo, a pesar de hondas transformaciones económicas y sociales entre 1955 y los inicios de la década de 1980, no hubo cambios equivalentes en el plano político, en el que se mantuvo un sistema autoritario, poco favorable a la participación, y que no propició que el crecimiento económico contribuyera a impulsar el desarrollo humano. Asociado a este proceso de represión y de creciente conflicto interno se profesionalizó el Ejército, que surgió como una de las instituciones más modernas del Estado. Durante este período se mantuvo un mayor gasto en educación que en defensa, pero esta tendencia se vio interrumpida durante la primera década de 1980, con la intensificación de la campaña contrainsurgente. El gasto público social experimentó solo pequeños incrementos, financiados principalmente por la vía del endeudamiento externo, ya que la carga tributaria se mantuvo constante, sin superar la barrera del 8%.

## ***2. La modernización del Estado y los Acuerdos de Paz***

Con el fin del conflicto armado y el advenimiento de los procesos democráticos se empezó a plantear en la escena pública el tema de la modernización del Estado. La Constitución de 1985 introdujo algunos cambios institucionales con efectos políticos importantes al crear la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y la Oficina del Procurador General de los Derechos Humanos. Constituye una medida de modernización del sistema judicial el nuevo Código de Procedimientos Penales y otra concepción en el manejo para probar, juzgar y castigar. Vinculado a los cambios políticos también está el papel del Fiscal General de la República, como Jefe del Ministerio Público, el Procurador General de la Nación. Forman parte de los cambios en el ámbito político las nuevas funciones de la Vicepresidencia de la República, la creación de los Consejos de Desarrollo y la asignación constitucional de recursos presupuestarios para los municipios.

La preocupación por introducir reformas en el Estado fue planteada de manera expresa con ocasión de los Acuerdos de Paz. Como parte de ello se han impulsado un conjunto de leyes que tienen que ver con el funcionamiento del poder ejecutivo y legislativo, además de favorecer una mayor participación y descentralización. También ha significado la creación de nuevas instituciones, incluyendo la constitución de la Policía Nacional Civil como un cuerpo desmilitarizado, y de la Superintendencia de Administración Tributaria como entidad responsable de modernizar el control y la percepción de impuestos. No todas las reformas se han originado en cambios de la Constitución o de los Acuerdos de Paz. Otras han provenido del convencimiento de algunos gobiernos de la necesidad de fortalecer las fuerzas de mercado e introducir mayores elementos de competencia y desconcentración en el ámbito de las políticas y acciones públicas. Incluyen políticas de desconcentración del poder ejecutivo, especialmente en el área de salud –reflejado en el SIAS- y en educación –PRONADE-. Congruente con esta visión la política económica ha estado orientada a convertir al Estado más en un facilitador que en un prestador directo de servicios o productor de bienes. En la redefinición del papel del Estado ha tendido a prevalecer la creencia de que los recursos

públicos tienen que ser mínimos y sólo suficientes para poder satisfacer las funciones básicas de mantener el orden público y para cubrir el área de los gastos sociales. En esta perspectiva de cambio, se ha aplicado una estrategia de privatización de activos públicos, limitados en importancia, salvo en el caso de la luz eléctrica y de los servicios de teléfonos.

En el ámbito de la modernización del Estado aún son varias las dimensiones importantes que están pendientes de cumplirse, todas ellas sugeridas o aceptadas en los Acuerdos de Paz. Así, el sistema judicial aún espera una profunda reorganización funcional y técnica, y están pendientes de generalizarse los cambios del Registro y el Catastro, además de aspectos substantivos de la descentralización y lo relativo al papel del Ejército en sus dimensiones claves de la inteligencia, la seguridad y el Estado Mayor Presidencial.

### ***3. La suscripción del Pacto Fiscal***

Los Acuerdos de Paz se ocuparon del tema fiscal, por un lado, por la necesidad de proveer al Estado de mayores recursos para financiar el costo de los compromisos adquiridos en los Acuerdos, y por el otro, para romper las limitaciones históricas para movilizar recursos internos y así sentar las bases de una política fiscal de mediano y largo plazo. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria recomienda elevar el gasto social y atender necesidades urgentes apoyándose en un aumento de la carga tributaria actual, de un 8% para llegar al 12% (en relación al PIB) hacia el año 2000.

A solicitud del Ejecutivo se buscó un Acuerdo de Recalendarización de la meta tributaria señalada anteriormente, acuerdo ejecutado por la Comisión de Acompañamiento (16/X/98). Como parte de este acuerdo se acordó impulsar un Pacto Fiscal, como un medio de asegurar una política fiscal de largo plazo y para alcanzar la meta del 12% hacia el 2000. El proceso de Recalendarización incluyó la creación de una Comisión Preparatoria, la preparación de una propuesta ("Hacia un Pacto fiscal en Guatemala") y la convocatoria a un Foro Nacional a fin de concertar los aspectos básicos de ese Informe. En el Foro se alcanzó un consenso sobre el contenido del Pacto, que fue suscrito el 25 de mayo de 1990 por más de 130 organizaciones. Para asegurar su cumplimiento, y con la moderación de la Comisión de Acompañamiento, se firmó el 20 de junio el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala.

El proceso descrito constituye el ejercicio de concertación más exitoso del último tiempo. La metodología empleada y las vicisitudes que se fueron superando reflejaron una voluntad de renovación y compromiso de diversas autoridades gubernamentales y especialmente de representantes del sector privado y de organizaciones sociales. Parte del éxito en llegar a acuerdos de debió al carácter integral de la propuesta –que evitó centrarse únicamente en lo tributario–, la decisión de centrarse en principios y compromisos generales, el apego a la Constitución y a los Acuerdos de Paz, y el proceso participativo de elaboración, discusión y negociación de la propuesta de Pacto Fiscal. También hubo un apoyo político importante de la Comunidad Internacional al proceso. Lamentablemente las autoridades con mayor responsabilidad de impulsar las reformas acordadas en el Pacto Fiscal y en el Acuerdo Político se resistieron a ponerlo en práctica inmediatamente después de haber sido aprobado, y posteriormente aumentó la oposición de diversos sectores para avanzar en este sentido. Se puso así de manifiesto la gran dificultad que tienen los diferentes sectores guatemaltecos para ponerse

de acuerdo, aún cuando el Pacto puede interpretarse como una auténtica Constitución Fiscal que fija principios y compromisos de mediano y largo plazo que fijan las pautas de lo que debe ser el financiamiento del Estado en el futuro.

#### **4. Desarrollo Humano en Guatemala, empleo y pobreza**

Las estimaciones del Índice de Desarrollo Humano –que integra indicadores de salud, educación e ingresos- en cada municipio pone de manifiesto la gran diversidad de situaciones existentes en el país, con los índices más altos en municipios pertenecientes a los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez, y con los más bajos en los departamentos del Norte y Occidente del país. En aquellos con bajos índices coinciden bajos niveles de educación, salud e ingresos. Al comparar estos índices con el mapa de pobreza de SEGEPLAN, que incluye estimaciones de pobreza en el nivel municipal, se observa una gran coincidencia entre los niveles de desarrollo humano y el grado de pobreza, siendo mayor la coincidencia entre los municipios en situaciones extremas.

Después de la publicación del último Informe de Desarrollo Humano se han realizado diversas estimaciones actualizadas de la pobreza en Guatemala. Las estimaciones varían de acuerdo a la metodología utilizada y según la fuente de datos tomada como referencia. En particular, existen dos metodologías: a) una que define como pobres a aquellos que tienen un consumo menor al que se requeriría para cubrir ciertas necesidades mínimas, incluyendo una nutrición adecuada, y b) otra que define como pobres a aquellos que tienen un nivel de ingreso menor a un piso que también se establece tomando en cuenta el ingreso que se requiere para cubrir necesidades básicas. Ambas metodologías presentan ventajas y desventajas, que dependen en buena parte de la disponibilidad y confiabilidad de información sobre consumo o ingreso de los hogares. Además de variaciones en las estimaciones de pobreza debido a diferentes metodologías, también pueden surgir divergencias debido al uso de diferentes fuentes de información, que en el caso de pobreza son generalmente encuestas de hogares. En Guatemala existen dos encuestas de hogares recientes: la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) de 1998-9 y la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2000. Las muestras y las preguntas difieren en cierta medida en ambos casos. Por consiguiente, cuando se comunican datos sobre la pobreza conviene hacer explícita la metodología y la fuente de información que se utiliza. Así, aunque existe cierta coincidencia en torno a las estimaciones de pobreza general, que se sitúan entre un 54.1 y un 56.7% según la metodología y la fuente utilizada, las estimaciones de pobreza extrema presentan mayor variabilidad, puesto que van desde un 15.2 a un 27.8%.

Sin embargo, independientemente de la metodología y fuente de información, existen rasgos de la situación de pobreza en Guatemala que no pueden negarse. En síntesis, las personas en situación de pobreza presentan una serie de características que los diferencian de quienes no son pobres: se concentran en el área rural, es una población joven con un bajo nivel educativo y se inserta en actividades económicas poco productivas. También tienden a conformar hogares con un mayor número de integrantes, particularmente con personas en situación de dependencia. Como resultado, las poblaciones más afectadas por la pobreza son las personas que viven en el área rural y la población indígena, en particular las mujeres indígenas.

La pobreza en es el resultado de la insuficiencia de ingresos y de su concentración, lo cual está directamente vinculado al mercado de trabajo y a la productividad. En Guatemala ha existido una

alta capacidad de generar empleos, lo cual se refleja en una tasa de desempleo abierto inferior al 2%, de las más bajas en América Latina. Sin embargo, ello va acompañado de una productividad muy baja que es reflejo, a su vez, de una proporción significativa (33%) de población subocupada, que desea trabajar más horas pero que no consigue o no cree que va a conseguir más trabajo. Una de las manifestaciones de la alta capacidad de generar empleos de la economía guatemalteca ha sido el aumento acentuado de la tasa de participación laboral de las mujeres, que durante la década de 1990 creció en 15 puntos porcentuales, aún cuando la tasa de participación masculina (75%) casi duplica la femenina (40%).

Para la población indígena no existe evidencia de una menor disponibilidad de trabajo que para los no indígenas, lo cual se refleja en una tasa de desempleo abierto que es menor entre los primeros, aunque su tasa de subempleo es mayor. En el caso de los jóvenes, en cambio, tanto su tasa de desempleo y como de subempleo son significativamente mayores que las tasas correspondientes al promedio nacional, mientras que los adultos mayores tienen tasas de desempleo y subempleo que son menores a la media.

Para que en Guatemala se lograra alcanzar la meta que fijó la Cumbre del Milenio, de reducir en un 50% el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza extrema, tendrían que combinarse el crecimiento económico con políticas que contribuyeran a redistribuir los ingresos resultantes del crecimiento. La evidencia disponible sugiere que mientras que la reducción de la pobreza extrema es más sensible a modificaciones en la distribución del ingreso que a cambios del crecimiento económico, lo contrario ocurre con la reducción de la pobreza general. Con base en un ejercicio de simulaciones basados en la trayectoria pasada de la economía guatemalteca, puede concluirse que una combinación óptima consistiría en aumentar el ingreso per cápita en un 7% y reducir la concentración del ingreso (medida por medio del coeficiente de Gini) en cerca de un 10%. Ello requeriría aumentar gastos en educación, de manera que se incrementara fuertemente la escolaridad promedio de los que tienen empleo, acompañado de un aumento de transferencias y de la cobertura de la seguridad social, además de otras medidas dirigidas a estimular el crecimiento.

## ***5. El Gasto de los Hogares en Desarrollo Humano***

El gasto de los hogares guatemaltecos en educación, salud, agua y saneamiento y vivienda se distribuye en forma desigual. Los hogares ubicados en los tramos de ingreso más alto son quienes más se benefician de los servicios públicos, principalmente en lo concerniente a servicios de agua y saneamiento y educación. Así, el 52% de los gastos educativos es realizado por el 10% de la población con los más altos ingresos. En el caso de la salud el 10% de mayores ingresos absorbe aproximadamente el 30% del total del gasto en salud, y llega a ser responsable del 90% del gasto en seguros privados. En contraste, los hogares de escasos ingresos, a pesar de su precaria condición económica, y seguramente a costa de enormes esfuerzos y sacrificios, se ven obligados a financiar de su propio bolsillo los servicios básicos, en el afán de dar a su descendencia mejores oportunidades de empleo y desarrollo humano a futuro.

Lo anterior refleja la extrema concentración del ingreso que existe en un reducido grupo de hogares guatemaltecos. En particular, el ingreso se concentra de manera extrema en el 1% del total de hogares del país, estimándose que cerca de 2,000 hogares, ubicados en el extremo más alto de la distribución, alcanzan un ingreso anual de casi dos millones de quetzales, situación que contrasta fuertemente con la pobreza en que vive inmersa más de la mitad de la población.

Por otra parte, el papel determinante que desempeñan las mujeres en el financiamiento y el logro del desarrollo humano de la población se constata al analizar los patrones de gasto en los hogares según el sexo de la persona que funge como jefe del hogar. Los hogares encabezados por mujeres invierten una mayor proporción de sus ingresos en mejorar la calidad de la vivienda, en infraestructura básica de servicios (agua y saneamiento, electricidad, teléfonos) y en servicios educativos y de salud, a pesar de contar, en promedio, con ingresos más bajos que los que perciben los hogares con jefatura masculina. Las mujeres son también, con su trabajo doméstico, las principales agentes de transformación de los ingresos en satisfactores básicos de vida dentro de los hogares. El trabajo invisible de las mujeres casi nunca ha sido valorado económicamente como un factor contribuyente del financiamiento del desarrollo humano.

## **6. El Gasto Público en Desarrollo Humano**

Entre 1986 y 2000, el gasto público social aumentó en dos puntos porcentuales del PIB. Este resultado se debe a tres causas concurrentes: la presión de la población cuyas demandas son posibles por la apertura democrática, la voluntad de cumplir con las metas de gasto social de los Acuerdos de Paz, y una creciente conciencia de la importancia del gasto público como base del desarrollo humano.

Es importante identificar las tendencias sectoriales de ese gasto a la luz de las recomendaciones de los Acuerdos de Paz y en relación con el PIB: la inversión en salud, aumentó de 0.88 en 1995 a 1.34% en 2000, cumpliéndose la meta señalada; en educación, para ambos años, el gasto subió de 1.66% a 2.45%, quedando ligeramente por debajo de la meta fijada, y en vivienda, los resultados son negativos, pues el gasto como proporción del presupuesto nacional fue de 0.21% en 1995, saltó a 5.77% en 1998 pero prácticamente desapareció en 2000, siendo la meta de 1.5%. El gasto en defensa nacional pasó de 0.99% a 0.83%, por arriba de la meta convenida en los Acuerdos de Paz, que era de 0.69%.

Constituye una innovación funcional la creación de los fondos sociales (FIS, FSDC y FONAPAZ) cuyo gasto equivale al 5.7% del presupuesto general de gastos ejecutados. Casi el 40% del total de gasto de los fondos se destinó a cubrir necesidades en salud, agua, educación y vivienda, especialmente en el suroccidente del país.

En educación se advierte que tres cuartas partes del gasto del Ministerio se dirigieron a fortalecer la educación preprimaria y primaria, elevándose la población estudiantil del año 2000 a 2.8 millones, es decir, más de la cuarta parte de la población del país. Solamente el gasto público en educación primaria tiende a ser progresivo –se canaliza en mayor medida a los estratos de menores ingresos-, mientras el gasto en educación media y superior tiende a reproducir el mismo patrón de desigualdad que se manifiesta en el gasto total (privado) de los hogares.

Lo que invierte el sector público en salud no solamente es bajo frente a las graves condiciones que sufre la población pobre, sino que es el más sensible a la baja, cuando hay restricciones fiscales. Sin embargo, es importante la tendencia modernizadora del modelo de atención de la salud, pasando de uno que otorgaba importancia a los programas curativos a otro que intenta dar prioridad a los programas preventivos, en el marco del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS).

Para el año 2000 el gasto del IGSS alcanzó Q.2771.69 millones, de los cuales se estima que el 56.5% fue destinado al sector salud. El gasto aumentó significativamente entre 1998 y 2000 debido principalmente al aumento del gasto destinado al programa de servicios de atención médica. Las prestaciones en dinero y pensiones representaron el segundo rubro de importancia. El programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) muestra un comportamiento financiero estable durante los últimos años. Sin embargo, aún cuando los ingresos totales del IGSS tienden a subir, a partir de 1999 los ingresos por concepto de pago de cuotas fueron inferiores a los gastos. Con relación al régimen de pensiones, el valor real del monto promedio ha ido ligeramente en aumento. La proyección hacia el año 2050 no resulta optimista, por un lado, porque la cobertura de población beneficiada, que en 1999 era de 22.3%, se mantendría estable o sólo aumentaría hacia el 2020; y por el otro, porque a partir del 2030, si no ocurren cambios en los ingresos, las reserva final y de gastos empezarían a decrecer y se volverán negativa a partir del año 2025.

En materia de vivienda, el Estado guatemalteco no ha podido ocuparse de manera satisfactoria del sector, donde las carencias son muy grandes. En 1996 se promulgó la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y se creó FOGUAVI. Los fondos destinados a esta área han sido menores salvo en 1998, en que ascendieron al 0.5% del PIB. Este rubro prácticamente ha desaparecido en el Presupuesto del año 2000. Finalmente, ha aumentado el monto de recursos destinados al sector de Agua y Saneamiento, especialmente después de 1995, y principalmente por parte de los fondos de inversión social. Asociado a un proceso de reestructuración institucional del sector se elaboró un modelo básico de proyectos, en el espacio rural y con la participación del Gobierno, la Municipalidad y la Comunidad, que representa un avance en materia de coordinación y formas de intervención.

## ***7. La Política Tributaria en Guatemala***

El sistema tributario en el país conserva varios rasgos históricos de carácter negativo, tales como una baja capacidad de recaudación, una notable inestabilidad de los ingresos tributarios, una fuerte dependencia de los impuestos indirectos y falta de progresividad. También se caracteriza por constantes reformas tributarias fracasadas y un recurrente déficit fiscal. Todo esto permite afirmar que se trata de una estructura histórica con una fuerte inequidad que revela la existencia de un Estado débil, que no ejerce de manera suficiente una de las características modernas del poder público, su soberanía fiscal.

La carga tributaria está entre las más bajas de América Latina, oscilando desde hace casi medio siglo en torno a un 8% y subiendo muy lentamente a partir de 1996 en un intento por cumplir los Acuerdos de Paz. Los efectos de la baja recaudación son múltiples, tales como no poder satisfacer las urgencias del desarrollo social y económico y de esa manera, fortalecer las instituciones democráticas, y no preservar la estabilidad macroeconómica. Además, los déficit a que da origen provocan mayor endeudamiento externo e interno y limitan los márgenes de acción de la política monetaria.

La histórica baja recaudación se explica por la arraigada cultura anti-fiscal de los guatemaltecos, la debilidad de los instrumentos administrativos y penales, un sistema de privilegios y exoneraciones y la inoperancia del sistema de justicia tributaria. El poder fiscal del Estado se ve limitado por disposiciones de la actual Constitución, y en otro orden de cosas, influye en la poca

recaudación, la desigualdad en la distribución de la riqueza y la creciente franja de la economía informal.

En las últimas dos décadas se han intentado siete reformas fiscales, que han concitado el rechazo del empresariado y han tenido por ello, una aplicación y una eficacia muy relativa. El proyecto de Pacto Fiscal puede ser considerado como el esfuerzo técnicamente mejor logrado y más consensuado en la historia del país. El proceso del Pacto dio oportunidad para adoptar medidas tributarias en el 2000 destinadas a mejorar la recaudación y limitar el déficit fiscal, tales como las modificaciones en el ISR y en el IVA. Este se ha convertido en el impuesto más importante en los ingresos tributarios en los noventa. Ha habido cuatro reformas al IVA en este decenio, que en 1996 se aumentó del 7 al 10% y luego al 12% en Agosto de 2001. En cuanto a la productividad del IVA, ha variado a lo largo de estos años por diversas causas, pero se prevé su mejora. Con el fortalecimiento y modernización de la administración tributaria –especialmente con la SAT- se espera que en general aumente la captación de impuestos y se eviten las altas cuotas de evasión.

## ***8. La descentralización Fiscal Municipal***

Esta es una política que corresponde a los proyectos de reforma del Estado sugeridos por los Acuerdos de Paz, y es un proceso que busca transferir funciones fiscales exclusivas del gobierno central a otros niveles, especialmente al municipio. El primer paso a favor de la descentralización fiscal se estableció en la Constitución de 1985, al crear una asignación anual del 10% del Presupuesto de Gastos para las municipalidades del país. Pero existen aún algunas limitaciones en este campo, pues tanto la Constitución como el Código Tributario establecen que sólo el Congreso puede establecer tributos.

Las Municipalidades tienen actualmente tres fuentes principales de ingresos: las Contribuciones por mejoras, que representa alrededor del 2.5%; el Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (IUSI), que todavía no es suficientemente comprendido y aplicado y apenas contribuye con otro 2.5% del total y, finalmente, las Transferencias, que vienen desde el gobierno central. Hay dos aspectos que limitan la intención descentralizadora, uno el destino inflexible de los fondos asignados y el otro es la cuantía menor de los recursos en que hay libertad de aplicación.

Si el Estado de Guatemala ha definido su administración como descentralizada, es procedente examinar cómo se distribuyen las responsabilidades entre los diversos niveles fiscales en el interior del gobierno. Para establecer el grado de descentralización que se va alcanzando, se utiliza un Índice de Autonomía Fiscal (IAF), que busca medir el grado en que el municipio genera sus propios recursos. Teniendo en cuenta que las municipalidades manejan cerca del 20% de los ingresos corrientes del Estado y que el IAF no alcanza sino un 0.25, se deduce así una escasa responsabilidad en la generación de ingresos por parte de las administraciones locales. Otro tema que aparece en este Capítulo es lo relativo a los egresos municipales, divididos en gastos de funcionamiento, de inversión y pago de la deuda pública. El más importante (67%) es el de inversión. Por la manera en que se registran los gastos municipales y los retrasos en que incurren en el envío de estados financieros al INFOM entre otras cosas, resulta difícil monitorear el destino del gasto municipal, es decir, el gasto de las municipalidades es poco transparente. Es esta una dimensión muy sensible por cuanto, como se verá en el capítulo siguiente, es importante que la ciudadanía sepa en qué se invierten sus impuestos.

## **9. La Transparencia**

En el país existe un fuerte debate acerca del tema de la transparencia y su correlato, la corrupción. Es una dimensión de la vida política que en un ambiente democrático reviste el mayor interés, por cuanto la existencia de controles por parte de diversas instituciones y de la ciudadanía misma sobre el manejo de los recursos públicos, refuerza o debilita la credibilidad del gobierno y restringe o estimula las oportunidades de corrupción.

Hoy día existen varias instituciones internacionales cuyas iniciativas a favor de la transparencia constituyen parte del escenario local. Existen en el país organismos del Estado que deben cuidar la transparencia, órganos de control que fiscalizan los fondos públicos y velan por el ejercicio responsable de las funciones de gobierno. La principal institución es el Congreso de la República, que conforme lo establece la Constitución, fiscaliza las acciones del poder ejecutivo y sus dependencias a través de varios procedimientos. Pero también existen otras, de naturaleza más técnica, como la Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Administración Financiera, la Superintendencia de Comunicaciones, la Superintendencia de Bancos y, de manera indirecta, el proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

También existen otras instituciones que desempeñan un papel importante en la consolidación democrática, como la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y la Fiscalía de Sección contra la Corrupción. Los medios de comunicación social desempeñan una labor de control y vigilancia de especial significación en lo que se llama una labor de transparencia horizontal, labor que en última instancia realizan también en los procesos electorales. El Pacto Fiscal, por su parte, incorporó compromisos de esta naturaleza, tales como una mayor precisión en las metas de la política fiscal, accesibilidad inmediata a la información financiera, mejores procedimientos para rendir cuentas y medidas efectivas para combatir la corrupción penalmente. La falta de acceso a información pública y privada son los elementos que más inciden en los altos índices de opacidad en Guatemala, poniendo de manifiesto que el desafío de la transparencia corresponde a la sociedad en su conjunto y no sólo al Gobierno.

## **10. El Estado Guatemalteco del Futuro**

Guatemala cuenta con una herencia negativa, de un Estado débil resultado de las dictaduras y de las consecuencias del enfrentamiento armado. Pero cuenta también con las indicaciones de la Constitución, las propuestas de los Acuerdos de Paz y las que contiene el Pacto Fiscal relativas a la modernización del Estado.

El poder público que ahí se concibe apunta a un Estado fuerte porque es la expresión de una autoridad legítima resultado de elecciones democráticas pero también lo es porque tiene la capacidad de aplicar la violencia legítima solo en situaciones extremas, es decir, resolver los conflictos sociales inevitables en cualquier sociedad, pero aplicando la ley, el diálogo y los métodos pacíficos. Es fuerte el Estado que mantiene una autonomía relativa frente a los grandes poderes fácticos que existen en la sociedad, y que no se somete a los intereses particulares porque en su gestión busca representar los intereses generales y

universales de la nación. Es decir, el Estado guatemalteco del futuro inmediato es el que tiene capacidad para desplegar su autoridad y recibir el acatamiento voluntario de todos, en la creencia que es un poder legítimo, a lo que se suma su eficacia para enfrentar los problemas del orden y el desarrollo, pero especialmente, los aspectos sociales del mismo.

Se han realizado después de 1985 diversas iniciativas para reformar aspectos puntuales de las instituciones y funciones públicas. Los Acuerdos de Paz contienen importantes sugerencias en esa dirección, algunas de las cuales se han considerado y aplicado, pero la agenda pendiente aún es numerosa y espera ser satisfecha. El Pacto Fiscal por su parte define también un tipo de poder estatal, competente y legítimo, que pueda ejercitar la soberanía fiscal y establecer con la ciudadanía las obligaciones tributarias de ésta, así como responsable en cómo utilizar los recursos en provecho de las mayorías. Existe una relación entre los recursos que el Estado recoge y la manera como los invierte. Ambas funciones necesitan un Estado nuevo, fuerte, democrático y eficaz.