

I. LOS AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ

El Gobierno de la República ha incorporado los desafíos del Programa de Reconstrucción al marco de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, reiterando la prioridad nacional por la Agenda de la Paz y el carácter complementario, no sustitutivo de dicho Programa de Reconstrucción.

En este sentido, la reconstrucción contribuye al fortalecimiento de la paz, dado que dicha articulación enmarca la reconstrucción dentro de las prioridades y orientaciones de los compromisos incluidos en los Acuerdos de Paz relacionados con el gasto y la inversión en los sectores sociales, la infraestructura económica, la protección y preservación del medio ambiente, el ordenamiento y gestión territorial, el empleo, la protección y participación laboral, y la participación de las comunidades en la definición y ejecución de las políticas que les afectan.

La articulación de la reconstrucción con el proceso de transformación en Guatemala supone continuar el trabajo para construir y consolidar la paz, además, permite preservar las metas cuantitativas de gasto público relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de paz, así como establecer nuevas prioridades en el destino del resto del gasto y la inversión pública, identificando aquellas áreas y sectores que por su naturaleza son susceptibles de asegurar una articulación natural entre las prioridades de la reconstrucción y las prioridades de la paz.

1. AVANCES EN LAS TRANSFORMACIONES INICIADAS

Las metas contenidas en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, suscrito el 29 de diciembre de 1996 y con la implementación gradual de los 11 Acuerdos de Paz, en especial de los 179 compromisos del Acuerdo sobre Cronograma, iniciaron transformaciones estructurales en el país.

En la reunión de Grupo Consultivo para Guatemala de octubre de 1998, el Gobierno manifestó su voluntad de seguir adelante con esas transformaciones; y ahora se reafirma de nuevo el compromiso de continuar con las siguientes transformaciones estructurales:

1.1 PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Dentro de las transformaciones estructurales iniciadas en el país, el fin de la exclusión política, que incluye la inscripción de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) como partido político en diciembre de 1998, la ampliación de los espacios de participación; principalmente a través del establecimiento de más de quince comisiones multisectoriales que mandan los acuerdos, a la fecha cinco de estas comisiones han presentado sus recomendaciones en temas estratégicos para la vida nacional, las reformas constitucionales orientadas a fortalecer la concertación de la política pública y los esfuerzos por descentralizar el Estado; son cimientos de la nueva sociedad democrática que se está construyendo.

La protección y garantía de los derechos humanos de los guatemaltecos también constituye un aspecto clave en el reforzamiento del régimen democrático y del estado de derecho. En reconocimiento a los avances indiscutibles observados en esta materia, en febrero de 1998 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) decidió excluir a Guatemala de la lista de los países con problemas en materia de derechos humanos. Como consecuencia de estos logros, la comunidad internacional expresó su convicción de que nuestro país ya no está marginado del concierto de naciones democráticas.

En el área de descentralización, se ha fortalecido el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CODECUR), bajo la coordinación de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, con la asesoría de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Esto con el propósito de ir sustituyendo el andamiaje centralizado y verticalista de las instituciones del Gobierno Central. Ese papel más activo de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural queda plasmado en la propuesta de reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

De lo anterior se concluye que la constitución de un desarrollo democrático pleno es una responsabilidad de todos los guatemaltecos, en donde la búsqueda de consensos es fundamental y que no basta con solamente suscribirlos, sino institucionalizarlos y honrarlos. Únicamente sobre la base de nuevos códigos culturales de confianza, tolerancia, respeto a la discrepancia y solidaridad social, podrá llevarse a nuestra sociedad en transición a una convivencia democrática plena.

1.2 LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Se ha puesto mayor énfasis en la modernización, descentralización y desconcentración del sector público. Dentro de la reforma a los sistemas fundamentales del Ejecutivo, desde enero de 1998 se hicieron modificaciones importantes y entró en vigencia la nueva Ley del Organismo Ejecutivo, la cual redefine las funciones de la Presidencia y Vicepresidencia de la República y sus Secretarías, los Ministerios de Estado y otras dependencias. Una de las características de la nueva ley es el énfasis que hace en la descentralización y la desconcentración, así como en la creación y fortalecimiento de instancias regionales, departamentales y municipales de las principales entidades del Gobierno.

Este proceso de modernización del aparato estatal, ha sido acompañado de un esfuerzo de dignificación del empleado público y una política de ajuste salarial superior al 20% entre 1997 y 1998; con ello, se ha revertido la tendencia de deterioro de los salarios reales de los servidores públicos, dado que la inflación acumulada en el mismo período se situó en 14.6%. Asimismo, se dio énfasis al proceso de capacitación de este personal y a la simplificación de trámites burocráticos, la modernización de leyes y la fusión o eliminación de procesos entre entidades que provocaban duplicidad de funciones. Estos esfuerzos, por parte del Gobierno de la República, también han estimulado avances en aspectos salariales y condiciones de trabajo en el sector privado.

A ello se suma el énfasis que se ha dado a los procesos de coordinación inter-institucional para propiciar el "trabajo en equipo" entre las instituciones del Estado. Lo que se busca es un esquema de funciones específicas más definido

para cada entidad, pero que permita a la vez mayores niveles de coordinación.

Como parte de la modernización del Estado, por medio del proceso de desincorporación de activos del Estado, el Gobierno de Guatemala vendió el 95 por ciento de las acciones de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL) y el 80 por ciento de las acciones de la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA). La mayor parte de los recursos obtenida por la venta de estos activos del Estado fue utilizada para ampliar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado con el propósito de incrementar la cobertura de los programas de inversión dirigidos a los sectores sociales prioritarios, y continuar la ejecución de proyectos destinados a la reconstrucción y reparación de los daños sufridos por el paso del huracán Mitch.

1.3 REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

En materia de defensa nacional se ha cumplido con las metas previstas en los acuerdos de paz, consistentes en la reducción relativa del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa Nacional, así como lo referente al número de efectivos del Ejército de Guatemala. Esto ha sido posible en parte, gracias al proceso de transformación que ha mantenido sujeto a una permanente depuración interna como parte de su normativa institucional y bajo la autoridad del Presidente de la República.

Dentro de este marco de transformación de las fuerzas armadas, previsto en el Programa de Gobierno y en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el Ministerio de la Defensa Nacional procedió en 1998 a desactivar un Comando Militar Especial, 4 Zonas Militares y 19 batallones de Infantería: 5 de ellos en la región metropolitana, 3 en el Quiché y 11 más

en igual número de departamentos. El Ejército cumplió con reducir el 33 por ciento de sus efectivos.

Como resultado de esta reducción del Ejército en términos de presupuesto y efectivos, de la reorientación de sus funciones, la profesionalización y la formación democrática de sus miembros, el Gobierno de Guatemala ha avanzado en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en aras de una convivencia democrática.

En 1998 el Ministerio de Gobernación dio cumplimiento al compromiso gubernamental de dotar de instalaciones a la Policía Nacional Civil (PNC), para mejorar el cumplimiento de sus funciones, construyendo 7 nuevas estaciones de policía en el departamento de Guatemala. Además, para mejorar las condiciones de seguridad en el interior del país, en 1998 fueron remodeladas 83 estaciones y subestaciones de policía en los nueve departamentos que cuentan con comisarías de la PNC.

También se continuó con los procesos de reestructuración institucional y profesionalización de los efectivos de la PNC. Estas tareas se realizan sobre la base de un nuevo plan de formación, totalmente basado en el respeto a los postulados básicos de la democracia y en el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la sociedad guatemalteca.

A nivel nacional, se encuentran en funcionamiento 15 comisarías de la PNC: 6 de ellas en el departamento de Guatemala y 9 en distintos departamentos del país. Hasta 1998 se encontraban en servicio 8,512 oficiales de la PNC, que sumados a los 3,805 agentes de la Policía Nacional (PN) y 733 de la Guardia de Hacienda, representan un total de 13,050 oficiales de la fuerza pública de seguridad. Además, el incremento de las fuerzas policíacas fue acompañado de la dotación de nuevo

equipo de transporte a todas las estaciones policiales del país.

El Ministerio de Gobernación, por medio de la Academia de la Policía Nacional Civil, procedió en 1998 a capacitar a 4,537 nuevos agentes, que sumados a los anteriores, representan un total de 8,357 nuevos efectivos capacitados desde el inicio de las actividades de la Academia. La capacitación profesionalizada de esos policías civiles, está transformando gradualmente la institucionalidad de la seguridad pública, haciéndola más acorde a las necesidades democráticas.

Todo lo anterior se enmarca dentro del proceso de reforma constitucional que está en marcha, en donde se busca redefinir las funciones de la defensa nacional, la seguridad interna, la inteligencia militar y civil y la supervisión de ambas a través de una comisión del Congreso de la República.

1.4 LOS ESFUERZOS POR CONSTRUIR LA NACIÓN MULTICULTURAL, PLURIÉTNICA Y MULTILINGÜE

Según el Acuerdo Legislativo del Congreso de la República 15-99, relacionado con la Consulta Popular, se concluyó la aprobación de reformas al texto constitucional en los artículos 1, 66 y 143 en los cuales el Gobierno reconoce que la unidad nacional parte del reconocimiento explícito de la diversidad étnica y cultural. Por ello, un eje de trabajo fundamental es la lucha contra la discriminación y los privilegios, buscando establecer relaciones interétnicas respetuosas y en armonía.

En este marco, se ha incrementado el respaldo al Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), con la finalidad de dar a los grupos étnicos mayoritarios un instrumento financiero para atender sus necesidades específicas y promover su propio desarrollo con autonomía. De acuerdo con este

objetivo, en 1998 el FODIGUA financió 278 proyectos identificados por las comunidades rurales y para 1999 se espera un aumento en la ejecución de proyectos comunitarios.

Debido a las profundas carencias socioeconómicas que agobian a la población maya, la mayor parte de los recursos con que cuenta el FODIGUA se han orientado a mejorar la productividad agrícola e infraestructura básica para el desarrollo comunitario.

Además, se están haciendo esfuerzos para la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena cuyo objetivo será promover acciones para la defensa y pleno ejercicio de los derechos de la mujer indígena, la cual contará con independencia administrativa y financiera y estará integrada por un Despacho de la Defensoría y Delegaciones Regionales. En la ampliación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para 1999, que define el uso de los recursos provenientes de la desincorporación de activos del Estado, se ha previsto una asignación de Q2.0 millones para iniciar su funcionamiento.

Guatemala vive un intenso proceso de identificación y discusión de los aspectos conceptuales, institucionales, de recursos humanos y financieros, de capacitación y de estrategias, orientados a la articulación, por vez primera, de políticas públicas multiculturales, que tiendan a reemplazar en el largo plazo las prácticas históricas de exclusión étnica y social. El diálogo entre el Estado y las más diversas representaciones indígenas en las comisiones paritarias surgidas de los Acuerdos de Paz, es la base de esa nueva forma consensuada de construir nuestra nación.

Esas instancias ya están entregando los informes que desembocarán en el establecimiento y la implementación de las políticas públicas interculturales que demanda la población indígena.

En respuesta, se está conformando una masa crítica de funcionarios públicos quienes, por competencia de sus cargos, serán los encargados de aplicar la multiculturalidad y de integrar los elementos de la misma en las políticas estatales vigentes y futuras.

1.5 MODIFICACIONES EN LOS PATRONES DE INVERSIÓN PÚBLICA

De 1995 a 1998 se ha registrado un significativo incremento en la inversión pública, el cual ha estado acompañado de modificaciones sustantivas en los patrones de dicha inversión, destacando su orientación hacia las áreas prioritarias de combate a la pobreza y modernización económica, lo cual tiene especial relevancia como instrumento de fomento de las inversiones privadas, y por ende, del crecimiento económico.

Las inversiones se han destinado principalmente a infraestructura vial, energía, desarrollo rural y vivienda, buscando generar condiciones para inversiones futuras, públicas y privadas, que generen empleo permanente, así como conectar los mercados internos y romper con el aislamiento físico en el que se ha mantenido gran parte del país.

El Gobierno de la República se comprometió en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y en el Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz a orientar las inversiones públicas para lograr el desarrollo rural, teniendo como objetivos: contribuir a la generación de empleo e ingresos en las áreas rurales, especialmente en las que tienen los mayores índices de pobreza y que coinciden con las áreas donde se desarrolló el enfrentamiento armado; y promover el desarrollo del capital social o la reconstrucción del tejido social en el área rural. Se busca contribuir a promover la cooperación

y la solidaridad, a establecer redes de confianza y a facilitar la resolución pacífica de conflictos.

Por eso, en esta área es importante destacar que los patrones tradicionales de la inversión pública han sido modificados de manera significativa. Además de una ruralización de la inversión pública, cada vez más enfocada en los departamentos y comunidades más pobres del país donde nunca se había llegado, se han priorizado las asignaciones a los sectores de infraestructura vial, energía y telecomunicaciones. Con ello se busca crear las condiciones para la inversión privada productiva generadora de empleo, así como conectar mercados y romper el aislamiento en que se han mantenido algunas regiones del país.

La inversión pública ha enfatizado el aumento del gasto social y mejoras en la calidad del gasto. Esto se ha traducido en una ampliación de las coberturas de salud, educación y de los programas de alfabetización y vivienda.

La formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para los años anteriores, contempló incrementos en la inversión pública, con el propósito de financiar el costo de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y en el Programa de Gobierno.

En cuanto a la distribución geográfica de la inversión, ésta ha registrado incrementos en los departamentos con mayores carencias y los más afectados por el enfrentamiento armado interno.

En materia presupuestaria, se apoyó el proceso de descentralización de la programación de la inversión pública, introduciendo criterios regionales y comunales de asignación. Para el efecto, se desarrollaron acciones de capacitación y orientación a nivel de región y departamento.

En este sentido, a partir de 1997, la preparación del Presupuesto del Estado se ha realizado con la participación de los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, tomando sus requerimientos como prioridades para la programación de la inversión pública.

1.6 TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS FISCALES

El Gobierno se ha comprometido a construir las bases de un entorno caracterizado por la estabilidad y la recuperación del crecimiento económico. En este sentido, el Gobierno impulsa una política fiscal consistente y coherente con el resto de instrumentos de la política económica, para lograr la estabilidad de precios y un crecimiento sostenido y sustentable.

Se ha venido impulsando un proceso intensivo para sanear y modernizar las finanzas públicas y reformar el sistema impositivo vigente, con el fin de facilitar y asegurar el pago de impuestos, dentro de una visión de mediano a largo plazos.

Para incrementar la carga tributaria, dentro de las medidas que el Ministerio de Finanzas Públicas se comprometió llevar a cabo ante la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, destaca la promoción de un amplio proceso de concertación con los sectores políticos, económicos y sociales de Guatemala, con miras a definir una política fiscal con visión de largo plazo y que elimine la incertidumbre al definir reglas claras, eficientes y estables.

En este sentido el Ministerio de Finanzas Públicas ha avanzado en el cumplimiento de este compromiso, convocando a un Foro Nacional para el Pacto Fiscal, esperando que este proceso de concertación pueda concluir en el

transcurso del primer semestre de 1999. Asimismo, como insumo para la labor del Foro, se tiene previsto elaborar los siguientes estudios:

- Metodología para evaluar la progresividad del sistema tributario.
- Ampliación de la base tributaria.
- Fortalecimiento de las sanciones penales relacionadas con la defraudación fiscal y de la capacidad de investigación y sanción del Ministerio Público y del Organismo Judicial.

2. OBSTÁCULOS EN EL CAMINO

En lo referente a las transformaciones trascendentales y profundas que se han iniciado en cumplimiento de los Acuerdos de Paz se han tocado todos los factores de poder y equilibrio de nuestra sociedad. Sin embargo, reflejamos como toda sociedad en transición la debilidad de la iniciativa popular afectada por tradiciones confrontativas y sectarias, complicada por la presencia de actores, quienes a veces no cuentan con base ni respaldo social, pero cuentan con apoyos financieros que les permiten foros y protagonismos sin ninguna relación con sus supuestos representados.

Asimismo, nos encontramos ante una debilidad en la conciencia cívica en general que nos afecta en muchos ámbitos, particularmente al proceso de paz; el poco conocimiento sobre materias fiscales resulta en una actitud de rechazo al pago de impuestos.

Otro aspecto necesario de superar se relaciona a la continua oposición de algunos grupos políticos o de características no gubernamentales a iniciativas que el Organismo Ejecutivo promueve.

A lo anterior se suma la percepción de los mismos grupos a que generar

consensos significa afectar intereses particulares, aún a costa del sacrificio de objetivos nacionales superiores.

Otras dificultades están vinculadas con expectativas y percepciones de diversos sectores respecto de la paz. En este sentido se tiene la percepción de que la necesidad de recalendarizar algunos compromisos equivale a su incumplimiento, y que las mejoras significativas en las condiciones de vida de la población vendrán, pero no inmediatamente.

Sin embargo, estos eventos han evolucionado y se han aliviado progresivamente buscando la consolidación nacional, que nos permitirá cumplir las metas y los propósitos contemplados dentro de los acuerdos de paz, y revertir las dificultades para lograr nuestros objetivos como país.

3. AVANCES EN LAS PRIORIDADES ESTABLECIDAS

El conjunto de las transformaciones estructurales ya emprendidas, están cambiando nuestra nación. A mediano y largo plazos, los avances que hoy se están logrando van a crear las condiciones propicias para atraer inversiones productivas, generadoras de empleo e ingreso, que mejorarán el nivel y calidad de vida de todos los guatemaltecos; para finalmente cumplir con el objetivo estratégico de consolidar la paz y para ello se ha seguido trabajando en los siguientes aspectos:

3.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES

Como parte del cumplimiento del Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en Estocolmo, Suecia, el 7 de diciembre de 1996, el Congreso de la República por medio del Acuerdo Legislativo 15-99

aprobó el texto de las reformas constitucionales necesarias para permitir el inicio de la reestructuración del Estado, continuar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y posibilitar la convivencia fraterna y el mejor entendimiento de los guatemaltecos.

Como lo establece la Constitución Política de la República, éstas deberán someterse al proceso de consulta popular y determinar así definitivamente la aprobación o no de las mismas.

Dicha consulta popular se realiza el 16 de mayo de 1999, y para facilitar la elección de los votantes, las reformas se dividieron en los siguientes cuatro temas:

- **Nación y Derechos Sociales**, que incluye las reformas a los artículos 1, 66, 70, 94, 110, 135 literal g), 143, transitorios 13, 30 y 32. Estos artículos incorporan el reconocimiento de que la nación guatemalteca es una y solidaria; dentro de su unidad y la integridad de su territorio es pluricultural, multiétnica y multilingüe. Se reconoce el derecho a la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca, a sus distintas formas de espiritualidad, reconoce sus autoridades y su tradicional forma de impartir justicia y reconoce todos los idiomas indígenas. Se hace explícito el carácter gratuito de los servicios de salud. Además, los ciudadanos podrán optar el servicio militar o social.
- **Organismo Legislativo**, que contiene las reformas a los artículos 157, 164 penúltimo párrafo, 166, 167, 171 inciso n), 173, 176 y transitorio 28. Con la reforma estos artículos es relevante indicar que el Congreso de la República supervisará los órganos de inteligencia del Estado e interpelará a los secretarios designados o nombrados por el Presidente de la República.

La ciudadanía podrá opinar sobre las iniciativas antes de que se dictamine sobre las mismas, a través de una invitación que deberá publicarse en el diario oficial.

• **Organismo Ejecutivo**, que comprende las reformas a los artículos 182, 183 se suprime la literal r) y se reforma la literal t), 225, 244, 245, 246, 248, 249, 250 y transitorio 33; y la reforma de la denominación del Capítulo V del Título V y las adiciones de la Sección Primera y Sección Segunda, del mismo, contenida en los artículos 33, 34 y 40 de las Reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala. Las reformas de estos artículos resaltan lo siguiente: Una ley regulará los servicios de seguridad del Presidente y Vicepresidente de la República y sus respectivas familias, los cuales estarán a cargo de funcionarios y personal civil, a partir del catorce de enero del año 2000. Se redefine la función del Ejército como institución permanente al servicio del Estado, la cual se circunscribe a la defensa de la soberanía del Estado, la integridad del territorio y la seguridad exterior. Asimismo, el Ministro de la Defensa Nacional podrá ser civil. La actuación del Ejército en caso de estados de excepción estará regulada en la Ley de Orden Público y sus integrantes al estar en servicio activo, no podrán ejercer cargo público, salvo en el Ministerio de la Defensa Nacional. Se establece que la Policía Nacional Civil, bajo la dirección de autoridades civiles, es el único cuerpo policial armado con competencia nacional, para que participen en la planificación del desarrollo municipal. El Presidente de la República ya no podrá exonerar de multas y recargos a los contribuyentes.

• **Organismo Judicial y Administración de Justicia**, que se refiere a las

reformas de los artículos 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 222, 251 y transitorios 29, 31 y 34. En estos artículos se resalta: que los delitos y faltas de orden común cometidos por militares serán conocidos y juzgados por jueces de la jurisdicción ordinaria. Se estipula que los tribunales militares formarán parte del Organismo Judicial y deberán circunscribir sus funciones a delitos y faltas de naturaleza estrictamente castrense cometidos por militares en servicio activo. El Estado reconoce el derecho consuetudinario indígena, siempre que no se violen derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional. Se establecen condiciones esenciales de la administración de justicia: el respeto al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la población; el acceso de la población guatemalteca a la justicia en su propio idioma; las leyes deberán regular el derecho a la asistencia profesional gratuita a quienes carezcan de medios para sufragarla. La Ley de la Carrera Judicial garantizará la estabilidad, idoneidad, eficiencia y eficacia de los jueces y magistrados. Se asigna al Organismo Judicial una cantidad no menor del seis por ciento (6%) de los ingresos ordinarios del Estado. El Congreso de la República podrá remover al Fiscal General de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes o más del número total de diputados que lo integran.

Además, al establecerse la carrera judicial, contará con su propio Consejo y su propia ley, así como con Tribunales de Responsabilidad encargados de velar por el buen desempeño de los funcionarios, so pena de sanciones drásticas en caso de incumplimiento. Se da un plazo de diez años para que se realice un cambio de fondo en el sistema judicial, el cual incluye dentro de sus ejes

principales la implementación del juicio oral y de la carrera judicial.

Para fortalecer este organismo del Estado, se preve asignar al Organismo Judicial una cantidad no menor del 6 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado.

La naturaleza sustantiva de esos cambios, involucra a todos los factores de poder y equilibrio de la sociedad guatemalteca. La magnitud, complejidad y simultaneidad de los cambios, hace que éstos sean todavía vulnerables y demanden un esfuerzo interno y externo sostenido para dar continuidad al proceso.

3.2 JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

La causa principal de la inseguridad en Guatemala ha radicado en las condiciones de pobreza extrema que afecta a una parte significativa de la población, así como la debilidad del aparato estatal para responder de manera apropiada a esa problemática.

Por ello, el Gobierno de la República ha concedido prioridad a su política de seguridad, por ser la seguridad pública un elemento esencial para el desarrollo del orden democrático y para la convivencia pacífica.

Además, reconoce que la lucha contra la delincuencia e inseguridad debe abordarse en forma integral, desde la atención de las necesidades básicas por la vía de la reorientación del gasto público, pasando por la generación de inversión y empleos productivos, así como el reforzamiento del sistema de justicia, de los órganos coercitivos y del estado de derecho en general. El buen desempeño de las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana, es indispensable para mejorar la situación de seguridad del país.

El Ministerio de Gobernación, en este sentido ha cumplido el compromiso gubernamental de dotar de instalaciones a la Policía Nacional Civil para mejorar sus funciones. Durante 1998 se construyeron estaciones nuevas y se remodelaron otras estaciones y subestaciones. Este proceso además, ha venido acompañado por una capacitación profesional e incremento de las fuerzas policíacas, y la dotación de equipo de transporte a todas las estaciones policiales del país.

El Ejército, igualmente ha brindado apoyo complementario a la PNC, lo que ha sido fundamental para la protección de la seguridad ciudadana así como para ayudar a esta institución a su fortalecimiento humano y material.

Si bien es cierto que la delincuencia y la inseguridad siguen figurando dentro de los principales problemas a nivel nacional y falta mucho por hacer, también es cierto que ya se ha avanzado en crear las condiciones de personal, infraestructura, equipo y capacitación, para cumplir de manera eficaz la difícil tarea de resguardar el orden y la seguridad a nivel nacional.

3.3 TIERRA Y CATASTRO

La tenencia, propiedad y uso de la tierra es uno de los temas más complejos y sensibles en Guatemala, debido a las implicaciones históricas y socioeconómicas que conlleva. Como consecuencia de esto, surgen innumerables conflictos de tierra que, en su mayoría culminaban con resultados violentos que agudizaban la problemática en el campo.

Ante dicha situación, la resolución de conflictos, mediante el diálogo y la negociación, resulta ser un tema de interés nacional, por lo que su inclusión en la agenda de los acuerdos de paz aparece como uno de los puntos prioritarios,

tal como quedó contenido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en México, el 6 de mayo de 1996. Con el propósito de encarar dicha problemática el Gobierno de la República creó la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos, CONTIERRA, cuyo objetivo primordial lo constituye la promoción de una estrategia integral tendiente a crear y aplicar mecanismos alternos de solución frente al referido problema.

Al 31 de marzo de 1999, la dependencia atendió un total de 335 casos de los cuales considera concluidos 157 y continúa trabajando en la búsqueda de alternativas de solución en 178 de ellos.

Con el propósito de dar continuidad al trabajo de atención a los conflictos que aún se encuentran pendientes de resolución final, se mantienen activas 45 mesas de negociación, mediante las cuales las partes dirimen sus diferencias. A lo anterior se debe agregar, la continuidad de la mesa de diálogo y negociación entre representantes del Sector Privado, aglutinados en la Cámara del Agro, y de las principales organizaciones campesinas reunidas en torno a la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, CNOC; considerando un hito en la historia agraria del país, tomando en consideración el alto nivel de los representantes reunidos bajo la facilitación de CONTIERRA.

Además, se realizó una ampliación de la presencia de la Dependencia, pues se ha ubicado una oficina regional y dos subregionales, con el propósito de hacer más expedita la atención de la problemática en el Petén.

Por otro lado, considerando que grandes sectores de la población guatemalteca están integrados por campesinos sin tierra o con áreas insuficientes,

lo que les dificulta el acceso a mejores condiciones de vida en libertad, justicia, seguridad y paz para su desarrollo integral, así como, para dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; está en su fase final de aprobación en el Congreso de la República la Ley del Fondo de Tierras, la cual pasó por un proceso de consulta y consenso con organizaciones campesinas y de agricultores. Esta institución se creará para facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos. Asimismo, como resultado de la ampliación presupuestaria para 1999 con recursos provenientes de la desincorporación de activos, se han asignado Q. 200.0 millones, equivalentes a US\$ 28.6 millones para el Fondo de Tierras.

En relación a la implementación del catastro en Guatemala, en 1998 el Gobierno de la República, a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, sentó las bases mínimas para iniciar el proceso catastral a nivel nacional, desarrollando las siguientes acciones:

- a) definición de la estrategia conceptual a seguir;
- b) definición de las áreas piloto en el territorio nacional;
- c) definición de la estrategia financiera y
- d) definición de la estrategia técnica y legal.

Por otra parte, sobre la base de criterios técnicos y legales, el Gobierno definió como zonas piloto para el catastro nacional, los departamentos de Petén, Alta y Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula y Sacatepéquez. Asimismo, se decidió iniciar un estudio de actualización de los registros catastrales del Ins-

tituto Geográfico Nacional, tomando como referencia inicial el municipio de la Democracia, Escuintla.

Por la magnitud que implica la tarea catastral, el Gobierno definió una estrategia financiera abierta de ejecución para que en la misma pudieran participar diferentes cooperantes. En los últimos meses de 1998, se logró concretar plenamente la estrategia financiera para la ejecución de los proyectos piloto.

En noviembre de 1998 se contrataron los servicios de la toma de fotografía aérea con un proceso de licitación por lista corta realizado con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala, y en febrero de 1999 se realizó la toma de la foto aérea. Se elaboraron las monografías catastrales de tres de los municipios piloto, se inició un estudio piloto sobre la mujer y catastro en Guatemala, y el estudio antropológico de la percepción de la propiedad desde la cultura indígena en Purulhá y Santa Cruz (Achí, Poconchí y Keqchí) y se visitaron, en una estrategia intensa de interacción social a más de tres mil representantes comunitarios de los municipios piloto.

En materia legal se preparó el anteproyecto de Ley de Registro de Información Catastral (RIC), el cual fue presentado en febrero de 1999 al seno de la Comisión Paritaria de Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas. Por su parte, la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala - COPMAGUA- a finales de marzo de 1999 inició, con otros sectores de la sociedad civil, un proceso de consultas para recoger insumos para el anteproyecto y luego hacer un planteamiento consensuado con el Gobierno de la República.

Hasta marzo de 1999, se ha relevado información catastral de más de 1,200

predios en zonas urbanas y rurales en Sacatepéquez y Petén. También se ha iniciado el proceso de ubicación geográfica de las manzanas en área urbana de todos los municipios piloto.

3.4 REFORMA FISCAL

Uno de los compromisos de trascendental importancia, que juega un papel determinante en la viabilidad de una buena parte de los acuerdos, especialmente en materia social, económica, de seguridad y de administración de justicia, es el referido a la política fiscal, tanto en su vertiente de ingresos como de gasto.

En este ámbito, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, ha dado un seguimiento especial a la implementación de este compromiso.

La Comisión reconoce los esfuerzos en materia de administración tributaria, de mejoramiento de los sistemas de información y legislación tributaria, sin embargo, considera que hace falta un importante camino por recorrer.

En febrero de 1998, el Ministerio de Finanzas Públicas sometió a la consideración de la Comisión de Acompañamiento la recalendarización del compromiso sobre la meta de carga tributaria. Luego de más de ocho meses de intensas consultas, que involucraron el más alto nivel gubernamental, el 16 de octubre la Comisión, ejerciendo las facultades que le confieren los Acuerdos de Paz, acordó recalendarizar la meta de los ingresos tributarios respecto del PIB para el año 2002.

Dentro del marco de la recalendarización, la Comisión de Acompañamiento, que ahora integra como miembro ex officio al Ministro de Finanzas Públicas cuando se atiende la recalendarización de la meta tributaria, estimó indispensable promover un amplio proceso de

concertación con los sectores políticos, económicos y sociales de Guatemala con el propósito de definir una política fiscal que permita una visión de largo plazo y elimine la incertidumbre, definiendo reglas claras, eficientes y estables. Para ello se acordó convocar a un Foro Nacional para el Pacto Fiscal, que recoja las opiniones y consensos de los sectores económicos, políticos y sociales de Guatemala, con el apoyo de expertos en la materia. Es decir, se promueve un gran acuerdo nacional acerca de lo que debería ser la política fiscal de Guatemala en el futuro, del año 2000 en adelante.

Después de una serie de preparativos de orden técnico, la Comisión de Acompañamiento, inició a partir del 19 de marzo de 1999 el proceso hacia la concertación del Pacto Fiscal.

Para el efecto, se invitó, en calidad de Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, a un grupo de profesionales guatemaltecos especialistas en el tema fiscal para desarrollar el proceso preparatorio.

En primera instancia, y en el marco de un proceso permanente y sistemático de consultas formales e informales con los sectores mencionados, la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal elabora un documento básico de discusión que busca integrar gradualmente los elementos de consensos iniciales sobre la materia. Una vez logrado esto, se generarán espacios de concertación intersectorial idóneos, cuyo formato también será propuesto por la Comisión de Acompañamiento y consultado con los participantes del proceso. Se espera cumplir con las funciones de elaborar un documento básico y de proponer una metodología de concertación hacia mediados de este año, desarrollando la siguiente agenda temática:

1. SIGNIFICADO DEL PACTO FISCAL

- a. El concepto
- b. Marco de Políticas
 - b.1 Nacional
 - b.2 Internacional

2. PRINCIPIOS DEL PACTO FISCAL

- a. Balance Fiscal
- b. Ingresos del Estado
- c. Administración Tributaria
- d. Gasto Público
- e. Deuda Pública
- f. Gestión del Patrimonio del Estado
- g. Control y Evaluación
(administrativo, jurídico y político)

3. COMPROMISOS RECÍPROCOS DEL PACTO FISCAL

- a. Balance Fiscal
- b. Ingresos del Estado
- c. Relación Fisco-Contribuyente
- d. Administración Tributaria
- e. Gasto Público (incluyendo la consideración del gasto cuasifiscal)
- f. Deuda Pública
- g. Gestión del Patrimonio del Estado
- h. Control y Evaluación
(administración, jurídico, político)
- i. Combate a la Impunidad y a la Corrupción

4. METODOLOGÍA DE CONCERTACIÓN DEL PACTO FISCAL

- a. Los Actores
- b. Propuesta metodológica para la concertación

Posteriormente, con base en ambas propuestas, el documento básico y la propuesta metodológica de concertación, se entrará a un proceso de negociación para definir con mayor precisión las propuestas que serán parte del Pacto Fiscal y el establecimiento de compromisos recíprocos.

Este proceso representa un acontecimiento inédito para Guatemala, y es una singular oportunidad de concertar nacionalmente la política fiscal del Estado, con una visión de país, de largo plazo y con reglas claras y estables.

A partir del próximo año, Guatemala enfrentará la necesidad inevitable de movilizar una mayor cantidad de recursos internos, con el propósito de sostener y aumentar los actuales niveles de gasto e inversión pública y de hacer frente a las tareas de la paz y el desarrollo; por lo que será necesaria una política fiscal que asegure la construcción de la paz, el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales del Estado y la promoción del desarrollo integral y sostenible.

Lejos que la coyuntura electoral que se ha iniciado represente un obstáculo insalvable para el buen desarrollo de este proceso, el Pacto Fiscal ofrece una importante oportunidad a todos los partidos políticos, por igual, de concertar con la sociedad la política fiscal que implementarían a partir del año 2000. Ineludiblemente un gobierno tiene que aplicar una política fiscal. Este proceso da la oportunidad de que la misma sea el resultado de un proceso de concertación nacional en el que las responsabilidades sean asumidas y compartidas.

3.5 PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

El Gobierno de la República cree que por la vía de la descentralización y la participación ciudadana se profundizará la democracia, por lo que ha emprendido acciones para reformar el Estado enfocándose en la descentralización y desconcentración del sector público.

El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se ha forta-

lecido y de esta cuenta, a través del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario ha efectuado actividades en apoyo a los Consejos Regionales de Desarrollo, como: capacitación de personal y la dotación de fondos a ocho regiones del país con el fin de fortalecer y perfeccionar su desempeño en la orientación y coordinación de la inversión que se ejecuta en los departamentos de su jurisdicción. Es importante mencionar que en 1998 se inició el nombramiento de 22 gerentes y asistentes en los 22 Consejos Departamentales y también en cada uno de los consejos departamentales se ha nombrado un delegado del Ministerio de Salud. La mejora en la coordinación entre los Consejos Regionales y los Departamentales ha permitido agilizar los mecanismos de financiamiento y supervisión.

El mayor dinamismo de los Consejos de Desarrollo ha permitido a la SEGEPLAN descentralizar gradualmente el proceso de formulación del presupuesto de inversión del Estado, en cumplimiento de las nuevas funciones asignadas en la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del Organismo Ejecutivo.

Por otro lado, la iniciativa de ley para reformar los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural con énfasis en la creación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, se encuentra actualmente en el Congreso de la República. Sin embargo, la aprobación de la misma está sujeta a la ratificación de la reforma al artículo 225 de la Constitución de la República en la Consulta Popular.

A nivel local el 10 por ciento constitucional correspondiente a las municipalidades ha sido entregado de manera más estricta y puntual, a su vez se les ha instalado a las municipalidades Unidades Técnicas Municipales para apoyo, también se ha dado mayor capacitación técnica a los funcionarios, que entre otros aspectos incluye la elaboración de pla-

nes de inversión municipal y el manejo y administración de impuestos.

Dentro de la descentralización sectorial, vale la pena mencionar la implementación o perfeccionamiento de sistemas que han contribuido a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de educación y salud, involucrando a la comunidad en forma directa en concordancia con el principio de subsidiariedad del Estado; como:

- El Programa Nacional de Autogestión para el Mejoramiento Educativo (PRONADE) del Ministerio de Educación, coordinador de los Comités de Autogestión Educativa a nivel local (COEDUCAS), al cual el Gobierno ha seguido incrementando el financiamiento y el establecimiento de nuevos comités.
- El Sistema Integrado de Atención en Salud (SIAS), que con respaldo del Ministerio de Salud Pública, opera a niveles de atención primaria (centros comunitarios y puestos de salud local), secundaria (centros de salud) y terciaria (hospitales departamentales y nacionales); lo que ha incrementado el acceso de la población a servicios básicos de salud.

3.6 PROGRAMA DE RESARCIMIENTO

En lo que se refiere a resarcir y/o asistir a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos, el Gobierno hará efectiva la asistencia a través de la coordinación de la Secretaría de la Paz con medidas y programas gubernamentales de carácter civil y socioeconómico, dirigidos en forma prioritaria a quienes más lo necesiten, dada su condición económica y social. La Secretaría de la Paz incorporará las recomendaciones pertinentes que formuló al respecto la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

En tal sentido se han puesto en marcha proyectos piloto en comunidades afectadas por el enfrentamiento. Se diseñó la estructura del programa de resarcimiento comunitario y asistencia a víctimas, el cual constituye una respuesta para iniciar con un cumplimiento sistemático a los compromisos adquiridos por el Gobierno de Guatemala, en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, numeral 8, suscrito en México el 29 de marzo de 1994, en el cual "las partes reconocen que es un deber humanitario resarcir y/o asistir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos"; y en el Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad, numeral 19, suscrito en Madrid, España el 12 de diciembre de 1996, en el cual se establece "el principio de que toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima a obtener reparación e impone al Estado el deber de reparar, la entidad estatal encargada de la política pública de Resarcimiento y/o asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos tomará en cuenta las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico".

El Programa tiene una duración de cuatro años, a la fecha funcionan tres proyectos piloto en Quiché y Chimaltenango; Rabinal, Baja Verapaz, así como en Alta Verapaz.

Además, en la ampliación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para 1999 para la utilización de los recursos provenientes de la desincorporación de activos del Estado, se asignaron inicialmente Q. 18.0 millones para el Programa Nacional de Resarcimiento y/o Asistencia a las víctimas del enfrentamiento armado interno, proyecto dirigido a la población más afectada por las violaciones a los derechos humanos, con prioridad a las áreas más

afectadas por la violencia y que se encuentran en condiciones actuales de mayor vulnerabilidad y Q. 2.0 millones para el Programa de Asistencia a los licenciados del enfrentamiento armado interno, a través de un mecanismo ágil para acelerar el cumplimiento de estos compromisos.

4. INFORME DE LA COMISIÓN DE ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO

Con relación al Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, el Gobierno de la República reconoce y valora el trabajo realizado por la Comisión, pues éste significa el cumplimiento del "Acuerdo Sobre el Establecimiento de la Comisión Para El Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca"; firmado en Oslo, Noruega el 23 de junio de 1994.

En cuanto a las recomendaciones de la Comisión, el Gobierno de la República reitera que en todo lo relativo al proceso de paz se guía por la letra y el espíritu de los acuerdos respectivos, y celebra que la mayor parte de las recomendaciones de la Comisión signifiquen el cumplimiento de dichos acuerdos. El informe de la CEH debe ser también un instrumento para la reconciliación en el país. En la búsqueda constante de ese objetivo, el Gobierno de la República tomará en cuenta aquellos aspectos de dicho informe que contribuyan a la reconciliación, en el marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

5. MEJORA Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La política del gobierno en sus diferentes programas post-Mitch y en cum-

plimiento de la Agenda de la Paz, plantea la integración del manejo de los recursos naturales renovables (agua, suelo, bosque y biodiversidad) con el desarrollo productivo de bienes agropecuarios, forestales e hidrobiológicos en forma "ambientalmente amigable". Ello con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural que depende directa e indirectamente de la agricultura y los recursos naturales, que permita la revalorización de la vida en el campo, el avance hacia la equidad, el desarrollo equilibrado de las regiones del país y la disminución de la heterogeneidad estructural, que es la expresión del subdesarrollo y la pobreza.

Las orientaciones generales planteadas por el Gobierno de la República para paliar la problemática ambiental, se traducen en la convicción que la protección y conservación de la naturaleza no puede ser un obstáculo para el desarrollo integral del país. Por el contrario, su uso racional sostenible será la base del nuevo proceso de desarrollo de Guatemala.

En tal sentido, los programas indicados han incorporado los elementos de manejo de los recursos naturales renovables explícitos, principalmente, en las iniciativas de política sobre ordenamiento territorial en tierras rurales y el manejo integrado de recursos en cuencas hidrográficas. Dichas iniciativas persiguen el uso de las tierras rurales a capacidad para: prevenir desastres por deslaves de tierras en áreas cuyas características, de relieve principalmente, presentan alto riesgo, frenar la depreciación del capital natural, y mejorar la productividad de los recursos naturales renovables, con la finalidad de adicionar la dimensión de sostenibilidad ecológica, además de la social y económica ya incluida en los programas.

Las instituciones gubernamentales que ejecutan acciones en esta materia son: La Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP), Fondo Guatemalteco de Medio Ambiente (FOGUAMA), Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), Fondo de Inversión Social (FIS), Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR), Ministerio de Energía y Minas (MEM), Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEO), Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno (AMSCLAE), Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán (AMSA), Autoridad para el Manejo de la Cuenca del Lago de Izabal y Río Dulce, El Instituto Nacional de Bosques (INAB) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

Las acciones que realizan estas instituciones, con el propósito de dar sustento a la estrategia gubernamental, se basa en dos tipos de políticas:

- a) **Políticas Globales:** orientadas a resolver de forma horizontal las causas de los problemas ambientales, con acciones como educación ambiental, investigación aplicada, movilización de la sociedad civil local y orientación de la asistencia técnica con mentalidad empresarial.
- b) **Políticas Específicas:** orientadas a la protección y mejora del medio am-

biente, prioritariamente en cuanto al agotamiento y contaminación del agua, polución del aire, pérdida de biodiversidad y degradación y contaminación del suelo.

Los instrumentos para el desarrollo de la gestión ambiental que se encuentran en fase de reglamentación son:

- a) De Estudios de Impacto Ambiental
- b) De Aguas Residuales
- c) Para desarrollos habitacionales, que pretende ayudar a definir criterios para disminuir los tiempos de análisis de los desarrollos habitacionales
- d) De Ruido y Emisiones
- e) Para desechos tóxicos
- f) Acuerdos para la Recolección y disposición de aceites usados
- g) De vertido de aguas residuales
- h) De Auditorías Ambientales, que busca dar seguimiento a los estudios de impacto ambiental
- i) De denuncias populares
- j) Para el control de la contaminación visual
- k) Para el manejo de desechos hospitalarios