



***Calidad, eficiencia y transparencia
del presupuesto de defensa.
El caso de Guatemala***

Miguel Ángel Sagone Aycinena

Mayo 2005

**INDICE**

Introducción.....	Pág. 1
0.1.1. Antecedentes.....	Pág. 2
0.1.2. Proceso de democratización.....	Pág. 3

Capítulo 1

1.1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas...	Pág. 5
1.2. Encuadre histórico, cultural y valórico en el que está sustentada la política de defensa.....	Pág. 13
1.2.1. Antecedentes.....	Pág. 13
1.2.2. Situación posconflicto.....	Pág. 15
1.2.3. Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y papel del Ejército en una Sociedad Democrática.....	Pág. 16
1.2.4. Ordenamiento legal del Ejército de Guatemala.....	Pág. 18
1.3. Análisis particular del grado de transparencia con el cual el gobierno nacional diseña la política de defensa.....	Pág. 22
1.3.1. Plan Estratégico para la reestructuración.....	Pág. 28
1.3.1.1. Antecedentes.....	Pág. 28
1.3.1.2. Fundamentos.....	Pág. 29
1.3.1.3. Concepto estratégico militar.....	Pág. 30
1.3.2. Acuerdo Gubernativo para la reestructuración militar.....	Pág. 32
1.4. Encuadre público que brinda la política exterior del país a la política de defensa.....	Pág. 34
1.4.1. Papel del Ministerio de Relaciones Exteriores.....	Pág. 35
1.4.2. Visión del Ejecutivo.....	Pág. 36
1.4.3. Visión del Ejército de Guatemala.....	Pág. 37
1.4.4. Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas.....	Pág. 38
1.4.5. Operaciones de Mantenimiento de la Paz.....	Pág. 39
1.5. Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: Presupuesto de defensa expuesto de acuerdo con los distintos criterios de clasificación existentes.....	Pág. 42

Capítulo 2

2.1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria..	Pág. 62
2.1.1. Organización del presupuesto nacional.....	Pág. 62
2.1.1.1. Legislación presupuestaria.....	Pág. 62
2.1.1.2. Estructura del presupuesto público.....	Pág. 64
2.1.1.3. Clasificación Institucional del Sector Público.....	Pág. 65
2.1.1.4. Clasificación geográfica.....	Pág. 66
2.1.1.5. Clasificación por finalidades y funciones.....	Pág. 66
2.1.1.6. Clasificación por ingresos y egresos.....	Pág. 68
2.1.1.7. Clasificación por fuentes de financiamiento.....	Pág. 73
2.1.1.8. Presupuesto de gasto	Pág. 75
2.1.1.9. Etapas del presupuesto	Pág. 77
2.1.1.10. Perfil del proyecto de Presupuesto.....	Pág. 78
2.1.1.11. Elementos contenidos en el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.....	Pág. 78
2.1.1.12. Discusión y aprobación.....	Pág. 78
2.1.1.13. Programación periódica de la ejecución del presupuesto.....	Pág. 78
2.1.1.14. Presentación de la programación anual y trimestral.....	Pág. 79
2.1.1.15. Aprobación de la programación trimestral.....	Pág. 79
2.1.1.16. Evaluación	Pág. 79



INDICE

2.1.1.17. Ejecución.....	Pág. 80
2.1.1.18. Fiscalización y control.....	Pág. 80
2.1.1.19. Liquidación.....	Pág. 80
2.1.1.20. Secuencia sistemática de la elaboración del Presupuesto	Pág. 81
2.1.1.21. Unidades que participan en la formulación del Presupuesto.....	Pág. 85
2.1.2. El Concepto de transparencia presupuestaria en Guatemala.....	Pág. 86
2.1.3. Grado de transparencia específica a lo largo de las distintas etapas presupuestarias.....	Pág. 89
2.1.4. Marco normativo interno sobre prácticas de transparencia presupuestaria	Pág. 89
2.1.4.1. Congreso de la República.....	Pág. 90
2.1.4.2. Ministerio de Finanzas Públicas.....	Pág. 92
2.1.4.3. Contraloría General de Cuentas de la Nación	Pág. 92
2.1.4.4. Superintendencia de Administración Tributaria.....	Pág. 93
2.1.4.5. Sistema Integrado de Administración Financiera.....	Pág. 94
2.1.4.6. Ministerio Público.....	Pág. 94
2.1.4.7. Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos	Pág. 94
2.1.4.8. Ley del Organismo Ejecutivo.....	Pág. 95
2.1.4.9. Sistema Nacional de Inversión Pública.....	Pág. 95
2.1.4.10. Programa de Inversiones Públicas.....	Pág. 96
2.1.4.11. Registro de Precalificados de Consultores.....	Pág. 96
2.1.4.12. Legislación y Normas sobre Contrataciones del Estado.....	Pág. 97
2.1.5. Compromisos internacionales sobre transparencia presupuestaria.....	Pág. 98
2.2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa.....	Pág.101
2.2.1. Dificultades que afectan al decisor en el diseño presupuestario.....	Pág.101
2.2.1.1. Derivadas del marco político general.....	Pág.101
2.2.1.2. Derivadas de la política de defensa.....	Pág.102
2.2.1.3. Derivadas de la directiva militar.....	Pág.103
2.2.2. Dificultades relacionadas con las etapas del ciclo presupuestario de la defensa	Pág.104
2.2.2.1. Descripción del proceso que se sigue dentro de cada etapa: Formulación; Aprobación; Ejecución; Control interno; Control externo; Control social.	Pág.104
2.2.2.2. Actor principal.....	Pág.112
2.2.2.3. Actores necesariamente involucrados.....	Pág.112
2.2.2.4. Principales dificultades que tiene el actor principal y los actores asociados dentro de cada etapa.....	Pág.113

Capítulo 3

3.1. Papel del poder ejecutivo en todas las etapas del presupuesto de defensa	Pág.115
3.2. Papel del poder legislativo (Congreso Nacional) en las etapas del presupuesto de defensa.....	Pág.116
3.3. Papel de la sociedad organizada en el control externo del presupuesto de defensa	Pág.117

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones.....	Pág.123
4.2. Recomendaciones.....	Pág.126

Glosario	Pág.128
Bibliografía	Pág.131
Legislación.....	Pág.134
Tratados regionales	Pág.136
Acuerdos de Paz.....	Pág.137

Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Guatemala

Miguel Ángel Sagone Aycinena *

Mayo de 2005

Introducción

La presente investigación se realiza en un país que está experimentando un proceso de transformación. Desde 1954 hasta 1986 perdió la institucionalidad democrática y cayó bajo el militarismo, la violencia y la descomposición social. A partir de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera (1986) inicia una nueva etapa, sin que se hayan resuelto las contradicciones fundamentales. Por su parte, el presupuesto de defensa que se estudia corresponde a un ejército en vía de una total reestructuración para la cual han sido necesarios cambios de fondo, tanto en la cúpula militar como en la conducción política del Estado. Esto determina que los planteamientos aquí expuestos deban entenderse como momentos dentro del cambio, y en el marco de una problemática compleja.

La estructuración del Estado guatemalteco ha sido un proceso tortuoso que para muchos científicos sociales sigue inconcluso. Actualmente se reconoce en Guatemala un país multiétnico y pluricultural con 23 idiomas,¹ incluido el español como lengua oficial, pero sin un proyecto histórico que articule a los pueblos² que habitan su territorio.

Se trata de una sociedad cuya inequidad es extrema (Guatemala ocupa en el continente el último lugar, el 120, en el Índice de Desarrollo Humano). Los intereses de las oligarquías han prevalecido sobre los del resto de la población, distorsionando los fines y objetivos de las políticas públicas que, por su parte, han reproducido las modas y tendencias prevalecientes en el resto del continente y han seguido los dictados de los organismos internacionales.

En el marco de la Guerra Fría y de las contradicciones sociales, económicas y políticas que llevaron al país a la confrontación armada, los gobiernos autoritarios y dictatoriales que gobernaron durante la mayor parte del siglo XX impusieron la razón de Estado manteniendo el statu quo por encima de la agenda de transformaciones sociales, que cuando fue reflejada en planes de desarrollo, ni contó con el respaldo de

* Las apreciaciones vertidas en el presente documento, son de responsabilidad exclusiva del autor y no compromete necesariamente la opinión de RESDAL.

¹ La Ley de Idiomas Nacionales, reconoce los 19 idiomas de los pueblos mayas (entre lo cuales el quiché, el kakchiquel, el kekchí y el mam cuentan con mayor número de hablantes), el garífuna y el xinka, y establece el español como idioma oficial. Responde a la Constitución Política de la República: *Artículo 66. Protección a grupos étnicos.* Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos. *Artículo 143. Idioma oficial.* El idioma oficial de Guatemala, es el español. Las lenguas vernáculas, forman parte del patrimonio cultural de la Nación. *Artículo 143. Idioma oficial.* El idioma oficial de Guatemala, es el español. Las lenguas vernáculas, forman parte del patrimonio cultural de la Nación. Una demanda insatisfecha de los pueblos indígenas es el reconocimiento del carácter oficial de sus lenguas maternas.

² La población es de 11 millones 237,196 según el XI Censo de Población y VI de Habitación de diciembre de 2002. De ellos, aproximadamente el 40 por ciento se declara indígena ante el censo, aunque el porcentaje real es superior. El territorio nacional es de poco menos que cien mil km².

los grupos dominantes, ni se alentó la participación ciudadana, generalmente reprimida, en su elaboración y ejecución, sino que se produjo en medio de un clima de guerra civil.

Es a partir de la Constitución Política³ aprobada en 1985 y las posteriores negociaciones de paz (1991-1996) cuando en Guatemala se da inicio a un proceso de cambio, en que los sectores políticamente más avanzados buscan objetivamente la participación ciudadana, la reinstitucionalización del Estado y su transformación en un Estado democrático de derecho. Sin embargo, el lastre histórico sobre la vida social y política, los intereses económicos y el juego de poder, impiden la culminación de ese proceso, aunque paulatinamente se cumplan requisitos fundamentales para la democracia, pero en esencia formales, como la libre inscripción de partidos, la celebración de elecciones y la alternabilidad en el poder.

No obstante, y a pesar del déficit de participación ciudadana y la debilidad del Estado para ejercer su papel como mediador entre intereses contrapuestos y garante del bien común, en Guatemala se está produciendo una transición a la democracia, en la cual, con dificultad, avances y retrocesos, se abren paso nuevas formas de participación y ciudadanía y nuevas respuestas del gobierno a través de propuestas políticas e institucionalización legislativa, lo cual se trata de reflejar en el presente análisis.

0.1.1. Antecedentes

El proceso democratizador es la vía elegida por las fuerzas armadas para proceder al recambio necesario tras más de tres décadas de gobiernos autoritarios en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional y una cruenta guerra civil.

En 1985, se inicia en Guatemala el retorno a la democracia con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente,⁴ y el referendo en plebiscito de una nueva Constitución. Al año siguiente asume un gobierno civil surgido de comicios electorales libres, aunque se realizan bajo tutela y condicionamientos de las fuerzas armadas, pues el país continúa bajo el estado de guerra civil. No obstante la nueva constitución sí permite una mayor participación política, al haberse eliminado las restricciones ideológicas para la inscripción de los partidos políticos. Celebradas en un clima de inseguridad y desconfianza, las elecciones generales dan el triunfo a las corrientes de oposición aglutinadas en torno al partido Democracia Cristiana Guatemalteca.

Al mismo tiempo, permite la búsqueda de una salida política al conflicto armado, dándose ya en 1987 el inicio de acercamientos entre las fuerzas contendientes,⁵ que después de una década culminarán en la firma de la paz.

³ Reformada por Acuerdo Legislativo Número 18-93 del 17 de noviembre de 1993.

⁴ En 1984, se procedió al empadronamiento de electores y el 19 de enero el gobierno de facto emitió el decreto ley 3-84, Ley Electoral, para la elección de Asamblea Nacional Constituyente, que redactaría la nueva Constitución, la Ley Electoral la Ley de Amparo, Exhibición personal y la Ley de Constitucionalidad. Con la participación de 17 partidos políticos, 3 comités electorales y 1,174 candidatos, para 88 escaños. “La campaña se realizó en un ambiente de incertidumbre y los votos nulos y en blanco (...) fueron los triunfadores”. La Constitución cobró vigencia el 14 de enero de 1986, al quedar instalado el nuevo Congreso de la República. (García Laguardia, 1993: 46)

⁵ “El ejército de Guatemala, en apoyo al Estado, jugó un papel importante en el proceso de negociaciones para alcanzar la paz, al haber integrado equipos de trabajo que iniciaron los primeros contactos en 1987, participando en todas y cada una de las reuniones del proceso, hasta alcanzar el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el que se suscribió con el apoyo de países amigos y organismos internacionales el 29 de diciembre de 1996.” (MDN, 1999).

Si desde 1954, año en que es derrocado el gobierno constitucional, se dieron toda clase de restricciones a la participación ciudadana, en particular en los planos sindical y político, durante la reciente etapa de transición democrática han proliferado las organizaciones, tanto de la sociedad civil, como los partidos políticos. Sin embargo, el peso de tres décadas de autoritarismo militar ha debilitado la construcción de ciudadanía y el desarrollo de un programa político consensuado, reduciéndose los partidos a jugar un papel de maquinaria electoral, lo que se refleja en la falta de consistencia de sus programas, la debilidad en la formación de cuadros y el tortuoso desempeño de su función en la vida política nacional, en cualquiera de los niveles en que se juegan cargos de elección (desde el ejecutivo nacional o municipal, hasta en el Congreso, tanto los diputados oficialistas como de oposición). Esta situación se ve agravada por una institucionalidad muy débil y la falta de transparencia en la gestión.

De hecho, durante el cuatrienio presidencial que concluyó en enero de 2004 fueron denunciados graves actos de corrupción en todas las dependencias públicas, y actualmente se siguen procesos judiciales contra altos funcionarios de dicha administración.⁶

El deterioro de la vida política, junto con la ineficiente administración pública y su reflejo en la situación económica del país ha repercutido en la “desilusión con la democracia” y la absoluta pérdida de confianza en el sistema y consecuentemente en los partidos políticos. Al mismo tiempo, ha puesto en evidencia la ausencia de compromiso real, por parte del Gobierno, con las políticas que él mismo formula, que si bien son planteadas, como se ve más abajo, en términos altamente congruentes con la legislación fundamental y las necesidades del país, además de llenar los requisitos técnicos, no son puestas en práctica, por falta de asignación de recursos, incapacidad de los funcionarios a cargo o la acción de “poderes fácticos” que se oponen a los cambios estructurales y a la vigencia del Estado de derecho.

0.1.2. Proceso de democratización

El tránsito a la democracia en Guatemala, que tiene lugar en el marco del proceso de pacificación de Centroamérica iniciado en Contadora,⁷ da lugar a la restitución de un gobierno civil surgido de comicios generales (1985) y la restauración de los tres poderes del Estado. Este proceso permitió llegar a una etapa de negociaciones entre el Estado, representado por el Ejecutivo y el Alto Mando del Ejército de Guatemala

⁶ Entre quienes guardan prisión por actos de corrupción se encuentran el ex Vicepresidente, Francisco Reyes, acusado de peculado y estafa, por haber tratado de apoderarse mediante un préstamo de Q 555 mil de un predio valorado en Q 26 millones, propiedad del Patronato Antialcohólico, el ex Ministro de Finanzas Públicas, Eduardo Weyman, preso desde el 22 de abril de 2004, por haber autorizado a la Secretaría de Administración Tributaria, SAT, gastos sin respaldo por 38 millones de quetzales. También guardan prisión el ex Contralor de Cuentas Oscar Dubón Palma, por lavado de dinero, el ex Superintendente de Administración Tributaria, Marco Tulio Abadío, por peculado, lavado de activos y otros diez presuntos delitos. El ex Ministro de Gobernación, Mayor (R) Byron Barrientos, por desfalco de Q 90 millones. El banquero Francisco Alvarado Macdonald, financista de la campaña electoral del presidente Portillo, en relación con 1800 millones de quetzales de fondos públicos que el Estado de Guatemala inyectó a los bancos de su propiedad, Promotor y metropolitano, para salvarlo. El Secretario Privado de la Presidencia, participó en la apertura de cuentas en Panamá para lavado de dinero. El ex presidente del banco estatal Crédito Hipotecario Nacional, Armando Llorit Quiteño, de nombramiento presidencial es otro prófugo de la justicia.

⁷ La nueva correlación de fuerzas a escala mundial permite a los actores regionales dar inicio a procesos de pacificación negociada. Contadora (septiembre de 1983, el 8 de enero de 1984, junio de 1986) bajo los auspicios de los Gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, así como Esquipulas I y II, en mayo de 1986 y agosto de 1987. En el encuentro de 1987 los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, formulan el *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, uno de cuyos elementos es favorecer la integración regional, para el logro de los objetivos compartidos de paz, seguridad y bienestar.

que, no sin dificultades y vicisitudes,⁸ se extendieron durante más de un lustro, lográndose la firma de una serie de acuerdos de paz,⁹ que pusieron fin al conflicto armado, iniciado en 1960, y buscaron sentar las bases para la reconstrucción de la institucionalidad y la convivencia social. Para lo cual ha sido necesario superar relaciones sociales marcadas por la confrontación, la desconfianza entre los diferentes grupos sociales o étnicos y el resentimiento de sectores de la población contra la clase gobernante, y en particular contra los militares que asumieron la defensa del Estado.

La salida de la época autoritaria, e incluso dictatorial (y, en períodos concretos, de genocidio) significa, desde las elecciones para Asamblea Nacional Constituyente, el retorno a la actividad política abierta, a la libertad de expresión y un cambio paulatino en los estilos de gobierno, obligados a incorporar un mayor grado de claridad o transparencia de sus fines y objetivos y encauzarse en la nueva legalidad democrática.

El proceso democratizador ha ido tomando forma a lo largo de cinco presidencias. La del reformista Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991), que defraudó las esperanzas de la población. Jorge Serrano Elías, quien frente a un Congreso de oposición optó por un autogolpe a lo Fujimori, el cual no obtuvo respaldo del ejército ni de la población. Serrano Elías fue finalmente destituido por el Congreso y reemplazado por León Carpio que completó el mandato y entregó la presidencia, por la vía electoral a Álvaro Arzú (1996-2000) signatario de los acuerdos de paz, éste último no logró o no quiso llevar a buen punto las reformas a la Constitución que hubieran facilitado la implementación de los compromisos asumidos en las negociaciones. Le sucedió el populista Alfonso Portillo (2000-2004) respaldado por un partido de extrema derecha, dando lugar al gobierno más corrupto y repudiado de esta etapa, por lo que las siguientes elecciones dieron la victoria al candidato conservador (prominente empresario) Oscar Berger Perdomo (2004-2008). Es decir, que si la democracia guatemalteca cumple con el requisito electoral y la participación de partidos sin restricciones políticas, cada presidencia es de diferente signo perdiéndose la continuidad del proceso.

⁸ Sobre los condicionantes históricos, nacionales y exógenos, de la negociación y sus vicisitudes, los actores sociales tradicionales y emergentes y el reflejo de estos procesos en la sociedad guatemalteca y sus perspectivas, véase: Jonas, 2000.

⁹ Los Acuerdos de Paz se refieren a toda la problemática que ha convulsionado históricamente a la nación guatemalteca. El listado de los mismos puede verse en Bibliografía.

Capítulo 1

1.1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas

La Constitución Política de la República contiene los fines del Estado guatemalteco y sus intereses permanentes y, por su parte, los Acuerdos de Paz,¹⁰ en la medida en que tratan de llegar al fondo de las contradicciones que dieron lugar al conflicto armado, plantean los objetivos a alcanzar en cada uno de los sectores de las relaciones sociales.¹¹

En este sentido, los principios y contenidos de las políticas de Estado, así como las políticas públicas de diferente plazo cuentan con fundamentos y definiciones que han sido objeto de discusión y amplio consenso en muy diferentes niveles. En lo nacional, a través de la participación electoral y el pacto constitucional, así como de negociaciones entre los sectores antagónicos que habían llegado a enfrentarse militarmente. Los diálogos se prolongaron, después de la firma de la paz, instituyéndose la Comisión de Acompañamiento¹² para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos y la creación de instancias y Comisiones Paritarias para la interlocución entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas y el Gobierno y la Sociedad Civil, derivadas de los acuerdos específicos, para dar tratamiento a cada tema y trazar los lineamientos a seguir para convertirlos en políticas sectoriales. Estos espacios se reestructuraron a partir del 2000 y 2004, con los cambios de administración, para denominarse primero mesas intersectoriales, y mesas de concertación, en la actualidad.

De igual manera, durante la etapa de distensión regional, los gobiernos centroamericanos dieron lugar a un proceso de integración basado en el modelo de seguridad democrática, propuesto en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica¹³ muy cercano al de seguridad humana, y en la cooperación en función del bienestar de los habitantes del istmo con base en trascendentales tratados,¹⁴ lo cual llevó a la necesidad de formular metas de desarrollo integral que se constituyeron en objetivos nacionales de largo aliento.

Así, durante las últimas dos décadas, con énfasis y diligencia diferentes en cada gobierno, se ha ido definiendo una legislación que tiende a cumplir lo preceptuado en la Constitución Política de la República emitida en 1985, y que como Ley fundamental determina las Políticas de Estado, y los compromisos asumidos a la firma del Acuerdo

¹⁰ El cumplimiento de los Acuerdos de Paz ha sido lento e incompleto, aunque hayan sido asumidos como compromisos de Estado por los diferentes gobiernos, desde el Acuerdo de Querétaro (1991) que sentó las bases para las negociaciones, hasta la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera (1996), que validó toda la serie de acuerdos específicos y puso fin al conflicto armado.

¹¹ “Los acuerdos (...) recogen un pedazo de nuestra conflictiva historia reciente, anticipan la imagen de la sociedad pacífica y próspera que queremos llegar a ser y dibujan un largo camino de transformaciones, de reconciliación y solidaridad que necesitamos recorrer para que esta paz sea en verdad firme y duradera.” Discurso del Presidente de la República en la firma del Acuerdo de paz firme y duradera.” (Arzú, 1999: 150).

¹² Constituida a raíz de la firma de la paz e integrada por el gobierno, la URNG, cuatro ciudadanos representativos y una delegación del Congreso de la República.

¹³ *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana. (Suscrito por los Presidentes Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en San Pedro Sula, Departamento de Cortés, República de Honduras, el 15 de diciembre de 1995. Entró en vigencia el 26 de diciembre de 1997).

¹⁴ *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, ALIDES (Cumbre de Presidentes centroamericanos, Managua, 12-X-1994); *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA), Suscripción: Tegucigalpa, Honduras, 13 de diciembre de 1991. Vigente desde el 23 de julio de 1992; *Tratado de Integración Social*, (o Tratado de San Salvador, 30 de marzo de 1995).

de Paz Firme y Duradera,¹⁵ y consecuentemente han sido creadas estructuras gubernamentales que tienden a operativizar las nuevas leyes y a viabilizar las políticas sectoriales.

Dichas políticas hacen énfasis en el aspecto social, toda vez que el texto constitucional señala como fines y deberes del Estado de Guatemala la protección de la persona, la realización del bien común y la garantía a los habitantes de la República de la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.¹⁶

Es de resaltar el énfasis social del texto constituyente. En su décima sección, la Constitución afirma que “El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social” y asume como obligación del Estado “orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional”. Al mismo tiempo que asume un papel subsidiario para el logro de esos fines. (artículo 118). Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los objetivos expresados.

El artículo 119, en sus catorce incisos, enumera las obligaciones fundamentales del Estado, centradas en el desarrollo económico de la Nación, mediante el estímulo de la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y demás. Destaca la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente junto con el impulso de programas de desarrollo rural y el apoyo técnico y económico al campesino y al artesano, “con base en el principio de la propiedad privada”.

Así mismo, en el orden social, el inciso d) obliga al Estado a “Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país procurando el bienestar de la familia” y el g) a la construcción de viviendas populares en régimen de propiedad privada, salvo excepciones.

En lo económico, el fomento del cooperativismo mediante la ayuda técnica y financiera, el estímulo a la inversión industrial descentralizada, y la formación de capital, el ahorro y la inversión, con una visión social, como se señala en el inciso “h) Impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad”.

La defensa del consumidor, la promoción equilibrada del comercio interior y exterior, el fomento de mercados para los productos nacionales y promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros en un marco de estabilidad macroeconómica, son otros de los mandatos constitucionales.

Y, en lo político administrativo, destacadamente “b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país”.

¹⁵ Guatemala, 29 de diciembre de 1996.

¹⁶ Constitución Política de la República (1985). Título I. La persona humana, fines y deberes del Estado. Capítulo Único. Artículo 1. Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común. Artículo 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Título III. El Estado. Capítulo I. El estado y su forma de gobierno. Artículo 140. El Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.

Este precepto dio inicio al proceso legislativo de transición democrática, con las leyes de descentralización, el nuevo Código Municipal y la creación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.¹⁷ Con ello se evidenció de manera clara la voluntad del gobierno electo para el período 1986-1991 de llevar adelante una política de descentralización, y de participación ciudadana a través de los Consejos. Pero, al mismo tiempo, se puso de manifiesto la contradicción de intereses, pues la ley de Consejos, una vez aprobada fue objeto de recurso ante la Corte de Constitucionalidad, quedando paralizada su aprobación hasta el período 2000-2004 en que finalmente se establece una nueva legislación, la cual comienza actualmente a ser implementada a través de la Secretaría Específica de la Presidencia (que asume el papel del desaparecido Ministerio de Desarrollo) y con el apoyo de los programas de cooperación de la Unión Europea.

En lo relacionado con las políticas sociales es de señalar la transformación de la institucionalidad en función de dotar a las diferentes políticas de instancias de formulación o ejecución específicas. En cuanto a la formulación de políticas, mediante la modificación de las atribuciones de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y en cuanto a la ejecución de los programas orientados a dar cumplimiento a los acuerdos de Paz, mediante la creación de las respectivas secretarías presidenciales con rango de ministerio, o entidades descentralizadas tales como el Fondo de Tierras que se define como “una institución de naturaleza pública, participativa y de servicio, instituida 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” y tiene como primer objetivo “definir y ejecutar la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de desarrollo rural del Estado”.¹⁸

De la misma manera, la Ley de Desarrollo Social cuyo objetivo es “la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención”.¹⁹ Con base en los principios de igualdad, equidad, libertad, familia, derecho al desarrollo, grupos de especial atención y descentralización (cuyo contenido desarrolla en los artículos 3 a 9), la ley establece la obligación del Estado de “Evaluar y adecuar periódicamente los planes, programas y políticas de desarrollo económico y social, con el fin de asegurar que las políticas públicas cumplan el mandato constitucional de promover el desarrollo integral de la población”.²⁰ En el artículo undécimo, titulado “Políticas públicas” además de definir el marco en que se impulsará el desarrollo social, económico y cultural de la Nación, con una “visión de largo plazo tanto en su formulación y ejecución, como en su seguimiento y evaluación” da paso a la participación social en la implementación de los procesos de desarrollo: “Se fomentará la participación de la sociedad civil en su conjunto para el logro de sus objetivos”.

Lo anterior se concreta en el artículo decimonono al señalar como fuentes para “elaborar la Política y el Programa Nacional de Desarrollo Social y Población, de forma

¹⁷En el artículo 1 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se define el Sistema de Consejos de Desarrollo como “el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”.

¹⁸ Ley del Fondo de Tierras. Artículos 2 y 3 a).

¹⁹ Ley de Desarrollo Social. Artículo 1.

²⁰ Ley de Desarrollo Social. Artículo 10, inciso 2.

incluyente y participativa”, sugerencias y observaciones de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Organismo Ejecutivo y las entidades descentralizadas y autónomas relacionadas con población y desarrollo social, la sociedad civil organizada, las municipalidades y organizaciones locales”.

La estructura piramidal del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con los Consejos Comunitarios en la base, para dar lugar a los municipales, departamentales (provinciales), regionales y el Consejo Nacional, prevé una participación horizontal y vertical en los asuntos de Estado, como los mencionados arriba y en la auditoría social, ya que en todos los niveles los CDUR tienen como funciones el dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y proponer medidas correctivas; conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios; conocer e informar a los Consejos del siguiente nivel sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior o, contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.²¹

Otra política pública, que aspira a ser una “política de Estado de largo plazo que trasciende el horizonte de las diferentes administraciones gubernamentales” es la “Estrategia de Reducción de la Pobreza” (SEGEPLAN, 2001b: 50), en cuyos planteamientos se aprecia una fundamentación sólida y una estructuración coherente. De otra índole resulta su ejecución, pues si bien se da una reducción del porcentaje de pobres con respecto al total de habitantes, el número absoluto de pobres crece con el aumento vegetativo de la población.

La base de esta estrategia es reconocer la realidad del país, donde “más de la mitad de los guatemaltecos sobrevive con un ingreso menor al necesario para comprar una canasta básica de consumo vital”, y las consecuencias de esta situación para las personas y para el Estado: “Aparte de la privación que implica no tener un ingreso suficiente para cubrir las necesidades mínimas, los pobres no pueden ejercer plenamente los derechos culturales, sociales y políticos garantizados en la Constitución Política de la República” (SEGEPLAN, 2001b: 5), así como la pobreza impide “hacer efectivos los ideales sobre los que se funda el Estado de Guatemala y dificulta (...) el desarrollo de instituciones democráticas fuertes, eficientes y con alto grado de participación” (SEGEPLAN, 2001b: 6).

Parte, pues, del diagnóstico oficial de las principales características de la pobreza y de sus posibles causas (SEGEPLAN, 2001a),²² para definir los principios generales que rigen la estrategia y la fundamentación de los mismos, las acciones y los medios que el Gobierno propone para reducir la pobreza y las razones por las cuales se eligen determinadas intervenciones, y las metas principales a alcanzar, para concluir el planteamiento con la estimación de los costos de ejecución y el origen del financiamiento.

²¹ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

²² El documento “Estrategia...” (SEGEPLAN, 2001b) incluye también, en el anexo 1, los resultados del *Mapa de la Pobreza en Guatemala*, elaborado por un equipo interinstitucional conformado por personal de SEGEPLAN, el Instituto Nacional de Estadística (INE), y la Universidad Rafael Landívar, con base en información del Censo de Población y Vivienda de 1994 y de la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) 1998/99 y realizado con apoyo del Banco Mundial y el PNUD. El anexo 2 presenta en detalle la estimación de costos incrementales de la estrategia, los que toman en cuenta, tanto las metas plasmadas en la matriz de política social 2000 – 2004, como el crecimiento demográfico esperado para los próximos años.

En cuanto a los instrumentos con que cuenta el Estado para la formulación, planeación y seguimiento de las políticas planteadas, uno de los principales, fundamentalmente en lo que se refiere a políticas sociales, de desarrollo y de relaciones con la cooperación internacional, es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), entidad a la que corresponden los aspectos técnicos de la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y la evaluación de su ejecución e impacto. Esta Secretaría realiza la planificación y la programación en dos ámbitos, el global y el sectorial, y le corresponde la validación de las políticas a través de las instancias de participación ciudadana que forman el Sistema de Consejos de Desarrollo, y están constituidos a partir de los consejos comunales y municipales, para formar los Consejos Departamentales (o provinciales) e integrar, finalmente, el Consejo Nacional, de los cuales la SEGEPLAN ejerce la Secretaría Técnica.

Se trata de una Secretaría con muchas y complejas atribuciones asignadas por la Constitución Política de la República y las leyes del Organismo Ejecutivo (artículo 14), Orgánica del Presupuesto, de Desarrollo Social, de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y el Código Municipal.²³

Como órgano de planificación del Estado, debe formular las propuestas de políticas de desarrollo globales, sectoriales y territoriales, integrar y armonizar las políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de desarrollo, dar apoyo técnico a las unidades de planificación de los ministerios, secretarías e instituciones autónomas del sector público y a las unidades técnicas de los Consejos de Desarrollo, en la elaboración de sus políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, incluyendo los de inversión pública; y a las oficinas municipales de planificación que lo soliciten. Para ello debe operar los sistemas de información sobre variables e indicadores demográficos, económicos, sociales, de infraestructura, ambientales y demás.

Al mismo tiempo, participa conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas, en la elaboración del anteproyecto del presupuesto de inversiones públicas del Estado al cual da seguimiento, así como realiza la evaluación cuantitativa y cualitativa del avance de la Política de Desarrollo Social y Población.

En resumen, la SEGEPLAN tiene a su cargo la orientación del proceso descentralizado de planificación y programación de la inversión pública, de la gestión, negociación y seguimiento de la cooperación internacional y de la recolección, análisis e interpretación de información relevante al servicio del Presidente de la República y de quienes en el Organismo Ejecutivo toman decisiones y formulan políticas. Contribuye, con su labor, a generar transparencia en las políticas públicas, e información al Congreso (por ley) y a la ciudadanía a través de sus informes y publicaciones, incluido un sitio *web*, en el cual se divulgan las políticas públicas. El uso que hace la población de estas fuentes es limitado, por el nivel de analfabetismo funcional, por la falta de acceso a medios electrónicos, y por un bajo nivel de politización o de ejercicio de la ciudadanía.

La medida en que este instrumento, la SEGEPLAN, sea utilizado y potenciado es responsabilidad de cada gobierno y de los intereses sectoriales a los cuales responde, y hacia los cuales dirige la inversión pública. De tal manera que los diagnósticos en profundidad que fundamentan planes y programas de largo alcance, los cuales están coherentemente estructurados, se ven limitados con demasiada frecuencia por la falta de asignaciones presupuestarias.

²³ Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Artículo 2.

Además, el contenido de los conceptos de bien común y desarrollo integral de la persona depende de la doctrina económica y social y del posicionamiento político desde los cuales cada gobierno ha hecho su propia interpretación. Al igual que el papel del Estado y el grado y forma de intervención que deba asumir para, de acuerdo al mandato constitucional, garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el bienestar de la persona y de la familia. Más allá del discurso social, en la práctica han prevalecido gobiernos de corte neoliberal que tienden a potenciar las fuerzas del mercado reduciendo la subsidiariedad del Estado a paliar situaciones extremas.

Por otra parte, existe un déficit histórico en cuanto a la formulación de un proyecto nacional de largo alcance tendiente a superar la conflictividad histórica de la sociedad guatemalteca, y que sienta las bases para la realización de un proyecto de desarrollo nacional tendiente a resolver la problemática económica y social que está en la raíz de las contradicciones sociales. Un proyecto compartido que sustente las políticas públicas, y así oriente los planes y programas sectoriales a ser implementados por las sucesivas administraciones y que concite la participación y el compromiso de la ciudadanía. Por el contrario, con cada nuevo gobierno, aunque reconozca esta situación, su manera de enmendarla es impulsar cambios en cuanto al contenido de las políticas públicas, perdiendo continuidad los programas y la inversión realizados, con una permanente tendencia en incurrir en actos de corrupción.

Un nuevo enfoque de la problemática de las políticas públicas en Guatemala, para su formulación y ejecución transparentes, es aportado por las conclusiones del ejercicio realizado por los partidos políticos del país durante dieciocho meses, desde julio de 2002 hasta octubre del año siguiente, con objeto de reencauzar la vida pública frente al nuevo proceso electoral. Se trata de los partidos que concurrieron a las elecciones, muchos de los cuales tienen actualmente posiciones en el poder ejecutivo o en el Congreso, sea en la bancada oficial o en la oposición.

El ejercicio consistió en un “Diálogo Multipartidario”, desarrollado en más de 40 talleres, encuentros y reuniones en los cuales participaron veinte organizaciones de las más diferentes tendencias ideológicas y políticas. Junto con los dirigentes partidarios de alto nivel trabajaron expertos y políticos nacionales y extranjeros, líderes de movimientos sociales y empresariales y académicos. El proceso fue auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria. Los resultados fueron publicados bajo el título de “Agenda Nacional Compartida”, que busca establecer las bases para la elaboración de políticas de corto, mediano y largo plazos.

Además del esfuerzo por recuperar la credibilidad y cierta vigencia, el objetivo expresado fue “analizar y profundizar nuestros conocimientos sobre la realidad guatemalteca, comprenderla y desarrollar un mínimo de acuerdos multipartidarios para generar una visión sobre cómo alcanzar el desarrollo del país” (PDM, 2003). Es decir, alcanzar la formulación de “una Agenda Nacional Compartida, que constituye un conjunto de acuerdos mínimos para transformar el futuro de Guatemala” (PDM, 2003: 13).

Casi como punto de partida, y para abonar lo afirmado más arriba, el compromiso multipartidario se centró en la “Política nacional contra la corrupción”: “Impulsaremos una Política nacional contra la corrupción para atajar los perjuicios que provoca este flagelo, que, además, ocasiona graves daños a la moral social y a la confiabilidad hacia las instituciones públicas y privadas. (...) nos comprometemos a convertir en derecho positivo y vigente las normas contenidas en la Convención Americana contra la Corrupción, de la cual Guatemala es signataria.” (PDM, 2003: 43)

“... nos comprometemos a efectuar las acciones políticas y legislativas necesarias para fortalecer el Estado de derecho, la transparencia y la lucha contra la corrupción como marco indispensable para garantizar la gobernabilidad democrática y erradicar el clima de impunidad que favorece el accionar de los poderes fácticos”. (PDM, 2003: 32)

En el mismo orden, los partidos políticos señalan “... la acción de estos poderes fácticos que rechazan los cambios estructurales que demanda la vida económica, social, cultural, ambiental y política del país, y que obstaculiza la conjunción armónica de esfuerzos multisectoriales para su solución, socavando y debilitando el rol de los partidos políticos, al distorsionar su normal funcionamiento por la vía de la violencia política, el tráfico de influencias y la corrupción estatal y privada”. (PDM, 2003: 31)

En cuanto al sistema político, y a partir de la construcción y consolidación de “la cultura democrática en Guatemala, con el propósito de superar la cultura autoritaria y excluyente que aún prevalece” con objeto de “contribuir al desarrollo de una ciudadanía participativa (...) llamada a demandar el cumplimiento del papel del Estado, apoyar las iniciativas de los distintos sectores de la sociedad y, en su caso, participar en la definición de políticas públicas con las cuales debe sentirse identificada, y aquellas del Estado que sean de beneficio social” (PDM, 2003: 27), los partidos plantean la necesidad de profundizar la democracia representativa mediante la modernización del sistema político y el sistema de partidos. De esta cuenta, reconocen la necesidad de descentralizar el sistema político y apoyan las nuevas leyes de descentralización (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización, Código Municipal y la Ley de Idiomas Nacionales) “como mecanismos idóneos para superar el centralismo existente en la toma de decisiones políticas y en la asignación de recursos financieros para satisfacer las necesidades de la población guatemalteca” (PDM, 2003: 32). Enfocan los partidos “algunos desafíos puntuales”, como son las grandes desigualdades económicas y sociales, la exclusión social, étnica y cultural, y se comprometen a dar cumplimiento a la Convención Internacional sobre la Eliminación de las Distintas Formas de Discriminación Racial, asumida en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, así como llevar a la práctica la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006, diseñada por el gobierno saliente.

Con afán de romper el vicio de cada nueva administración de comenzar de cero, lo que constituye un círculo vicioso en la política nacional, se comprometen a dar continuidad a las políticas formuladas por gobiernos anteriores, aunque su ejecución hubiera sido precaria, el acuerdo multipartidario lleva repasar todos los ítems de la política nacional, generando consensos sobre los principios que deben orientar las políticas públicas del nuevo gobierno (que habría de elegirse en noviembre de 2003). Todo lo cual refleja un esfuerzo de compromiso y constituye una base de transparencia en la formulación de políticas públicas.

En este orden de ideas es importante mencionar el documento “Lineamientos de gobierno” (Berger, 2003) publicado en noviembre de 2003 al lograr el triunfo electoral la coalición de tres partidos, que tomó el nombre de Gran Alianza Nacional, GANA. En él plantea los principios y los ejes de sus políticas, elaborados mediante mesas de trabajo en la capital y los departamentos, con participación de especialistas en cada sector.

Desde el primer apartado, que lleva por título “Probidad, transparencia y austeridad” declara que la Gran Alianza Nacional “está empeñada en gobernar con probidad y transparencia así como en emprender todas las investigaciones y acciones judiciales

necesarias para reparar los daños al patrimonio nacional. (...) El acceso irrestricto a la información estatal --salvo por razones de seguridad del Estado y de los ciudadanos-- y la apertura de las instituciones a la vigilancia y escrutinio del público y la Prensa caracterizarán nuestra administración. La política será que los ciudadanos y los contribuyentes estén informados de toda acción del Estado que sea de su interés, en cualquier ámbito, incluidos el financiero, el militar y el político". (Berger, 2003: 2)

Señalando como prioridades del nuevo gobierno la persecución y castigo de todo acto de corrupción; mantener mecanismos permanentes de rendición de cuentas, vigilancia de la probidad y la transparencia y propiciar la vigilancia y monitoreo público sobre acciones y entes gubernamentales. Para lo cual se enumeran mas de una veintena de acciones denominadas estratégicas que van desde reformas legales, el establecimiento del "Código de Ética de la Gestión Pública", la creación de un Centro de Información Pública "mediante el cual todo ciudadano pueda tener acceso a toda la información disponible en el sector público, iniciando con información sobre uso de fondos públicos", la implementación del Sistema Integrado de Compras y el Registro único de compras con incorporación gradual de todas las entidades de gobierno, la consolidación, expansión y acceso público al sistema de administración financiera del gobierno (SIAF), así como un sistema de indicadores de gestión, "que como mínimo incluirá, qué servicios o productos se espera que produzca cada institución, en qué condiciones y con qué gasto en el marco de una política de austeridad y transparencia, para ofrecer el impulso a la aprobación de la Ley de Habeas Data, y a la creación por parte del Congreso de la Procuraduría de los Derechos de Acceso a la Información Pública y la Transparencia, con participación de la sociedad civil" (Berger, 2003: 3) y, finalmente, declaran que "La Presidencia y el Ejército informaremos sobre nuestra ejecución presupuestaria en forma detallada, al igual que el resto de instituciones". (Berger, 2003: 3)

En estos lineamientos, el gobierno electo puntualizaba cada uno de los contenidos de las políticas sectoriales a emprender durante su gestión, enfatizando la búsqueda de transparencia a través de la institucionalización del Estado y la participación ciudadana. Obviamente, la realidad del país está imponiendo fuertes limitaciones a la materialización de estos propósitos, y la duración limitada (cuatro años) de cada período presidencial, deja pocos márgenes para una actuación consolidada.

Otra limitante con que inició su mandato el actual gobierno fue la negativa de los diputados salientes de aprobar el presupuesto de 2004 en el plazo legal, por lo que la nueva administración tuvo muchas dificultades para reflejar en la asignación de recursos sus lineamientos políticos. Por otra parte, al igual que el gobierno anterior, tampoco asumió los aspectos prioritarios contenidos en el Pacto Fiscal, ni el conjunto de acciones para lograr el incremento de los ingresos tributarios o para contrarrestar el contrabando y la defraudación. También mantuvo la política monetaria y cambiaría que ha venido implementando el Banco de Guatemala, que no contribuye a generar una mayor liquidez y solvencia de las instituciones financieras.

1.2. Encuadre histórico, cultural y valórico en el que está sustentada la política de defensa

1.2.1. Antecedentes

En la historia del ejército nacional pueden reconocerse las mismas etapas en que se articulan las vicisitudes del istmo centroamericano y la República. El ejército moderno –que durante más de un siglo ha mantenido esa impronta– surgió como producto de la Revolución Liberal de 1871, que desplazó a los conservadores del poder e instauró la hegemonía de la burguesía agroexportadora, principalmente cafetalera. La reforma del Estado emprendida por los liberales tiende a sustentar un nuevo modelo productivo, basado en la exportación de café o banano, según la región, y a satisfacer las necesidades de tierra y fuerza de trabajo que éste presenta.

En cuanto a la tierra, implicaba “la privatización de los llamados ‘bienes de manos muertas’, en especial las propiedades eclesiásticas y comunitarias, así como la apropiación privada de las tierras baldías, antes realengas” (Samper, 1993:56). La necesidad estacional de mano de obra intensiva hacía necesario “disponer de normativas y medios para ‘disciplinar’ a los trabajadores. (...) Por ello, además de las disposiciones legales del caso (...), consideraban necesario fortalecer al Estado en el plano institucional, extender su radio de acción frente al poder temporal de la Iglesia (...) y reforzar sus mecanismos de imposición y represión. Las reformas jurídicas fueron pues acompañadas por un esfuerzo (...) por modernizar su aparato militar y policial así como afirmar su control centralizado” (Samper, 1993: 56-57). De ahí que se enfatizara también la preparación de los cuadros militares, como en el caso de la Escuela Politécnica de El Salvador, al estilo de l'École Polytechnique francesa y las academias alemanas y españolas de donde provenía parte del profesorado, e incluso de la oficialidad.

“La distribución socialmente diferenciada de tierras del Estado reflejaba, de modo transparente, las relaciones de poder en el interior de cada sociedad, que no eran sólo de clase sino también interétnicas y de género. El reparto favoreció indudablemente a la clase dominante y en especial a los grupos allegados al poder político; la participación de otros sectores sociales varió desde un mínimo en el caso guatemalteco hasta un máximo en el costarricense.” (Samper, 1993: 66-67). Esta nueva estrategia de acumulación fue contestada por el campesinado indígena con rebeliones y motines, que fueron reprimidos por las fuerzas del orden, fundamentalmente el ejército.

En esta época el ejército también participó en el esfuerzo de unificar Centroamérica bajo la hegemonía guatemalteca, como las acciones de 1876 en El Salvador o la campaña Unionista de 1885, en que perdió la vida el caudillo liberal, general Justo Rufino Barrios, en la batalla de Chalchuapa.

Durante los sucesivos gobiernos liberales, en su mayoría dictaduras de generales caudillistas, el ejército estuvo al servicio de las clases dominantes. Su misión, hacer cumplir la ley y el orden, incluía la participación en la construcción de carreteras hacia las zonas económicamente más productivas, aprovechando la mano de obra gratuita aportada por los soldados, reclutados de manera forzada entre el campesinado indígena. Esta situación que beneficiaba tanto a los terratenientes como a los altos oficiales que pasaban a ser nuevos hacendados.

Durante la segunda guerra mundial, en que Guatemala se vió obligada a formar parte de la alianza antifascista, el ejército siguió las políticas de Estados Unidos, país que le proveyó material y adiestramiento, a cambio de la autorización para establecer

bases aéreas, una en la capital y otras dos en sendas costas, Océano Pacífico y Mar Caribe. Paralelamente, los civiles aprovecharon el contenido antidictatorial y en favor de la democracia que ofrecía la coyuntura bélica para reactivar la vida política e impulsar la creación del frente antifascista, y un fuerte movimiento popular que culminó con la caída del último dictador liberal, el general Jorge Ubico Castañeda, en 1944. Con ello se instauró un proceso democrático, definido como revolución democrático burguesa, a partir de la aprobación de una constitución moderna y elecciones generales. El ejército, al que el gobierno revolucionario dedicó especial atención en cuanto a su capacitación, jugó un importante papel al respaldar al movimiento cívico y asumir los valores democráticos y nacionalistas impulsados durante el proceso revolucionario, hasta la intervención norteamericana de 1954. A partir de la misma el país cae en la ingobernabilidad, se revierten conquistas revolucionarias como la reforma agraria (que fundamentalmente distribuía las tierras incultas entre los campesinos para crear una nueva clase de pequeños propietarios agrícolas) y se coarta la participación popular, laboral y política, esgrimiendo el anticomunismo como bandera, ya en el marco de la guerra fría. Fueron prohibidos los partidos de oposición de ideología izquierdista y sus dirigentes, como los sindicales y agrarios, perseguidos.

El ejército quedó fragmentado y, aunque algunos oficiales superiores fieles a la legalidad optaron por el exilio, la mayoría se plegó a la nueva línea gubernamental de extrema derecha. No obstante, debe señalarse que el espíritu patriótico y nacionalista gestado durante la década revolucionaria se mantuvo en algunos sectores castrenses, al punto que el primer movimiento armado fue encabezado por jóvenes oficiales militares, los cuales se vincularían más tarde al partido de los comunistas, el proscrito Partido Guatemalteco del Trabajo. Esto dio inicio a una guerra civil que, con diferente intensidad y despliegue, duró 36 años. En ese lapso surgieron los nuevos movimientos y organizaciones que accederían a la firma de la paz bajo el nombre de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG. Las negociaciones de paz aspiraron a sentar las bases para lograr transformaciones de fondo en los parámetros que rigen la convivencia social y en la institucionalidad del Estado democrático de derecho.

Durante los 36 años de guerra civil, y a partir del golpe de Estado de 1963 en que el ejército como institución asumió el gobierno, se fue instaurando paulatinamente la doctrina de seguridad nacional, se produjo una desestructuración del Estado y se profundizaron las fracturas en las relaciones sociales y las violaciones a los derechos humanos en una dimensión que fue investigada en profundidad por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH),²⁴ la cual formuló el informe “Guatemala, Memoria del Silencio”.²⁵

Durante los años de confrontación, el ejército asumió como objetivo central la defensa de la seguridad del Estado, siguiendo un proceso de participación ascendente en la vida política y social, llegando a estar imbricado en todas sus manifestaciones: aparatos de seguridad, órganos de justicia, administración pública, programas de desarrollo e infraestructura, negocios y finanzas. Los oficiales militares ocuparon los cargos de responsabilidad y los servicios de inteligencia permearon todas las instituciones. De igual manera, todos los presupuestos públicos, amparados en el secretismo, podían ser utilizados en las diferentes modalidades de la guerra, desde las brechas de

²⁴ Instalada, con el apoyo de Naciones Unidas, según el “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”.

²⁵ El informe fue hecho público por el Secretario General de las Naciones Unidas el 25 de febrero de 1999.

penetración en el territorio, hasta las jornadas cívicas o de salud. Ello, para imponer el orden y “pacificar” el país.²⁶

La militarización del Estado y de la sociedad fue un resultado tangible de la política de seguridad implementada durante el conflicto armado pues además de la participación directa de los militares, así como la supeditación de las policías al mando contrainsurgente, funcionó la Guardia de Hacienda, como guardia rural, la figura de los Comisionados Militares²⁷ con autoridad incuestionable en las poblaciones rurales, incluso por encima de las autoridades municipales electas, y desde 1983, a raíz del golpe de Estado encabezado por el general Ríos Montt, las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC).²⁸ Estas patrullas estaban formadas por campesinos y eran organizadas, entrenadas y armadas por el Ejército y “fueron utilizadas para saturar las áreas donde el conflicto era más álgido, con el propósito de reducir los espacios de las acciones insurgentes y extender de esta forma, el control territorial que el Ejército no podía atender con sus efectivos” (MINUGUA, 2004b: 9).

El propósito principal de su organización fue obligar a la población civil a participar en el conflicto a favor del ejército, tanto al enfrentar eventualmente a los efectivos guerrilleros, como al proveer extensas redes de informantes sobre sus actividades, además de asegurar el control material y psicológico de la población. Según cifras oficiales más de un millón de personas integró las patrullas a lo largo del conflicto.

Desarticulación del tejido social, militarización del Estado y de la sociedad, relaciones sociales autoritarias, violencia contra los derechos fundamentales, irrespeto de los principios constitucionales y discrecionalidad en la aplicación de la ley, son los rasgos característicos de la política guatemalteca desde la intervención norteamericana de 1954 y durante todo el conflicto armado.

1.2.2. Situación posconflicto

El cambio de las contradicciones globales, el proceso de negociaciones de Conadora y Esquipulas en Centroamérica, que contribuyen a frenar la espiral belicista en la región, la consecuente superación de la estrategia de guerra civil y el paso a la dinámica de resolución de los conflictos armados internos en El Salvador y Guatemala por la vía de la negociación, dio lugar a la firma de acuerdos de paz en ambos países

²⁶ Según el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, párrafo 110: “El estudio de la AAAS (Asociación Americana para el Avance de las Ciencias), que se incluye en el Anexo III de este Informe, establece que unas 132,000 personas resultaron ejecutadas durante el período 1978-1996, con un índice de fiabilidad de los datos que roza el 95%, 119,300-145,000”. Puede consultarse en el *website* sostenido por el [Programa de Ciencia y Derechos Humanos](#) de la [Asociación Americana del Avance de la Ciencia](#): webmaster@hrdata.aaas.org

²⁷ La figura del Comisionado Militar fue creada por ley en 1938. “Estaban investidos con el carácter de agentes de la autoridad militar desarrollando sus cometidos dentro de la jurisdicción asignada. (...) mantenían el control de todos los ciudadanos que se encontraban en condiciones de prestar el servicio militar. La ley también establecía que debían cumplir órdenes de sus superiores relacionadas con las citaciones, reclutamiento, captura de delincuentes, remisos, y en general todas las comisiones ordenadas en el ramo de guerra. (...) reclutaron para el servicio militar a ciudadanos de la población rural en forma forzada e indiscriminadamente, inclusive menores de edad. Actuaron con total impunidad frente a la población de su jurisdicción, fueron personas de confianza del Ejército, se involucraron en operaciones militares, y algunos de ellos se desempeñaron como comandantes de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC). La responsabilidad de sus actuaciones ilegales recae en el Ejército, de quien los Comisionados recibían órdenes concretas. (MINUGUA, 2004: 8)

²⁸ Su existencia fue formalizadas por Acuerdo Gubernativo 222-83 de abril de 1983, pues ya funcionaban en 1981. En 1986, el gobierno electo emite el decreto 19-86 mediante el cual cambió el nombre de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) por el de Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC), aunque no hubo cambios importantes en su funcionamiento.

y a la adopción de nuevos paradigmas sobre seguridad y desarrollo, enmarcados en nuevos proyectos políticos.

En Guatemala, el primer paso dado por el gobierno militar de facto fue convocar a elecciones para integrar la Asamblea Nacional Constituyente y permitir la aprobación de la Constitución en 1985, lo cual dio inicio al proceso de democratización. En la nueva Constitución se eliminaron las limitaciones ideológicas para la participación política e inscripción de partidos. Se realizaron elecciones generales, a través de las cuales se integró el Congreso de la República y el Ejecutivo presidido por un civil dio apertura para realizar negociaciones entre las partes en conflicto.

Redimensionar el papel del ejército fue uno de los objetivos fundamentales de las negociaciones de paz, al que se arribó en la etapa final, mediante el “Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y papel del Ejército en una Sociedad Democrática” (19 de septiembre de 1996).²⁹

1.2.3. Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y papel del Ejército en una Sociedad Democrática

De los Acuerdos de Paz y especialmente del “Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y papel del Ejército en una Sociedad Democrática” se han derivado actuaciones para definir las funciones del ejército pero no se ha logrado limitarlas a la defensa externa, como señalan los acuerdos mencionados, pues al no haberse materializado el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral³⁰, los cambios de fondo carecen de sustento legal. Así, desde 1996, la Política de Defensa no se modificó sustancialmente, aunque sí se implementaron cambios en la composición de las fuerzas y su despliegue, que no dejan de tener importancia, pero que pertenecen al ámbito de la Política Militar propiamente dicha.

Así, en 1995 se desmovilizó a los Comisionados Militares y a las Patrullas de Auto-defensa Civil³¹ y se suprimió la Guardia de Hacienda. También se procedió a la reducción de efectivos en un 33% lo que afectó únicamente a los elementos de tropa y un reducido número de especialistas por contrato (medida que generó una absoluta disfuncionalidad en la estructura del mando),³² el cierre de algunas instalaciones y la re-

²⁹ “La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera constituye un cambio fundamental con relación a las condiciones que prevalecieron en Guatemala a lo largo de más de tres décadas. Este cambio involucra positivamente a las instituciones del Estado y entre ellas, de manera particular, al Ejército de Guatemala. La misión del Ejército de Guatemala queda definida como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. Las medidas concretadas en el presente Acuerdo adecuan su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país”. (AFPC, Numeral 35).

³⁰ Con el fin de adecuar los contenidos de los Acuerdos de Paz a la normativa constitucional, las Partes negociadoras convinieron en realizar una reforma constitucional, cuyas bases discutió el Congreso por más de dos años y se trató de culminar a través de una consulta popular en mayo de 1999. En dicha consulta, la población rechazó las citadas reformas, en medio de debates públicos respecto a la manipulación y distorsión que sesgaron tal consulta.

³¹ El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH), vigente desde 1994, indica que el Gobierno de la República, declara unilateralmente que no alentará la organización, ni armará nuevos Comités Voluntarios de Defensa Civil en todo el territorio nacional mientras se llega a acuerdos definitivos. En el AFPC se estableció la desmovilización definitiva y el desarme de los CVDC que se inició en agosto de 1996 y finalizó antes de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. La Misión de Naciones Unidas verificó la desactivación de 2,643 Comités Voluntarios de Defensa Civil en todo el país, con lo que se desmovilizaron 270,906 patrulleros, según listados del Ejército, y fueron recogidas 14,000 armas que les había suministrado el ejército.

³² La reducción se realizó puntualmente, bajo supervisión de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, MINUGUA.

ducción del presupuesto a un 0.6 % del PIB (la cual no se realizó más que en el año 1998 y no se mantuvo). En otros aspectos de fondo, previstos en los Acuerdos de Paz, como el de cambio en la orientación política de las actividades de las secciones de Asuntos Civiles, que realizan funciones que competen a las autoridades civiles, o la concentración del ejército en el ámbito de la defensa externa no se han producido en la práctica, aunque son de vital importancia para revertir la militarización que durante el conflicto armado “penetró las estructuras de las instituciones estatales y espacios políticos, sociales e ideológicos del país” y “limitó los derechos cívicos, fomentó la impunidad y debilitó el tejido institucional del país” (MINUGUA, 2004b: 5).

“... el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC) preconiza en la letra y el espíritu, la desmilitarización de las estructuras del Estado y de la sociedad y el fortalecimiento de las instituciones civiles estatales”. (MINUGUA, 2004b: 6)

Lejos de mostrar una decidida voluntad política para materializar, en la letra y en el espíritu el AFPC, desde el momento de la firma de los acuerdos, el Poder Ejecutivo, respaldado por la legislación vigente, ha seguido involucrando al ejército en tareas de seguridad interior debido, por un lado, a la falta de cobertura geográfica y capacidad operativa de la Policía Nacional Civil (PNC),³³ y por otro, al hecho de que las reformas al sector seguridad no han sido abordadas de una manera sistémica y han enfrentado oposición de sectores de poder (y de los poderes paralelos³⁴). Esto pone de manifiesto la ausencia de una Política de Estado en Seguridad, que estructure las políticas de seguridad pública y defensa, y permita la formulación de la política y doctrina militares, y permita la demarcación de las funciones y objetivos de las diferentes fuerzas.

El permanente apoyo del ejército a la PNC, mediante patrullas combinadas en centros urbanos, resguardo perimetral de reclusorios (presidios), apoyo en el desalojo de terrenos invadidos por campesinos y operativos semejantes, ha sido calificada como una nueva militarización de la seguridad pública que se ha formalizado a través de decretos gubernativos y del Congreso, los cuales “se caracterizan por la indefinición de las condiciones bajo las cuales se realizan estas actividades, permitiendo a las au-

³³ Al respecto, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas señalaba en su informe de 2003:

“La Policía Nacional Civil quedó considerablemente debilitada al cabo del período que se examina. El Gobierno respondió al creciente problema del delito recurriendo al ejército para las tareas de seguridad pública, en lugar de reforzar la Policía Nacional Civil. Esta tendencia reduce las posibilidades de desarrollo de la Policía Nacional Civil y demora la retirada de las fuerzas armadas de la realización de tareas civiles. La Misión ha confirmado que en muchos casos los soldados patrullan sin la presencia de la policía y el comandante de la zona militar planifica las operaciones.” (MINUGUA, 2003).

³⁴ Como una medida para enfrentar los llamados poderes paralelos, el 17 de enero de 2003, el Procurador de los Derechos Humanos pidió la conformación de la Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS). La ley respectiva no obtuvo el apoyo del Congreso. Todavía en enero de 2005 no se había concretado la aprobación de la ley, por lo que el gobierno planeaba reunir a organizaciones pro derechos humanos con el fin de “concertar junto al fiscal general, Juan Luís Florido, una nueva redacción” según declaraciones del vicepresidente Eduardo Stein, quien planteó la conveniencia de que “el jefe del Ministerio Público pudiera conducir el esfuerzo de integrar y concertar una nueva formulación”. (Siglo Veintiuno, 12 de enero de 2005). Estos datos confirman la preocupación oficial por la existencia de tales poderes y su fortaleza.

En el libro *“Poderes ocultos en la Guatemala post conflicto”*, presentado el 21 de septiembre de 2004 por Susan C. Peacock y Adriana Beltrán, de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). las autoras afirman que los grupos armados que operan clandestinamente en Guatemala son dirigidos por militares retirados y empresarios locales y mencionan en ese supuesto a los generales retirados Manuel Antonio Callejas, Luis Francisco Ortega Menaldo, Otto Pérez Molina, actual diputado al Congreso por el Partido Patriota (PP), Luis Felipe Miranda y José Efraín Ríos Montt, a los coroneles Juan Guillermo Oliva, Jacobo Salán Sánchez y Napoleón Rojas, y a los empresarios Francisco Alvarado y Alfredo Moreno. Los grupos ilegales están integrados por unidades militares especializadas o de las fuerzas policiales y realizan actos de violencia e intimidación, como los 47 casos de ataques, que se narran el libro, contra defensores de los derechos humanos, religiosos, periodistas, líderes indígenas, antropólogos y campesinos. atribuidos a esos grupos entre enero de 2002 y julio de 2004.

toridades un alto margen de discrecionalidad para su aplicación. De la misma manera se han obviado los criterios de temporalidad, excepcionalidad y sujeción a la autoridad civil establecidos en los Acuerdos de Paz” (MINUGUA, 2002: 28).

Además, ha sido continua su intromisión en asuntos de estricta competencia de la entidad policial, a través de la capacitación y adiestramiento de oficiales de la PNC en la Escuela de Inteligencia del Ejército, realización de investigaciones paralelas por parte de agentes de inteligencia militar, creación del comando anti-secuestros bajo los mismos agentes, ejercicio de puestos de mando en instancias policiales y del Ministerio de Gobernación, monopolio de los servicios de inteligencia y obligación impuesta a los comisarios y jefes de distrito de la PNC a remitir los partes circunstanciados de novedades a los comandantes de las zonas militares, como en los tiempos del conflicto armado interno (MINUGUA. 2002).

La documentación de estas prácticas ha sido posible gracias a la presencia en Guatemala, hasta finalizar el año 2004, de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, puesto que la información no es fácilmente accesible a la sociedad civil.

A esto se ha sumado, hasta el 2003, la conveniencia política de crear ámbitos de actuación que sirven para justificar el despliegue territorial y la asignación de recursos a la institución armada (distribución nacional de fertilizantes, de galleta escolar y bibliotecas de la paz, jornadas odontológicas y otras denominadas de cooperación y desarrollo).

También son cuestionadas las gestiones, especialmente financieras, de la administración de enero 2000 a enero 2004. Al amparo del secreto de Estado, bajo el cual pueden encubrirse las decisiones en materia de defensa, el gobierno utilizó al ejército como ente a través del cual se canalizaron fondos públicos que más tarde habrían sido desviados a cuentas aún por determinar lo cual hace referencia al enriquecimiento ilícito de la cúpula en el poder y la falta de transparencia en la ejecución presupuestaria del sector defensa.

1.2.4. Ordenamiento legal del Ejército de Guatemala

La Política de Defensa de Guatemala, hasta el momento actual, ha estado centrada en el papel del ejército, definido como una institución profesional, apolítica, obediente y no deliberante, regida por la Constitución de la República, su Ley Constitutiva y demás normativas y reglamentos militares. La Constitución Política vigente³⁵ asigna al ejército como funciones la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial, el resguardo de la seguridad exterior e interior del país. En esta última función, tiene primacía, según el texto constitucional sobre cualquier otra instancia.³⁶

El Presidente de la República como Comandante General del Ejército, ostenta el mando supremo de la institución armada y de todas las fuerzas de seguridad en general, siendo responsable de la seguridad del Estado en su más amplia acepción, inclui-

³⁵ La Constitución de 1985 no fue modificada, como preveían los Acuerdos de Paz, al ser rechazadas las reformas en el referéndum realizado en 1999

³⁶ Constitución Política de la República, Capítulo III. Organismo Ejecutivo. Sección primera. Presidente de la República. Artículo 182. Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. (Reformado en 1993 por Artículo 16 de las Reformas Constitucionales, publicadas en Diario Oficial números 70, del 24 de noviembre, 77, del 3 de diciembre, y 80, del 8 de diciembre). Título V, Estructura y organización del Estado, Capítulo V, Artículos 244-250. De acuerdo a otros apartados constitucionales, se rige también por la Ley del Poder Ejecutivo, del cual depende.

da la conservación del orden público. El Presidente imparte sus órdenes a través del Ministro de la Defensa Nacional, quien deberá ser un general, coronel o su equivalente en la Marina de Guerra.³⁷

En 1990, se emitió una nueva Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, que entró en vigor a partir de enero de 1991 y que reafirma sus funciones tradicionales de defensa y seguridad interior: "... la institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior".³⁸ En el artículo 2, al declarar punible la organización y funcionamiento de grupos armados no regulados por las leyes de la República y sus reglamentos, somete a la jurisdicción militar a todos los cuerpos armados y asigna al ejército el papel de comandar al país en cualquier situación de calamidad o emergencia de acuerdo con la Ley de Orden Público de 1965.³⁹

Es decir, que según el ordenamiento legal vigente, la defensa es responsabilidad militar, al mismo tiempo el Ejército de Guatemala se constituye en instancia suprema en todo lo referente a la Seguridad del Estado.

En septiembre de 2004, el Ministerio de la Defensa Nacional, presentó la propuesta de Anteproyecto de la Ley de la Defensa Nacional, producto del proceso participativo y el aporte de diversos actores de la Sociedad Civil y miembros del Ejército de Guatemala representados en la *Comunidad de Defensa*, y en el marco de la Mesa de Seguridad y Defensa. El proyecto se inscribe en las transformaciones que se han sucedido a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, que permiten impulsar una reforma del Estado a favor de una gestión pública eficaz y eficiente, transparente y participativa.

El proceso de diálogo que dio lugar a la formulación del Libro de la Defensa Nacional,⁴⁰ abrió espacios para discutir la Doctrina del Ejército de Guatemala y la Ley de la Defensa Nacional, y abordará la definición de la Política de Defensa como parte del proceso de transformación, modernización y democratización de la Defensa Nacional.

El Ministerio de la Defensa, en su exposición de motivos, enmarca el proceso de deliberación de la ley en "el Estado de Derecho, la Constitución Política de la República y el régimen de legalidad prevaleciente", con fundamento "en el Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en el que se establecen como mecanismos para consolidar la democracia dentro de nuestra sociedad, la necesidad de explicitar las políticas que han de regir el desenvolvimiento del Estado de Guatemala".⁴¹

Resalta, asimismo, los "importantes acercamientos y acciones de vinculación entre los actores de uno y otro sector, todo dentro de un marco de respeto, amplia participación democrática y mediante la búsqueda de consensos" a través de jornadas de

³⁷ Constitución Política de la República, Capítulo III. Artículo 183, incisos b, c, d, f y ñ.

³⁸ Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala. Título I, Capítulo único, artículo 1.

³⁹ "... Cuando el Ejército de Guatemala debe prestar su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública, el Ministerio de la Defensa Nacional dictará las medidas pertinentes de conformidad con la Ley de Orden Público, si fuere necesario." (Ley Constitutiva del Ejército. Artículo 4). (La Ley de Orden Público fue emitida en 1965 por el gobierno de facto, mediante decreto gubernativo y reformada parcialmente en 1970. En la actualidad existe en el Congreso una iniciativa de Ley para sustituirla íntegramente).

⁴⁰ MDN. 2003. El 28 de noviembre de 2003 fue entregado en el palacio nacional el libro de la Defensa Nacional de Guatemala, el cual se inscribe en el marco del funcionamiento de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre la Política de Defensa, que contó con la facilitación del Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos en consulta con el Gobierno de Guatemala.

⁴¹ MDN. 2004b. *Anteproyecto de la Ley de la Defensa Nacional. Exposición de motivos.*

debate y de profundización de los componentes de la Defensa Nacional de los Estados democráticos.

Con base en los principios constitucionales, la persona humana es sujeto y fin del orden social y el Estado es responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz. Concibe la *defensa nacional*, dentro de un contexto de paz y respeto a los derechos e intereses de los individuos. De igual forma hace referencia a los tratados y convenios suscritos por el Estado guatemalteco, relacionados con los principios de irrestricto respeto a la autodeterminación de los pueblos, al multilateralismo y preeminencia de la búsqueda de solución pacífica y democrática de los conflictos y controversias.

Por otra parte, enfatiza el carácter nacional de la defensa, como bien público, que “habrá de involucrar a toda la población”. Puesto que considera que “la defensa de la soberanía nacional es un derecho y una obligación de toda la población debidamente informada y enterada de la magnitud de los eventuales riesgos a los que podría estar sujeto el Estado de Guatemala”. Y hace referencia también a la *Agenda Nacional Compartida*, aprobada y suscrita en el año 2003, por todos los Secretarios Generales de los Partidos Políticos

En el artículo 3 se define como objetivos de la Defensa Nacional: a) mantener la libertad, independencia, soberanía y el honor de la Nación; b) la integridad territorial; c) garantizar condiciones de seguridad externa e interna para el bien común; y, d) el mantenimiento y fortalecimiento de la paz y seguridad nacional e internacional, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.

El apartado c) modifica el concepto de orden interno y externo, planteando el concepto de seguridad, con la finalidad de *garantizar condiciones que permitan el logro del bien común*, y en el apartado d) concibe la paz y la seguridad dentro del respeto a los derechos humanos. Y al mismo tiempo se abstiene de hacer referencias al orden público y a la Ley que lo rige.

En el siguiente artículo, de definiciones, la condición de seguridad también se enmarca en el “el Estado de Derecho, el régimen democrático y el irrestricto respeto a los Derechos Humanos”, al igual que los restantes términos definidos. Tales como Defensa Nacional, Sistema de Defensa Nacional; Ámbitos de Acción; Objetivos Nacionales; Intereses Nacionales; Poder Nacional; Defensa Civil; Movilización y Desmovilización.

Pero previamente ha definido la Política de Defensa “Parte integral de la política nacional que dicta o determina los objetivos de la defensa nacional que tienden a la preservación de los intereses y objetivos nacionales plasmados en la Constitución Política de la República, en el contexto de la seguridad democrática, emprendiendo acciones, así como asignando los recursos necesarios para la consecución de tales objetivos y previendo las amenazas que pueda enfrentar el Estado”. (Artículo 4, inciso c)

El artículo 7 se refiere a la Coordinación del Sistema de Defensa Nacional, que conduce y administra el Organismo Ejecutivo “en coordinación estrecha con los Organismos Legislativo y Judicial”. Enumera a los integrantes del Sistema:

- a) El Presidente de la República
- b) El Consejo Nacional de Seguridad
- c) El Consejo de la Defensa Nacional

- d) El Ministerio de la Defensa Nacional
- e) El Estado Mayor de la Defensa Nacional.

La novedad de este artículo es la inclusión del Consejo de la Defensa Nacional, una entidad que no existe en la actualidad, y que como se propone en el artículo 9 habría de crearse por esta misma ley “para asistir y asesorar al Presidente de la República en los temas propios de la Defensa Nacional”, lo cual implica una democratización de las decisiones en materia de Defensa, máxime que se proponen como atribuciones del Consejo de la Defensa Nacional todas las relativas al diseño de las políticas del área y la aprobación de recursos:

“Preparar, planear y desarrollar la Política de Defensa. Aprobar las Políticas y Estrategias para la formulación de los Planes de Defensa Nacional. Aprobar los Planes de Defensa Nacional. Aprobar los requerimientos derivados del Planeamiento Estratégico y disponer la Asignación de Recursos. Aprobar los planes y estrategias de alerta, que contemple las situaciones de conflicto previsibles y las respuestas a cada situación. Aprobar las medidas que garanticen la consolidación y perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional. (Artículo 10)

En cuanto a los integrantes del Consejo de la Defensa Nacional, junto al Presidente de la República, quien lo preside y el Ministro de la Defensa Nacional, figura en tercer lugar el Ministro de Relaciones Exteriores, reconociendo su papel como gestor de vínculos y compromisos internacionales que garanticen la seguridad del Estado, seguido de los ministros de Gobernación (Interior), Finanzas Públicas, Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, el de Ambiente y Recursos Naturales, y el Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República, asistidos por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, quien hará las veces de secretario del Consejo, con derecho a voz pero sin voto, además de miembros extraordinarios.

Sin entrar en un análisis más minucioso de las atribuciones de los distintos órganos que integran el Sistema de la Defensa Nacional según el Anteproyecto de Ley, y de los cambios que sería necesario realizar en las actuales estructuras y otra legislación vigente para su implementación, puede afirmarse que en su conjunto, la iniciativa tiende a dotar al Estado Democrático de Derecho de una legislación en materia de defensa que hasta ahora no ha existido, salvo los preceptos constitucionales y la Ley Orgánica del Ejército. La existencia de esta ley serviría de base a la formulación de la Política de Defensa, Doctrina militar y demás instrumentos que en la actualidad se están elaborando sin suficiente consistencia legal.

En el mismo orden de carencias institucionales se encuentra el Código Militar, pues el actualmente vigente data de los años 70, del siglo XIX, época de la Revolución Liberal. Sin embargo, la aprobación del nuevo proyecto depende del Congreso de la República, y aunque cuenta con el dictamen favorable de la Comisión Legislativa de la Defensa Nacional, existen intereses encontrados que han detenido su aprobación durante varios períodos legislativos.

El proyecto de nuevo código diferencia los delitos de orden común que serán juzgados por tribunales civiles y, los actos contra la seguridad del Estado y sus instituciones que serán juzgados por tribunales militares. Además, los tribunales militares estarán dentro de la jurisdicción del Organismo Judicial y la Corte Suprema de Justicia.

De tal manera que, de ser aprobado el nuevo Código Militar, el Estado guatemalteco daría un paso más en la normalización de las relaciones del sector castrense con

el resto de la sociedad, garantizando su sometimiento al ordenamiento jurídico nacional, lo cual puede contribuir a implantar un clima de transparencia y rendición de cuentas.

1.3. Análisis particular del grado de transparencia con el cual el gobierno nacional diseña la política de defensa

A partir de la firma de la paz, el gobierno, el ejército y la sociedad han realizado esfuerzos para superar el aislamiento, y a veces contraposición, de cada instancia y lograr una visión compartida sobre los grandes temas nacionales. Uno de estos temas es la política de seguridad del Estado, que habría de servir de marco a la política de defensa y seguridad ciudadana, para dar paso a la creación de una adecuada institucionalidad, que involucra al sistema de justicia.

Los posicionamientos asumidos durante los años de conflicto, así como los intereses, privilegios e impunidades generados durante los gobiernos de excepción, han hecho lenta y difícil la tarea de formular una Política de Defensa Nacional, que como todas las políticas públicas, sea conocida y debatida por todos los ciudadanos, como señala la presentación del Libro de la Defensa Nacional. No obstante, en forma paulatina se han superado dificultades y se está llegando a acercamientos entre los actores sociales en la formulación en forma democrática de una política de defensa.

En este sentido, el Gobierno de Guatemala ha reconocido recientemente la necesidad de abrirse a fuentes alternativas de consulta que con rigor académico y legitimidad generen propuestas para un buen gobierno, aunque, lógicamente, los representantes oficiales expresan diferentes grados de compromiso con el cambio, al igual que las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala*, afirma que:

La Política de Defensa incluye la idea que el gasto y presupuesto de Defensa sean continuamente revisados por sectores académicos y políticos, promovándose de esta forma investigaciones y contribuciones acerca de los métodos para evaluar los recursos asignados a la Defensa enmarcado en la temática de desarrollo, la economía y las amenazas. (MDN, 2003: 135)

De la misma manera se manifiesta apertura con respecto al análisis del “origen y destino de los recursos para la Defensa Nacional” al reconocer que no son “patrimonio exclusivo del ámbito militar”, y postula que en este tema,

... deben participar todos los componentes de la sociedad, para lo cual será necesario desarrollar las capacidades nacionales que confluyan para generar una adecuada Política de Defensa de la Nación. (MDN, 2003: 135)

Este proceso responde a la necesidad de fortalecimiento del poder civil y definición del papel del ejército en una sociedad democrática, compromiso adquirido por el gobierno y la oposición armada al firmar el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*, AFPC,⁴² en el que no obstante su interés en afianzar las transformaciones necesarias en materia de seguridad y de-

⁴² Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática (AFPC). México, DF, 19 de septiembre de 1996.

fensa, únicamente se perfilan los principios y objetivos sin entrar en definiciones puntuales, las cuales se han estado abordando durante los nueve años siguientes.

En el AFPC se estipula el compromiso de sustituir la Ley Constitutiva del Ejército, emitida en 1990,⁴³ por una nueva que refleje los acuerdos de paz, así como la necesidad de reformular la doctrina del ejército:

"Debe formularse una nueva doctrina militar de acuerdo con las reformas previstas en el presente Acuerdo. La doctrina estará orientada al respeto de la Constitución Política de la República, a los derechos humanos, a los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, a la defensa de la soberanía e independencia nacional, a la integridad del territorio del país y al espíritu de los acuerdos de paz firme y duradera".⁴⁴

Para cumplir con ello, el Alto Mando del Ejército hizo entrega al Poder Ejecutivo, en 1999 y en 2002, de sendos documentos titulados "Doctrina del Ejército de Guatemala". En ambos casos debía haberse convocado a una discusión de los mismos en el seno de las instancias políticas y de la Sociedad Civil, conducente a generar un amplio consenso sobre su contenido de manera previa a la aprobación presidencial. Los documentos no fueron sometidos a discusión, y tampoco aprobados mediante el acuerdo gubernativo correspondiente, aunque sí publicados.

Dichos documentos no reflejan los diferentes e importantes esfuerzos desarrollados hasta aquél momento por la comunidad académica⁴⁵ para contribuir a la formulación de un nuevo concepto de seguridad democrática, en la medida en que apegándose a la Constitución y a la propia Ley constitutiva, se definen como tareas propias de la institución armada las denominadas operaciones no bélicas, entre las que se incluyen las de seguridad pública, tales como:

"Cooperar con las fuerzas de seguridad civil de conformidad con lo ordenado en los decretos que para el efecto se emitan" y, "Cooperar en los diferentes grados de excepción contenidos en la Ley de Orden Público".⁴⁶

A partir del año 2000, el ejército inició un proceso de mayor apertura en la discusión de asuntos militares y participó en el mencionado proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", no obstante, lo definió como "un ejercicio académico (por lo que no) se debe asignar a las opiniones vertidas en el mismo, carácter políticamente vinculante".⁴⁷ Progresivamente el mando militar se fue adaptando a los mecanismos de discusión y consensos con la sociedad civil. Esta nueva situación contribuyó positivamente para que se profundizara en temas militares como la política de defensa y la doctrina del ejército.

⁴³ Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala.

⁴⁴ AFPC, Numeral 38.

⁴⁵ Con el apoyo de la cooperación internacional y la participación de expertos extranjeros de renombre se han realizado numerosos seminarios y conferencias sobre la función militar y el control democrático. Ha tenido relevancia el Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia" desarrollado entre octubre de 1999 y febrero de 2002, con la participación de "más de 125 guatemaltecos y guatemaltecos, pertenecientes a distintos sectores de nuestra sociedad –civiles y militares, académicos y políticos, funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil— (...) con más de 200 reuniones, la mayoría de las cuales correspondió a encuentros de los grupos de trabajo en cuyo se realizó la labor de investigación-acción participativa que caracteriza al método utilizado." (Arévalo, 2002).

⁴⁶ MDN, 2002: p. 20 (Fuerza de Tierra), p.22 (Fuerza de Aire), p. 24 (Fuerza de Mar).

⁴⁷ Arévalo, 2002: 5 (Nota previa incluida a solicitud del Ministerio de la Defensa Nacional)

De forma paralela, se dio inicio a una etapa de modernización, reducción y profesionalización en las fuerzas armadas y se obtuvieron logros significativos en la desmilitarización del país. Previamente al retiro de Guatemala de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, MINUGUA, el proceso se encuentra avanzado, aunque las autoridades de gobierno deberán continuar implementando nuevas medidas para propiciar el fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad, en sus roles específicos. (MINUGUA, 2004b: 8)

A finales del 2001 se produjo un cambio sustantivo al emitirse un Acuerdo Gubernativo⁴⁸ mediante el cual se convocaba a la instalación de una “mesa intersectorial” sobre política de defensa, lo que se concretó un año después, implementándose finalmente el 20 de octubre de 2002.⁴⁹ La decisión presidencial se basa en la consideración de que mediante un proceso compartido entre gobierno y sociedad civil,

*“... se está contribuyendo a la consolidación y fortalecimiento de la democracia; a generar mayores espacios de participación ciudadana; a fortalecer el proceso de modernización y reforma del Estado dentro de un ambiente de pluralismo, tolerancia, respeto mutuo y de reciprocidad para con otros estados vecinos y, en general, dentro del orden democrático mundial prevaleciente”.*⁵⁰

La convocatoria a la formulación de la Política de Defensa se emite con base, en los artículos 182 y 183 de la Constitución Política y el 14 de la Ley Constitutiva del Ejército, y se presenta como un proceso participativo, de largo aliento, sin hacer referencia a los Acuerdos de Paz, los cuales, objetados por sectores reaccionarios, serían objeto de cuidadoso tratamiento e incorporación a los diferentes enfoques en el transcurso del proceso.

A finales del año 2003, como primer producto de los debates en el marco de la mesa intersectorial, se concluyó el Libro de la Defensa de la República de Guatemala, en cuyo prólogo, el Presidente de la República declara:

Las grandes transformaciones derivadas de los Acuerdos de Paz han incluido la reforma y democratización del Estado. La gestión pública debe ser no solamente más eficiente y eficaz, sino más transparente y participativa, para que los ciudadanos y ciudadanas la sientan como propia.

En ese espíritu, ofrecemos hoy por primera vez en la historia del Estado, un Libro de la Defensa Nacional, que sienta las bases para el diseño de una Política de Defensa Nacional, y que como todas las políticas públicas, debe ser conocida y debatida por todos los ciudadanos.” (MDN. 2003: VII y IX)

Situación que se ha producido de manera limitada, puesto que durante su discusión concurrió un reducido número de partidos políticos y OSC (con notoria ausencia en el área de derechos humanos, del pueblo maya, del sector de mujeres y colegios profesionales). Y convergieron la oposición de determinados sectores civiles y militares que reivindican la supremacía del poder militar sobre el poder civil y se oponen a la reducción y modernización del Ejército (que ellos mismos conciben como rearme y ampliación del despliegue), la asignación de nuevas funciones acordes con las nece-

⁴⁸ Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo 456 del 20 de noviembre de 2001.

⁴⁹ El necesitar un año para implementar una mesa de diálogo sobre un tema en discusión desde que empezaron las negociaciones de paz diez años atrás, parece indicar que las resistencias a este abordamiento no fueron pocas en sectores militares y civiles conservadores.

⁵⁰ Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo 456 del 20 de noviembre de 2001.

sidades de los tiempos de paz y las nuevas amenazas, superando las limitaciones de la Ley de Orden Público y el concepto represivo de "seguridad interior", interpretada como la acción contra el "enemigo interno", en oposición al concepto de seguridad democrática, fundamentada en la persona, en el ciudadano, como sujeto de derechos, y por ello beneficiario de la defensa.

La discusión y posterior publicación del libro blanco de defensa ha abierto espacios antes vedados a la participación civil, permitiendo conformar la "Comunidad de Defensa". En el seno de tal comunidad se podrá generar el más amplio consenso y establecer las bases que permitan delinear planes a futuro con legitimidad social y transparencia. Asimismo, fortalecer el proceso de modernización del Estado, mediante la modernización de los conceptos, los criterios y los medios de defensa, la profesionalización de sus funcionarios y la optimización de los recursos disponibles para satisfacer las reales necesidades y capacidades nacionales. Este cambio de concepción implicará una reestructuración total de la Política de Seguridad interna y externa y de la Política y la Doctrina de Defensa y, subsidiariamente, de la Política Militar, de acuerdo a nuevos dictados estratégicos y nuevas misiones.

En cuanto a la Comunidad de Defensa, integrada por oficiales militares en servicio y retirados, miembros de los sectores académicos y de organizaciones sociales, y representantes de partidos políticos, la cual fue uno de los resultados de un año de trabajo de la Mesa Intersectorial de Diálogo, es retomada en el documento que propone una Política de Defensa Nacional para la República de Guatemala, finalizado en 2005, como uno de los actores en el diseño y definición de los aspectos políticos y sociales de la defensa. En este sentido, y en la medida en que tenga capacidad de jugar su papel, la sociedad civil viene a ser uno de los referentes para estas políticas públicas, con lo que crecen en legitimidad.

En este sentido, el Libro de la Defensa Nacional establece las bases de la política de defensa como política de Estado, a partir de los objetivos nacionales permanentes que buscan satisfacer "las aspiraciones fundamentales de independencia, soberanía, integridad territorial, progreso intercultural y material, bien común y preservación de los valores de la sociedad" (MDN. 2003: 25), de acuerdo con la Constitución Política.

La Carta Magna, en sus artículos 140 y 244 enumera como objetivos de la defensa: Mantener la libertad, independencia, soberanía y el honor de la Nación. Mantener la integridad territorial. Asegurar condiciones de seguridad externa e interna para el bien común. Mantener y fortalecer de la paz y seguridad nacional e internacional.

Al revisar el escenario internacional y la dinámica hemisférica, el libro blanco preconiza la cooperación y la transparencia en las relaciones de defensa, generando un clima de distensión y un ambiente de confianza a lo que contribuyen los Libros Blancos, y establecer una metodología común de medición del gasto en defensa "y la valoración común de la democracia y los Derechos Humanos" (MDN. 2003: 31)⁵¹

Al mismo tiempo establece la necesidad de que los Estados y gobiernos de las Américas armonicen sus políticas exteriores y de defensa, para alcanzar objetivos comunes de paz, seguridad y desarrollo, de acuerdo a los compromisos internacionales, los cuales menciona, para plantear un modelo de seguridad multidimensional, mediante el cual enfrentar las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas.

⁵¹ Hace referencia a la Declaración de la OEA de Santiago de 1991 y a la Carta Interamericana Democrática de 2001.

En cuanto a la relación con Centroamérica, el Ejército de Guatemala asume los conceptos contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. “Este Tratado, --se señala en el Libro de la Defensa-- partiendo de un entendimiento de seguridad cooperativa, establece un modelo de seguridad único, integral e indivisible, sustentado en la supremacía y fortalecimiento del poder civil, con balance razonable de fuerzas, centrandó su accionar en la seguridad de las personas; identificando a su vez elementos como la pobreza, el subdesarrollo, la depredación del medio ambiente y de los bienes culturales, así como, la violencia, la corrupción, la impunidad, la narcoactividad, el tráfico de armas y el terrorismo. Estos principios guían la política de seguridad del Estado de Guatemala” (MDN. 2003: 34). Señala también la ausencia de amenazas tradicionales a la seguridad, por lo que la seguridad compartida se enfocará prioritariamente al tratamiento de “los nuevos riesgos, en particular los de seguridad ciudadana y la prevención de los desastres naturales” a través de los mecanismos previstos en el Sistema de Integración Centroamericana, SICA, y la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica, CFAC.

La estrategia internacional de Guatemala se basa en los principios de multilateralismo, promoción de la paz, plena vigencia de los derechos humanos, fortalecimiento de la democracia, a los procesos de integración, al aprovechamiento de las posibilidades que brinda la globalización y al combate del crimen organizado y el terrorismo.⁵²

Este último tema, el terrorismo, no ha tenido ninguna incidencia en Guatemala durante más de una década, sin embargo, tanto por constituir una amenaza latente como por el énfasis que pone en su combate la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2001) los presidentes centroamericanos aprobaron la resolución “Centroamérica Unida contra el Terrorismo” de 2001, y la Comisión de Seguridad de Centroamérica elaboró el Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y Combatir el Terrorismo y Actividades Conexas.

En marzo de 2004 se retomó el tema de la doctrina del ejército y se convocó a amplios sectores de la Sociedad Civil con la finalidad de comenzar las discusiones pertinentes para consensuar un nuevo documento. Al tener como punto de partida y fundamento legal, en última instancia, la Constitución Política de la República, en el documento se asumen los principios, organización y funciones señaladas por ella, que, al no haber sido reformada, incluye la seguridad interior:

“El ejército tiene como función el mantenimiento de la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.” (MDN. 2004a: 7)

No obstante, en el documento publicado en 2004, la participación en la seguridad interior se restringe a “situaciones de emergencia o calamidad pública y de acuerdo a la gradación de medidas, estas serán con carácter excepcional y temporal, sujetas a la Ley de Orden Público y al Poder Civil”. (MDN. 2004a: 7)

El documento de doctrina militar hace referencia a los convenios internacionales, al SICA y al Protocolo de Tegucigalpa, citando los fundamentos de la seguridad democrática. Y como “Propósito” que “La doctrina del ejército está orientada al “(...) Estado

⁵² “La base de dichos principios es el respeto irrestricto a la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Protocolo de Tegucigalpa que instituye el SICA, los tratados y convenciones de ellas derivadas y suscritas por Guatemala. Se presta especial atención a los entendidos en materia de Medidas de Confianza Mutua, los regímenes para control de armamento, así como la transparencia de la política de defensa, a través de la elaboración del Libro de la Defensa Nacional, como compromiso de paz con el continente”.(MDN. 2003: 35)

de Derecho, los derechos humanos, el Acuerdo de Paz Firme y Duradera". No obstante, haciendo referencia a la Constitución Política de la República, sostiene que el Estado "tiene la responsabilidad de mantener las fuerzas necesarias para apoyar su política (...) Para ello... considera todas las instancias posibles en el amplio espectro del conflicto, siendo la última y más extrema la guerra"(MDN. 2004a: 1). Se declara así un instrumento de las políticas estatales.

En lo referente a estrategias (MDN. 2004a: 12) destacan la Estrategia de presencia, que:

"Consiste en el dispositivo militar en el territorio nacional" (...) "efectiva por el despliegue de sus fuerzas en las diferentes regiones y por la rapidez de concentración en cualquier punto del territorio" (...) "de manera que permita la conformación de teatros de guerra o de operaciones". Esto contradice los Acuerdos de Paz, puesto que el despliegue actual no responde a la salvaguarda de instalaciones estratégicas que pudieran ser objetivo en caso de agresión, sino que permanece el despliegue contrainsurgente, de defensa interior y no externa, aunque en cumplimiento de los compromisos acordados se ha iniciado el desmantelamiento de algunas bases en el interior del país".

En el Informe de Verificación de MINUGUA, se señala, en síntesis, que el despliegue militar a la fecha está muy lejos de un amplio cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y que no responde técnicamente a las necesidades de la defensa externa que debieran ser fortalecidas por el Estado definiendo políticas y asignando los recursos. Así:

"... se cuestiona la presencia de algunas unidades con misiones de asegurar el flujo logístico y las de apoyo a las fuerzas de seguridad civil y a otras instituciones, un elevado número de destacamentos cuenta con misiones adicionales tales como protección del entorno ecológico y del patrimonio cultural, control del tráfico de armas y prevención de incendios forestales, funciones que deberían estar en la órbita de instituciones civiles". (MINUGUA, 2002)

Una reestructuración en profundidad se produce finalmente en agosto de 2004, con la eliminación de dependencias y creación de nuevas circunscripciones. (Véase numeral 1.3.3.)

La doctrina militar publicada, contempla, así mismo, la Estrategia de Cooperación que "consiste en brindar apoyo a otras instituciones del Estado en la búsqueda del bienestar, la seguridad, la preservación del patrimonio cultural y ecológico, así como la prevención y mitigación de los efectos causados por los desastres naturales".(MINUGUA, 2002: 12)

Debido a las condiciones reales del país, donde no existe una fuerza de tarea de magnitud y eficacia operativa comparable al ejército, éste incluye entre sus operaciones básicas "No Bélicas" una serie de actividades que no corresponden a una fuerza armada, excepto en caso de calamidad pública.

La no definición de una política de defensa y la ausencia de reformas constitucionales, permite que el proyecto de nueva doctrina militar, redactado por el propio Ejército, prevea un despliegue interno capaz de "conformar teatros de guerra", así como un conjunto de atribuciones que dan lugar a que las fuerzas armadas asuman responsabilidades, como las señaladas arriba, que no son de su estricta competencia, a las que se suman protección del medio ambiente, infraestructura vial, realización de jornadas

de vacunación, participación en los Consejos de Desarrollo Departamentales y otras, dirigidas a mantener un papel protagónico y de control en la vida nacional.

Esto, por otro lado, induce a sectores de la sociedad civil a cuestionar la pertinencia y la permanencia del ejército como fuerza armada, puesto que esta institución se concreta a tareas de competencia civil que están asignadas por ley a otros organismos o entidades públicos al no existir amenazas que requieran de defensa externa.

Un esfuerzo de esta naturaleza debe estar vinculado a una política exterior de construcción de la paz, consolidación de alianzas, planes y recursos compartidos con los países de la Región, asunción de roles en la defensa regional de acuerdo a una Política de Estado y una legislación estricta que regule todos estos aspectos y los vincule a los compromisos internacionales que, al ser ratificados por el Congreso de la República, como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, tienen carácter de Leyes Fundamentales.

1.3.1. Plan Estratégico para la reestructuración

Los sucesivos gobiernos han dictado políticas diseñadas para el corto plazo, incluso en forma de esquemas o matrices, y en función de compaginar intereses contrapuestos, sin atender a la necesidad de formular una Política de Estado para la Defensa Nacional, que defina los principios y lineamientos de largo alcance que orientarán la institucionalidad de la defensa en su relación con la Política Exterior del Estado guatemalteco, en todas sus dimensiones. Ello ha dificultado la formulación de planes estratégicos de mediano y largo plazo, los cuales, además, han carecido de referentes políticos definidos y consistentes. El análisis que sigue se refiere a algunos aspectos del plan estratégico trazado para el quinquenio 2001-2005.

1.3.1.1. Antecedentes

A principios del 2001 el Estado Mayor de la Defensa Nacional emitió el “Plan Estratégico del Ejército de Guatemala: 2001-2005”. El mismo toma como referencias la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Constitutiva del Ejército, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, la Matriz de Defensa (del gobierno 2000-2004), la denominada Guía de Planeamiento del Señor Ministro de la Defensa Nacional y, a nivel organizativo, la T.O.E. (Tabla de Organización y Equipo) del Ejército de Guatemala.

En cuanto al marco general en que el Ejército plantea su plan estratégico, se hace referencia al Artículo 43 de la Carta de la Naciones Unidas, “por el cual sus Estados miembros, entre ellos Guatemala, se comprometieron a poner a disposición del Consejo de Seguridad, fuerzas militares, derecho de paso y otras acciones que conlleven a las operaciones de contingentes multinacionales para imponer y/o mantener la paz en cualquier parte del mundo”.⁵³ Asumiendo así el compromiso de integrar en algún determinado momento fuerzas multinacionales a solicitud de la Secretaría General y bajo el comando de las Naciones Unidas.

⁵³ “Plan Estratégico del Ejército de Guatemala: 2001-2005”: 1.

En el ámbito regional menciona al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica que “incluye entre los temas relacionados con las fuerzas armadas: la reducción de los efectivos militares, separación de las funciones de seguridad pública de las funciones de defensa, establecimiento de medidas de fomento de confianza, un balance razonable de fuerzas y subordinación de las fuerzas armadas al poder civil legalmente constituidos, entre otras”. (MDN, 2001: 2)

Asimismo, hace referencia a la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC),⁵⁴ entre cuyas misiones están el “apoyo mutuo entre los Ejércitos de la región, intercambio educativo, experiencias operacionales, ejercicios conjuntos y cooperación en caso de desastres naturales y otras situaciones que puedan presentarse” (MDN, 2001: 2). Objetivo este último que dio lugar a la creación en 1999 de la Unidad Humanitaria y de Rescate de la CFAC (UHR-CFAC).

1.3.1.2. Fundamentos

El Plan Estratégico del Ejército de Guatemala se fundamenta en los objetivos nacionales permanentes de la defensa nacional, los cuales, “a su vez, contribuyen a alcanzar y mantener los intereses nacionales en materia de seguridad y defensa, en cumplimiento de las leyes nacionales y a los tratados, convenios y acuerdos interinstitucionales” (MDN, 2001: 2-3). Enumera como objetivos: la independencia; la soberanía; el honor de Guatemala; la integridad del territorio; la paz; la seguridad interior y exterior; contribuir al mantenimiento y promoción de la paz y seguridad; apoyar a otros estados o instituciones con operaciones de ayuda humanitaria en caso de desastres naturales.

Los dos primeros constituyen la misión fundamental asignada por la Constitución Política, y aunque han adquirido un carácter relativo, en alguna medida son cuantificables. En cuanto a la defensa del honor de la nación, resulta un objetivo sumamente abstracto y, aunque en todo caso se supone tarea de todos los ciudadanos y de todos y cada uno de los organismos e instituciones del Estado, resulta más difícil identificarla con la actividad militar, pues parece más ligada al cumplimiento de los fines del Estado, y en particular al bienestar de los habitantes y su realización humana.

La reiteración de “la paz”, en el tercer objetivo y su “mantenimiento y promoción” en el quinto, contrastan con la insistencia (de origen constitucional) de velar por la “seguridad interior y exterior” que contradice a los Acuerdos de Paz citados como referencia, e induce a preocupación, de nuevo, que haya sido incluido en un plan de mediano plazo.

Los denominados objetivos nacionales actuales de la defensa nacional son los

“... definidos por el Ejecutivo, específicamente lo que establece el Plan de Gobierno en la Matriz de Defensa, así como lo contemplado en los Acuerdos de Paz y las políticas de la Defensa Nacional emitidas en su guía de Planeamiento, lo que se resume en tres objetivos estratégicos:

- A. Fortalecimiento de las capacidades de la Defensa*
- B. Modernización y profesionalización del Ejército de Guatemala*

⁵⁴ Creada el 12 de noviembre de 1997, en reunión de Presidentes Centroamericanos, máximo órgano del SICA, con abstención de Costa Rica y Panamá.

C. *Administración eficiente.* (MDN, 2001: 3)

1.3.1.3. Concepto estratégico militar

Dentro de su concepto estratégico militar (MDN, 2001: 3-5) incluye conceptos de estrategia política, como son la subordinación al poder político legalmente constituido de la nación, y la preeminencia en el ámbito internacional de los procesos de cooperación, integración y la solución de conflictos mediante el diálogo y la negociación. Lo cual no se contrapone a la necesidad de “mantenerse en un estado de apresto ideal para cumplir con lo establecido en la Constitución Política de la República en caso la nación guatemalteca se vea amenazada”.

En congruencia con el Concepto Estratégico Nacional, el Ejército de Guatemala se modernizará y profesionalizará de manera que contribuya a la realización del bien común, dentro de este concepto a la seguridad y defensa nacional, para cumplir con los fines que la Constitución Política de la República le asigna. (MDN, 2001: 4)

La estrategia militar responde, según el plan, “a las hipótesis de guerra, conflicto interno y otras tareas que en el futuro legalmente le sean asignadas”. Esta afirmación parece contradecir el concepto de “ejército moderno”, al asumir la estrategia clásica de la hipótesis de guerra, y de nuevo ignora los Acuerdos de Paz, asumidos como parte de su fundamentación legal. De otro lado, cabría preguntarse mediante qué tipo de guerra el ejército garantizará “con eficiencia la defensa y seguridad del Estado de Guatemala”.

A los efectos, define las estrategias a ser adoptadas según las circunstancias. Éstas son, citadas en el mismo orden que el documento comentado las expone (MDN, 2001):

- De Proyección, consiste en la participación militar “en el ámbito de organizaciones internacionales para el mantenimiento de la paz o para la cooperación en casos de ayuda humanitaria”. Con ella, el ejército tiende a garantizarse un papel a futuro.
- De presencia, que implica

“... mantener presencia militar en todo el territorio nacional, con el propósito de mantener la independencia, la soberanía y el honor de la nación. Y en la medida de sus posibilidades contribuir al desarrollo nacional. Es efectiva no sólo por el despliegue estratégico de sus fuerzas en las diferentes regiones, sino también por su rapidez de concentración en cualquier punto del territorio en donde se necesita”.

Esta estrategia da continuidad a la seguida tradicionalmente y como se señala más arriba fue calificado por MINUGUA (2002) un despliegue militar alejado del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. No obstante, cabe señalar que el actual gobierno prevé una reducción de efectivos y del consiguiente despliegue territorial.

En cuanto a la estrategia disuasiva, que técnica y políticamente es correcta, puesto que su objetivo “es impedir la guerra”, además del apresto de las Unidades para el

combate tiene un alto costo de inversión, como lo señala el plan, al cual difícilmente pueda hacerse frente con los presupuestos ordinarios. Máxime, si se tiene en cuenta que el Ejército de Guatemala fue equipado para la guerra contrainsurgente, durante el conflicto, y en los años posteriores no hubo inversión alguna, o fue mínima, por lo que no cuenta con:

“... medios suficiente(mente) potentes para responder cualquier agresión inicial del enemigo. Los medios, la rapidez y la capacidad de respuesta eficaz son la clave para que el adversario evalúe el alto costo que deberá pagar en una pretendida agresión”. (MDN, 2001: 4)

La estrategia de cooperación, abarca todas las actividades no militares, comentadas en este trabajo, aunque debe destacarse que el ejército prevé la aplicación de esta estrategia “a solicitud y bajo la rectoría de dichas instituciones”, refiriéndose a las beneficiarias de la cooperación castrense, además de que “en esos casos el apoyo se brindará a actividades que el Congreso de la República autorice realizar en el territorio nacional”.

La “estrategia defensiva” plantea la realización de las acciones necesarias para repeler una hipotética agresión extranjera, y se ve complementada por la “estrategia de acción prolongada”, o de resistencia,

“Consistente en el empleo de fuerzas especiales, en caso el invasor sea lo suficientemente potente. Se buscará por medio del combate prolongado, el desgaste moral y material de la fuerza invasora”. (MDN, 2001: 5)

Estos últimos conceptos estratégicos reflejan una visión geopolítica que no parece tener correspondencia con la dinámica de las fuerzas que podrían ponerse en juego en el área centroamericana y del Caribe, máxime teniendo en cuenta la existencia del TMSDCA. Hacen referencia a una hipótesis de conflicto que no tiene mayor lógica. Por consiguiente, no pueden dar fundamento a ninguna proyección estratégica.

Por otro lado, la diversidad de estrategias (que obligaría a la actuación en direcciones diversas) y la imprecisión de las hipótesis sobre las cuales debe estructurarse el plan, presentan graves inconvenientes a la hora de proyectar la inversión en defensa y cumplir los objetivos estratégicos del Ministerio de la Defensa Nacional. (MDN, 2001: 8ss)

A ello se debe, sin lugar a dudas, la falta de congruencia entre las aspiraciones políticas y la asignación presupuestaria correspondiente. Como puede comprobarse al comparar el Objetivo estratégico No. 3 de la Matriz de objetivos estratégicos del Ministerio de la Defensa Nacional y las asignaciones solicitadas para inversión en los Proyectos de Presupuesto de los años que cubre el Plan (2001-2005).

Objetivo Estratégico 3: Administración Eficiente; Tarea 3.1: Recursos Económicos; Meta 3.1.1: Obtención de los Recursos Necesarios; Tareas 3.2: Recursos Materiales; Metas 3.2.1: Elaborar un proyecto de modernización y adquisición de equipo bélico; Metas 3.2.2: Adquisición de medios de comunicación, aeronaves, embarcaciones, vehículos de transporte de personal y maquinaria de construcción; Plazo: Medio Plazo. Responsable: Departamento de Finanzas del Ejército, Dirección de Logística y Dirección de Operaciones. Observaciones: De acuerdo al presupuesto del MDN.

De igual manera puede desglosarse el Objetivo Estratégico No. 2. Modernización y Profesionalización del Ejército de Guatemala, en su Tarea 2.8. Educación, cuyos respectivos incisos proyectan Metas como 2.8.1. Implantar la Reforma Educativa del Ejército, 2.8.2. Crear la escuela Superior de Guerra, 2.8.3. Crear el Colegio de Altos Estudios Estratégicos, 2.8.4. Crear la Universidad Militar.

Para ambos objetivos la solicitud de asignaciones que estarían consignadas en inversión y educación, y que pueden verse en el Cuadro “Desglose por tipo específico del gasto”, no se corresponden con los montos que se estimarían necesarios, ni para la adquisición de armamento y equipo (sistemas de armas), ni para la puesta en marcha de una Escuela Superior de Guerra, un Colegio de Altos Estudios Estratégicos y la Universidad Militar.

1.3.2. Acuerdo Gubernativo para la reestructuración militar

De una manera más directa y realista, el Presidente de la República, emitió en agosto de 2004 un acuerdo gubernativo “para dar cumplimiento a la modernización del Ejército de Guatemala para su función en una sociedad democrática en época de paz y la urgente necesidad de acoplarlo a las exigencias del mundo contemporáneo y a la realidad nacional, transformando la fuerza. Facilitando la transparencia en el gasto militar, la educación y carrera militar y fortalecer las alianzas cívicas; es necesario emitir la disposición legal que faculte la reestructuración militar”.⁵⁵ En el siguiente considerando, recalcando su calidad de Comandante General del Ejército de Guatemala, comunica su decisión de reducir el gasto militar y de avanzar en la reconversión de “un Ejército moderno, pequeño, sostenible, flexible, altamente móvil, con comunicaciones, potencia de fuego y capacidad de movilización, que le permita cumplir con los fines que constitucionalmente le son destinados”.

Para lo cual se sustituye la anterior estructura con la creación de nuevos Comandos Militares, Dependencias Militares Auxiliares, Estados Mayores Personales, Centro de Profesionalización, Centro de Instrucción y Entrenamiento, cuyo personal será nombrado de acuerdo a la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Leyes y Reglamentos Militares y la Tabla de Organización y Equipo (TOE).

El despliegue territorial, de presencia, es sustituido por un despliegue estratégico en cinco plataformas: Petén; Zacapa; Cobán, Suchitepéquez; Huehuetenango; y un cuartel general en la capital, Mariscal Zavala.

La organización de los Comandos Militares será por Brigadas, 5 de infantería con la responsabilidad en regiones específicas del país, una brigada de Fuerzas Especiales (kaibiles) con sede en el municipio de Poptún, departamento de Petén, y una brigada de Paracaidistas en Puerto de San José, en la costa del Pacífico, ambas con operatividad en todo el país y bajo el mando directo del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Al mismo tiempo, se suprimen de la TOE 22 comandos, servicios y dependencias militares.

Se modifica el sistema de formación y capacitación, creando el Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional, como centro de profesionalización para Oficiales del Ejército de Guatemala. Y el Centro de Instrucción y Entrenamiento del Ejér-

⁵⁵ Acuerdo Gubernativo Número 240-2004 del Ministerio de la Defensa que crea dependencias, Guatemala, 12 de agosto del 2004. Publicado en el Diario de Centro América, 20 ago 2004.

cito, integrado por la Escuela de Artillería, la Escuela de Relaciones Públicas, la Escuela de Galonista Profesional y la Escuela de Operaciones de Paz.

La Escuela de Operaciones de Paz, con sede en capital del Cobán, departamento de Alta Verapaz, ha adiestrado ya a los contingentes destinados a integrar las misiones de Naciones Unidas en Haití y Congo. La institucionalización de la Escuela pone de manifiesto la voluntad política de los actuales gobernantes de potenciar este tipo de misiones dentro de las funciones del ejército. Con anterioridad a esta reestructuración, el ejecutivo decidió la reducción del ejército de los 33 mil efectivos con que en teoría contaba, a 15,500 efectivos. El Presidente de la República lo informó al Congreso en su informe anual en los siguientes términos:

*“Esta firme convicción de la vocación de paz de Guatemala también nos llevó a avanzar históricamente en la desmilitarización del Estado guatemalteco. La transformación del Ejército impulsada por mi administración se tradujo en el retiro voluntario del 43% de los efectivos y en una reducción del 36% del presupuesto. Destinamos esos recursos de la desmilitarización a programas sociales. Nuestras fuerzas armadas están hoy firmemente encaminadas a convertirse en una institución moderna, dignificada y acorde a las necesidades de los tiempos de paz”.*⁵⁶

Efectivamente, con fecha 30 de junio de 2004 concluyó una etapa de retiros voluntarios anticipados de oficiales y clases, los cuales percibieron prestaciones por un monto de trescientos sesenta millones de quetzales⁵⁷ (Q 360,093,395.25), según informes del Departamento de Finanzas del Ejército.

Ejército de Guatemala. Retiro voluntario del 30 de junio 2004			
<i>Pagos por grado</i>			
	Grado	Cantidad	Monto en Quetzales
1	Oficiales de carrera	398	146,100,200.00
2	Oficiales de reserva	95	31,158,400.00
3	Oficiales asimilados	209	13,625,000.00
4	Capitanes, Mayores, Sargentos	79	7,765,800.00
5	Especialistas	2,412	150,436,427.25
6	Tropa	2,790	11,007,568.00
	Total	5,983	360,093,395.25

Fuente: www.mindef.gob.gt

Ejército de Guatemala. Retiro voluntario del 30 de junio 2004			
<i>Pagos por Plataforma</i>			
	Plataforma	Cantidad	Monto en Quetzales
1	Petén	738	11,310,667.77
2	Zacapa	655	14,531,662.94
3	Cobán	512	16,470,779.81
4	Suchitepéquez	647	12,746,553.49
5	Huehuetenango	656	19,404,511.12

⁵⁶ Discurso pronunciado por el Presidente de la República, Oscar Berger Perdomo, ante el Congreso de la República al presentar el informe de su primer año de Gobierno. Guatemala, 14 de enero de 2005. (Berger, 2005)

⁵⁷ La cotización del dólar de Estados Unidos fluctúa entre 7.5 y 8.00 quetzales

6	Mariscal Zavala	2,775	285,629,220.12
	Total	5,983	360,093,395.25

Fuente: www.mindef.gob.gt

La distribución geográfica de los retiros pone de manifiesto las características del anterior despliegue, con una concentración en la zona central (Mariscal Zavala), bajo la jurisdicción del Cuartel General Mariscal Zavala. También resalta el gran número de oficiales que pasan a retiro, lo cual tiende a favoreciendo el pase a retiro de oficiales de distinto nivel, a fin de racionalizar la estructura de mando. En otro sentido, el monto en quetzales que ha sido necesario erogar para cumplir con esta fase de la reestructuración, podría ser uno de los factores que la han demorado en el tiempo, aunque no el determinante.

En el informe final de verificación de MINUGUA (párrafo 48) se señala: “El proceso de reorganización territorial de las unidades militares tuvo avances significativos y estancamientos, pero la conformación actual del nuevo dispositivo territorial, supera ampliamente las expectativas establecidas en los Acuerdos de paz, y se encuentra orientado en función de la defensa externa de su territorio. En estas condiciones, los fines perseguidos por los acuerdos para avanzar en la desmilitarización, especialmente en las áreas rurales del país han sido alcanzados”.⁵⁸

1.4. Encuadre público que brinda la política exterior del país a la política de defensa

En la Constitución Política de la República se trazan la líneas fundamentales de las relaciones internacionales del Estado, que serán normadas “de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados” (artículo 149).

Como segundo eje reafirma la vocación unionista de Guatemala con los restantes países de la Comunidad Centroamericana, con los que deberá mantener relaciones de cooperación y solidaridad “para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica”, constituyéndose en obligación de las autoridades competentes “fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad”. (artículo 150)

Aunque hace más de medio siglo en que se firmaron los primeros acuerdos⁵⁹ tendientes a reconstruir la unidad de Centroamérica, sin que ello haya sido logrado, las constituciones del istmo reiteran la existencia de una permanente voluntad política en ese sentido. Esta normativa constitucional se refleja en los acuerdos firmados con los restantes países en aspectos relacionados con la seguridad y defensa, que dan priori-

⁵⁸ MINUGUA, 2005: 14

⁵⁹ La Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) fue suscrita en San Salvador, El Salvador, el 14 de octubre de 1951. Fue objeto de diferentes enmiendas quedando vigente el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, suscrito en Tegucigalpa, Honduras, 13 de diciembre de 1991 y vigente desde el 23 de julio de 1992, enmendado en . Managua, Nicaragua, el 27 de febrero de 2002, y vigente desde el 18 de enero de 2003.

dad a las medidas de confianza y cooperación, y se refleja en las políticas sectoriales desarrolladas por el ejecutivo a través de los ministerios de exteriores y defensa.

1.4.1. Papel del Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores, ha jugado un importante papel en materia de seguridad y defensa desde el inicio de las negociaciones de paz en Centroamérica, impulsadas por el Grupo de Contadora, y las reuniones de Esquipulas, así como en los procesos de institucionalización de la integración regional, uno de cuyos ejes es el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

En este ámbito, forma parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que es la máxima instancia del SICA, sólo supeditada a la Reunión de Presidentes. Los Viceministros de Relaciones Exteriores, a su vez, presiden la Comisión de Seguridad,⁶⁰ que es la instancia de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, elaboración de propuestas, y recomendaciones de alerta temprana o pronta acción. Está organizada en las subcomisiones de defensa, seguridad pública, jurídica o intersectoriales. No obstante, los Ministerios de Relaciones Exteriores han perdido protagonismo en los temas de defensa a partir de que los ejércitos del área conformaron, de manera autónoma con respecto al SICA, la Conferencia Centroamericana de Fuerzas Armadas (CFAC) la cual no está articulada con los restantes órganos de integración.

La política exterior del nuevo gobierno, en su relación con la defensa, quedó explícita al tomar posesión en 2004, cuando publicó los lineamientos que la habrían de regir (MRE, 2004: 1). En el documento define sus objetivos, enmarcados en el cumplimiento de “los principios universales del derecho internacional y nacional, la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos”, el fortalecer cualitativamente la integración centroamericana, para desempeñar, con los demás países del área una actuación conjunta en el plano internacional y frente al proceso de globalización, y lograr una solución pacífica al diferendo territorial con Belice que representa el mayor problema en lo referente a soberanía e integridad territorial.

La República de Guatemala orienta su política exterior, según estos lineamientos, fortaleciendo los principios democráticos, el mantenimiento de la paz (lo cual incluye la coordinación en materia de seguridad para combatir los flagelos del terrorismo y el crimen organizado a escala mundial), el respeto a los Derechos Humanos con especial atención a la cooperación que la comunidad internacional puede prestar para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de la población guatemalteca, así como al mantenimiento de la colaboración y apoyo que Guatemala debe dar para el fortalecimiento permanente del sistema de Naciones Unidas y los sistemas interamericano y centroamericano, transmitiendo esta renovada imagen a la Comunidad Internacional”. (MRE, 2004: 4)

⁶⁰ TMSDCA. Artículo 41. La Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad, tomarán sus decisiones por consenso, en todos los asuntos relativos a la paz y la seguridad de la región. Artículo 47. c). (...) En ese contexto (la Comisión de Seguridad), los Ministros de Defensa y de Seguridad o sus equivalentes, asesorarán y asistirán al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en los asuntos relativos a la ejecución del mismo, en las áreas de su competencia. Artículo 51. La Comisión de Seguridad está compuesta por las delegaciones de los estados centroamericanos integradas por los Viceministros de Relaciones Exteriores y Viceministros o autoridades competentes en los ramos de Defensa y Seguridad Pública. Los Viceministros de Relaciones Exteriores presidirán las delegaciones de cada estado.

Para hacer más efectivos los mecanismos de integración y enfrentar conjuntamente con los países centroamericanos las necesidades actuales propone el replanteamiento integral de la institucionalidad regional para lograr los mayores niveles de eficacia y eficiencia en el Sistema de Integración Centroamericana, el Parlamento Centroamericano, PARLACEN, y la Corte Centroamericana de Justicia.

Estos objetivos se reflejan en ejes de acción específicos, que incluyen la aplicación y actualización del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, la aprobación y ratificación de convenios y tratados en materia de derechos humanos, incluyendo el apoyo a la instalación en Guatemala de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, CICIACS, lo cual hace referencia a una persistencia de problemas relativos al respeto de los derechos fundamentales, a la existencia de grupos de poder clandestinos, y a la necesidad de impulsar de una manera efectiva el concepto democrático de seguridad plasmado en el Tratado Marco.

Por otra parte, y para remarcar el cambio de posicionamiento de Guatemala frente a la comunidad internacional, los ejes de acción de la política exterior enfatizan la “participación activa en temas de paz y seguridad en el marco de las Naciones Unidas y otros organismos” y, asumiendo un papel protagónico en la política de defensa se propone la “coordinación con el Ministerio de la Defensa en el envío de misiones para el mantenimiento y construcción de la paz”. (MRE, 2004: 6)

También incorpora los temas de la Agenda de Seguridad Hemisférica a través de la cooperación para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, la narcoactividad, la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y la participación en organismos especializados del sistema universal, hemisférico y regional.

1.4.2. Visión del Ejecutivo

Sin embargo, en los “Lineamientos” que se publican como plan de gobierno, al referirse a la política exterior se hace referencia únicamente a la defensa de “los principios de libertad, democracia, vigencia de los derechos humanos y mantenimiento de la paz mundial” (Berger, 2003: 12). Y en materia de seguridad el apoyo “a los responsables nacionales en su tarea de compaginar nuestros intereses con los de la comunidad internacional en materia de una lucha frontal y proactiva en contra del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado” (Berger, 2003: 13), sin señalar, en absoluto, el papel que pueda jugar el Ministerio de Relaciones Exteriores en la realización de estas “acciones estratégicas”, como tampoco se mencionan acciones de política exterior relativas a la defensa.

Incluso, en lo referido a la conformación del Consejo de Seguridad Nacional, que se considera de vital importancia “como eje de coordinación de las actividades entre los cuerpos de seguridad tanto civiles como militares” (Berger, 2003: 30), el Ministerio de Relaciones Exteriores no es tomado en cuenta, sino aquellas entidades estatales tradicionalmente consideradas como responsables de la seguridad nacional, como el Ministerio de la Defensa, el Ministerio de Gobernación, la Secretaría de Análisis Estratégico.

Lo anterior hace referencia a una visión política tradicional, dentro de la cual la integración regional y el proceso de globalización son enfocados sólo en su aspecto mercantil, estando ausente, en los lineamientos de gobierno, una concepción multimodal de la seguridad, como también lo está, a lo largo de las 67 páginas del documento, cualquier referencia a la seguridad cooperativa o al Tratado Marco, lo cual refleja una visión limitada del papel que debe jugar el Ministerio de Relaciones Exteriores en los asuntos de seguridad y defensa. Al menos, desde una perspectiva global del nuevo gobierno, aunque no sea así desde la visión de los responsables de cada ramo.

1.4.3. Visión del Ejército de Guatemala

Por su parte, en el Libro de la Defensa Nacional se dedica un apartado a la vinculación entre Política de Defensa y Política Exterior, reconociendo “la interacción e interdependencia entre la Política de Defensa y la Política Exterior” a la cual define como “primera línea de la Defensa Nacional”, por lo cual, “en el ámbito de la Defensa se fomentan las medidas de confianza mutua, como parte de la Política Exterior”, sin que ello signifique “la renuncia al uso de la fuerza en respaldo de los Intereses Nacionales”. (MDN, 2003: 54)

El Ministerio de la Defensa, a través del libro blanco, reconoce el valor de la Agenda de Seguridad Regional establecida por el sistema interamericano, cuya institucionalidad se basa en la cooperación y en la transparencia en las relaciones de defensa. Así mismo, hace referencia al clima de distensión y confianza al que contribuye el tratamiento adecuado del tema de las Armas de Destrucción Masiva (Tratado de Tlatelolco, Compromiso de Mendoza, Tratados de Armas Químicas y Bacteriológicas). Se adhiere a los principios democráticos recogidos en la Declaración de la OEA (Santiago de 1991) y en la Carta Interamericana Democrática (2001).

En el plano hemisférico, el Ejército de Guatemala participa en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, CMDA, por decisión de los jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de 1994, que es visto como “el foro intergubernamental natural para avanzar en la generación de recomendaciones políticas sobre cuestiones militares y estratégicas de la región, sobre las cuales las instituciones militares del Sistema Interamericano no pueden pronunciarse, puesto que se trata de asuntos cuya resolución corresponde al ámbito político de toma de decisiones”⁶¹ Entre esos asuntos se mencionan la agenda de seguridad interamericana y “los roles y misiones de las instituciones en su relación con las instituciones democráticas y las sociedades a las cuales sirven”.

También es parte de los organismos creados durante la Segunda Guerra, para fortalecer la posición continental contra el Eje, y en aquellos que les darían continuidad al aglutinar a los Estados americanos durante la Guerra Fría, los cuales comenzaron a adquirir un nuevo perfil y objetivos al entrar en una nueva etapa de las relaciones globales.

Así, y desde su fundación, el 30 de marzo de 1942, el Ejército de Guatemala es miembro de la Junta Interamericana de Defensa, JID, en cuyos foros, conferencias y seminarios aprovecha el intercambio de Doctrinas y Políticas de Seguridad y Defensa.

⁶¹ Ministerio de la Defensa Nacional. Departamento de Política de Defensa. “Política de Defensa como Política Pública”, Guatemala 20 de enero de 2005. (Documentos de trabajo para las sesiones de la Comunidad de Defensa, instancia cívico militar).

Al igual, en la Conferencia de Ejércitos Americanos, CEA, concebida, desde 1960, como instancia de análisis debate y cooperación desde el punto de vista del pensamiento militar.

En la Conferencia Naval Interamericana, CNI, ha participado desde 1959 en las Conferencias de Comandantes de Marina, Conferencias Navales Especializadas, inteligencia, operaciones costeras y fluviales, control naval del tráfico marítimo, ciencia, tecnología, telecomunicaciones y narcotráfico.

En el sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas, SICOFAA, concebida desde su fundación en 1961 como una alianza voluntaria y apolítica de apoyo mutuo, se proporciona “entrenamiento e instrucción de personal y todo lo que facilite la elaboración de procedimientos para actuar en forma combinada”.⁶² El SICOFAA cuenta con una estructura organizativa perfectamente definida, encabezada por la Conferencia de Jefes de Fuerzas Aéreas, una Secretaría Permanente, y organismos de asesoría, estudio, información y apoyo.

En los aspectos de salud y jurídicos militares, se relaciona en el ámbito del Comité Internacional de Medicina Militar, CIMM, del que forman parte los Estados Miembros de la ONU o de la OMS, y en el COJUMA, o Comité Jurídico Militar de las Américas, auspiciado por la XII Fuerza Aérea de Estados Unidos.

El Ejército de Guatemala ha contribuido a la creación de instancias de reflexión y negociación, como la Comisión de Seguridad Hemisférica, la Comisión de Seguridad de Centroamérica y las, o el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas cuyo objetivo manifiesto es contribuir al mantenimiento de la estabilidad y la paz.

En el ámbito regional el Ejército de Guatemala asume el principio de seguridad cooperativa, establecido por el modelo de seguridad único, integral e indivisible, que se sustenta en la supremacía y fortalecimiento del poder civil, con balance razonable de fuerzas propugnado por el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

El Estado de Guatemala participa, como signatario, en los órganos establecidos en el Sistema de Integración Centroamericana, SICA, y consiguientemente en la Comisión de Seguridad, compuesta por las delegaciones de los estados centroamericanos presididas por los Viceministros de Relaciones Exteriores e integradas con los Viceministros o autoridades competentes en defensa y seguridad.

1.4.4. Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas

Los Estados de la región que sostienen ejércitos organizaron en 1997, al margen del Tratado Marco de Seguridad, la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, CFAC, con fundamento en una resolución de la cumbre presidencial,⁶³ la cual le asigna el objetivo de impulsar el apoyo mutuo, la coordinación y la cooperación para

⁶² Ministerio de la Defensa Nacional. Departamento de Política de Defensa. “Política de Defensa como Política Pública”, Guatemala 20 de enero de 2005. (Documentos de trabajo para las sesiones de la Comunidad de Defensa, instancia cívico militar).

⁶³ Creada el 12 de noviembre de 1997, por acuerdo de los Presidentes de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en sus calidades de: Comandante General de la Fuerza Armada, comandante General del Ejército, comandante General de las Fuerzas Armadas y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, respectivamente.

proporcionar un nivel óptimo de defensa contra las amenazas a la democracia, la paz y la libertad, intercambio educativo, experiencias operacionales, ejercicios conjuntos y cooperación en caso de desastres naturales y otras situaciones que puedan presentarse” (MDN, 2001: 2). Objetivo este último que dio lugar a la creación en 1999 de la Unidad Humanitaria y de Rescate de la CFAC (UHR-CFAC).

La CFAC vendría a sustituir al CONDECA, Consejo de Defensa Centroamericano, que sirvió para articular los esfuerzos contrainsurgentes dentro del istmo durante la confrontación armada y con el sistema hemisférico en el marco de la Guerra Fría. La CFAC fue creada a instancias de los Ministros de Defensa, poco satisfechos con su representación en el Consejo de Seguridad y funciona como un órgano paralelo, estrictamente militar, con carácter independiente y ajeno al espíritu civilista del TMSDCA. Ello va en detrimento, asimismo, del papel de los ejecutores de la política exterior en los aspectos de defensa.⁶⁴

En el ámbito regional y en el marco de la Conferencia Centroamericana de Fuerzas Armadas (CFAC) debe tomarse como punto de discusión el concepto “equilibrio regional”, dentro del “Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas y Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia”,⁶⁵ de manera que se estructure un modelo capaz de afrontar los retos del futuro desde la perspectiva de la integración a largo plazo, la colaboración en materia de catástrofes naturales y la participación conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz.

1.4.5. Operaciones de Mantenimiento de la Paz

En otro orden, una vez superado el conflicto interno y de acuerdo a los lineamientos presidenciales y de política exterior de contribuir al mantenimiento de la paz, se abre para Guatemala la posibilidad de participar en operaciones humanitarias internacionales, ya sea por medio de funcionarios civiles y policiales o con efectivos militares.

Guatemala, al igual que los demás países de Centroamérica, no tuvo participación activa en la configuración del nuevo orden internacional, especialmente en lo que se refiere a la elaboración y puesta en práctica de Políticas de Estado en Seguridad y Defensa. Así, el concepto de *Diplomacia de Defensa* postula que las fuerzas armadas pueden convertirse en una herramienta importante para la política exterior, potenciando dos elementos: la legalidad internacional y la participación multinacional, mediante operaciones que se fueron transformando en conjunto-combinadas, cohesionando a la comunidad internacional al aportar voluntades y recursos para enfrentar una problemática de índole humanitaria que no pueden solventar los Estados por separado.

“En los pocos años transcurridos desde el fin de la Guerra Fría, pueden apreciarse dos tendencias: el creciente rol de los organismos multilaterales, en particular

⁶⁴ “... el 11 de junio de 1997, funcionarios de gobierno centroamericanos, con rango de Ministro de la Defensa Nacional o Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, acordaron la propuesta de creación de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, CFAC, cuya misión es contribuir a la seguridad, el desarrollo e integración militar de la región. Asimismo, su finalidad es el impulso permanente y sistemático de cooperación y apoyo mutuo entre las Fuerzas Armadas, para el estudio colegiado de asuntos de interés común y así proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad”. (MDN, 2003: 32-36)

⁶⁵ Propuesta realizada en la Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Belice), el 4 de septiembre de 2003 por el presidente R. Bolaños, de Nicaragua.

de las Naciones Unidas, y los procesos de integración en que se hallan inmersas diversas regiones del planeta". (Balza, Martín. 2000)

Estas operaciones facilitan la interacción entre países participantes lo que estimula las medidas de confianza, estrecha la colaboración y, en muchos casos, facilita la integración. Implica, además, elaborar una nueva doctrina para la que hay que aplicar nuevas tácticas, técnicas y procedimientos, que permite, al mismo tiempo, la reorganización y profesionalización de las fuerzas militares y policiales. Al plantearse una proyección de las fuerzas armadas hacia el exterior, en sintonía con esa línea de convergencia de la política exterior y la de defensa, en el marco general de la Diplomacia, es necesario elaborar un nuevo concepto de lo que significa la capacitación de la oficialidad, que en las últimas décadas no ha sido preparada con esta nueva visión. Así mismo, se requiere encuadrar y entrenar unidades capaces de integrarse en unidades multinacionales que realicen operaciones de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria.

En otro orden, es igualmente necesaria la definición de políticas y una rigurosa legislación para garantizar que el cumplimiento de las nuevas misiones y, especialmente, la participación en organismos regionales e internacionales, respondan, en el orden interno, a los intereses de la nación, por encima de decisiones personales, casuísticas o de mero interés económico y, en el orden internacional, a misiones ajustadas a derecho.

Esta proyección de las fuerzas armadas hacia misiones de cooperación internacional ya se refleja en los documentos de más reciente elaboración. Tanto en el "Libro de la Defensa Nacional" como en la "Doctrina del Ejército de Guatemala" de 2004, se hace referencia a la tendencia a que "la resolución de los conflictos territoriales y de otra índole que existe en el continente, ha permitido que se avance en el diseño de regímenes de seguridad compartida y que se apoyen operaciones de mantenimiento de la paz, establecidas por organismos internacionales y regionales. Sin embargo, persisten focos de conflictos armados complejos y que pueden amenazar la estabilidad lograda". (MDN, 2003: 31)

Las operaciones de mantenimiento de la paz son consideradas como complementarias de las Medidas de Confianza Mutua y a los entendimientos regionales y subregionales sobre el tema de Seguridad. Una forma de inserción en el sistema mundial de seguridad, se realiza por medio de la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, contribuyendo a la conformación de las fuerzas multinacionales legitimadas por resoluciones de organismos internacionales competentes. (MDN, 2003: 37)

En la Doctrina del Ejército de Guatemala (MDN, 2004: 41-43) al definir los tipos de operaciones del ejército, se cita el compromiso adquirido por Guatemala al ratificar la Carta de las Naciones Unidas, tanto en las operaciones definidas como resolución pacífica de conflictos según el capítulo VI, como las descritas en los artículos 40, 42, 43 y 45 del capítulo VII que implican la actuación de fuerzas militares.

En dicho documento se enumeran las acciones de carácter diplomático y las operaciones de paz: de observación; de interposición; de transición; de protección o seguridad a la ayuda humanitaria. Completan la lista aquél tipo de misiones que implican el uso de la fuerza militar, como las operaciones de cumplimiento forzado de la paz y las de imposición o forzamiento.

En la propuesta de “Política de Defensa Nacional”, documento en proceso de discusión,⁶⁶ se da tratamiento a los “Campos de acción de la Defensa Nacional”. En el campo diplomático se reiteran como objetivos la promoción y el fortalecimiento de la paz, la resolución pacífica de controversias o conflictos en el marco del derecho internacional.

En el documento se reafirma el principio de legalidad internacional, reconociendo a las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad como garante del mismo, y sin menosprecio de los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala a través de la ratificación de tratados regionales, hemisféricos e internacionales, se reserva el derecho de participar de acuerdo a los intereses nacionales.

En el anexo 1 del documento de referencia se enlistan los diferentes eventos de Participación del Ejército de Guatemala en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y multinacionales, los cuales son de reciente data, coincidiendo con la culminación del proceso de paz, la apertura internacional de Guatemala, y el inicio de la reestructuración del ejército.

Participación del Ejército de Guatemala en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y multinacionales		
Fecha	Lugar	Participación
<i>Participación efectuada</i>		
1994-1995	Haití	3 contingentes militares 6 observadores militares
1997-1998	Chipre	2 Oficial Staff

Fuente: www.mindef.gob.gt

Participación del Ejército de Guatemala en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y multinacionales		
<i>Participación actual</i>		
Abril 2005	Costa de Marfil (UNOCI)	3 observadores militares
Abril 2005	Haití (MINUSTAH)	70 elementos
Junio 2005	Naciones Unidas	1 oficial superior
Julio 2005	Rep. Burundi (UNOB)	3 observadores militares
Agosto 2005	Oficial Staff (MINUSTAH)	1 oficial combustibles

Fuente: www.mindef.gob.gt

Participación del Ejército de Guatemala en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y multinacionales		
<i>Participación proyectada</i>		
Febrero 2005	Sudán	11 observadores militares
Febrero 2005 (13 al 18)	Nueva York-Haití	3 oficiales

⁶⁶ Ministerio de la Defensa Nacional. Departamento de Política de Defensa. “Política de Defensa como Política Pública”, Guatemala 20 de enero de 2005. (Documentos de trabajo para las sesiones de la Comunidad de Defensa, instancia cívico militar).

Participación del Ejército de Guatemala en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y multinacionales		
Marzo 2005	Congo	1 contingente militar de fuerzas especiales 1 contingente de Policía Militar
Marzo 2005 (13 al 20)	Chile y Argentina	3 observadores militares
Julio 2005 (6 al 10)	República Dominicana	1 oficial superior
Julio 2005 (18 al 29)	Brasil	1 oficial superior

Fuente: www.mindef.gob.gt

Este nuevo ámbito de actuación, requiere que el ejército despliegue capacidad de proyección exterior, operativa y logística; ser capaz de llevar a cabo una acción conjunto-combinada; desarrolle capacidades intelectuales que le permitan interactuar con otras fuerzas; establecer comunidades de doctrina; regular las acciones de los efectivos asignados mediante una normativa específica; y disponer del respaldo jurídico (en la Ley de la Defensa), político y, fundamentalmente social, que le permita desempeñar su labor con el necesario apoyo moral. Esta proyección conlleva una modernización en los procesos de capacitación, teórica y logística, y en el equipamiento básico, todo lo cual se reflejará en los presupuestos militares. En la actualidad no existen partidas específicas para atender a este gasto, por lo que cualquier intervención en el exterior causa déficit en el presupuesto militar, y lo invertido se recupera con una demora de al menos dos años.

1.5. Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: Presupuesto de defensa expuesto de acuerdo con los distintos criterios de clasificación existentes.

El proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, por Ley,⁶⁷ debe contener:

- a. Exposición de motivos;
- b. Las clasificaciones siguientes:
 1. Económica de los ingresos;
 2. Económica del gasto;
 3. Institucional por objeto del gasto;
 4. Institucional por finalidad y función;
 5. Institucional Regional;
 6. Regional y finalidad; y función
 7. Cuenta de ahorro, inversión y financiamiento.

La exposición de motivos debe hacer explícitas las políticas, prioridades y objetivos de la cartera solicitante. El punto de partida es una justificación basada en los objetivos políticos de carácter general para desarrollar los objetivos específicos y sectoriales del respectivo ministerio y, posteriormente establecer los programas de gastos necesarios para alcanzar dichos objetivos generales. Finalmente se desglosa en parti-

⁶⁷ Artículo 18. Presentación y contenido del Proyecto de Presupuesto del Acuerdo Gubernativo No. 240-98, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto contenida en el Decreto número 101-97.

das de gasto, la suma de las cuales coadyuvan a la consecución final del proyecto político. A continuación se reproducen los indicadores a que tiene que ajustarse todo presupuesto público incluido el del Ministerio de la Defensa Nacional que incluye el del Ejército de Guatemala, que por, ser uno e indivisible, incluye las tres Fuerzas, de Tierra, del Aire y de Mar.

Clasificador Institucional del Sector Público		
Código	Descripción	
1.0.0	Sector Público no Financiero	
1.1.0	Administración Central	
1.1.1	Gobierno Central	
1.1.1	001	Congreso de la República
1.1.1	002	Organismo Judicial
1.1.1	003	Presidencia de la República
1.1.1	004	Ministerio de Relaciones Exteriores
1.1.1	005	Ministerio de Gobernación
1.1.1	006	Ministerio de la Defensa Nacional
1.1.1	007	Ministerio de Finanzas Públicas
1.1.1	008	Ministerio de Educación
1.1.1	009	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
1.1.1	010	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
1.1.1	011	Ministerio de Economía
1.1.1	012	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
1.1.1	013	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
1.1.1	014	Ministerio de Energía y Minas
1.1.1	015	Ministerio de Cultura y Deportes
1.1.1	016	Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo
1.1.1	017	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
1.1.1	018	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
1.1.1	019	Servicios de la Deuda Pública ^(con fines contables)
1.1.1	020	Contraloría General de Cuentas
1.1.1	021	Procuraduría General de la Nación
1.1.1	022	Ministerio Público
1.1.1	023	Tribunal Supremo Electoral
1.1.1	024	Corte de Constitucionalidad
1.1.1	025	Procuraduría de los Derechos Humanos
1.1.1	026	Registro de la Propiedad Inmueble
1.1.1	027	Instituto de la Defensa Pública Penal
1.1.2	030 a 057	Entidades Descentralizadas no Empresariales
1.1.3	060 a 069	Entidades Autónomas no Empresariales
1.1.4	069	Instituto de Previsión Militar -IPM-
1.2.0	071 a 096	Empresas Públicas

Clasificación de los recursos por rubros (por clase y sección)		
Código	Denominación	
Clase		
10	INGRESOS TRIBUTARIOS	
	Sección: 1. Impuestos Directos	2. Impuestos Indirectos

Clasificación de los recursos por rubros (por clase y sección)			
Código			
11	INGRESOS NO TRIBUTARIOS		
	Sección:	1. Derechos	4. Arrendamiento de Edificios, Equipos e Instalaciones
		2. Tasas	6. Multas
		3. Contribuciones por Mejoras	7. Intereses por Mora
12	CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL		
	Sección:	1. Aportes Previsión Social	2. Aportes para Seguros Sociales
13	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA		
	Sección:	1. Venta de Bienes	2. Venta de Servicios
14	INGRESOS DE OPERACIÓN		
	Sección:	1. Venta de Bienes	2. Venta de Servicios
15	RENTAS DE LA PROPIEDAD		
	Sección:	1. Intereses	3. Arrendamiento de Tierras y Terrenos
		2. Dividendos	4. Derechos Sobre Bienes Intangibles
16	TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
	Sección:	1. Del Sector Privado	3. Del Sector Externo
		2. Del Sector Público	4. Donaciones Corrientes
17	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		
	Sección:	1. Del Sector Privado	4. Donaciones de Capital para Construcciones de Bienes de Uso Común
		2. Del Sector Público	
		3. Del Sector Externo	5. Donaciones de Capital para Construcciones de Bienes de Uso no Común y Otras Inversiones
18	RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL		
	Sección:	1. Venta y/o Desincorporación de Activos Fijos	3. Venta y/o Desincorporación de Activos Intangibles
		2. Venta y/o Desincorporación de Tierras y Terrenos	4. Depreciación y Amortización Acumuladas
19	VENTA DE TÍTULOS Y VALORES		
	Sección:	1. Venta de Títulos y Valores a Corto Plazo	2. Venta de Títulos y Valores a Largo Plazo
20	VENTA DE ACCIONES Y PARTICIPACIONES DE CAPITAL		
	Sección:	1. Del Sector Público	3. Del Sector Privado
		2. Del Sector Externo	
21	RECUPERACIÓN DE PRÉSTAMOS DE CORTO PLAZO		
	Sección:	1. Del Sector Privado	3. Del Sector Externo
		2. Del Sector Público	
22	RECUPERACIÓN DE PRÉSTAMOS DE LARGO PLAZO		
	Sección:	1. Del Sector Privado	3. Del Sector Externo
		2. Del Sector Público	
23	DISMINUCIÓN DE OTROS ACTIVOS FINANCIEROS		
	Sección:	1. Disminución de Disponibilidades	4. Disminución de Activos Diferidos y Anticipos a Contratistas
		2. Disminución de Cuentas a Cobrar	
		3. Disminución de Documentos a Cobrar	5. Disminución de Fideicomisos
24	ENDEUDAMIENTO PÚBLICO INTERNO		

Clasificación de los recursos por rubros (por clase y sección)			
Código			
	Sección:	1. Colocación de Obligaciones de Deuda Interna a Corto Plazo	3. Colocación de Obligaciones de Deuda Interna a Largo Plazo
		2. Obtención de Préstamos Internos a Corto Plazo	4. Obtención de Préstamos Internos a Largo Plazo
25	ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO		
	Sección:	1. Colocación de Obligaciones de Deuda Externa a Corto Plazo	3. Colocación de Obligaciones de Deuda Externa a Largo Plazo
		2. Obtención de Préstamos Externos a Corto Plazo	4. Obtención de Préstamos Externos a Largo Plazo
26	INCREMENTO DE OTROS PASIVOS		
	Sección:	1. Incremento de Cuentas a Pagar a Corto Plazo	4. Incremento de Documentos a Pagar a Largo Plazo
		2. Incremento de Cuentas a Pagar a Largo Plazo	5. Incremento de Pasivos Diferidos
		3. Incremento de Documentos a Pagar a Corto Plazo	6. Incremento de Provisiones y Reservas Técnicas
			7. Conversión de la Deuda Pública
		8. Incremento de Otros Pasivos	
27	INCREMENTO DEL PATRIMONIO		
	Sección:	1. Incremento de Capital Social e Institucional	3. Incremento de Dividendos a Distribuir
		2. Incremento por Aportes a Capitalizar	4. Incremento de Reservas
			5. Incremento de Resultados Acumulados

Clasificación Económica del Gasto	
Código	Descripción
2.0.0.0.0.0	GASTOS
2.1.0.0.0.0	Gastos Corrientes
2.1.1.0.0.0	Gastos de Consumo ⁶⁸
2.1.1.1.0.0	Remuneraciones
2.1.1.2.0.0	Bienes y servicios
2.1.1.3.0.0	Impuestos Indirectos
2.1.1.4.0.0	Depreciación y Amortización
2.1.1.5.0.0	Provisiones y Otros Gastos
2.1.1.6.0.0	Variación de Existencias
2.1.1.7.0.0	Descuentos y Bonificaciones
2.1.2.0.0.0	Gastos de Operación ⁶⁹
2.1.2.1.0.0	Remuneraciones
2.1.2.2.0.0	Bienes y Servicios
2.1.2.3.0.0	Impuestos Indirectos
2.1.2.4.0.0	Depreciación y Amortización
2.1.2.5.0.0	Provisiones y Otros Gastos

⁶⁸ Para la Administración Central

⁶⁹ Para las Empresas Públicas

Clasificación Económica del Gasto	
Código	Descripción
	2.1.2.6.0.0.0 Variación de Existencias
	2.1.2.7.0.0.0 Descuentos y Bonificaciones
	2.1.2.8.0.0.0 Intereses de Instituciones Financieras
2.1.3.0.0.0.0	<i>Rentas de la Propiedad</i>
	2.1.3.1.0.0.0 Intereses
	2.1.3.2.0.0.0 Arrendamiento de Tierras y Terrenos
	2.1.3.3.0.0.0 Derechos sobre Bienes Intangibles
2.1.4.0.0.0.0	<i>Prestaciones de la Seguridad Social</i>
2.1.5.0.0.0.0	<i>Impuestos Directos</i>
2.1.6.0.0.0.0	<i>Otras Pérdidas</i>
2.1.7.0.0.0.0	<i>Transferencias Corrientes</i>
2.2.0.0.0.0.0	Gastos de Capital
2.2.1.0.0.0.0	<i>Inversión Real Directa</i>
	2.2.1.1.0.0.0 Formación Bruta de Capital Fijo
	2.2.1.2.0.0.0 Incremento de Existencias
	2.2.1.3.0.0.0 Tierras y Terrenos
	2.2.1.4.0.0.0 Activos Intangibles
2.2.2.0.0.0.0	<i>Transferencias de Capital</i>
	2.2.2.1.0.0.0 Al Sector Privado
	2.2.2.2.0.0.0 Al Sector Público
2.2.3.0.0.0.0	<i>Inversión Financiera</i> ⁷⁰
2.3.0.0.0.0.0	Aplicaciones Financieras
2.3.1.0.0.0.0	<i>Inversión Financiera</i>
	2.3.1.1.0.0.0 Aportes de Capital ⁷¹
	2.3.1.2.0.0.0 Concesión de Préstamos de Corto Plazo ⁷²
	2.3.1.3.0.0.0 Adquisición de Títulos y Valores ⁷³
	2.3.1.4.0.0.0 Concesión de Préstamos a Largo Plazo
2.3.1.5.0.0.0	Incremento de otros Activos Financieros
2.3.2.0.0.0.0	<i>Amortización de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos</i>
	2.3.2.1.0.0.0 Amortización de la Deuda Interna a Corto Plazo
	2.3.2.2.0.0.0 Amortización de la Deuda Externa a Corto Plazo
	2.3.2.3.0.0.0 Amortización de Préstamos de Corto Plazo
	2.3.2.4.0.0.0 Amortización de Deuda Interna a Largo Plazo ⁷¹⁶
	2.3.2.5.0.0.0 Amortización de Deuda Externa a Largo Plazo
	2.3.2.6.0.0.0 Amortización de Préstamos de Largo

⁷⁰ Para el Gobierno Central.

⁷¹ Para las empresas públicas

⁷² Para las empresas públicas

⁷³ Para las empresas públicas

Clasificación Económica del Gasto	
Código	Descripción
	Plazo
2.3.2.7.0.0.0	Disminución de otros pasivos
2.3.2.8.0.0.0	Conversión de la Deuda Pública
2.3.3.0.0.0.0	<i>Disminución del Patrimonio</i>

<i>Clasificación de los egresos por finalidades y funciones</i>		
Conceptos Generales		
Servicios Personales	Transferencias Corrientes Transferencias de Capital	Plazo a Instituciones del Sector Público
Servicios no personales		Comisiones, Intereses y otros gastos de la deuda interna y externa.
Materiales y Suministros	Compra de acciones y/o participación de capital	Se adiciona "Otros no clasificables"
Propiedad, planta, equipo e intangible	Concesión de Préstamos a Corto".	
Administración Gubernamental		
Legislativa	Relaciones Interiores	Auditoría y Control
Judicial	Relaciones Exteriores	Servicios Generales
Dirección Gubernamental	Administración Fiscal	Otras Actividades de Administración
Defensa y seguridad		
Defensa	Seguridad Interna	
Servicios Sociales		
Salud y Asistencia social	Ciencia y Tecnología	Desarrollo Urbano y Rural
Trabajo y Previsión Social	Agua y Saneamiento	Medio Ambiente
Educación	Vivienda	Otras Actividades sociales
Cultura y Deportes		
Servicios Económicos		
Minería e Hidrocarburos	Industria y Comercio	Financieras y seguros Otras Actividades de Servicios Económicos
Energía	Turismo	
Comunicaciones	Agropecuario	
Transporte		
Deuda Pública		
Intereses, comisiones y otros Gastos		
Otros No Clasificables		
Amortización de la Deuda	Disminución de Otros activos	

Clasificador por tipo de gasto	
Código	Denominación
10	Gastos de Funcionamiento
11	Gastos de Administración
12	Gastos en Recurso Humano
20	Inversión
21	Inversión Física
22	Inversión Financiera
30	Deuda Pública
31	Deuda Pública

<i>Estructura del presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional:</i>	
01	Actividades centrales:
	01 00 000 001 Dirección Superior del Ministerio
	01 00 000 002 Unidad de apoyo
	01 00 000 003 Unidad diplomática
	01 00 000 004 Dirección operacional
	01 00 000 005 Unidad financiera
	01 00 000 006 Unidad jurídica
	01 00 000 007 Unidad de auditoría
	01 00 000 008 Unidad de cómputo
	01 00 000 009 Unidad de divulgación
	01 00 000 010 Unidad de cartografía
11	Independencia, soberanía e integridad del territorio
	11 00 000 001 Defensa terrestre
	11 00 000 002 Defensa del espacio aéreo
	11 00 000 003 Defensa de aguas jurisdiccionales
	11 00 000 004 Reservas militares
12	Educación militar
	12 00 000 001 Formación militar
	12 00 000 002 Profesionalización militar
	12 00 000 003 Capacitación técnica militar
13	Salud militar y Servicio Social

<i>Estructura del presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional:</i>			
01	Actividades centrales:		
	13 00 000 001	Sanidad militar	
	13 00 000 002	Hospitales	
14	Ingeniería Militar		
	14 00 000 001	Ingeniería Militar	
99	Partidas no asignadas a programas		
	14 00 000 001	Partidas no asignables a programas	

Ministerio de la Defensa Nacional										
Desglose por tipo específico del gasto										
Año	2001		2002		2003		2004		2005	
Concepto	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
GASTOS DE PERSONAL										
Personal	643,950,845	76.93	748,113,846	74.81	664,745,986	70.00	914,471,609	72.42	626,406,801	81.55
TOTAL	643,950,845	76.93	748,113,846	74.81	664,113,846	70.00	914,471,609	72.42	626,496,801	81.55
GASTOS DE MANTENIMIENTO										
Gastos generales de mantenimiento	21,153,320	2.53	30,104,108	3.00	32,840,004	3.46	58,594,705	4.64	27,044,831	3.52
Mantenimiento de vehículos	0	0	398,456	0.04			2,127,000	0.17	414,400	0.05
De infraestructura	0	0	3,071,787	0.31	2,706,578	0.28	2,911,110	0.23	870,090	0.11
De equipos de computación	0	0	450,253	0.04			5,000,000	0.4	371,000	0.05
Equipo militar y de seguridad	0	0	19,650,427	1.96	34,193,463	3.6	35,881,679	2.84	---	---
TOTAL	21,153,320	2.53	53,675,031	5.37	69,740,045	7.34	104,514,494	8.28	28,700,321	3.73
GASTOS DE SUMINISTROS										
Gastos generales en materiales y suministros	95,706,248	11.43	106,365,809	10.64	107,534,689	11.32	154,602,528	12.24	73,961,712	10.02
Combustible, lubricante, llantas y neumáticos	25,960,754	3.10	38,203,490	3.8	35,737,556	3.76	43,369,950	3.43	22,913,667	2.98
Accesorios y repuestos en general	2,805,862	0.33	16,758,363	1.67	14,849,868	1.56	18,410,000	1.46	5,726,550	0.74
Materiales y equipos diversos	22,725,000	2.71	21,799,992	2.18	38,000,000	4	22,000,000	1.74	---	---
TOTAL	147,197,864	17.59	183,127,654	18.31	196,122,113	20.64	238,382,478	18.87	105,601,929	13.75
GASTOS EN EDUCACIÓN										
Servicios de Capacitación	0	0	525,874	0.05	300,000	0.03	2,854,728	0.22	230,016	0.03

Ministerio de la Defensa Nacional										
Desglose por tipo específico del gasto										
Año	2001		2002		2003		2004		2005	
Concepto	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Becas de estudio al exterior	5,560,000	0.66	7,000,000	0.7	6,035,718	0.63	6,895,500	0.55	4,500,000	0.58
Becas de estudio en el interior	500,000	0.059	770,700	0.08	1,500,000	0.16	1,850,000	0.15	466,700	0.06
TOTAL	6,060,000	0.72	8,296,574	0.83	7,835,718	0.82	11,600,228	0.92	5,196,716	0.67
INVERSIÓN										
Inversión en general	2,284,210	0.27	2,284,210	0.23	0	0	7,873,933	0.62	789,306	0.076
Equipo de transporte	0	0			0	0	25,000	0.002	-----	-----
Equipo de comunicaciones	0	0			0	0	3,970,921	0.31	45,800	0.006
Equipo educacional	0	0			0	0	24,333	0.002	8,287	0.001
De Cómputo									930,817	0.12
De Construcción	5,550,000	0.66	5,550,000	0.55	0	0	3,213,064	0.17	---	---
TOTAL	7,834,210	0.93	7,834,210	0.78	0	0	2,003,000	0.16	1,574,210	0.20
TOTAL	826,196,239		1,001,047,315		868,769,122		1,270,971,809		767,569,977	

Fuente: Elaboración propia con base en Sagone y Trujillo, 2004: : y MFP 2005

Desglose por tipo específico del gasto (resumen)										
Año	2001		2002		2003		2004		2005	
Personal	643,950,845	76.93	748,113,846	74.81	664,113,846	70.00	914,471,609	72.42	626,496,801	81.55
Mantenimiento	21,153,320	2.53	53,675,031	5.37	69,740,45	7.34	104,514,494	8.28	28,700,321	3.73
Suministros	147,197,864	17.59	183,127,654	18.31	196,122,113	20.64	238,382,478	18.87	105,601,929	13.75
Educación	6,060,000	0.72	8,296,574	0.83	7,835,718	0.82	11,600,228	0.92	5,196,716	0.67
Inversión	7,834,210	0.93	7,834,210	0.78	00.0	00.0	2,003,000	0.16	1,574,210	0.20
	826,196,239		1,001,047,315		868,769,122		1,270,971,809		767,569,977	

Fuente: Elaboración propia con base en Sagone y Trujillo, 2004: y MFP 2005.

En el cuadro “Desglose por tipo específico de gasto” resalta el elevado porcentaje dedicado a Servicios Personales, esto es, salarios y emolumentos para los componentes de la Institución y personal por contrato de tiempo fijo.

Esta es una constante a lo largo de período estudiado, con un promedio del 73% (aprox.), pasando al 81.55 en 2005, año en que los efectivos han quedado reducidos a menos de la mitad. En la publicación del presupuesto aprobado para éste último año los gastos de personal se distribuyen en los diferentes programas, sin indicar que esta erogación guarde relación con indemnizaciones o prestaciones sociales recientemente erogadas, por lo que puede inducirse que se trata de un incremento de salarios de gran magnitud, pues se mantiene el mismo monto global que en años anteriores, ex-

cepto el 2004, tampoco se registra una modificación del gasto que haga referencia al programa de reestructuración.

Es interesante señalar que en el resumen que antecede a la publicación oficial de los presupuestos por clasificación institucional, se consignan estos porcentajes con toda naturalidad:

“El presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional para el ejercicio fiscal 2005 asciende a la cantidad de Q.768,050,910, (ya ajustado) el cual de conformidad con la clasificación económica del gasto, se orientan en un 81.6% a la retribución de los servicios personales; para bienes y servicios se destina un 17.4%, el cual incluye los gastos en concepto de servicios generales y materiales y suministros, para transferencias corrientes e impuestos indirectos el 0.1%, para transferencias corrientes directas a personas 0.7% y para la formación bruta de capital, que consiste entre otros, en la adquisición de maquinaria y equipo de producción, equipos de oficina, médico-sanitario y de laboratorio, educacional, equipo para comunicaciones el 0.2%.”

Esta distribución de los recursos niega absolutamente lo declarado en la exposición de la “Política presupuestaria de la institución” en la cual se hace referencia al Acuerdo Gubernativo No. 178-2004, en el que se “promueve la reestructuración del Ministerio de la Defensa Nacional reduciendo el número de efectivos y la desactivación de varios Comandos Militares en diferentes lugares de la República, permitiendo de esta manera definir el escenario inicial de redistribución de los recursos humanos, materiales y financieros, con el fin de tener un despliegue y dispositivos necesarios. Las acciones anteriores forman parte del Plan de Modernización, el cual conlleva la readequación de la estructura y la organización de la Institución, con el fin de contar con un Ejército estratégicamente pequeño, sin que la capacidad defensiva del Estado disminuya”.

No parece posible mantener una fuerza “estratégica” y con reactiva si el 80 % de los recursos se dedica al pago de salarios y el resto a gastos de funcionamiento, y mucho menos plausible es que éste sea considerado el modelo de inversión financiera que puede acercar a la modernización, en momentos en que la tendencia de ejércitos altamente operativos es abatir esos costos por debajo de 50%, en beneficio de una capacitación técnica de alto nivel, flexibilidad en la acción, con base en la movilidad y la tecnología en comunicaciones, sistemas de armas y demás. Estas proporciones en la distribución del gasto estarían poniendo de manifiesto dos cosas, o bien el plan de reestructuración esta en su etapa de aplicación más inicial, o por el contrario, está elaborado únicamente en sus lineamientos más generales, en lo que corresponde al esquema político.

La segunda partida que históricamente mantiene una mayor asignación es la de materiales y suministros, a la cual se dedica poco menos del 20%, excepto en el año actual, en que, desciende a 13.75%, lo cual podría estar motivado por la reestructuración y reorganización de los servicios. Pero, lo que no tiene justificación alguna son las nulas asignaciones destinadas a inversión, que incluso actualmente se reducen a un 0.2% del presupuesto. Además, esa inversión se concibe únicamente como obra física, para la modernización de las instalaciones.

Desde otra perspectiva, como se puede observar en el cuadro “Desglose por tipo específico del gasto”, al rubro inversión se le asigna para el año 2002 un monto (Q. 7,834,210) exactamente igual al del año 2001, lo cual es una situación imposible, que

pone al desnudo la seriedad profesional con que se “rellenan” las cuadrículas del proyecto de presupuesto.

Mantener estas tendencias, así como el decremento en lo asignado en el monto dedicado a educación, y la ausencia total de investigación y desarrollo, pondrían en entredicho la reestructuración y los planes de modernización.

Porcentaje sobre el presupuesto total del MDN asignado a cada programa de gasto entre 2002 y 2005						
Programas	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Categoría 01: Actividades Centrales	31.3	37.5	40.7	43.6	40.6	46.1
Programa 11: Independencia, Soberanía e Integridad del territorio	46.6	39.9	42.3	37.2	39.1	37.9
Programa 12: Educación Militar	11.3	13.5	8.8	9.3	9.4	8.4
Programa 13: Salud Militar y Servicio Social	4.1	6.2	5	5.7	6	4.7
Programa 14: Ingeniería Militar	2.1	2.8	3.1	4.3	4.9	2.9
Categoría 99: Partidas no asignables a programas	4.6 ⁷⁴	0.1	0.015	0.016	0.03	0.020

Fuente: IEPADES. Elaboración propia con base en : MFP 2005

En el proyecto de presupuesto presentado por Ministerio de la Defensa Nacional para solicitar los recursos que le permitan cumplir con los objetivos políticos que le son asignados por el artículo 244 de la Constitución Política de la República, a la cual se remite al plantear la política institucional, expone que “las asignaciones destinadas a la institución, sean distribuidos para efecto de programación y su ejecución, en las siguientes categorías presupuestarias:

1. Actividades Centrales, coadyuvan a la coordinación de la administración del Ejército de Guatemala, en donde se emiten órdenes, directrices e instrucciones que se consideren pertinentes, según la especialización de las unidades que lo conforman.” (MFP, 2005)

Como puede observarse en el cuadro correspondiente, las tareas de dirección mantienen en los seis últimos años una línea incrementalista acercándose peligrosamente en 2005 al la mitad del gasto total, lo cual contradice cualquier planteamiento de gestión eficiente.

Los cuatro programas básicos, que por su contenido tienen una asignación desigual, son:

⁷⁴ El elevado porcentaje respecto otros años es consecuencia de que este epígrafe incluye, este año, diversos conceptos: transferencias a instituciones de salud y asistencia social, transferencias a otras instituciones sin fines de lucro y transferencias a organismos regionales (CFAC). Sin embargo en los años sucesivos únicamente incluye este último concepto.

“El Programa Independencia, Soberanía e Integridad del Territorio y Seguridad Interna y Externa, contiene los recursos necesarios para mantener el mandato constitucional, el cual consiste en mantener la independencia, soberanía, integridad del territorio y la seguridad interior y exterior del Estado.” (MFP, 2005)

Este programa, que hasta 1999 se denominó “Defensa Nacional”, es el que más se ajusta al mandato constitucional, como se señala en la definición anterior, pues se trata de la misión para la que fue creada la institución armada, debiera absorber el mayor porcentaje del presupuesto, sin embargo ha perdido ocho puntos porcentuales desde el año 2000, en que llegó al 46.6.

En el cuadro “Destino del gasto por estructura programática”, puede apreciarse el tipo de actividades que se desarrollan en cada uno de los programas siguiendo la secuencia: Programa; Subprograma; Proyecto; Actividad y Obra. (MFP, 2005)

“El Programa Educación Militar, está orientado a la educación a nivel nacional, contribuyendo a la educación de la población guatemalteca en temas relacionados a la educación, profesionalización y modernización y en lo que a la defensa nacional se refiere, se subdivide en los subprogramas de enseñanza e instrucción militar y entrenamiento militar.” (MFP, 2005)

Este Programa 12, Educación Militar, muestra una tendencia decreciente : en cuanto a su presupuesto, desde los años 2000 y 2001, en que cuenta con el 11.3 y 13% del presupuesto militar, al 2005, en que baja al 8.4. Se trata de un sistema completo, desde el bachillerato (niveles básico y vocacional) para inducir la vocación y los valores castrenses entre los 12 y 17 años de edad, con disciplina y hábitos castrenses, Escuela Politécnica, o academia militar (tres cursos lectivos de un año, comunes), para pasar a las Escuelas por Arma. En la actualidad, como parte del proceso de reestructuración ya iniciado, se crea el Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional,⁷⁵ que parece sustituir al ambicioso plan de la Universidad del Ejército, que se viene planeando desde muchos años atrás, y que figuraba en el plan estratégico 2005. En el mismo decreto del Ejecutivo se crea el Centro de Instrucción y Entrenamiento del Ejército, que al integrar las Escuelas de Artillería, de Relaciones Públicas, la de Galonista y la de Operaciones de Paz, pareciera querer dotar de funcionalidad al sistema. Sin embargo en vista de que no han sido publicados los planes de reestructuración militar en sus diferentes aspectos, sólo queda consignar lo que las diferentes autoridades, civiles y militares, vayan revelando, para formar criterio.

Sin negar la importancia que la estructura pueda tener para el funcionamiento del sistema educativo, la principal preocupación, desde la firma de los acuerdos de paz, es la transformación sustancial de los programas de estudios y las modificaciones de los manuales militares, en función de los esfuerzos de la desmilitarización. En esta área son escasos los avances que se ha presentado, como la introducción de seminarios y cursos cortos sobre derechos humanos, relaciones cívico militares, cooperación en desastres, y otros, que no inciden con profundidad en la integralidad del sistema. Así lo atestigua la Misión de verificación de Naciones Unidas:

“Durante el año 2000-2001, MINUGUA verificó exhaustivamente los centros de formación de profesionalización, de vocación y de capacitación técnica y militar del Ejército. La Misión comprobó que el único avance registrado era la creación del Centro de Educación y Doctrina (CEDOC) cuyas funciones son las de proponer re-

⁷⁵ Acuerdo Gubernativo Número 240-2004 del Ministerio de la Defensa que crea dependencias, Guatemala, 12 de agosto del 2004. Publicado en el Diario de Centro América, 20 ago 2004.

formas al sistema de enseñanza, no obstante, no han existido avances cualitativos en las reformas.

En 2002, una Comisión interna del Ministerio de la Defensa Nacional fue designada para la revisión de manuales de estudio. Esta Comisión presentó a MINUGUA las reformas de los manuales de Asuntos Civiles, de operaciones contrainsurgentes (transformado en cooperación integral) entre otros, los que no cumplieron con las expectativas de los Acuerdos de paz. A pesar de la instalación del CEDOC, el plan de modernización del Ejército que incluye los criterios generales para la reforma de la enseñanza militar a corto, mediano y largo plazo y los conceptos insertados en la nueva doctrina militar, el Ejército aún no ha estructurado y diseñado un plan para la implementación sobre las reformas de la enseñanza militar.⁷⁶

En el cuadro “Niveles del Sistema Educativo Militar”, se resume el actual sistema, sus niveles, objetivos, y los establecimientos que los sirven.

Niveles del Sistema Educativo Militar			
Niveles básicos	Niveles	Objetivos	Institutos o Centros
Educa- ción	Formación	Formar los oficiales de las fuerzas de tierra, aire y mar	Escuela Politécnica, Escuela Naval, Escuela Militar de Aviación y Escuelas Militares, Navales y Aéreas del extranjero
	Profesionalización	Proporcionar y fomentar los conocimientos, doctrina y los principios modernos de conducción de guerra	Centro de Estudio Militares, Escuela Naval Escuela Militar de Aviación, Centros de Estudios y Escuelas Militares en el extranjero
	Vocacional Cívico Militar	Formar ciudadanos útiles al país, orientación para ingreso a la Escuela Politécnica y capacitación como oficiales de la reserva militar	Institutos Adolfo V. Hall ubicados en distintos departamentos
Capaci- tación	Capacitación Técnica:	Comprende la educación militar para el empleo de métodos correspondientes a la administración y uso del equipo personal	Escuelas Naval, Enfermería, Técnica de Aviación, Comunicaciones y Electrónica, Conducción y Mantenimiento, Música, Policía Militar y Academia de Computación
	Capacitación Militar:	Instrucción militar de oficiales, especialistas y tropa para adquirir conocimientos, estudios o ejercicios intensos para dominar alguna materia militar	Escuelas Naval, Paracaidismo, Inteligencia, Asuntos Civiles y de Operaciones Psicológicas, Comunicaciones y Electrónica y Centro de Operaciones Especiales Kaibil (CAYOEK),
	Educación y Adies-	Educación y adiestramiento militar para la	Centro de Adiestramiento de Reemplazos, Comandos

⁷⁶ MINUGUA, 2005: 23 (numerales 93 y 94).

Niveles del Sistema Educativo Militar			
Niveles básicos	Niveles	Objetivos	Institutos o Centros
	tramiento Militar para Especialistas y Tropa	formación de soldados	Militares y Escuelas Naval, Técnica y de Especialidades, y de Galonistas.

Fuente: Estado Mayor de la Defensa Nacional y manual de Doctrina Militar del Ejército de Guatemala presentado el 16 de diciembre de 1999. MINUGUA, 2002. Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de paz. Mayo de 2002, p. 39

“El Programa Salud Militar y Servicio Social, ejecuta acciones de tipo preventivo y/o curativo en el área de salud, velando por el estado de salud del personal militar, para lograr un efectivo desarrollo de sus funciones. Asimismo se tiene previsto llevar a cabo **campañas de vacunación y jornadas médicas en beneficio de la población civil**”. (MFP, 2005) (n/subr.)

En nuestro subrayado se aprecia la vocación social de las fuerzas armadas, la cual pone de manifiesto la dramática situación que enfrenta la población rural, que en una gran proporción no es atendida por el Sistema Nacional de Salud, bajo el Ministerio del ramo, que actualmente cuenta con un presupuesto superior en mil millones de quetzales al de la fuerzas armadas.⁷⁷ Ahora bien, esta situación contradice el enfoque de un ejército moderno, que está viendo reducidos sus efectivos a la tercera parte de la fuerza de que disponía en 1996 y que se dispone a enfrentar nuevas misiones relacionadas con las “amenazas emergentes” que pretende enfrentar la agenda de seguridad hemisférica.

“El Programa Ingeniería Militar”, realiza construcciones, mantenimiento y reparación de instalaciones militares. Apoya también el desarrollo de la infraestructura vial, referente a la apertura de caminos vecinales, instalación de puentes, así como acciones de carácter emergente que se deriven de desastres naturales, cooperando en actividades del gobierno en beneficio de la población en general”.

En el mismo sentido que el punto anterior, el MDN, solicita recursos presupuestarios al Congreso para realizar las tareas que competen al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, que cuenta con un presupuesto para 2005 de 2508 millones de quetzales, frente a los 768 mil asignados al ejército.

“En la Categoría Partidas no Asignables a Programas, se asignan recursos para cubrir las cuotas del Ejército de Guatemala en la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, incluyendo aspectos relacionados con la seguridad, capacitación y proporcionar ayuda mutua en casos de desastres naturales que puedan darse en el área”.⁷⁸

⁷⁷ Esta situación se da a partir del año 2004, pues con anterioridad, y a pesar del compromiso adquirido por el gobierno en los acuerdos de paz y en el pacto fiscal de reducir el gasto e incrementar el gasto en Salud Pública, ambos presupuestos coincidían, por ejemplo, en 2003 la institución militar ejecutó 1419 millones y Salud 1690 millones de quetzales.

⁷⁸ MFP. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2005.

Destino del gasto por estructura programática ⁷⁹			
(en quetzales)			
Prg - Spr - Pry- Act/Obr	Denominación	Ajustado 2004	Asignado 2005
TOTAL:		880,000,000	768,050,910
01	Actividades Centrales	425,332,373	353,931,545
01 00	Sin Subprograma		
01 00 000	Sin Proyecto		
01 00 000 001	Dirección Superior del Ministerio	112,961,299	141,976,486
01 00 000 002	Unidad de Apoyo	45,813,531	45,196,653
01 00 000 003	Unidad Diplomática	2,650,346	7,109,020
01 00 000 004	Dirección Operacional	98,837,930	122,263,146
01 00 000 005	Unidad Financiera	143,457,404	10,844,031
01 00 000 006	Unidad Jurídica	3,662,361	1,872,279
01 00 000 007	Unidad de Auditoría	1,675,910	1,288,282
01 00 000 008	Unidad de Cómputo	7,456,288	17,257,351
01 00 000 009	Unidad de Divulgación	5,645,412	3,235,642
01 00 000 010	Unidad Cartográfica	3,171,892	2,888,655
11	Independencia, Soberanía e In- tegridad del Territorio	303,950,672	291,360,986
11 00	Sin Subprograma		
11 00 000	Sin Proyecto		
11 00 000 001	Defensa Terrestre	204,150,724	212,922,627
11 00 000 002	Defensa del Espacio Aéreo	47,431,720	55,339,158
11 00 000 003	Defensa de Aguas Jurisdiccional- les	44,678,552	16,221,128
11 00 000 004	Reservas Militares	7,689,676	6,878,073
12	Educación Militar	76,403,328	64,648,902
12 01	Enseñanza e Instrucción Militar	71,048,492	63,612,886
12 01 000	Sin Proyecto		
12 01 000 001	Formación Militar	57,617,637	48,379,692
12 01 000 002	Profesionalización Militar	13,430,855	15,233,194
12 02	Entrenamiento Militar	5,354,836	1,036,016
12 02 000 001	Capacitación Técnica/Operativa	5,354,836	1,036,016
13	Salud Militar y Servicio Social	44,787,287	35,712,500
13 00	Sin Subprograma		
13 00 000	Sin Proyecto		
13 00 000 001	Sanidad Militar	8,695,204	6,678,678
13 00 000 002	Hospitales	36,092,083	29,033,822
14	Ingeniería Militar	29,376,940	22,248,117
14 00	Sin Subprograma		
14 00 000	Sin Proyecto		
14 00 000 001	Ingeniería Militar	29,376,940	22,248,117
99	Partidas no Asignables a Pro- gramas	149,400	148,860
99 00	Sin Subprograma		
99 00 000	Sin Proyecto		
99 00 000 001	Partidas no Asignables a Progra- mas	149,400	148,860

⁷⁹ MFP. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2005. p 5/6

Destino del gasto por estructura programática ⁷⁹	
(en quetzales)	
Prg – Spr - Pry- Act/Obr	Denominacion
	Ajustado 2004 Asignado 2005

PRG = Programa; SPR = Subprograma; PRY = Proyecto; A/O = Actividad u Obra
Fuente: MFP. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2004 y Ejercicio Fiscal 2005. p 5, 6.

Destino del gasto por estructura programática		Programa 11 (en Quetzales)					
		Apro- bado 2000	Asig- nado 2001	Apro- bado 2002	Apro- bado 2003	Ejecu- tado 2004	Apro- bado 2005
11	Independencia, Soberanía e Integridad del Territorio	426,054,627	334,716,019	423,538,073	353,035,232	303,950,672	291,360,986
11 00	Sin Subprograma						
11 00 000	Sin Proyecto						
11 00 000 001	Defensa Terrestre	369,695,976	270,177,701	314,628,559	237,168,644	204,150,724	212,922,627
11 00 000 002	Defensa del Espacio Aéreo	36,355,804	38,124,087	60,088,869	57,315,103	47,431,720	55,339,158
11 00 000 003	Defensa de Aguas Jurisdiccionales	17,368,605	22,525,721	40,641,552	49,666,941	44,678,552	16,221,128
11 00 000 004	Reservas Militares	2,634,242	3,888,510	8,179,093	8,884,544	7,689,676	6,878,073

Fuente: MFP. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicios Fiscales 2000 al 2005.

Destino del gasto por estructura programática		Programa 11 (en %)					
		Apro- bado 2000	Asig- nado 2001	Apro- bado 2002	Apro- bado 2003	Ejecu- tado 2004	Apro- bado 2005
11	Independencia, Soberanía e Integridad del Territorio	426,054,627	334,716,019	423,538,073	353,035,232	303,950,672	291,360,986
11 00	Sin Subprograma						
11 00 000	Sin Proyecto						
11 00 000 001	Defensa Terrestre	86.77	80.7	74.3	67.18	67.16	73.08
11 00 000 002	Defensa del Espacio Aéreo	8.53	11.4	14.19	16.23	15.6	18.99

Destino del Programa 11 (en %)		gasto por		estructura		programática	
		Apro- bado 2000	Asig- nado 2001	Apro- bado 2002	Apro- bado 2003	Ejecu- tado 2004	Apro- bado 2005
11 00 000 003	Defensa de Aguas Jurisdiccionales	4.08	6.73	9.6	14.07	14.7	5.57
11 00 000 004	Reservas Militares	.62	1.16	1.93	2.51	2.53	2.36

Fuente: MFP. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicios Fiscales 2000 al 2005.

El programa 11, "Independencia, soberanía, integridad del territorio y seguridad interna y externa", se integra por las actividades de las Fuerzas de Tierra (defensa terrestre), la Fuerza aérea (defensa del espacio aéreo), las Fuerzas de Mar (defensa de aguas jurisdiccionales) y Reservas Militares. Anteriormente se incluían en este programa las actividades de Servicio de Ingeniería Militar. Los recursos destinados a cada Arma reflejarán la concepción estratégica.

En Guatemala, las fuerzas de tierra han sido fundamentales durante etapas anteriores, y por tanto Defensa Terrestre siempre ha sido la actividad que ha ejecutado el mayor porcentaje del presupuesto de este programa. La tendencia, sin embargo, se revierte, y durante el período estudiado cede terreno a la Fuerza Aérea y a las Fuerzas de Mar como se observa en el cuadro "Destino del gasto por estructura programática: Programa 11". La Defensa del espacio aéreo ve incrementado su presupuesto en tres puntos porcentuales cada año, excepto en 2004, al igual que las Fuerzas de Mar, aunque, para éstas el incremento se detiene en 2004, y en 2005, en que la Defensa terrestre recupera seis puntos y la aviación crece hasta 19, sufriendo un retroceso de cinco años en cuanto a sus asignaciones.

El fortalecimiento del sector naval se fundamentaba en la defensa de la soberanía sobre el área marítima de Guatemala, que de conformidad con los tratados internacionales comprende "aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva, hasta una extensión de 200 millas náuticas siendo ésta una fuente de riqueza que a su vez genera una serie de obligaciones al Estado, lo cual requiere su defensa, tomando en consideración que constituyen un equivalente aproximado al 94 del espacio continental". (MDN, 2003: 31)

La definición que del subprograma "Protección de Aguas Jurisdiccionales" se hace en el Proyecto de presupuesto pasa de la escueta "defensa de la soberanía" en el mar territorial, en 2000 y 2001, a una más concreta definición de los intereses del país: "...mantener la soberanía del espacio marítimo, protegiendo la zona económica del país, la cual es abundante en bancos de atún y otros" (2002). Los dos siguientes años la explicación es más ambiciosa y refleja la política que en ese momento impulsa la institución con respecto al despliegue territorial, la unidad del ejército, y su función social: "garantizar la soberanía nacional en aguas interiores, mar territorial, zona económica exclusiva, aguas lacustres y fluviales de la República, contribuyendo conjuntamente con las fuerzas de tierra y aire en el aseguramiento de la defensa, desarrollo nacional y la integridad territorial".

Actualmente, con la merma del presupuesto, se enjuta la definición y la actividad parece enfocarse únicamente al patrullaje: “Esta actividad tiene como propósito fundamental la defensa de aguas jurisdiccionales, manteniendo una presencia constante en el mar territorial por medio de patrullajes, para garantizar la soberanía nacional”.

Antes del 2005 las capacidades del Arma se centraban en las bases navales ubicadas en las costas de los Océanos Atlántico y Pacífico. Hoy se hace referencia a los mismos puertos, con su nuevo posicionamiento en la TOE: “... la Comandancia Naval del Pacífico, Escuintla y por el Comando Naval del Caribe, Puerto Santo Tomás de Castilla, Izabal”. (MFP, 2005: 8)

Resulta más difícil evaluar las erogaciones en comparación con las metas fijadas para el programa, ya que el único indicador provisto por los presupuestos consiste en kilómetros cuadrados o millas náuticas a ser patrulladas por cada Fuerza. El hecho de que los patrullajes sean los únicos datos expuestos como “Metas del programa”, es comprensible que se trata de una forma de llenar el expediente, pues si se relacionan los datos en términos costo beneficio, no habría rentabilidad en la inversión.⁸⁰

Metas del programa 11							
Denominación	unidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Patrullaje terrestre	Km ²	216,889	259,182	154,358	118,975	159,571	119,862
Patrullaje aéreo	km ²	365(a)	219,040	145,062	190,784	138,365	126,216
Patrullaje marítimo	Mi-lla/Náutica	108,000	265,598(b)	179,512	295,257	219,377	63,049
Reservas Militares	Persona	n/r	1,342	1,931	2,097	3,142	2,384

(a) sic. (b) en kilómetros cuadrados; n/r: no reportado.
Fuente: MFP, presupuestos anuales.

El subprograma de reservas militares se dedica a la preparación, instrucción y formación básica para los ciudadanos en edad de cumplir con el servicio militar establecido en la Constitución Política. Desde hace algunos años está en discusión en el Congreso de la República la Ley de Servicio Civil, que ofrecerá la alternativa de cumplir con “el servicio a la Patria” desarrollando actividades sociales y comunitarias. Las

⁸⁰ En 2000, la inversión necesaria para poder patrullar 108.000, millas tuvo un costo unitario de Q 160.82; en 2002 el costo por milla sería de Q 226.4; En 2003, de Q 168.21; en 2004 Q 203.66; y en 2005 sube a 257.28. Aquí se aprecian fluctuaciones que pondrían de manifiesto la incongruencia de las partidas solicitadas con los proyectos reales. En cuanto al patrullaje aéreo, tampoco existe relación numérica entre asignaciones y metas, pues, aunque se tratara solamente de una “meta simbólica”, a mayor asignación debería corresponder un mayor rendimiento del programa, y algún tipo de paralelismo entre costo y beneficio. Patrullaje aéreo, costo por km²: en 2001, Q 174.05; en 2002, 414.23; en 2003, Q 300.41; en 2004, Q 342.80; y, en 2005, Q 438.45. Tampoco existe forma de verificar de manera independiente el cumplimiento de las metas, excepto por la circunstancia de que el aeropuerto militar está dentro de la ciudad capital, y rara vez pueden verse despegar las escasas unidades de que dispone la Fuerza Aérea.

reservas son utilizadas como apoyo del ejército en caso de emergencias nacionales, ya sea en el ámbito militar como en el civil.⁸¹

Una visión panorámica del gasto militar teniendo como referencia los compromisos asumidos por el Estado con la firma de los acuerdos de paz, se puede obtener del cuadro "Situación del gasto militar entre 1995, 1997 y 2005". En septiembre de 1996 se firmó el AFPC, mediante el cual se estipuló la primera reducción de efectivos militares (en 33%) y del presupuesto de defensa a una proporción de 0.66% en relación con el PIB, frente al .99 en 1995, tomado como año base, previo a la firma de la paz. Los porcentajes son respetados a la hora de formular y aprobar el presupuesto, pero los incrementos realizados durante su ejecución mediante transferencias hacen que sólo en 1999 se haya ajustado a un 0.68% del PIB, y de nuevo en 2004, en que la reducción es hasta el 0.44 y en 2005, en que se espera que no sobrepase el 0.33%.

Situación del gasto militar entre 1995, 1997 y 2005										
INDICADOR	1995 año base (1)	1997	1998	1999 Año Cumpli- miento (1)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB (PIB (Q) (2)	85,156 .7	107,873. 4	124,022. 5	135,214. 4	148,44 7.4	161,42 1.1	175,6 91.9	195,9 54.7	Esti- mado 213,72 1.5	232,7 42.7
Presu- puest aprobado (Mill. Q)	842.8	728.9	797.7	844.7	906.6	836.9	1000	950	950	768.1
Porcentaje presu- puest MDF en relación PIB	0.99%	0.067%	0.64%	0.62%	0.61%	0.52%	0.57%	0.48%	0.44%	0.33
Modific. por Trans- ferencias		151.0	99.6	76.8	318.9	709.6	238.7	9.6 (3)	-70.0	
Total Asig- nación (mill. Q)	842.8	880.0	897.2	921.4	1,225. 5	1,546. 6	1,238. 7	1,419. 6	880.0	
Total Eje- cutado (mill. Q)	842.8	801.3	894.3	913.6	1,225. 5	1,546. 3	1,238. 7	1,419. 6		
Programa- ción de metas mí- nimas in- dicativas	0.99%	-11% (alcanzar el 0.88% del PIB)	-22% (alcanzar el 77% del PIB)	-33% (alcan- zar el 66% del PIB)	-33% (mantenimiento de meta alcanzada 0.66% del PIB)					
1997-2000 (1)										

⁸¹ <http://www.minfin.gob>

Situación del gasto militar entre 1995, 1997 y 2005										
INDICADOR	1995 año base (1)	1997	1998	1999 Año Cumplimiento (1)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Relación con PIB sobre el total Ejecutado	0.99%	0.74%	0.72%	0.68%	0.83%	0.96%	0.70%	0.72%	0.41	

(1) Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, anexo I.; 2) Fuente Ministerio de Finanzas Públicas Elaborado por MINUGUA, 2003, actualizado; 3) Incluye transferencia al Instituto de Previsión Militar para pagos de oficiales y especialistas desmovilizados del Ejército durante 2003

Fuente: MFP. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicios Fiscales 1995- 2005..

La reducción de efectivos comentada arriba (Véase 1.3.3.) está acompañada de una reducción significativa del presupuesto ordinario, pues en forma extraordinaria se prevé la creación de un fondo especial para modernización. El gasto militar pasó de ocupar el 6.97 del presupuesto de la Nación (2001) al 2.42% el año actual. En el cuadro "Presupuesto de defensa como porcentaje, del Presupuesto General, 2000-2005" se evidencia esta tendencia.

Presupuesto de defensa como porcentaje, del Presupuesto General, 2000-2005 en millones de quetzales						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	ejecutado	ejecutado	ejecutado	ejecutado	ajustado	asignado
Presupuesto de egresos	21,352.08	22,182.2	23,512.4	27,542.1	28,825.6	31,776.4
Presupuesto de Defensa	1,225.5	1,546.3	1,238.7	1,419.6	880.0	768.1
% sobre el total del Presupuesto	5.73	6.97	5.27	5.15	3.05	2.42

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Capítulo 2

2.1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria⁸²

2.1.1. Organización del presupuesto nacional

2.1.1.1. Legislación presupuestaria

Los procedimientos que se siguen en la elaboración, ejecución evaluación, control y fiscalización de los presupuestos públicos, están exhaustivamente legislados y reglamentados, con base en los mandatos constitucionales, en las leyes específicas y sus respectivos reglamentos en acuerdos gubernativos y en otros compromisos de carácter nacional e internacional y con la sociedad.

El contenido de la Ley que debe regular la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, así como lo relativo a la deuda pública, las comprobación del gasto y la recaudación de los ingresos públicos están dictados en el artículo 238 de la Constitución Política de la República. En cumplimiento de dicho artículo se emitió la Ley Orgánica del Presupuesto, que define a los presupuestos públicos como “la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales”.⁸³

De acuerdo con esta definición el Presupuesto constituye:

1. Un instrumento de planificación. Desde esta perspectiva debe contener una visión y una estrategia de desarrollo de diferente plazo.
2. La base de sustentación del proceso de la administración del Estado y de la concreción de las políticas públicas.
3. Definitorio del proceso financiero desde: diseño de propuesta, elaboración, ejecución, control y evaluación.
4. Un sistema de información sobre el sistema económico y financiero nacional.

El proceso presupuestario se puede definir como el procedimiento de aprobación y asignación de los recursos, es decir, indica los pasos a realizar para la asignación de las partidas presupuestarias y lograr las metas y objetivos trazados en las políticas públicas y los programas a través de los cuales se ejecutan.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se rige por el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, utilizando los clasificadores presupuestarios que debe aplicar en su calidad toda institución del sector público; para facilitar los mecanismos de ejecución, control y rendición de cuentas como parte del Sistema de Cuentas Nacionales.

Todos los presupuestos de Ministerios, Secretarías y entidades autónomas y descentralizadas del Estado forman parte del Sistema General de la Política Fiscal dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, igual que los restantes.

⁸² Cf. IEPADES, 2004.

⁸³ Ley Orgánica del Presupuesto, Título II, Capítulo I, artículo 8.

Las asignaciones a los diferentes programas de los ministerios de la Defensa Nacional y el Ministerio de Gobernación que constituyen el presupuesto de seguridad y defensa están, en principio, sujetas a la misma normativa.

La perspectiva de utilizar el Presupuesto General como instrumento de desarrollo y redistribución de la riqueza se ve limitada por el hecho de que los presupuestos de todas las dependencias son elaborados y aprobados por el Congreso de la República con base en "techos" financieros fijados por el Ministerio de Finanzas Públicas, de acuerdo a las previsiones anuales del Banco de Guatemala, BANGUAT. Estos "techos" responden a proyecciones macroeconómicas históricas, no tomándose en cuenta las necesidades reales y los objetivos del gasto cumpliendo con la "política presupuestaria" manifestada en la exposición de motivos que antecede al proyecto de presupuesto y sin que las asignaciones estén vinculadas a metas y resultados cuantificables. Además, desde las reformas estructurales de los ochenta, el Estado eliminó la mayor parte de los programas de capacitación y asistencia a los pequeños productores agrícolas, industriales y artesanales con lo cual no se refleja en el presupuesto una visión de desarrollo, de acuerdo al mandato constitucional, sino la aplicación de una política neoliberal que considera al mercado como el ente promotor del "desarrollo".

Existe un conjunto de instrumentos legales que norman la organización, elaboración, ejecución y control del presupuesto en todas las etapas y en las ejecuciones específicas. Estas normas legales, que tienen diferente jerarquía, se complementan formando un cuerpo integrado, y todas ellas se basan en la Constitución Política de la República de Guatemala, o Ley fundamental del Estado.

Leyes específicas: Ley Orgánica del Presupuesto; Ley De Servicio Civil; Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas; Modificaciones Decreto 71 – 98; Ley de Probidad y Responsabilidad; Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Ley de Compras y Contrataciones.

Reglamentos: de la Ley Orgánica del Presupuesto; de la Ley de Servicio Civil; de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado; de la de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; de Inventarios de los Bienes Muebles de la Administración Pública.

Decretos Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación: Decreto Número 42 – 92; Decreto Número 101 – 97; Modificaciones Decreto 71 – 98. Se refieren, por lo general, a modalidades de aplicación o a aspectos coyunturales.

Manuales: de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala; de Programación de la Ejecución Presupuestaria; de Modificaciones Presupuestarias; de Formulación Presupuestaria; y, de Manual de Ejecución Presupuestaria.

De manera extraordinaria afectan a los diferentes procesos, los compromisos de Estado, principalmente los acuerdos de paz que se reflejan, en lo que a política presupuestaria se refiere, en el Pacto Fiscal, así como en la firma de convenios con la Cooperación Internacional.

La Constitución Política de la República establece los lineamientos morales y jurídicos bajo que rigen todo el ordenamiento legal y normativo del Estado, en ella se encuentra la base de derecho y los fundamentos de todos actos de la administración

pública, y también el carácter público de los actos administrativos, y el derecho de “los interesados” en obtener información de las entidades estatales.⁸⁴

El Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (artículo 15) establece que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, SEGEPLAN, a más tardar el 28 de febrero de cada año, tiene que presentar el informe de evaluación de la ejecución de la política general del Gobierno, y con base en dicha evaluación el Ministerio de Finanzas Públicas, MFP, en coordinación con la propia SEGEPLAN elabora la propuesta de políticas presupuestarias y los lineamientos generales para la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio fiscal correspondiente.

2.1.1.2. Estructura del presupuesto público

Las dependencias públicas, ministerios, secretarías, entidades descentralizadas no autónomas, elaboran su programa de trabajo anual, y solicitan los recursos necesarios para cumplir sus objetivos, esto da lugar a lo que se denomina un “presupuesto por programas” que se puede definir como un medio para decidir las políticas de gasto para la producción de servicios prevista en un determinado período, así como para la asignación formal de los recursos reales y financieros requeridos para la ejecución de dichos programas.

El clasificador del presupuesto por programas es la forma fácil y rápida con que se identifica el destino del recurso financiero desde lo más pequeño que sería la actividad u obra y lo más grande que es el programa dentro de una institución, entidad o dependencia del Sector Público, según el destino del gasto y de acuerdo con los bienes y servicios a que se destine y con el propósito de identificar y apoyar la función administrativa. De manera que pueden identificarse las siguientes características:

- Es una metodología o un sistema de gestión que diseña las asignaciones a nivel de los programas definidos en cada ministerio e institución, cuyos resultados finales e intermedios permiten el cumplimiento las metas contenidas en los de planes y programas
- Se desarrolla bajo una metodología uniforme de cumplimiento para todo el sector público con el fin de que los planes y presupuestos se formulen, ejecuten y evalúen de la misma manera.
- Constituye una guía para que las instituciones aborden y realicen sus actividades presupuestales de una manera homogénea y diseñen la estructura programática de una manera técnica previamente definida.
- El Presupuesto por programas, identifica, dentro de la institución el programa al que se le asigna el gasto, luego el subprograma, el Proyecto y, dentro de éste la obra o actividad específica.

Dentro del presupuesto asignado de Gasto Público existen varias clasificaciones, las que no son excluyentes y utilizan según se tenga interés en resaltar algún aspecto del mismo y de acuerdo nuevas necesidades que van surgiendo y que permita al gobierno y a las instituciones desarrollar una eficiente administración del Gasto y de toma

⁸⁴ *Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos.* Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

de decisiones, con niveles de desagregación convenientes para presentar las asignaciones, realizar revisiones y evaluaciones. Dentro del Manual de clasificaciones Presupuestarias se encuentran ocho, a saber:

2.1.1.3. Clasificación Institucional del Sector Público

Permite aplicar la política de gasto a las instituciones, entidades y programas prioritarios, por su nivel de desagregación distingue los distintos niveles en la toma de decisiones.

Pertencen al Sector Público de la economía todas las instituciones que desarrollan actividades y funciones que corresponden al Estado o que son asumidas por éste, además de los órganos y entes de su propiedad.

En primera instancia se define al sector público como Financiero y no Financiero; el primero comprende a instituciones que efectúan transacciones financieras en el mercado, adquieren activos financieros y emiten pasivos, las no financieras son las instituciones de la administración central y se los gobiernos locales .

2.1.1.3.1. Sector Público no Financiero:

Lo integran: la Administración Central con el Gobierno Central, las Entidades Autónomas no financieras, las Entidades descentralizadas no financieras y las Instituciones del seguro social, las Empresas Públicas nacionales y las municipales, los gobiernos Locales de los municipios y los entes municipales no empresariales y las instituciones y entes municipales de seguridad social. Estas constituyen las unidades productoras de servicios de la Administración Pública, mientras que las empresas Públicas y las del sector privado entran en la categoría de Industrias en el sistema de Cuentas Nacionales.

En el Clasificador Institucional, se entiende como Administración Central al Congreso de la República, al Organismo Judicial, la Presidencia, los Ministerios, las Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo, las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, los Servicios de la Deuda Pública, la Contraloría General de Cuentas, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio Público, el Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos, y el Registro de la Propiedad Inmueble.

Las entidades Descentralizadas no Empresariales son el consejo Nacional de Planificación Económica, El Instituto Nacional de Estadística, el Instituto Nacional de Administración Pública, la Superintendencia de Bancos, El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, El Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada, el Instituto de Fomento Municipal, el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, el Instituto Nacional de bosques, entre otras.

Son Entidades Autónomas no Empresariales la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Confederación Deportiva Autónoma, El Comité Olímpico Guatemalteco, la Escuela Nacional de Agricultura y la Academia de Lenguas Mayas. Instituciones de

seguridad social son el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Instituto de Previsión Militar.

2.1.1.3.2. Sector Público Financiero

Conforman este sector las instituciones financieras del Gobierno Central, tales como las Entidades Públicas no Bancarias entre éstas, el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, la Corporación Financiera Nacional y el Fondo Regulador de Valores y las Instituciones Públicas bancarias entre las que se encuentran el Banco de Guatemala, el Crédito Hipotecario Nacional. Como Instituciones Financieras Municipales también se distingue entre Bancarias y no Bancarias.

2.1.1.4. Clasificación geográfica

La clasificación por localización geográfica, ordena, agrupa y presenta las transacciones económicas financieras que realizan las instituciones del sector público en las diferentes regiones del país, pero a la par la unidad ejecutora responsable que es un importante recurso técnico en el proceso de descentralización administrativa. Esta clasificación permite agrupar por las distintas regiones en que se divide administrativamente el país, ubicando geográficamente la unidad ejecutora responsable de los programas, subprogramas, proyectos, obras y actividades que integran los presupuestos.

2.1.1.5. Clasificación por finalidades y funciones

En esta clasificación se presenta el presupuesto según sea la naturaleza de los servicios que prestan las instituciones. Permite evaluar las tendencias de gasto para determinadas funciones. Los conceptos y definiciones de esta clasificación están contenidos en el Manual de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas y en las Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, adaptados a la realidad de la Administración Pública de Guatemala. En síntesis permite conocer la tendencia del gasto según sus funciones, presenta una agregación de las principales funciones independiente del organismo que ejecuta y además permite el análisis macroeconómico del Gasto Público. En esta clasificación las cuentas de gasto son las siguientes: Conceptos Generales; Administración Gubernamental; Defensa y seguridad; Servicios Sociales; Servicios Económicos; Deuda Pública; Otros No Clasificables, que se subdividen como se indica en el cuadro "Clasificación de los egresos por finalidades y funciones".

Clasificación de los egresos por finalidades y funciones	
Conceptos Generales	<p>Servicios Personales</p> <p>Servicios no personales</p> <p>Materiales y Suministros</p> <p>Propiedad, planta, equipo e intangible</p> <p>Transferencias Corriente</p> <p>Transferencias de Capital</p> <p>Compra de acciones y/o participación de capital</p> <p>Concesión de Préstamos a Corto Plazo a Instituciones del Sector Público</p> <p>Comisiones, Intereses y otros gastos de la deuda interna y externa.</p> <p>Se adiciona "Otros no clasificables".</p>
Administración Gu- bernamental	<p>Legislativa</p> <p>Judicial</p> <p>Dirección Gubernamental</p> <p>Relaciones Interiores</p> <p>Relaciones Exteriores</p> <p>Administración Fiscal</p> <p>Auditoría y Control</p> <p>Servicios Generales</p> <p>Otras Actividades de Administración</p>
Defensa y seguridad	<p>Defensa</p> <p>Seguridad Interna</p>
Servicios Sociales	<p>Salud y Asistencia social</p> <p>Trabajo y Previsión Social</p> <p>Educación</p>

Clasificación de los egresos por finalidades y funciones	
	Cultura y Deportes Ciencia y Tecnología Agua y Saneamiento Vivienda Desarrollo Urbano y Rural Medio Ambiente Otras Actividades sociales
Servicios Económicos	Minería e Hidrocarburos Energía Comunicaciones Transporte Industria y Comercio Turismo Agropecuario Financieras y seguros Otras Actividades de Servicios Económicos.
Deuda Pública	Intereses, comisiones y otros Gastos
Otros No Clasificables	Amortización de la Deuda Disminución de Otros activos

2.1.1.6. Clasificación por ingresos y egresos

El presupuesto de las diferentes dependencias de gobierno tiene dos componentes básicos, que son los *ingresos* y los *gastos*.

La clasificación de los *ingresos* y *gastos* del presupuesto del Estado permite conocer con mayor precisión el origen y el destino de los recursos públicos.

2.1.1.6.1. El Presupuesto de Ingresos

Para un registro analítico de las operaciones contables la clasificación de los ingresos se realiza dependiendo de las fuentes de donde se derivan o conforme a su origen y naturaleza o por rubros. Según el manual de Clasificación Presupuestaria,

Los ingresos se ordenan atendiendo a los que provienen de fuentes tradicionales (impuestos, tasas, derechos y transferencias); a los que provienen del patrimonio público (venta de activos, de títulos, de acciones y de rentas de la propiedad); y finalmente a los provenientes del financiamiento (crédito público y disminución de activos). Esta clasificación permite el registro analítico de las transacciones de ingresos siendo el clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones.

La mayor cantidad de los ingresos con que cuenta la administración pública proviene de la captación de los impuestos que la sociedad tiene la responsabilidad de aportar para que el Gobierno pueda hacer frente a las obligaciones de la prestación de los servicios.

Una gran debilidad del sistema fiscal en Guatemala es la poca capacidad de recaudación. La institución encargada no logra retener las cantidades previstas de acuerdo con las estimaciones basadas en la capacidad económica global en cuanto a la relación entre el Producto y la proporción esperada de retención de impuestos, un ejemplo es que no se alcanzan a cubrir las metas de los Acuerdos de Paz y del Pacto fiscal donde se proponía que la recaudación fiscal debería de ser de al menos el 12 con relación al Producto Interno Bruto.

Los aumentos que se han dado en los porcentajes de tributación no se reflejan en una tendencia ascendente de la recaudación. Esto se debe a que el IVA es pagado a través de las operaciones de compra venta de bienes o servicios y retenido por el prestador de éstos, el cual no siempre lo traslada adecuadamente. Otros factores son la ausencia de facturación en las ventas y la sobrefacturación en los costos de producción y operación. También la economía informal en expansión, que elude todas las obligaciones tributarias, es una práctica que obstaculiza una adecuada recaudación fiscal.

Además debe tenerse en cuenta que el Sistema Tributario es regresivo y, como es lógico, no existe en la población una cultura tributaria. Es regresivo en la medida en que la mayor parte de la recaudación se obtiene de un impuesto indirecto como el IVA, lo pagan todos los guatemaltecos sin excepción. Es un impuesto que el sector empresarial traslada a sus costos de producción o de operación, pero la población que depende de ingresos fijos, de salarios o de los precarios ingresos como campesino, pequeño empresario, trabajador por cuenta propia, o trabajador temporal, no tiene a quien trasladarlo y todos sus ingresos están destinados al consumo para la subsistencia (canasta básica) y por tanto están gravados en su totalidad, dentro de lo que en teoría económica se conoce como la alta propensión al consumo de los sectores de bajos ingresos

El sistema tributario en Guatemala es débil pues a pesar de haber aumentado las tasas de tributación del Impuesto al Valor Agregado, IVA, no se logra recaudar los suficientes recursos para los retos de proporcionar servicios en proporción y calidad a las necesidades de la población que en su mayoría se trata de familias en situación de pobreza (más de la mitad, 56.7), y extrema pobreza (26.8). En el ámbito rural la proporción es más grave, el 71.4 de la población padece situación de pobreza general y el 32.7. extrema.⁸⁵

⁸⁵ INE, ENCOVI 2000.

2.1.1.6.2. Recursos por rubros

En cuanto a los ingresos del Estado, existen clasificadores que ordenan con determinado criterio todos sus componentes de los ingresos. El Clasificador por fuentes de Financiamiento permite cruzar la información con el Gasto Público identificando las fuentes u origen de los ingresos que financian los egresos.

La clasificación por Rubros permite ordenar los recursos públicos de acuerdo con la naturaleza u origen de éstos, de esa manera se puede identificar si los recursos provienen de fuentes tradicionales tales como los impuestos, tasas, derechos y transferencias, los que provienen del patrimonio público, y el crédito público, interno y externo así como la disminución de los activos.

En la Clasificación por Rubros, los recursos se agrupan por Clase, Sección y Grupo, que integran los siguientes componentes:

a) Ingresos Tributarios Directos se clasifican con el código siguiente: clase 10, sección 1 y grupo son las denominaciones a de tercer nivel, están constituidos por:

- Impuesto Sobre la Renta,
- Impuesto Sobre las Ganancias de Capital,
- Impuestos sobre el Patrimonio,
- Impuestos Municipales y,
- Otros impuestos directos.

b) Impuestos Tributarios Indirectos, Clase 10, Sección 2 constituidos por:

- Impuestos Sobre Productos Industriales
- Impuestos a las Exportaciones
- Impuesto al Valor Agregado, IVA
- Impuesto sobre servicios
- Impuestos financieros
- Impuestos sobre vehículos
- Impuestos sobre las salidas de personas del país
- Arbitrios municipales, y
- Otros Impuestos Indirectos.

c) Los ingresos no tributarios, Clase 11 y Sección 1 lo constituyen:

- Los derechos (consulares, migratorios, de inscripción, examen, matrícula) y otros
- Las tasas, Sección 2, son las tasas sobre el transporte terrestre, marítimo, aéreo, sobre comercio, industria y otras tasas y licencias
- Las contribuciones por mejoras, sección 3
- Los arrendamientos de edificios, equipos e instalaciones sección 4
- Las regalías Sección 5, por canteras y explotaciones mineras, petroleras y otras
- Multas, Sección 6, son las que se originan en ingresos no tributarios, en ingresos de previsión social y otras
- Intereses por Mora, Sección 7, originados en ingresos no tributarios, de previsión social y otros

- Otros Ingresos no Tributarios, Sección 9, son ganancias en operaciones cambiarias y otras
- Las Contribuciones a la Seguridad Social, Clase 12, sección 1, los aportes para previsión social y el aporte patronal para clases pasivas.

d) Aportes a Seguros Sociales, Sección 2, son los:

- Aportes para Previsión Social: Contribuciones de los trabajadores al Régimen de Clases Pasivas. Aporte patronal al Régimen de Clases Pasivas.
- Aportes para Seguros Sociales que son las contribuciones de los trabajadores al Seguro Social y el Régimen de Vejez e Invalidez.

e) Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública:

- Venta de bienes como monopolios fiscales, publicaciones, textos escolares, impresos
- Venta de servicios: de almacenaje de educación, salud, Asistencia Social, agropecuarios de laboratorio, entre otros.

f) Ingresos de Operación, clase 14:

- Venta de bienes, como insumos agrícolas, productos agropecuarios, alimentos, artículos manufacturados
- Venta de servicios: telecomunicaciones, energía eléctrica, servicios portuarios, servicios públicos municipales, entre otros
- Otros Ingresos de Operación.

g) Rentas de la Propiedad:

- Por intereses Préstamos internos y externos
- Por depósitos internos y externos
- Por títulos y valores internos y externos
- Por dividendos
- Por Arrendamiento de tierras
- Por Derechos sobre bienes intangibles
- Otras y otras rentas de la propiedad.

h) Transferencias Corrientes (Transferencias de Capital):

- Transferencias Corrientes y del Sector Privado: de personas y unidades familiares, de instituciones privadas sin fines de lucro y de empresas privadas
- Transferencias Corrientes del sector público: del Gobierno Central, de instituciones descentralizadas y autónomas, empresas públicas, instituciones financieras y las municipalidades
- Del Sector Externo: de personas y unidades familiares, de instituciones privadas sin fines de lucro y de empresas privadas
- Donaciones de capital para construcciones de bienes de uso no común y otras inversiones, sección 5, ya sea que se trate de Gobiernos, Organismos e instituciones extranjeros.

i) Recursos Propios de capital:

- Por venta y /o desincorporación de activos fijos tales como edificios e instalaciones, maquinaria y equipo, equipo de oficina, de transporte, equipo médico, obras de arte, venta de animales, entre otros
- Venta y/o desincorporación de Tierras y Terrenos, Sección 2, y venta y/o desincorporación de Activos Intangibles; sección 3, Depreciación y Amortización Acumuladas
- Venta de Títulos y Valores: Venta de Títulos y Valores de corto plazo, Sección 1, y Venta de Títulos y Valores de largo plazo.

j) Venta de acciones de y participación de capital:

- Del Sector Privado Público: de Empresas Públicas no Financieras y de Instituciones Públicas Financieras
- Del sector externo: de Organismos Internacionales y otras organizaciones de sector externo
- Del Sector Privado: de empresas privadas nacionales.

k) Recuperación de Préstamos de Corto Plazo:

- Del Sector Privado
- Del Sector Público: Gobierno Central, instituciones Descentralizadas y autónomas, empresas Públicas, Instituciones Financieras y las Municipalidades
- Del Sector Externo de Gobiernos extranjeros y Organismos del sector externo.

l) Recuperación de Préstamos de Largo Plazo:

- Del Sector Privado
- Del Sector Público: Gobierno Central, instituciones Descentralizadas y autónomas, empresas Públicas, Instituciones Financieras y las Municipalidades
- Del Sector Externo de Gobiernos extranjeros y Organismos del sector externo.

m) Disminución de Otros Activos:

- Disminución de Disponibilidades: disminución de caja y bancos y de inversiones temporales
- Disminución de Cuentas a Cobrar: de cuentas comerciales, otras cuentas a corto plazo y largo plazo
- Disminución de documentos por cobrar
- Disminución de activos diferidos y anticipos a contratistas.

n) Endeudamiento Público Interno:

- Colocación de deuda interna de corto plazo, bonos y otros valores públicos
- Obtención de Préstamos Internos a Corto Plazo del Sector Privado, del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas y autónomas, Empresas Públicas, Instituciones Financieras y Municipalidades

ñ) Colocación de obligaciones de Deuda de Largo Plazo:

- Colocación de Bonos
- Colocación de valores públicos

o) Obtención de Préstamos Internos a Largo Plazo:

- Del Sector Privado, Gobierno Central y Entidades descentralizadas y autónomas no financieras.

p) Endeudamiento Público Externo:

- Colocación de Obligaciones de Deuda Externa a corto Plazo: Bonos y Valores públicos
- Obtención de Préstamos externos a corto Plazo con Gobiernos Extranjeros y Organismos e Instituciones Extranjeras
- Colocación de obligaciones de Deuda Externa de Largo Plazo
- Obtención de Préstamos Externos Largo Plazo con Gobiernos Extranjeros y Organismos e Instituciones regionales e internacionales.

q) Incremento Otros Pasivos:

- Incremento de Cuentas a pagar a Corto Plazo
- Incremento de Cuentas a pagar a Largo Plazo
- Incremento de Documentos a Pagar a Corto Plazo
- Incremento de Documentos a Pagar a Largo Plazo
- Incremento de Pasivos Diferidos
- Incremento de Provisiones y Reservas Técnicas
- Conversión de la Deuda Pública.

r) Incremento del Patrimonio:

- Incremento del Capital Social e Institucional
- Incremento de aportes por capitalizar
- incremento de Dividendos a Distribuir
- Incremento de Reservas e incremento de reservas
- Incremento de resultados acumulados.

2.1.1.7. Clasificación por fuentes de financiamiento⁸⁶

Esta clasificación es muy útil porque unido a la asignación de gasto permite identificar las fuentes que financian el gasto. Se complementa además con el financiamiento por deuda.

Permite identificar el origen o fuente de donde provienen los ingresos y presenta el gasto público de acuerdo con los recursos que financian el gasto, lo que hace posible tener la información disponible a manera controlar la aplicación del mismo. En esta clasificación se reconocen las siguientes:

⁸⁶ Los fundamentos de las clasificaciones de ingresos y de gastos están tomadas del *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala* (MFP. 2000a).

2.1.1.7.1. Recursos del Tesoro, código 10

Está conformado por los recursos con que cuenta la administración Central derivados de la recaudación fiscal contenidos en los ingresos corrientes, también cuenta con los excedentes financieros del Tesoro, los saldos de años anteriores, los recursos no tributarios, los que provienen de la venta de acciones y participaciones y de otros activos, y agrupa así:

Ingresos Corrientes:

- 11 Disminución de Caja y Bancos
- 12 Venta de acciones y participaciones
- 13 Ingresos por concesión, y
- 14 Otros Recursos del Tesoro.

2.1.1.7.2. Recursos del Tesoro con afectación específica, código 20

Son aquellos que por mandato legal tienen un destino específico y se financian con recursos que se generan en la recaudación tributaria, excedentes financieros, saldos de años anteriores, con ingresos no tributarios como venta de acciones, participación de activos.

- 21 Ingresos Tributarios IVA Paz
- 22 Ingresos Ordinarios de aporte Constitucional
- 23 Ingresos Extraordinarios ISET
- 24 Ingresos por Administración y Medidas Fiscales
- 25 Ingresos Tributarios por bebidas
- 26 Ingresos Tributarios por Tabaco
- 27 Ingresos Tributarios por empresas Agropecuarias
- 28 Aportes Constitucionales por Revisión de Leyes Tributarias
- 29 Otros Recursos del Tesoro.

2.1.1.7.3. Recursos propios de las Instituciones, código 30

Se refiere a los que generan las instituciones con la venta de bienes y servicios, venta de activos, cobro de tasas, derechos y financiamiento y se les denomina ingresos propios.

- 31 Ingresos propios.

2.1.1.7.4. Crédito interno, código 40

Proviene de la utilización del crédito interno ya sea en forma de bonos, otros valores de deuda, préstamos en el mercado interno y de pasivos con proveedores y contratistas

- 41 Colocaciones

42 Préstamos Internos.

2.1.1.7.5. Crédito externo, código 50

Este tipo de crédito se deriva del uso del crédito externo en forma de bonos y otros valores colocados en el exterior tales como préstamos de gobiernos, organismos, entidades financieras internacionales

La deuda tanto interna como externa se contrae para suplir el déficit fiscal, es decir la brecha entre lo recaudado y lo gastado, en otros momentos se utilizó para financiar proyectos de desarrollo de largo plazo.

51. Colocaciones

52 Préstamos Externos.

2.1.1.7.6. Donaciones externas, código 60

Se trata de donaciones en especie o en dinero que otorgan países y los organismos internacionales y que permite financiar parte del presupuesto.

61 Donaciones Externas.

2.1.1.7.7. Donaciones internas, código 70

Se trata de donaciones en especie o en dinero que otorgan instituciones nacionales.

71 Donaciones internas.

2.1.1.8. Presupuesto de gasto

En cuanto al Gasto Público éste consiste en la asignación de recursos a todas las instituciones del Gobierno Central, a las entidades descentralizadas y autónomas como las municipalidades, la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se define de acuerdo con las necesidades de la prestación de servicios sociales, de seguridad, de administración de justicia, de apoyo a los procesos productivos, entre otros y se asigna de acuerdo a las tendencias que ha mantenido el gasto, a las posibilidades de recaudación tributaria y al endeudamiento interno y externo.

El Gasto Público es la erogación monetaria que realiza una autoridad competente y que está debida y legalmente autorizada, cuyos fines son el interés colectivo.

2.1.1.8.1. Clasificación del gasto

Para obtener información detallada en variados sistemas de organización y que puedan contrastarse con los ingresos, la clasificación de los egresos es la siguiente:

- Institucional;
- Objeto del Gasto
- Económica
- Finalidades y Funciones
- Fuentes de Financiamiento, y
- Localización geográfica.⁸⁷

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias presenta varias formas que permiten sistematizar la información, organizar el gasto bajo distintos aspectos con el propósito de facilitar el análisis, su manejo, establecer las tendencias.

Por tipo de gasto, agrupa los diferentes programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras que ejecutan las instituciones, entidades y dependencias del sector público, según el destino del gasto, de acuerdo con los bienes y servicios a producir, lo que permite identificar si estos tienen por finalidad apoyar la gestión administrativa de las dependencias del sector público, incrementar la calidad del recurso humano, la ejecución de proyectos y obras públicas, la inversión financiera y las transacciones del servicio y pago de la deuda pública.

Los gastos en los que se divide esta clasificación son⁸⁸

- Gastos de Funcionamiento;
- Inversión, y,
- Deuda Pública.

Dentro de los gastos de funcionamiento, se encuentran los gastos de administración y los gastos de recurso humano, en la inversión, se encuentra la inversión física y la inversión financiera, y con respecto a la deuda pública únicamente aparece un renglón con el mismo nombre.

La clasificación económica del gasto, ordena los gastos según la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público. Los gastos se subdividen en: corrientes, de capital o como ampliaciones financieras.

La clasificación por fuentes de financiamiento, presenta los gastos públicos según los agregados genéricos de las fuentes que los financian, esta clasificación es la siguiente:

⁸⁷ Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 11:

⁸⁸ Clasificación Económica de los Gastos: Por medio de esta clasificación se ordenan los gastos según su naturaleza económica, haciendo posible la agrupación homogénea de los gastos que se destinan al funcionamiento de la organización administrativa establecida por el Estado y separa aquellos gastos que se utilizan para renovar o aumentar la capacidad instalada, que en definitiva coadyuvan a la formación de capital del sector público y los que resultan en el incremento de los activos financieros y la disminución de pasivos públicos; es decir, que clasifica a los gastos en corrientes, de capital y aplicaciones financieras. La clasificación económica fue concebida como un instrumento de análisis global que permite observar o predecir el impacto de la acción del gobierno en la economía. Permite la vinculación de la política económica y social con la política presupuestaria. (Irías Girón. 2002).

- Recursos del Tesoro
- Recursos del tesoro con afectación específica
- Recursos propios de las instituciones
- Crédito interno
- Crédito externo
- Donaciones externas, y
- Donaciones internas.

2.1.1.9. Etapas del presupuesto

El Presupuesto por Programas, se diseña por etapas, siendo estas las siguientes:

- A Formulación,
- B Discusión y aprobación,
- C Ejecución,
- D Control y evaluación, y
- E Liquidación.

2.1.1.9.1. Formulación

Esta etapa implica la definición de las políticas presupuestarias, y la presentación de anteproyectos y la presentación del Proyecto del Presupuesto por parte del Organismo Ejecutivo al Organismo Legislativo, contiene la realización de los siguientes pasos:

- Definición de la política presupuestaria para el año correspondiente.
- Formulación del presupuesto exploratorio y plurianual.
- Aprobación de la política presupuestaria por el presidente de la República en Consejo de Ministros.
- Estimación del Presupuesto de Ingresos.
- Asignación de los techos financieros a organismos ejecutores.
- Elaboración de los proyectos de presupuesto de egresos de cada organismo.
- Elaboración del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

En esta etapa presupuestaria se incluye: las políticas presupuestarias, la presentación de anteproyectos, así como la presentación del Proyecto de Presupuesto por parte del Organismo Ejecutivo al Organismo Legislativo.

2.1.1.10. Perfil del proyecto de Presupuesto

El presupuesto se elabora a partir de las estimaciones globales realizadas con base en el comportamiento de años anteriores, y de los indicadores macroeconómicos, lo cual define los techos (o montos máximos para cada unidad ejecutora) previstos para el ejercicio fiscal correspondiente. También se toma en cuenta si la Institución ha previsto ingresos por concepto de venta de servicios, además de las asignaciones del Ministerio de Finanzas. El diseño se realiza con base en una priorización de los proyectos de acuerdo con las políticas de la Institución y la determinación de egresos o gastos por programas, categoría del gasto y dependencia.

2.1.1.11. Elementos contenidos en el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Según la Ley del Presupuesto, éste debe contener obligatoriamente una “Exposición de motivos”,⁸⁹; y las clasificaciones siguientes:

- Económica de los ingresos;
- Económica del gasto;
- Institucional por objeto del gasto;
- Institucional por finalidad y función;
- Institucional Regional;
- Regional y finalidad; y
- Cuenta de ahorro inversión y financiamiento.

2.1.1.12. Discusión y aprobación

El Congreso de la República, es el organismo que tiene la potestad de aprobar, modificar o improbar el presupuesto. El papel de los diputados es fundamental en la aprobación de este instrumento económico, que debe constituir un instrumento para llevar a cabo la política de Estado.

2.1.1.13. Programación periódica de la ejecución del presupuesto.

Los organismos y entidades que dependan financieramente total o parcialmente del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, deberán programar la ejecución física y financiera de su presupuesto. En este sentido, efectuarán una programación inicial indicativa para la totalidad del año y una programación antes del inicio de cada trimestre, utilizando para ello los formularios e instructivos del Manual de

⁸⁹ La exposición de motivos al igual que las políticas, prioridades y objetivos del presupuesto se encuentran en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado.

Programación de la Ejecución Presupuestaria y Financiera que para las Instituciones del Gobierno Central facilita el Ministerio de Finanzas Públicas.⁹⁰

2.1.1.14. Presentación de la programación anual y trimestral.

La programación inicial indicativa a la que se refiere el punto anterior, deberá presentarse antes del 15 de diciembre de cada año al Ministerio de Finanzas. A éste deberá remitirse la programación trimestral antes del día 20 del mes anterior al inicio de cada trimestre.

2.1.1.15. Aprobación de la programación trimestral.

La Dirección Técnica del Presupuesto y la Tesorería Nacional comunicarán a cada entidad las cuotas de compromisos y devengados y las de pagos para el trimestre siguiente, antes del día 27 del último mes del trimestre que termina.

2.1.1.16. Evaluación

La Ley Orgánica del Presupuesto y su respectivo reglamento, identifica esta etapa considerándola esencial para la auditoría fiscal.⁹¹

*“La evaluación presupuestaria comprenderá la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, así como el análisis de las variables observadas con la determinación de las causas y la recomendación de medidas correctivas”.*⁹²

Las Unidades de Administración Financiera de cada entidad centralizarán la información sobre la ejecución de sus respectivos presupuestos; para ello deberán:

- Determinar, en colaboración con las unidades responsables de la ejecución de cada una de las categorías programáticas, las unidades de medida para cuantificar la producción terminal e intermedia, respetando las normas técnicas que al efecto emita la Dirección Técnica del Presupuesto, DTP.
- Apoyar la creación y operación de centros de medición en las unidades responsables de la ejecución de las categorías programáticas que se juzguen relevantes y cuya producción sea de un volumen o especificidad que haga conveniente su medición. La máxima autoridad de cada una de las unidades seleccionadas será responsable por la operación y los datos que suministren dichos centros;
- Presentar a la DTP, dentro de los primeros 15 días hábiles de los meses de mayo, septiembre y enero, un informe de cuatrimestre inmediato anterior a dichas fechas, sobre el avance de los programas, subprogramas y proyectos, así co-

⁹⁰ Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria y Financiera. II. El proceso de programación y reprogramación de la ejecución del presupuesto de gastos. 1. Normas específicas que regulan el proceso.

⁹¹ Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 22:

⁹² Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 34:

mo sobre la asistencia financiera y los ingresos percibidos en forma analítica y debidamente codificados, en los formularios y conforme instructivos que dicha institución proporcione; y

- En lo que se refiere al presupuesto de inversión, deberán presentar a la DTP y a SEGEPLAN, en los primeros 10 días de cada mes, el informe correspondiente al mes inmediato anterior, indicando el avance físico y financieros de los proyectos.

2.1.1.17. Ejecución

En esta etapa se toma en cuenta el límite de los egresos y su destino, la distribución analítica, las medidas de ajuste presupuestario, los autorizadores de egresos, la programación de la ejecución, los ingresos propios, las modificaciones presupuestarias y fideicomisos. Así también, la aprobación de cuotas de gasto y la utilización de ingresos propios. Lo anterior se encuentra regulado tanto en la Ley Orgánica del Presupuesto como en su reglamento.

2.1.1.18. Fiscalización y control

Son los procesos en los que las instituciones y el Ejecutivo tienen la obligación de rendir cuentas.

El control de los presupuestos del sector público corresponde al Organismo Legislativo a partir de los informes presentados por el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas, con excepción de las Municipalidades y la Universidad de San Carlos de Guatemala. La fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, es ejercida por la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según el caso.⁹³

2.1.1.19. Liquidación

Se establece cuando se entrega el informe entre lo presupuestado y lo ejecutado al Congreso de la República debidamente refrendado y finiquitado por la Contraloría de Cuentas de la Nación.⁹⁴

Las cuentas del presupuesto se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Posterior a ésta fecha, los ingresos que se recauden se considerarán parte del nuevo ejercicio, independientemente de la fecha en que se hubiese originado la obligación de pago o liquidación de los mismos. Con posterioridad al 31 de diciembre, no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierre en esa fecha.

Las Unidades de Administración Financiera, previa evaluación y procedencia del compromiso adquirido, serán responsables de imputar a los créditos del nuevo presupuesto los gastos comprometidos y no devengados al cierre del ejercicio anterior. La

⁹³ Ley Orgánica del Presupuesto, Sección V, Artículo 36:

⁹⁴ Ley Orgánica del Presupuesto, Sección V, Artículo 17.

Dirección de Contabilidad del Estado establecerá los plazos y procedimientos para cumplir con esta disposición.

2.1.1.20. Secuencia sistemática de la elaboración del Presupuesto

Para la definición, elaboración y diseño del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, todas las dependencias deben realizar determinadas actividades, según el calendario establecido por la ley.

2.1.1.20.1. Definición

- 1) En el Marco Global de la Economía Nacional se diseña la estrategia para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos.

Esta actividad la realizan la Dirección Técnica del Presupuesto, DPT, y la Secretaría General de Planificación, SEGEPLAN.

El plazo va de *finales de enero hasta el mes de febrero*.

- 2) DPT y SEGEPLAN elaboran instructivos para las dependencias que deben formular presupuestos y adiestran a los funcionarios de las Unidades Ejecutoras mediante un seminario de capacitación en elaboración del Programa de Inversión Pública, PIP, y Planes Operativos Anuales, POA. *Del 5 al 9 de marzo*.
- 3) La DPT y SEGEPLAN elaboran el Proyecto de Políticas y Normas Presupuestarias para la formulación del Presupuesto.
- 4) Así mismo, La DPT y SEGEPLAN elaboran criterios básicos u orientaciones para la formulación de presupuestos de inversión canalizada a través de los Consejos de Desarrollo. Estas dos etapas se realizan *entre el 5 y el 20 de marzo*.
- 5) Elaboración del Presupuesto Exploratorio Global e Institucional para el ejercicio fiscal correspondiente.

Participan el Banco de Guatemala, BANGUAT, y la DPT. El plazo es del *28 de febrero al 23 de marzo*

- 6) Elaboración de propuesta de política y estrategia para la formulación del presupuesto multianual.

Participan la DPT, SEGEPLAN y el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF.

Del 1 de marzo al 6 abril.

- 7) Revisión, análisis y ajuste en forma conjunta con las Unidades Ejecutoras de su red de categorías programáticas para su validación o modificación.

Participan DPT, SIAF, SAG, Entidades Descentralizadas, las Unidades de Administración Financiera , UDAF, y las Unidades Productoras, UP's, del Gobierno Central.

Del 19 de febrero al 20 de abril.

- 8) El Ministro de Finanzas Públicas presenta los techos, políticas y normas presupuestarias para la formulación del Presupuesto, al Presidente de la República en Consejo de Ministros, para su discusión y aprobación.

Ministerio de Finanzas Públicas –MFP--, Presidente de la República, Consejo de Ministros.

Del 16 al 20 de abril.

- 9) Presentación y entrega a las Unidades Técnicas de los Consejos de Desarrollo de la estrategia y orientaciones para la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto, así como la realización de reuniones de trabajo a nivel interinstitucional para coordinar acciones conjuntas de apoyo a los Consejos de Desarrollo..

Participan: DPT y SEGEPLAN y las Unidades Técnicas de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Del 19 al 30 de marzo.

2.1.1.20.2. Formulación

- 1) Se formula el Programa de Inversiones Públicas.

Del 15 de febrero al 15 de junio.

- 2) Se presenta ante el Gabinete Económico los techos financieros, políticas y normas presupuestaria para la Formulación del presupuesto por el MFP.

Del 26 al 30 de marzo.

- 3) Se realizan visitas a los Consejos de Desarrollo para entrega de documentos y prestar asesoría de inversión.

Es responsabilidad de SEGEPLAN y la DPT.

Del 12 al 27 de abril.

- 4) Presentar y entregar a las Instituciones, Unidades Ejecutoras y Entidades Descentralizadas, las normas y techos para la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto.

Es responsabilidad de SEGEPLAN y la DPT.

Del 23 al 27 de abril.

- 5) Entrega al gabinete de Gobierno del Programa de Inversiones Públicas (PIP), para su revisión y validación.

Fecha límite 14 de mayo.

- 6) Entrega de propuestas de proyectos de inversión por los Consejos de Desarrollo.

El 16 de abril.

- 7) Entrega de solicitudes de Inversión del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FSDC-, por las Unidades Ejecutorias y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República.

El 28 de mayo.

- 8) Revisión y validación del PIP por parte de las instituciones públicas.

Del 14 al 31 de mayo.

- 9) Entrega de los Planes Operativos Anuales POA's a SEGEPLAN por el titular de la institución en SEGEPLAN.

El 31 de mayo.

- 10) Elaboración del Anteproyecto por las Unidades Ejecutoras de las instituciones del Sector Público.

Del 30 de abril al 14 de junio.

- 11) Proyecto de Inversión Pública a la Dirección Técnica del Presupuesto por SEGEPLAN.

El 15 de junio.

- 12) Entrega de anteproyectos a la DPT por el titular de la Institución.

El 15 de junio.

2.1.1.20.3. Análisis e integración

- 1) Elaboración de cuadros consolidados del proyecto de presupuesto para consideración en el Gabinete Económico y Consejo de Ministros por la DIP.

Del 18 al 25 de junio.

- 2) Análisis y discusión de presupuesto y elaboración de informes. SEGEPLAN, DPT con participación de las Unidades Ejecutoras y Consejos de Desarrollo.

Del 18 de junio al 10 de agosto.

- 3) Elaboración de las separatas del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente. Con participación de la DPT.

Del 23 de julio al 25 de julio.

- 4) Discusión de informes a nivel del Ministerio de Finanzas Públicas: Dirección Superior del MFP y la DPT.

Del 26 de junio al 31 de julio.

- 5) Revisión de Informes del informe de Presupuesto. Dirección Técnica del Presupuesto.

Del 18 de junio al 10 de agosto.

- 6) Elaboración de la Exposición General de Motivos del Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado del año correspondiente. DPT y SEGEPLAN

Del 18 de junio al 28 de agosto.

2.1.1.20.4. Validación

- 1) Discusión del contenido del Proyecto de Presupuesto por parte del Gabinete Económico.

Del 1 al 3 de agosto.

- 2) Discusión y validación del contenido del Proyecto de Presupuesto en Consejo de Ministros.

Del 6 al 10 de agosto.

- 3) Impresión del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado del año fiscal correspondiente por parte de la DPT.

Del 23 al 28 de agosto.

- 4) Entrega del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente al Congreso de la República.

El 31 de agosto, con fecha límite 2 de septiembre.

2.1.1.20.5. Discusión y aprobación

Congreso de la República.

Fecha límite 30 de noviembre.

2.1.1.20.6. Ejecución

El Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado asigna los recursos para ejecutar los programas de todas las dependencias del Estado antes mencionadas durante el siguiente ejercicio fiscal.

El ejercicio fiscal para el cual es aprobado el presupuesto va del *1 de enero al 31 de diciembre* del año siguiente a la fecha de aprobación.

2.1.1.20.7. Evaluación

La evaluación se realiza cada cuatro meses, tomándose en cuenta el trimestre anterior: los primeros días hábiles de los meses de *mayo, septiembre y enero*.

2.1.1.20.8. Liquidación

Las cuentas se liquidan al *31 de diciembre de cada año*.

2.1.1.21. Unidades que participan en la formulación del Presupuesto

2.1.1.21.1. Dirección Técnica del Presupuesto

Coordina y asiste a las instituciones en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto y realiza la integración final del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

2.1.1.21.2. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

SEGEPLAN es responsable de coordinar el proceso de programación de la inversión pública, a fin de mejorar la capacidad del Estado de atender las necesidades sociales y la administración del Sistema Nacional de Inversión Pública.

2.1.1.21.3. Unidades ejecutoras

Elaboran los anteproyectos de los presupuestos de las instituciones (para ello deben involucrar a las Unidades de Administración Financiera, Unidades Productoras, y autoridades responsables de programas y proyectos).

2.1.1.21.4. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Coordinan las acciones que permitan determinar las necesidades de la población a través de procesos participativos. Tienen a su cargo también definir y dar prioridad a las propuestas de inversión que se incluirán en el presupuesto del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario y otras instancias gubernamentales. Plantea los requerimientos de inversión a las Unidades Ejecutoras. (Véase a continuación un resumen esquemático de las actividades necesarias para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.)

2.1.2. El Concepto de transparencia presupuestaria en Guatemala

El concepto de transparencia presupuestaria está contenido tanto en las leyes fundamentales como en los instrumentos para la formulación y ejecución del presupuesto, desde el acceso a la información, garantizado por la Constitución Política. Puede afirmarse que en el plano formal Guatemala cumple con los requisitos de transparencia, propuestos por el Fondo Monetario Internacional, FMI, en cuanto a la existencia de un marco jurídico, institucional, económico y de política; las decisiones de política económica, su fundamento, objetivos y contenidos; la estructura y funciones del gobierno, los objetivos de la política fiscal, las proyecciones fiscales; las cuentas del sector público y la rendición de cuentas mediante organismos de fiscalización del Estado.⁹⁵ El problema no radica tanto en el aparato legal o institucional, el cual se revisa en este apartado, o en la conciencia pública, sino en la voluntad política de los gobernantes y la capacidad para manipular el sistema.

En el Capítulo IV, de la Constitución Política de la República Régimen Financiero, se establece el tiempo de aprobación, la obligatoriedad, su estructura programática, destino específico, su carácter de unidad, y todo lo relativo a control y fiscalización, detalle de los gastos e inversiones a realizar.

En el Artículo 237, la Constitución se refiere específicamente al carácter público del Presupuesto:

“El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las Bibliotecas de las Universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta...”

La Ley Orgánica del Presupuesto establece todos los procesos, conceptos y entes involucrados en la formulación, ejecución y control del Presupuesto. Su reglamento especifica los procedimientos y las fechas de cumplimiento.

La Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, la Ley de Probidad y Responsabilidad y la Ley de los Consejos de Desarrollo establecen las responsabilidades en los distintos procesos de elaboración del presupuesto, la asignación de recursos a las entidades, la apertura de partidas y la rendición de cuentas.

⁹⁵ La definición del FMI está contenida en el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal. Ciado por Cabrera, 2002: 7.

Dentro de las reformas institucionales y administrativas destacan la descentralización y la desconcentración de la administración pública. Con ello se busca el fortalecimiento institucional y financiero de los gobiernos municipales; la reorganización del Sistema de Consejos de Desarrollo en los diversos niveles y la desconcentración sectorial, fundamentalmente en las áreas de educación, salud y agricultura. Estas reformas se expresan en la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo y en el Código Municipal donde se establece la participación local en la elaboración del Presupuesto. Y la obligatoriedad en la rendición de cuentas.

En los Acuerdos de Paz se pone de manifiesto la imbricación existente entre políticas públicas y Presupuesto. A partir de la adopción del concepto de seguridad democrática, basado en el ejercicio pleno de la ciudadanía, de los derechos y deberes políticos, económicos y sociales, los acuerdos definen el concepto “política de gasto público” con criterios de desarrollo económico y social, y prestación de servicios hacia la sociedad estableciendo que:

- Debe darse prioridad al gasto social, es decir financiar la prestación de los servicios públicos y la infraestructura básica.
- Priorizar la inversión social en salud, educación, vivienda, desarrollo rural y la promoción del empleo
- Dotar de recursos suficientes en el Presupuesto Nacional al fortalecimiento de los organismos e instituciones que garantizan el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos
- Todo esto sobre la base de una eficiente ejecución presupuestaria que dé énfasis a los procesos de descentralización, desconcentración y fiscalización.

En relación al gasto gubernamental en defensa externa e interna, los Acuerdos de Paz establecen una reducción del presupuesto del ejército, al 0.68 del PIB anual. Contemplan la reorientación del uso y distribución del presupuesto hacia las funciones constitucionales y la nueva doctrina militar, optimizando los recursos disponibles en forma tal de alcanzar en el año 1999 una reducción del 30 en relación con el PIB. Lo que permitiría invertir más recursos para programas de educación, salud y seguridad ciudadana.⁹⁶ Al mismo tiempo, programan un incremento en el gasto para la seguridad pública y ciudadana que, en comparación con el año 1997, debía ser incrementado en un 50% para el año 2000.⁹⁷

No obstante, el monitoreo del gasto militar ha sido muy problemático hasta época reciente, pues el Ministerio de la Defensa se ha escudado en el propio artículo 30 constitucional, que a la vez que establece el carácter público de los actos administrativos, admite reservas a los “asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional”.

En otro orden, plantean la necesidad de un crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB, a por lo menos 6 anual y una elevación de la carga tributaria al 12, para financiar el desarrollo integral, lo cual no se ha logrado, en ninguno de sus aspectos, pues la carga fiscal no llega al 9, y el PIB, que durante la última década presentó una primera etapa de crecimiento (1995, 4.9; 1996, 3.0; 1997, 4.4; 1998, 5.0), en 1999 inicia una caída continuada (1999, 3.8; 2000, 3.6; 2001, 2.3; 2002, 2.2; 2003, 2.1; 2004, 2.6).⁹⁸ Esta tendencia podría modificarse a partir del 2005, aunque la economía presenta una recuperación muy lenta, acusando el alza en los precios de los combustibles y un fuerte declive en la producción industrial, en desventaja frente a otros mercados. Ello puso

⁹⁶ AFPC. Numeral 63, Inciso c.

⁹⁷ AFPC Numeral 30, Inciso F, Punto 7.

⁹⁸ Banco de Guatemala, 2004.

de manifiesto la imposibilidad de modificar las tendencias económicas mediante acuerdos bilaterales.

No obstante, en el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* (ASESA), se establecieron una serie de principios que debería aplicarse en la política de gasto y recaudación fiscal:

*“La política fiscal (ingresos y egresos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala, afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca”.*⁹⁹

Con objeto de llegar a compromisos sobre política tributaria entre el gobierno, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz y los sectores económicos y sociales se desarrolló un proceso de negociaciones, que ocupó varios años, entre los diversos actores sociales, para llegar a lo que se denominó Pacto Fiscal. El ASESA se suscribió el 6 de mayo de 1996, hasta 1998 se alcanzó un acuerdo entre el Gobierno y la Comisión de Acompañamiento para promover la concertación de un pacto fiscal, y en marzo de 1999 se conformó la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), la cual presentó el 29 de diciembre a la Comisión de Acompañamiento el documento “Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala”, en que propone principios y compromisos básicos para lograr el objetivo central en ocho áreas: balance fiscal; ingresos del Estado; administración tributaria; gasto público; deuda pública; patrimonio público, evaluación y control y descentralización fiscal.

Sobre estos aspectos los sectores políticos, económicos y sociales presentaron sus propuestas a partir de la convocatoria, en febrero 2000, por parte de la Comisión de Acompañamiento, obteniéndose finalmente, el 25 de mayo de 2000, un “Pacto Fiscal” con 45 principios y compromisos consensuados. Las negociaciones entre los sectores económicos empresariales, sindicales y populares para una reforma a profundidad de la política tributaria dieron como resultado el “Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo” (llamado usualmente Pacto Fiscal), que se suscribió, en el marco del Foro Nacional del Pacto Fiscal, en mayo de 2000, por 131 organizaciones. El Pacto fue desestimado por el Gobierno del período 2000-2004.

Como instrumento para la definición de políticas rescata la proyección de largo plazo que debe contener el Gasto Público dentro de una visión de Nación y obedecer a criterios de progresividad, solidaridad y equidad además de obedecer a los principios de racionalización y optimización. Debe acatar los criterios de rigor en cuanto a principios de balance fiscal en donde el equilibrio debe sustentarse en el aumento de la recaudación y no en la reducción del gasto público en los programas sociales.

El Pacto Fiscal establece que el gasto público debe atender a los principios y compromisos de la política fiscal, teniendo como criterios: visión de largo plazo; definición de prioridades; eficiencia y transparencia; integralidad del presupuesto; racionalidad y optimización de los recursos.

Esto implica consolidar el ajuste fiscal, alcanzar una mayor productividad de la gestión pública, establecer los métodos y mecanismos que garanticen la transparencia

⁹⁹ ASESA, Párrafo 47.

de la acción fiscal, y en cuanto a los fines y objetivos de corto, mediano y largo plazos, promover la equidad y fortalecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

2.1.3. Grado de transparencia específica a lo largo de las distintas etapas presupuestarias

De una manera global, el proceso presupuestario, así como el conjunto de intervenciones en la economía por parte del Gobierno de Guatemala, son percibidos por la población como escasamente transparentes. Esta valoración coincide con las críticas a la administración pública del país expresadas por instancias internacionales. Transparency International, TI, en su Índice de Percepciones de Corrupción 2003¹⁰⁰ sitúa a Guatemala en el puesto 100, entre 133 países, con base en datos obtenidos entre 2001 y 2003, mediante 8 encuestas sobre las percepciones acerca del grado de corrupción desde el punto de vista de empresarios, académicos y analistas de riesgo, a través de las cuales se confiere una puntuación entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto), correspondiéndole a Guatemala 2.4 puntos. Las diferencias en las valoraciones de las fuentes, TI las expresa en la desviación estándar, 0.6 para Guatemala, lo cual refleja los valores más altos asignados al país (3.4) y más bajos (1.5) de las diferentes fuentes.

Como referencia se puede señalar que los cinco países que obtuvieron mejor puntaje fueron Finlandia con 9.7, Islandia 9.6, Dinamarca y Nueva Zelanda ambos con 9.5, y Singapur con 9.4 puntos, y en el rango inferior, con 1.5, 1.4 y 1.3 respectivamente, Haití, Nigeria y Bangladesh.

2.1.4. Marco normativo interno sobre prácticas de transparencia presupuestaria

La base de la transparencia en la gestión pública es la rendición de cuentas de las entidades ejecutoras a órganos u organismos independientes de la administración y con la suficiente autonomía como para poder evaluar, dictaminar, y aceptar o rechazar lo actuado en cada período y, en su caso, deducir responsabilidades.

La ley establece la supervisión, control y fiscalización de la ejecución Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, funciones que ejerce el Congreso de la República, que en definitiva es el organismo que tiene la facultad de aprobar o improbar lo actuado por todas las dependencias públicas. Existen además entidades técnicas y jurídicas que realizan la fiscalización de la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos de cada dependencia del Estado. Éstas son:

- Contraloría General de Cuentas de la Nación.
- Superintendencia de Administración Tributaria.
- Sistema Integrado de Administración Financiera.

También de carácter técnico, pero especializadas en su respectiva área:

- Superintendencia de Bancos.

¹⁰⁰ <http://www.transparency.org> <http://www.transparency.org/tilac>

— Superintendencia de Telecomunicaciones.¹⁰¹

Otros organismos de carácter jurídico pueden intervenir en las distintas etapas del proceso presupuestario y en su fiscalización, son:

- Corte de Constitucionalidad
- Procuraduría General de la Nación
- Tribunal Supremo Electoral.
- Procuraduría de los Derechos Humanos
- Fiscalía General contra la Corrupción del Ministerio Público.

En el artículo 241 constitucional, titulado “Rendición de cuentas del Estado” se señalan los pasos a seguir, los plazos y la competencia de cada entidad en el proceso.

2.1.4.1. Congreso de la República

La ley deja muy claro que los funcionarios administran recursos de la Nación, y deben rendir cuentas de sus acciones ante el pueblo de Guatemala, a través de su representación en el Congreso y mediante la publicación de todos sus actos. Esta obligación comprende a todos los servidores públicos, incluido el Presidente de la República, entre cuyas funciones la Constitución¹⁰² le asigna:

“Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del Ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.”

El Congreso realiza la evaluación durante los meses de mayo, septiembre y enero, con base en el informe analítico remitido por el Presidente de la República ante la Junta Directiva del Congreso, la cual deberá informar al Pleno sobre su evaluación del informe:

Cada cuatro meses, dentro de los treinta días siguientes al vencimiento de cada período, la Junta Directiva del Congreso someterá al conocimiento del Pleno del Congreso la ejecución presupuestaria analítica del período mencionado, sin perjuicio de lo anterior, cualquier Bloque Legislativo, podrá pedir que se le informe mensualmente.¹⁰³

Al concluir el ejercicio fiscal el 31 de diciembre, cada Ministerio elaborará un informe de liquidación del presupuesto anual que someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas en los primeros tres meses de cada año, ésta, a su vez, emitirá un dictamen en plazo no mayor de dos meses, el cual será remitido al Congreso de la República para ser aprobado o no.

La aprobación en síntesis de los Estados financieros del Estado será publicada en el Diario de Centroamérica (diario oficial), de acuerdo con el artículo 241 constitucional:

¹⁰¹ Ley General de Telecomunicaciones.

¹⁰² Artículo 183, inciso “w”. Reformado por Artículo 16 de las Reformas Constitucionales de 1993, publicadas en Diario Oficial números 70, del 24 de noviembre de 1993; 77, del 3 de diciembre de 1993; 80, del 8 de diciembre de 1993.

¹⁰³ Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Artículo 14.

“Aprobada la liquidación del presupuesto se publicará en el Diario Oficial una síntesis de los estados financieros del Estado.”

Si no se aprueba la liquidación, el Congreso de la República deberá pedir informes o explicaciones y si ameritara causa punible se certificará lo pertinente al Ministerio Público.

En cumplimiento del principio de unidad en la fiscalización, las normativas presupuestarias y fiscales obligan a todos los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado que tengan presupuesto propio, lo que incluye a las municipalidades, universidad nacional, empresas públicas de servicios, institutos o agencias de fomento y demás,

*Los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presentarán al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.*¹⁰⁴

El Congreso tiene, así mismo, la facultad de fiscalizar permanentemente las actuaciones de todos los funcionarios. Facultad que puede ejercer a través de mecanismos e instrumentos entre los cuales cuenta con el derecho de convocar a los funcionarios mediante:

- Citación: utilizada por las Comisiones del Congreso de la República para que los funcionarios den explicaciones de sus actuaciones, y en su caso, realicen cambios en sus políticas.
- Interpelación ante el pleno del Congreso de la República: se utiliza para cuestionar el desempeño de un funcionario mediante preguntas formuladas por los diputados. Si las respuestas no son satisfactorias pueden separarlo del cargo.

*Los Diputados tienen el derecho de interpelar a los Ministros de Estado o a los Viceministros en funciones de Ministro y éstos tienen la obligación ineludible de presentarse al Congreso a fin de responder las interpelaciones que se les formulen.*¹⁰⁵

- Antejuiicio: reservado a los funcionarios que gozan de este derecho previo a ser juzgados por un tribunal ordinario. La Junta Directiva lo comunica al pleno y se procede a integrar una Comisión Pesquisidora que investiga la existencia de fundamento en las denuncias, comunicando sus conclusiones al pleno de quien depende su validación.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Constitución de la República de 1985, artículo 241, Redición de Cuentas del Estado.

¹⁰⁵ Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Título VII. Interpelaciones. Capítulo I. Disposiciones Generales. Artículo 139. Interpelaciones.

¹⁰⁶ Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Título VI. De los Antejuiicios. Capítulo Único. Artículo 134. Procedimiento del antejuiicio.

2.1.4.2. Ministerio de Finanzas Públicas

Dentro del Organismo ejecutivo, y de acuerdo a su Ley orgánica, y a la Ley Orgánica del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, el Ministerio de Finanzas Públicas es la máxima autoridad presupuestaria. Así como le corresponde preparar el Proyecto de Presupuesto que el Ejecutivo remitirá al Congreso, también le compete evaluar cada cuatro meses la ejecución presupuestaria, elaborar el informe del período y proponer las medidas correctivas si fueran necesarias. Esto lo realiza a través de sus entidades especializadas Dirección Técnica del Presupuesto y Dirección de Crédito Público. A nivel financiero, la evaluación se realiza con base en la información suministrada por el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, la cual es producto de los informes reportados por las Unidades Ejecutoras, sobre la cual no se ejerce una efectiva verificación de campo.

En la actualidad, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación Económica de la Presidencia, SEGEPLAN, (en su papel de institución coordinadora de la formulación de las políticas públicas), trabajan conjuntamente en el diseño de una nueva modalidad de seguimiento fundamentada en una evaluación permanente de la ejecución in situ, que permita medir logros, productos, metas y objetivos (parciales o totales) alcanzados a través de la ejecución presupuestaria.

Otra Institución que por ley realiza el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, en sus aspectos fiscales, es la Contraloría General de Cuentas; la cual dispone, dentro de la Subdirección de Auditoría Gubernamental, de un departamento de Control de Obras, que efectúa la verificación de campo de los proyectos que forman capital fijo, no así de los proyectos que no forman capital fijo, por lo que su función evaluadora del presupuesto público abarca los aspectos de más amplio impacto.

2.1.4.3. Contraloría General de Cuentas de la Nación

La Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas confiere a esta dependencia, de manera exclusiva en sus aspectos contables “la función fiscalizadora de la Hacienda Pública y de la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación...”¹⁰⁷.

*La Contraloría de cuentas es una Institución Técnica con absoluta independencia de funciones. Su función fiscalizadora se extiende a todas las personas que tengan a su cargo la custodia y manejo de fondos públicos u otros bienes del Estado, del Municipio, de la Universidad, de las instituciones estatales, autónomas, semiautónomas o descentralizadas, así como sobre las demás entidades o personas que reciban fondos del Estado y las que hagan colectas públicas.*¹⁰⁸

La Contraloría General de Cuentas es la dependencia que debe emitir el dictamen técnico sobre el manejo presupuestario:

El Ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas ren-

¹⁰⁷ Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Artículo 1.

¹⁰⁸ Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Artículo 2.

dirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.”

Estas altas responsabilidades de fiscalización, se ven limitadas por el carácter político del cargo de Contralor General, cuyo nombramiento es potestativo del Presidente,¹⁰⁹ lo cual lo hace vulnerable a los intereses políticos y económicos de los grupos en el poder. Por otra parte, y de acuerdo con la época en que fue aprobada la ley, los requisitos académicos exigidos al Contralor no llegan al nivel universitario, sino al grado medio o incluso menor, pues es suficiente el “certificado de aptitud”:

Para ser Jefe de la Contraloría de Cuentas se requiere: a) Ser guatemalteco, mayor de edad. b) Poseer el título de Contador Público, el de Perito Contador o poseer Certificado de aptitud que haya sido expedido con arreglo a la ley y haber ejercido sus respectivas profesiones por un término mayor de 10 años.¹¹⁰

Pese a su importancia para la fiscalización de las actuaciones del Estado, es una de las dependencias que ha recibido menos recursos para su modernización y democratización, quedando a la discrecionalidad del Contralor la ejecución de diferentes procesos, incluso la publicidad de la información, que nunca es oportuna, completa y comprensible.¹¹¹

2.1.4.4. Superintendencia de Administración Tributaria

La Superintendencia de la Administración Tributaria (SAT) fue creada en enero de 1998,¹¹² iniciando su labor un año después, como parte del proceso de modernización del Estado. Como entidad fiscal su finalidad es reforzar los procedimientos de cobro, fiscalización y control para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones. La SAT, como dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas promueve cambios en las leyes para la modernización de la administración tributaria, así como elevar los niveles de recaudación y transparencia.

En este sentido, en el Pacto Fiscal se adoptó el compromiso:

La SAT presentará, a partir del año 2000, en lo que corresponde a los ingresos fiscales, un informe anual sobre la evasión y defraudación tributaria, así como re-

¹⁰⁹ “La Contraloría de Cuentas se integrará por un jefe y un subjefe nombrados por el Jefe del Organismo Ejecutivo, y por los funcionarios y empleados necesarios a los fines de su institución...” Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Capítulo II. Organización. Artículo 3. (Decreto-Ley 247).

¹¹⁰ Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Artículo 4.

¹¹¹ La propia Contraloría General de Cuentas de la Nación, CGCN, afronta graves problemas de transparencia, tal como lo reporta la Carta informativa de ASIES: “Los auditores contratados por la Comisión Específica del Congreso de la República para analizar la ejecución presupuestaria de la CGCN, señalan que los múltiples problemas encontrados en la estructura del control interno provocan la necesidad de efectuar una reestructuración total o una sustitución de la entidad. Entre las deficiencias refieren que la CGCN carece de documentos que expliquen cómo utilizó su presupuesto en los últimos 14 años por una suma de Q724 millones (unos US \$ 100 millones). El informe de los auditores es claro al indicar que la CGCN no cuenta con mecanismos de control y procedimientos adecuados para actuar bajo criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad. Según la diputada Anabella de León, presidenta de la Comisión, los hallazgos se pueden tipificar como fraude, malversación o peculado. (Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES, Carta Informativa Semanal, 19 al 25 de julio de 2004, p.4)

¹¹² Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria.

*comendaciones para eliminarla; dicho informe incluirá además las acciones realizadas para combatirlos.*¹¹³

No obstante, dicho informe no se ha hecho público, y se considera que todavía son muy elevados los índices de defraudación fiscal.

2.1.4.5. Sistema Integrado de Administración Financiera

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), fue creado en 1996, como

*... sistema central para el control de todas las transacciones financieras del Gobierno y ha sido clave para permitirle un mejor control del gasto público. Todavía se está trabajando para incorporar al sistema otros niveles del gobierno y entidades autónomas. Es una herramienta clave para mejorar la transparencia del gasto público.*¹¹⁴

Además de la desconcentración de la administración financiera, son funciones de esta dependencia el fortalecimiento de la gerencia pública; y el registro de los ingresos y gastos del gobierno. El SIAF, además, mantiene un servicio de información sobre la ejecución presupuestaria a través de dos terminales de cómputo, una en el Congreso de la República y otra en el Ministerio de Finanzas Públicas para el servicio de los medios de comunicación, las universidades y los centros de investigación, pero al igual que en su página Web la información no está actualizada ni suficientemente desagregada.

2.1.4.6. Ministerio Público

Al Ministerio Público, o fiscalía general de la Nación, le corresponde la actuación jurídica cuando fuera necesario comprobar si las ejecuciones presupuestarias se ajustan a las normas legales y proceder en consecuencia:

“En caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se certificará lo conducente al Ministerio Público.”

También debe perseguir de oficio cualquier anomalía en el manejo, recaudación, administración o inversión de fondos públicos en que pudiera incurrir un funcionario o cualquier habilitada para ello.¹¹⁵

2.1.4.7. Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos

La Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos fue emitida, según se señala en los considerandos, para regular todo lo que concierna a

¹¹³ Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, CPPF, 2000.

¹¹⁴ MINUGUA. 2001.

¹¹⁵ Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos. Artículo 21.

una honesta administración pública y garantizar el decoro, la pureza en el manejo de caudales públicos, la probidad del funcionario o empleado y regular los casos en que los mismos pueden ser sometidos a proceso penal. Regula la obligación de todos los que manejen, recauden, administren o inviertan fondos públicos, con cualquier fin, a rendir “cuentas ante la autoridad superior del ramo y en la forma prescrita por las leyes fiscales” (artículo 20).

Esta ley prevé las acciones penales a que pudiera dar lugar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos. Tales acciones deben ser promovidas de oficio por el Ministerio Público, pero también “pueden ejercerse por el perjudicado o por cualquier guatemalteco capaz” (artículo 21).

2.1.4.8. Ley del Organismo Ejecutivo

En la Ley del Organismo Ejecutivo se señalan como “Principios que rigen la función administrativa” la solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana (artículo 4).

Al definir las atribuciones de los Ministros de Estado, en el artículo 27, inciso f) reitera el deber de velar velando por la eficiencia y la eficacia en el empleo los recursos financieros, humanos y físicos. En el inciso g) en que se refiere a la responsabilidad de gestionar la asignación presupuestaria de los recursos financieros para el funcionamiento de su ministerio y los programas de inversión, insiste en el deber del ministro de velar “porque los mismos sean invertidos con eficiencia, transparencia y conforme a la ley”.

En conclusión, la ley prevé los procedimientos para el ejercicio de la auditoría pública, involucrando en el proceso a los tres poderes del Estado, los cuales tendrían su cuota de responsabilidad si se presentaran anomalías, y quedando sujetos a la aprobación del Congreso, que deberá hacer públicos sus dictámenes; así como se señalan los deberes particulares de los funcionarios, entre los cuales destacan la rendición de cuentas y la transparencia.

2.1.4.9. Sistema Nacional de Inversión Pública

Con el propósito de optimizar la calidad de la inversión pública dentro de la SE-GEPLAN, entre cuyas funciones debe “diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública”¹¹⁶, se implementó en el 2001 el Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP.

Se trata de una unidad que debe sistematizar y proporcionar a la administración pública elementos técnicos que permitan la utilización de los recursos disponibles en la financiación de las opciones de inversión con mayor rentabilidad económica y social, para lo cual, en primera instancia, definió y ordenó el proceso de inversión, el cual no estaba regulado. El SNIP pretende aportar mayor transparencia de la inversión pública, permitiendo la auditoría social; contribuir al proceso de descentralización de la administración; facilitar la planificación participativa; servir de vínculo entre la planificación y

¹¹⁶ Ley del Organismo Ejecutivo.

la asignación de recursos de inversión; y, en conjunto fortalecer y modernizar la gestión pública.

Para ello, la Secretaría debe “conformar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública en sus distintas etapas en el sistema de información de la institución, mediante el seguimiento físico y financiero de los mismos”.¹¹⁷ A tal efecto, a través de SNIP, ha desarrollado un apoyo computarizado que suministra información sobre los requerimientos a satisfacer por parte de las entidades del Estado para solicitar financiamiento de proyectos de inversión. Mantiene una base de datos multi-anual, clasificada por ejercicio fiscal, integrada por los proyectos presentados al SNIP para su evaluación técnica por las instituciones del sector público y los Consejos de Desarrollo. Esta información se utiliza para programar el proyecto de presupuesto de inversión y apoyar la toma de decisiones. Puede ser operada vía internet, en línea y en tiempo real únicamente por los usuarios autorizados y permite consultar los datos generales, diagnóstico, información física y financiera, para el análisis individual o agrupado de los proyectos, mediante filtros de selección, en sus distintas etapas y para los distintos ejercicios fiscales.

2.1.4.10. Programa de Inversiones Públicas

El Programa de Inversiones Públicas, PIP, sirve para orientar la inversión pública a corto y mediano plazos, y diseñar una estrategia del gasto público de acuerdo a la demanda de recursos del sector público en materia de inversión, por lo que constituye el producto principal del SNIP en la medida en que está integrado por el conjunto de proyectos en ejecución y nuevos proyectos que han sido formulados y evaluados técnicamente de acuerdo con la normativa del SNIP, y la priorización realizada por la SE-GEPLAN teniendo en cuenta las políticas de gobierno, sectoriales y territoriales y los lineamientos de planificación del desarrollo.

El Programa de Inversiones Públicas constituye un instrumento eficaz para la asignación de recursos a través de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado pues al aplicar una metodología multicriterio de toma de decisiones permite elaborar una matriz de priorización, de acuerdo a las necesidades regionales y sectoriales, y al mismo tiempo tiende a implantar la metodología de evaluación por metas y resultados, lo cual permite el seguimiento de la ejecución y control de la inversión.

Al mismo tiempo, el PIP, se proyecta en un horizonte multianual, considera el entorno macroeconómico; la programación financiera de mediano plazo que incluye costos financieros y fuentes de financiamiento; la política económica y social del Gobierno; prioridades sectoriales y alternativas de desarrollo.

2.1.4.11. Registro de Precalificados de Consultores

Para transparentar y tecnificar la política de inversión nacional y extranjera que impulsa el Estado, en 1999 se aprobó el reglamento del Registro de Precalificados de Consultores,¹¹⁸ adscrito a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, para certificar la idoneidad de los oferentes de servicios o bienes, de tal modo

¹¹⁷ Acuerdo Gubernativo 677-98

¹¹⁸ Acuerdo Gubernativo 28-99, de fecha 22 enero de 1999,

que desde esa fecha, en los procedimientos de licitación o cotización los organismos del Estado y sus entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas, deben requerir a los consultores, la constancia de inscripción y actualización en el Registro, lo cual se incorporó a la Ley de Contrataciones del Estado.

2.1.4.12. Legislación y Normas sobre Contrataciones del Estado

Las compras y contrataciones del Estado históricamente han dado lugar a infinidad de hechos delictivos de todo tipo. A pesar de estar reguladas por numerosas leyes de diferente amplitud y alcance, que han tratado de perfeccionar para garantizar al ciudadano el uso eficiente de los recursos públicos. En este esfuerzo se ha gestado un nuevo sistema denominado Guatecompras, que tiene como fundamento la legislación anterior, proceso que puede apreciarse en la siguiente relación:

La Constitución Política de la República, en su Artículo 30, establece el carácter público de todos los actos de la administración, por lo que los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, la exhibición de los expedientes que deseen consultar, y por tanto lo referente compras y contrataciones.

La Ley de Contrataciones del Estado establece que los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, se sujetan a dicha ley y a un reglamento que deberá emitir el Organismo Ejecutivo mediante acuerdo gubernativo.¹¹⁹

El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 8, implanta el uso obligatorio del sistema Guatecompras, sujeto a la normativa que establezca la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.¹²⁰

La Ley del Organismo Ejecutivo establece que el Ministerio de Finanzas Públicas debe coordinar el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas y autónomas.¹²¹

En el Reglamento Orgánico Interno del MFP, se asigna a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas, la obligación de normar, coordinar y administrar el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público.¹²²

En consecuencia, el Ministerio de Finanzas Públicas¹²³ procedió a la creación del Sistema de Información sobre Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Guatecompras, y facultó a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado para establecer fechas, normas, procedimientos y aspectos técnicos, de seguridad y de responsabilidad reguladoras del inicio y uso del sistema, para lo cual la mencionada Dirección emitió la correspondiente Resolución, en cuyo artículo 22 establece que la Contraloría General de Cuentas velará para que las entidades del Sector Público cumplan dichas normas.¹²⁴ Finalmente, el 7 de enero de 2004, Contraloría General de

¹¹⁹ Decreto número 57-92. , Artículos 1 y 106.

¹²⁰ Acuerdo Gubernativo 1056-92 reformado por el Acuerdo Gubernativo 80-2004 y otras reformas.

¹²¹ Ley del Organismo Ejecutivo. *Decreto 114-97*, artículo 35 literal t.

¹²² Reglamento Orgánico Interno del MFP, *Acuerdo Gubernativo N° 382-2001*, artículo 37 numeral 2.

¹²³ Ministerio de Finanzas Públicas. Acuerdo Ministerial 386-2003, publicado en el Diario de Centro América el 25 de septiembre de 2003.

¹²⁴ Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, DNCAE, Resolución 572-2003 y Resol. 100-2004. Publicada en el Diario de Centro América el día 30 de marzo de 2004.

Cuentas emitió dictamen legal que establece que el sistema promueve la transparencia y que las disposiciones legales que lo sustentan están apegadas a derecho.

Se puso así en funcionamiento el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado denominado Guatecompras, como instrumento esencial para la modernización del Estado, la buena gestión política y su transparencia. Se trata de un mercado electrónico, operado a través de Internet y de libre acceso que utiliza el Estado de Guatemala para comprar y contratar bienes y servicios, siguiendo el modelo del sistema de e-Procurement de la ciudad de Sao Paulo, o del Government Electronic Market de Australia, entre otros.

La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, estableció que los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas; unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales deben utilizar, a partir del día 30 de octubre de 2003, el sistema Guatecompras para publicar toda la información relacionada con la contratación y adquisición de bienes, suministros, obras y servicios que requieran efectuar por medio de licitaciones, cotizaciones u otros tipos de concursos públicos o concursos restringidos.

Los principales objetivos propuestos para este sistema son mayor transparencia, pues permite que las etapas del proceso de adquisiciones estén a la vista de todos; mayor integración del país, al facilitar los intercambios comerciales en los mercados regionales y subregionales; y, por otra parte, garantizar transparencia y posibilidad de vigilancia y control de prácticas de competencia desleal de empresas o países, así como mecanismos transparentes de rendición de cuentas de las compras gubernamentales.

El Ministerio de la Defensa se incorporó al sistema de Guatecompras en 2004. En enero de 2005 con el apoyo del personal del Ministerio de Finanzas Públicas impartió jornadas informativas a 65 miembros de los departamentos de compras de todos los comandos atendiendo a los lineamientos de transparencia que promueve el Gobierno.

En su conjunto, en Guatemala existe un marco normativo tendiente a garantizar la transparencia y el control presupuestarios, pero se requiere seguir impulsando la modernización del aparato burocrático para articular a las diferentes instancias que tienen a su cargo la aplicación de las leyes y el seguimiento, control y evaluación del gasto público, así como los flujos de información y su publicidad.

2.1.5. Compromisos internacionales sobre transparencia presupuestaria

A raíz de la X Conferencia Mundial Anticorrupción, celebrada en Praga en Octubre de 2001, Guatemala asumió el proyecto de crear la Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción. Con posterioridad a este evento mundial surgieron una serie de iniciativas por parte de la sociedad civil guatemalteca, con acompañamiento explícito de la OEA y el Banco Mundial,¹²⁵ para la creación de la una instancia Estado-sociedad civil, lo que dio lugar a la Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción, en sustitución de la figura de un Comisionado Presidencial

¹²⁵ El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, había otorgado el Préstamo BID-8138 de Apoyo a la Comisión Nacional para la Transparencia y Contra la Corrupción, por un monto de 134,203 quetzales, para viabilizar su funcionamiento durante 2004.

para la Transparencia de la Gestión Pública y contra la Corrupción, a través de los Acuerdos Gubernativos 469-2002 y 27-2003; y, la derogatoria de los acuerdos gubernativos 174 y 370-2001. Los miembros de la Comisión, con representación paritaria del Estado y la sociedad tomaron posesión en diciembre de 2003, apenas un mes antes de que concluyera el período de gobierno.

El nuevo presidente electo optó por nombrar un Comisionado presidencial para la Transparencia y contra la Corrupción, el Licenciado Carlos Roberto Vielman Montes y a la Señora Violeta Mazariegos como Miembro Titular del Consejo Coordinador y representante de Guatemala ante el Comité de Expertos de la Organización de Estados Americanos,

Las dos decisiones administrativas anteriormente mencionadas, fueron consideradas por el Consejo Coordinador en una carta pública,¹²⁶ como “abiertamente ilegales y configuran el delito de usurpación de funciones ya que, según los Acuerdos Gubernativos referidos anteriormente, el nombramiento de los titulares al Consejo Coordinador sólo puede ser hecho por el Presidente de la República (Art. 183, inciso s) de la Constitución); y el nombramiento del experto por el Consejo Coordinador (Art. 5 inciso m del Acuerdo Gubernativo 469-2002)”. Así como los “Acuerdos Gubernativos 91 y 94-2004, donde se crea una ‘Comisión Unipersonal’ y ‘temporal’ y se promoverá la creación con carácter nominal de un ‘Consejo Multidisciplinario’ que sería el único nexo con la sociedad civil de la nueva y recién creada ‘Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción’; una decisión de esta naturaleza conlleva de manera implícita un sesgo hacia la cooptación”.

Además se objeta el hecho de que se haya facultado a una Comisión Liquidadora para dar de la anterior Comisión Nacional en un plazo de 30 días, y, sobre todo, que en dicha Comisión Liquidadora se incluya a “un funcionario de la Contraloría General de Cuentas cuando no hay un solo bien del Estado, ni como patrimonio, ni como presupuesto, en los recursos que maneja esta Comisión Nacional y todos los que existen corresponden al Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (aporte del Gobierno de Noruega) y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este último ha participado en este esfuerzo después de cartas intercambiadas entre el Presidente del Ejecutivo de Guatemala en enero de 2002 y el Presidente de dicho Banco. Los demás como resultado de las decisiones del Grupo Consultivo. Ninguna de estas organizaciones internacionales ha sido consultada para la emisión de ese Acuerdo Gubernativo”.¹²⁷

A reserva de la propia opinión, el hecho es que los buenos oficios y los compromisos internacionales que llevaron al anterior gobierno, en las postrimerías de su mandato, a constituir la Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción, han sido modificados por la actual administración al crear la figura del Comisionado Presidencial y la Comisión Presidencial para la Transparencia de la Gestión Pública y contra la Corrupción, con un carácter técnico y dependiente de manera más directa del ejecutivo.

Lo anterior hace referencia a la cooperación de la OEA, en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción,¹²⁸ la cual fue ratificada por Guatemala

¹²⁶ Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción, Consejo Coordinador, “Carta al Presidente de la República”, Guatemala, 12 de marzo de 2004.

¹²⁷ Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción, Consejo Coordinador, “Carta pública”. Guatemala, 12 de Marzo de 2004.

¹²⁸ Caracas, Venezuela, 29 de marzo de 1996. Entró en vigor el 6 de marzo de 1997. Fue ratificada por Guatemala el 3 de julio de 2001, y cobró vigencia para el país 30 días después (artículo, XXV de la Convención).

cinco años después de la firma. Poco después de asumir el actual gobierno designó como Autoridad Central al Comisionado Presidencial por la Transparencia, así como otros funcionarios, además de verse en la necesidad de exponer sus apreciaciones sobre la anterior Comisión Nacional, que a su juicio no menoscaban la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción, como se expresa en el artículo III, inciso 11, en cuanto a desarrollar “Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”.

El interés del Estado por “retomar los compromisos y disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción”, fue expresada en febrero de 2004 por el Presidente de Guatemala al inaugurar la Quinta Reunión de Expertos, en el marco de la Convención, en Antigua Guatemala, junto con el vicemandatario. En esa oportunidad se anunció la creación de la figura del Comisionado Presidencial por la Transparencia y la Comisión Presidencial para la Transparencia de la Gestión Pública y contra la Corrupción. Aprovechando en su discurso para explicar el carácter de la comisión que “tiene a su cargo el papel facilitador interministerial y de participación de la sociedad civil para la discusión e implementación de leyes y mecanismos tendientes a institucionalizar medidas preventivas eficientes, así como dar seguimiento a los casos de corrupción de interés público.” Para, antes de concluir, ratificar a la comisión como “espacio de interlocución y consulta pública de las iniciativas de ley relacionadas con la temática, así como del diagnóstico sobre la materia que se realiza con el apoyo del Banco Mundial.” Mientras asignaba al Comisionado Presidencial la tarea de “coordinar la asistencia y cooperación internacional prevista por la Convención”.

Además aprovechó el Presidente para mencionar los anteproyectos de Ley para regular el Acceso a la Información y el Habeas Data, Código de Conducta y Ética Pública, reformas a la ley de Compras y Contrataciones, recordando que “se aprobó una Ley de Probidad, en atención al artículo III de la Convención”.

Lo cual resulta importante esclarecer, si se toma en cuenta que Guatemala ha sido beneficiaria del "Programa Especial de Apoyo de la OEA para la Consolidación Democrática, la Paz, Reconstrucción y Reconciliación en Guatemala", programa que fuera resultado de las resoluciones aprobadas en la reunión Ad-Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores del Hemisferio del 3 de junio de 1993 y del acuerdo¹²⁹ suscrito por el Gobierno de Guatemala y la Secretaría General de la OEA, en 1996, con el apoyo y las contribuciones financieras de los gobiernos de los Estados Unidos de América, Dinamarca, Holanda, Noruega, el Reino Unido y Suecia, al Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Soros-Guatemala. Lo anterior tuvo continuidad en el "Programa Especial de Apoyo de la OEA para el Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Guatemala"¹³⁰ particularmente en las áreas de reforma y modernización del Estado y fortalecimiento a las instituciones democráticas del poder local. Otro compromiso internacional asumido por el Estado de Guatemala, en fecha más reciente, es la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción fue adoptada el 31 de octubre 2003 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sede de Nueva York, y abierta a la firma de los Estados miembros y de las organizaciones regionales de integración económica durante la Conferencia Política de Alto Nivel celebrada en Mérida, Yucatán, México, del 9 al 11 de diciembre de 2003, oportunidad en que Guatemala expresó su adhesión.

¹²⁹ Resoluciones MRE/RES/1/93 y MRE/RES/2/93 y, en 1996, resolución AG/RES. 1378 (XXVI-O/96), Acuerdo (OEA/Ser.D/V.22/96).

¹³⁰ AG/RES. 1820 (XXXI-O/01) del 5 junio 2001

En el ámbito de los compromisos que conlleva la suscripción de esta Convención, se encuentran en el Congreso de la República varias iniciativas de Ley. Por ejemplo, las que hacen referencia al artículo 8, Códigos de conducta para funcionarios públicos, la cual indica que “cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas, o al artículo 9, Contratación pública y gestión de la hacienda pública, a la cual se ajustan las modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado y la introducción del sitio web denominado “Guatecompras”, que permite obtener información sobre las licitaciones públicas.

En su conjunto, la interdependencia actual entre los diferentes Estados que crea la necesidad de formalizar acuerdos y convenciones para regular las relaciones entre ellos, así como la cooperación internacional, han generado una presión permanente en las autoridades guatemaltecas para asumir criterios de eficacia y eficiencia en la gestión pública, que vienen a reforzar la exigencia insatisfecha, en el mismo sentido, que expresa la ciudadanía

2.2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa

2.2.1. Dificultades que afectan al decisor en el diseño presupuestario

2.2.1.1. Derivadas del marco político general

El régimen guatemalteco se caracteriza por ser una democracia representativa presidencialista, en la cual el Poder Ejecutivo asume los mayores niveles de decisión. El Congreso de la República está sostenido por un sistema de partidos tan numerosos como fragmentados, de vida efímera, e integrados por políticos de escasa pero flexible militancia. La ausencia de planteamientos ideológicos o programas que caracteriza a los partidos les resta capacidad de jugar el papel de contrapeso y fiscalizador del ejecutivo o de impulsores de políticas de Estado, utilizando el poder del legislativo para fines particulares, como consolidar alianzas electorales, o cuotas de influencia por lo que su aporte a la institucionalización del sistema democrático es muy limitada.

Esto sucede cuando, precisamente, la mayor debilidad del régimen democrático guatemalteco, por su reciente historia, es el grave déficit de institucionalidad que afecta al conjunto de sus instituciones políticas y privadas. El fin de la guerra, que pudo significar la consolidación del proceso democrático y debió ser el inicio de un ambicioso proyecto político nacional, se ha visto ensombrecido por el reacomodo de los núcleos de poder que tradicionalmente se han beneficiado de la falta de certeza jurídica, la inoperancia del sistema y la discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad.

Esta situación se puso de manifiesto, de manera alarmante, durante el anterior gobierno, que lejos de jugar el papel de facilitador de las relaciones entre los grupos sociales con diferentes intereses, generó un clima de confrontación social, y una nueva desarticulación de las instituciones, libradas al oportunismo y la corrupción más evidente. Sin que las fuerzas políticas y sociales que deberían haber hecho frente a esta situación dieran muestras de su existencia a través de alguna capacidad de acción.

El recambio se produjo mediante el voto de castigo de una ciudadanía apática y desconfiada que si bien aspiraba a salir del clima de violencia social e incertidumbre y

la debacle económica que se venía generando desde el poder, no había encontrado el aliciente necesario para incorporarse a una causa política. De hecho, el triunfador en los comicios era percibido como representante del sector empresarial, pero había demostrado ser un buen administrador durante sus dos períodos como alcalde de la ciudad capital, por lo que obtuvo gran parte de los votos populares.

Ante este panorama, las dificultades para la implementación de políticas públicas por parte del ejecutivo, como decisor del más alto nivel, podrían cifrarse en la ausencia de respaldo orgánico en los partidos políticos representados en el Congreso, la ausencia de credibilidad que generaron las instituciones gubernamentales, y la formación gerencial y autárquica del equipo de gobierno, que limita sus facultades para generar apoyo social organizado a sus políticas. Esta falta de voluntad partidaria es la lentitud con que son tramitadas las leyes que el ejecutivo eleva al congreso, en el cual pueden pasar dos o tres años, o ser definitivamente “engavetadas”.

No obstante, en Política de Defensa, el actual gobierno supo beneficiarse de los avances logrados por la administración anterior, para profundizar cambios en el ejército, que durante 2005 apuntan hacia una reestructuración financiera del mismo y la racionalización del gasto, juntamente con las definiciones de carácter político y estratégico, a tenor de las cuales ya se han producido importantes modificaciones en la TOE. El gobierno de Guatemala coincide en esta temática con el interés demostrado por países amigos en depurar las fuerzas armadas de la región, y convertirlas en instrumentos eficaces y eficientes para enfrentar las amenazas emergentes de manera conjunta donde sea factible.

Junto con el apoyo, e incluso presión internacional, el involucramiento de la institución armada en el proceso de transformación, a través de oficiales con visión de futuro y apertura al diálogo con la sociedad civil, ha servido de soporte al ejecutivo para implementar en el sector defensa, incluso con mayor certeza que en otras áreas, decisiones políticas postergadas por anteriores gobiernos, lo cual definirá una política presupuestaria más coherente, al menos durante el lapso que resta a la presente administración (hasta enero de 2008).

2.2.1.2. Derivadas de la política de defensa

El presupuesto del Ministerio de la Defensa, forma parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y del Sistema Nacional de Cuentas y debe cumplir con las mismas normas que rigen para todas las instituciones del Estado y hacer explícitos, en la exposición de motivos, los objetivos políticos hacia los cuales estarán orientadas las actuaciones militares. Por tratarse de un presupuesto por programas, proyectos y obras es fundamental que todas las políticas formuladas cuenten con programas que permitan desarrollarlas, y se asignen recursos para poder ejecutar los proyectos y obras correspondientes. Si se pierde esta secuencia, el presupuesto será ejecutado sin certeza y dificultará una auditoría social, pues en estos casos quedan muy opacos las razones del gasto, la finalidad del programa o el objetivo que se pretende alcanzar.

Los programas de gasto expresados en partidas presupuestarias deben tener como objetivo responder a un plan definido, diseñado a partir de una política de defensa fundamentada en los objetivos nacionales, los riesgos y amenazas a la seguridad, a

partir de los cuales y en función de los recursos se diseñará una política militar (objetivos sectoriales) para darle estricto cumplimiento.

Guatemala ha carecido, desde la finalización del conflicto armado, de una política de defensa explícita, y por tanto, los objetivos políticos no están claramente definidos, imposibilitando desarrollar una secuencia de planeamiento global y haciendo muy ardua la auditoría social.

La ausencia de una Política de Estado para la Seguridad de la Nación, que permita definir de manera sistémica los roles, responsabilidades y campos de actuación de todos los actores públicos involucrados en la materia, y definir las Políticas Públicas o sectoriales bajo cuyos lineamientos deben regirse, así como las estructuras de responsabilidad, está en la base de las dificultades para el diseño de los presupuestos de defensa.

Esto se ha venido reflejando en la exposición de motivos, que precede a la solicitud de asignaciones anuales y que, si bien se ajustan al mandato constitucional, son difíciles de traducir en programas, objetivos y metas, si no existe el marco político estratégico consolidado y coherente con las realidades de la época y los condicionamientos de Guatemala.

De ahí que los objetivos se definieran o, al menos, formularan en función de las políticas del momento, o del interés del gobierno de turno o el interés institucional, asignándole a las fuerzas armadas funciones y tareas que no eran de su competencia, dando lugar a que el Ejército desplazara parte de sus esfuerzos y recursos a aspectos de desarrollo social, supliendo a las instancias civiles a las cuales corresponden estas acciones por mandato constitucional, como los ministerios de salud, educación, obras públicas o las secretarías presidenciales creadas específicamente para ello. Ante la ausencia de normas, políticas y objetivos claramente definidos, la institución armada se ocupaba en suplir la ineficiencia de los organismos civiles, contribuyendo sin proponérselo a la inestabilidad y debilidad de la institucionalidad democrática o, ante la ausencia de amenazas de orden militar, asumía de nuevo tareas de “asuntos civiles” como una forma de legitimación, al ofrecer servicios, o de control, manteniendo un completo despliegue territorial, lo cual también servía para justificar el gasto.

La coherencia del presupuesto como expresión de política pública no se ha cumplido en el caso de la defensa, precisamente porque el mismo ha sido formulado sin establecer las prioridades en su conjunto y sin responder a una Política de Defensa coherente que permita formular la estrategia global y la Política Militar correspondiente.

2.2.1.3. Derivadas de la directiva militar

La presentación del Proyecto de Presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional corresponde al Ministro, como lo define el artículo 17 de la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala. La elaboración del proyecto y la ejecución del presupuesto aprobado queda a cargo del Departamento de Finanzas del Ejército, que funciona como una dependencia directa del Ministerio, y tiene a su cargo la administración de todos los recursos.

La ejecución y el manejo o custodia de fondos, bienes o valores del ejército que provengan del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación o de cualquier otra naturaleza son fiscalizados por la Auditoría Militar de Cuentas, con rango de Dependencia Auxiliar del Ejército, encuadrada en la estructura del Ministerio de la Defensa Nacional. Realiza las funciones “de revisión, glosa, auditoría e investigación”, con apego a las leyes del país, además de las Circulares y Directivas del Ministerio.

La Auditoría Militar de Cuentas interviene también en todas las actividades militares donde se manejen fondos, como la entrega y recibo de Comandancias, Jefaturas, Direcciones, Secciones de Abastecimiento o sus equivalentes, Secretarías, Contadurías y otras, así como en la creación, supresión, liquidaciones o traslados de Cuerpos y Dependencias Militares. Testifica las bajas de inventarios por destrucción, pérdida, traslado, desuso, venta o permuta, así como califica o dictamina sobre operaciones de trueque, subastas públicas y privadas.

Todo ello bajo la supervisión de la Inspectoría General del Ejército, tanto sobre las condiciones administrativas como operacionales de las unidades militares de la República, con la finalidad de informar al Alto Mando sobre la eficiencia y el estado de apresto.

Esto debiera garantizar una administración eficaz, aunque no necesariamente transparente, por la ausencia de una detallada rendición de cuentas, sin embargo, por la obediencia directa que todos estos cargos deben al Ministro, y por ser éste quien propone los nombramientos, que se materializan en la correspondiente Orden General del Ministerio, no gozan de suficiente autonomía como para poder ejercer su función a cabalidad.

Así, la mayor dificultad que presentan las directivas militares es la falta de independencia de los órganos de fiscalización y control, de tal modo que, desde la formulación del presupuesto hasta los informes finales quedan sujetos a las decisiones del Ministro, generalmente contando con la tolerancia del jefe supremo, el Presidente de la República, protegidos hasta ahora por la interpretación del artículo 30 constitucional, y el secreto de Estado.

2.2.2. Dificultades relacionadas con las etapas del ciclo presupuestario de la defensa

2.2.2.1. Descripción del proceso que se sigue dentro de cada etapa: Formulación; Aprobación; Ejecución; Control interno; Control externo; Control social.

El principal problema afrontado por quienes están involucrados en el ciclo presupuestario de la defensa ha sido, como se ha reiterado en este estudio, la ausencia de una Política de Defensa¹³¹ en la cual se contenga el proyecto a desarrollar por el estamento militar, y que al mismo tiempo permita estructurar la institucionalidad necesaria para un desempeño eficaz, transparente y sujeto a rendición de cuentas.

Esa institucionalidad no se puede alcanzar si en los gobernantes no existe la voluntad política de abordar esa tarea ni la ciudadanía tiene la capacidad de exigirlo. Se

¹³¹ En el artículo 2 del Acuerdo Gubernativo número 240-2004 de fecha 12 de agosto de 2004 el Gobierno de la República de Guatemala crea el Departamento de Política de Defensa. El 14 de octubre de 2004 dio inicio el proceso de discusión de la Política de Defensa como Política Pública, que actualmente se encuentra en su fase de finalización

establece así un clima de falta de certeza jurídica, arbitrariedad y uso ilegítimo de los recursos, que se mantiene en virtud de la falta de controles y la permisividad del Sistema de Justicia que ha omitido el control de algunas dependencias, como el Ministerio de la Defensa Nacional, o las Secretarías presidenciales.

2.2.2.1.1. Planeación y formulación

Desde el momento de la formulación del presupuesto se hacen evidentes dos problemas: en primer lugar, falta de congruencia entre las políticas generales a que se pretende dar cumplimiento y los programas que se diseñan para ello; en segundo lugar, la falta de coherencia entre los montos solicitados y su destino y función.

Esto se hace evidente en un reciente estudio publicado por IEPADES,¹³² en el que se analizan algunas partidas específicas de gastos que usualmente se consideran “fijos” en condiciones constantes, tales como agua, telefonía, alimentación o útiles de oficina, los cuales debieran responder a un modelo, a partir de un monto base, incrementado por variables previsibles como, por ejemplo, tendencias inflacionarias.

El trabajo tomó como base las asignaciones solicitadas entre 2000 y 2005 en los proyectos de presupuesto remitidos al Congreso por el Ministerio de Hacienda cuya Oficina Técnica del Presupuesto debió haber realizado una revisión “técnica” y recomendado los ajustes necesarios. Por su parte el Congreso aprobó cada año el proyecto recibido, sin observaciones de ningún tipo.

En el análisis realizado, se estimaron como constantes el número de dependencias militares y el número de efectivos, desde agosto de 1998, en que se produjo su reducción tras los Acuerdos de Paz, y según lo reportado por el ejército, se mantuvo en 33.000 efectivos hasta mediados del 2004, en que se redujo a 15,500 efectivos. No obstante, los gastos fijos, nunca han guardado una proporción con el personal, además de convertirse en variables de difícil predicción.

Así, durante 2001 el incremento respecto al año precedente en la partida “alimento para personas” fue de 4.99%, quedando por debajo del 5.08% de inflación. En 2002 se redujo en 14.86% que genera un desfase mayor con respecto a la subida de precios del 8.91%. Este año, además, en la justificación de los programas se contemplaba, entre otros objetivos “*Optimizar los componentes nutricionales en la alimentación del personal que conforma las filas de esta institución armada*”.

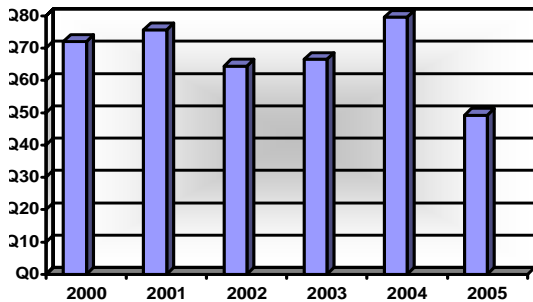
En 2003 el incremento es 3.24% frente al 6.33% de inflación y, en 2004, cuando el ejército se ha reducido a cerca de la mitad de efectivos, crece un 19,60% y los precios el 5,85%, lo cual significa que alimentar a 15,500 tropas es casi un 20% más caro que alimentar a 33,000. En 2005, ya con los 15,500 efectivos mencionados, la reducción de 38.10% parece reflejar más la realidad.

Con referencia a la partida 112, consumo de agua, las variaciones son desproporcionadas con incrementos de 97.99% (en 2002) y hasta del 131,28% (en 2004) y

¹³² Sagone y Trujillo, 2004: 94-98. Los cuadros son tomados de este estudio con la debida autorización. Los datos consignados tienen como fuente común el MFP de la República de Guatemala y el Banco de Guatemala.

reducciones del 51,33% (en 2003, en que se destina una cifra levemente inferior a lo presupuestado en 2000 y 2001). Para el año 2005 y como consecuencia de la reducción de tropa en más de 50% y el cierre de numerosas instalaciones por la supresión de Comandos militares, este rubro sufre una reducción de sólo 23.28% con respecto al desproporcionado año anterior.

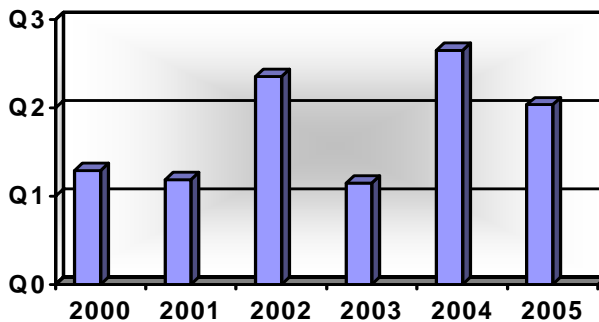
Evolución del concepto "Alimento para Personas"
(en millones de Quetzales)



En el concepto telefonía (partida 113) se observan variaciones de 102.1%, 27,51%, y un máximo de 127,53% en años sucesivos (2002, 2003 y 2004). Estos cambios no soportan un análisis, puesto que cualquier institución consolidada debería contar con una cantidad definida de gasto medio anual en estos rubros y no plantear bruscos cambios, los cuales tienen repercusión en el presupuesto y en la credibilidad del mismo.

los tienen repercusión en el presupuesto y en la credibilidad del mismo.

Evolución del concepto "Agua"
(en millones de Quetzales)



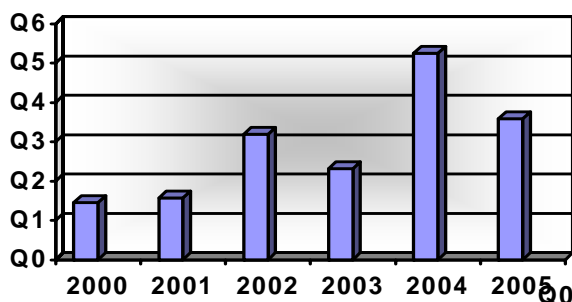
Los útiles de oficina (partida 291) representan, un claro indicador de la forma en la cual se planifica el presupuesto de una institución, sirviendo como indicador de la calidad del sistema. Sin entrar en un análisis de costos, mientras en 2002 se gastan poco más de tres millones de quetzales, al siguiente año la cifra solicitada es de 542 mil 782, lo cual significa una reducción del 84.43%, para recuperarse en el 2004, con un incremento de 242.38% (Q 1,858,400).¹³³

En el apartado "Otros renglones" no se aprecia capacidad para precisar las partidas en las cuales se debieran reflejar gastos de 58 millones de quetzales en el año 2000, 19 millones en 2003 ó, Q 35,980,622 en 2004. Se pone de manifiesto una falta de interés en definir con precisión los rubros de gasto (imperfección del sistema presupuestario) o bien la tendencia a disponer de un monto (significativo con respecto al total) para ser utilizado con absoluta discrecionalidad. En cualquier caso se refleja ausencia de transparencia desde el momento de la formulación.

¹³³ En el proyecto de presupuesto del MDN para 2003 se solicitó en la partida "Útiles de oficina" la cantidad de 542 mil 782 quetzales, pero se ejecutaron 2 millones 243 mil 883 quetzales, es decir una variación de 313,1% superior. ("Envueltos en corrupción. Con partidas secretas y compras anómalas desfalcaron millones". Por: Conié Reynoso. Diario *Prensa Libre*: 7 de julio de 200). Es decir, que la planificación no respondía a las necesidades reales, o que existen gastos que son reportados a partidas de difícil comprobación. Con otro enfoque, la comparación entre montos solicitados y ejecutados, además de poner en entredicho la transparencia presupuestaria del sector defensa, pone de manifiesto la falta de rigor en la planificación.

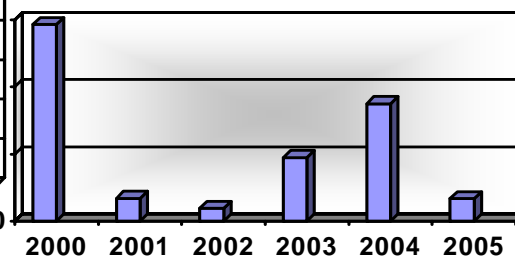
Evolución del concepto "Teléfono"

(en millones de Quetzales)



Evolución del concepto "Resumen de otros renglones"

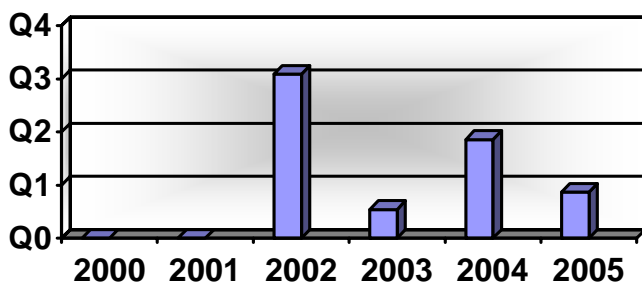
(en millones de Quetzales)



Los destacados "altos y bajos" en las distintas cantidades se puede interpretar como ausencia de planificación, pues no se tienen en cuenta parámetros que deberían considerarse como fijos: gastos de personal, alimentación, electricidad, y demás.

Evolución del concepto "Útiles de oficina"

(en millones de Quetzales)



La falta de coherencia interna en la distribución de los recursos por partidas de acuerdo a modelos verificados, y la desproporción que muestran de uno a otro año, contradiciendo las reglas más elementales de la administración, ponen de manifiesto, en primer lugar, falta de planificación por parte de los responsables de elaborar el proyecto de

presupuesto en las oficinas del Ministerio de la Defensa. Total ausencia de supervisión por parte de la SEGEPLAN y del Ministerio de Finanzas y sus oficinas técnicas, que serían las instancias del ejecutivo involucradas en el proceso de planificación. Es decir, que hasta la fecha el Ministerio de la Defensa ha gozado de total autonomía para elaborar sus propios presupuestos, atendiendo únicamente a los aspectos formales que marca la ley, así como a los trámites necesarios para que su presupuesto sea incorporado en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Desde el lado positivo es justo consignar que en recientes conversaciones con los responsables de las finanzas militares, éstos manifestaron su compromiso de abandonar éstas modalidades y establecer mecanismos de validación en conjunto con sectores académicos y de la sociedad civil. Si ello se cumple, la ejecución presupuestaria de 2005 y los proyectos de presupuesto 2006 y 2007 deberán marcar la diferencia.

2.2.2.1.2. Ejecución

El Ministro de la Defensa Nacional es el responsable final de todo el proceso presupuestario,¹³⁴ contando con el Departamento de Finanzas del Ejército para su ejecución y manejo de recursos, bajo el control de la Auditoría Militar de Cuentas, y la supervisión de la Inspectoría General del Ejército.

Es importante señalar que todas las adquisiciones mencionadas están exceptuadas de cumplir los requisitos previstos por la Ley de Contrataciones del Estado,¹³⁵ por lo que el Ministro de la Defensa Nacional tiene plena libertad para ejecutar los fondos destinados a ese fin, y ni el Congreso de la República, ni las instituciones de control fiscal, ni, por consiguiente, la sociedad civil puedan ejercer ningún tipo de fiscalización, puesto que así lo prevé la Ley de Contrataciones del Estado, en la cual las anteriores prerrogativas se complementan:

De esta cuenta, el Ministro tiene a su cargo las siguientes funciones administrativas:¹³⁶

2) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias del Ministerio; así como en lo relacionado con la organización y dirección del Ejército en sus aspectos técnico y administrativo.

4) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con el Ministerio de la Defensa Nacional.

6) Disponer la adquisición, producción, conservación y mejoramiento del armamento, equipo, municiones, semovientes, vestuario y demás implementos de combate.

7) Velar por la adquisición, conservación y recuperación de los bienes, derechos y acciones asignados al Ministerio de la Defensa Nacional.

8) Disponer la adquisición, construcción, mantenimiento y acondicionamiento de edificios, fortificaciones, aeródromos, facilidades navales y demás instalaciones militares.

9) Reglamentar y supervisar la producción, importación, exportación, consumo, almacenamiento, traslado, préstamo, transformación, transporte, uso, enajenación, adquisición, tenencia, conservación y portación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, materiales inflamables y similares.

Estas funciones, con la especificidad del caso, son asumidas por los demás ministros por responsabilidad jerárquica, debiendo dar cuenta de lo actuado al Presidente del ejecutivo, de cuyo gabinete forman parte, y a través de éste al Congreso. Sujetos siempre a la fiscalización de los órganos de control del Estado, a excepción del Ministerio de la Defensa, por tratarse de adquisiciones para realizar actividades de su estricta competencia, según la Ley de Contrataciones del Estado, que en su artículo 44 de prevé diferentes casos de excepción:

¹³⁴ Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala. artículo 17.

¹³⁵

¹³⁶ Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala. artículo 17.

1. No será obligatoria la licitación ni la cotización en las contrataciones en las dependencias y entidades públicas, conforme el procedimiento que se establezca en el reglamento de esta ley y en los casos siguientes:

1.1 La adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros para salvaguardar las fronteras, puentes, los recursos naturales sujetos a régimen internacional o la integridad territorial de Guatemala.

1.6 La compra de armamento, municiones, equipo, materiales de construcción, aeronaves, barcos y demás vehículos, combustibles, lubricantes, víveres y la contratación de servicios o suministros que se hagan para el Ejército de Guatemala y sus instituciones, a través del Ministerio de la Defensa Nacional, en lo necesario para el cumplimiento de sus fines.

Este artículo incluye otros incisos sobre situaciones en que ha participado el ejército, ya sea por ser declaradas de emergencia nacional o por hacer referencia a la Ley de Orden Público,¹³⁷ tales como “compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios indispensables para solucionar situaciones derivadas de los estados de excepción declarados conforme la Ley Constitucional de Orden Público que hayan ocasionado la suspensión de servicios públicos o que sea inminente tal suspensión”, y la compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que sean necesarios y urgentes para resolver situaciones de interés nacional o beneficio social, siempre que ello se declare así, mediante acuerdo, tomado por el respectivo presidente de cada uno de los organismos del Estado “(a quien corresponda la compra).

Esta normativa fue ampliamente utilizada durante el conflicto bélico, durante el cual adquirió mayor vigencia la Ley de Orden Público, tanto para la compra de armamentos como para otros fines no declarados, y se puede reactivar cada vez que un desastre natural afecta al país. Por lo cual, la ejecución presupuestaria dentro del ejército ha gozado de cierta flexibilidad, ajena al sistema de planes, programas, proyectos y obras que debiera regir todo el presupuesto del Estado.

Otra forma de flexibilizar los presupuestos de los diferentes ministerios y dependencias durante la etapa de ejecución consiste en las solicitudes de ampliación presupuestaria (AP) lo cual implica seguir una serie de procedimientos administrativos, el análisis de la necesidad real, motivos de la misma, repercusión en las entidades afectadas en sus presupuestos para poder llevar a cabo la ampliación, para llegar a la discusión parlamentaria donde se evaluará, junto con los elementos anteriores y el fundamento legal, el impacto social.

En el cuadro “Presupuesto solicitado, aprobado y ejecutado, 2002 - 2005” se pone de manifiesto la cuantía de esas transferencias durante la administración que concluyó en enero de 2004, año éste último en que el porcentaje de incremento es mínimo, frente al 2001 en que casi se duplica el monto aprobado.

Presupuesto solicitado, aprobado y ejecutado por el Ministerio de la Defensa Nacional, 2000–2005. (en Quetzales)					
Año	Solicitado	Aprobado	Ejecutado	Diferencia	Porcentaje
2000	923,230,943	906,601,217	1.225,400,000	318,798,783	+ 135,17
2001	836,994,298	836,994,298	1.546,300,000	709,305,702	+ 185,87
2002	1.000,000,000	1.000,000,000	1.238,700,000	238,700,000	+ 123,88

¹³⁷ Ley de Contrataciones del Estado. Título III. Régimen y cotización pública. Capítulo III, artículo 44.

Presupuesto solicitado, aprobado y ejecutado por el Ministerio de la Defensa Nacional, 2000–2005. (en Quetzales)					
Año	Solicitado	Aprobado	Ejecutado	Diferencia	Porcentaje
2003	950,000,000	950,000,000	1.419,600,000	469,600,000	+ 149,44
2004	1,262,791,920	880,000,000	913,000,000	33,000,000	+ 3.61
2005	768,050,910	768,100,000	En proceso		

Fuente: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas.htm>

Es de señalar que el Ministerio de la Defensa Nacional es el de mayor eficiencia presupuestaria, siendo el único que ejecuta el cien por ciento (y con creces). Por esta misma razón, también es objeto de mayor número de transferencias a lo largo del año.

2.2.2.1.3. Fiscalización y control

La falta de un registro completo y detallado de activos del Ejército de Guatemala al que pueda tener acceso la sociedad civil dificulta la auditoría social e, incluso, la fiscalización ordinaria del Estado, pues impide verificar las compras de equipo o armamento y , las cuales pueden aparecer como rubro global en las ejecuciones presupuestarias.

Aprovechando la excepción que para el caso de “asunto de seguridad nacional” hace el mismo artículo constitucional que garantiza el “carácter público” de los actos administrativos (art. 30), el presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional se ha utilizado como vehículo para gastos no sujetos a fiscalización, por estar protegidos por el secreto de Estado gracias a la interpretación extensiva de la ley.

En estas actuaciones, de las que no se rinden cuentas, participan como actores principales, en primer lugar, el jefe de ejecutivo, quien debe pedir la autorización de transferencias al Congreso, fundamentar la solicitud con base en el informe del ministro de la cartera solicitante, Defensa, e indicar las partidas disponibles, lo cual es certificado y tramitado en el Congreso por la autoridad máxima en materia presupuestaria, el Ministro de Finanzas Públicas. Posteriormente, la cámara tiene potestad para aprobar o improbar, siendo muy escasos los votos negativos. Este tipo de gestión permite realizar transferencias sin la mínima transparencia y presenta una forma de planeamiento presupuestario sujeta a dudas y especulaciones.¹³⁸

Una dependencia que ha sido objeto de transferencias millonarias ha sido el Estado Mayor Presidencial, EMP, unidad militar al servicio de la Presidencia de la República, cuya misión era garantizar la seguridad del mandatario y su familia, al igual que del Vicepresidente. El EMP fue disuelto a fines de 2003 y sustituido por la Secretaría de

¹³⁸ El fiscal anticorrupción, Calvin Galindo, del Ministerio Público, o fiscalía general de la Nación, declaró públicamente que solicitaría una orden judicial que obligue al Ministerio de la Defensa a abrir sus archivos de “seguridad nacional”, para revisar la documentación contable de ese Ministerio y establecer el paradero y sustento legal de 906 millones de quetzales (Q 7.8 por dólar) que se destinaron a esa cartera durante el gobierno anterior en concepto de transferencias efectuadas en 2001, 2002 y 2003, por medio de 16 acuerdos gubernativos firmados por el entonces presidente Alfonso Portillo. La Contraloría General de Cuentas señaló que no existen documentos que sustenten el uso de esa suma. Entre las anomalías que la Contraloría halló, está el uso de simples fotocopias de facturas del 2001 para respaldar transacciones de los años 2002 y 2003. Además, en este último año se incluyeron como “secreto militar, por seguridad nacional” gastos en energía eléctrica, agua, alimentación para personas y animales, productos agroforestales, útiles de oficina y papel higiénico. (Diario *Prensa Libre*, 20 de agosto de 2004)

Asuntos Administrativos y de Seguridad, SAAS, entidad civil bajo la dirección de Presidente de la República y con responsabilidades administrativas y de seguridad.¹³⁹

Durante su existencia, el EMP fue utilizado como “caja chica” de la Presidencia, debido a la ausencia de fiscalización del gasto militar. En el cuadro “Asignaciones para el EMP” se observan los montos asignados por el Congreso, el gasto final realizado y la relación porcentual. Incluso el último año del gobierno saliente, y último de funcionamiento del EMP, en que la asignación es un 78.19 % mayor que en 2002, el gasto tiene un incremento de 33.83%. Esto se suma al entredicho en que queda el proceso de ejecución del presupuesto militar.

Asignaciones para el EMP en quetzales			
Año	Asignado	Gastado	%
2000	39,110,000.00	114,800,000.00	293.53
2001	69,800,000.00	143,150,000.00	205.08
2002	58,700,000.00	130,760,000.00	222.76
2003	104,600,000.00	139,990,000.00	133.83

Fuente: Declaraciones de la Diputada N. Montenegro de la Alianza Nueva Nación a Prensa Libre, 24 de agosto de 2004.

La desmovilización del EMP se basa en el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil, por su doble función, de brindar seguridad presidencial y albergar archivos secretos, aparatos de inteligencia y de persecución social en la época del conflicto. En su primera verificación en 1998 MINUGUA constata que el EMP tenía 796 efectivos,¹⁴⁰ no obstante la información proporcionada por el Ministerio de la Defensa, señala un total de 842 miembros desmovilizados, aunque en su informe la cifra total no coincide con la sumatoria de las tres fases. El financiamiento para la desmovilización de diciembre de 2002 fue realizado con aportes de la Comunidad Internacional por Q 11,405,790.00 y del Gobierno de Guatemala por Q 290,104.00.

Desmovilización del EMP y costo para el Estado		
Fecha de desmovilización	Número de personal	Costo de indemnización
diciembre 2002	180	Q 11,695,894.00
abril 2003	107	Q 12,021,141.00
octubre 2003	564	Q 43,814,045.00
Totales	842 (sic)	Q 67,531,080.00

Fuente: Elaborado con base en cuadros de MINUGUA 2004a, que cita: Ministerio de la Defensa Nacional (Memorando N°.007/EMMDN/RMMM/as del 8 de diciembre de 2003). La cifra total no coincide con la las cifras parciales

¹³⁹ Mediante el Decreto 50-2003 el Congreso de la República creó la SAAS y disolvió el EMP, ley vigente desde el 29 de octubre de 2003.

¹⁴⁰ **Acta de verificación del compromiso 63b del AFPC con relación a la reducción del Ejército**, firmada por representantes del Ejército y los verificadores de MINUGUA el 25 de junio de 1998: “...verificación de la Tabla de Organización y Equipo del Estado Mayor Presidencial sobre la reducción del Ejército...Primero: Comprobación de los Efectivos a fin de constatar las posibles variaciones tomando como referencia la TOE aportada por el equipo de acompañamiento del EMDN del Ejército y de la Unidad Verificada, constatándose setecientos sesenta y cinco (765) efectivos disponibles y treinta y uno (31) vacantes para un total de setecientos noventa y seis (796) efectivos”. (subrayado nuestro). (MINUGUA 2004a: 11 nota 24)

El personal desmovilizado recibió bonificaciones por los servicios prestados. y además, el personal que se acogió a los beneficios jubilatorios también percibió las prestaciones establecidas por ley, no obstante, la mayoría del personal desmovilizado continuó trabajando en otras dependencias estatales (MINUGUA 2004a: 12).

2.2.2.2. Actor principal

Según la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, la autoridad máxima es el Ministerio de Finanzas Públicas, el cual eleva a la Presidencia de la República el proyecto anual quien, tras ser aprobado en Consejo de Ministros, este proyecto, lo remite a la Presidencia del Congreso.

Como ya se ha señalado, dentro de la Institución Militar, el actor principal en todo el proceso presupuestario militar es el Ministro de la Defensa Nacional apoyado para su ejecución y el manejo de los recursos por el Departamento de Finanzas del Ejército, bajo el control de la Auditoría Militar de Cuentas, y la supervisión de la Inspectoría General del Ejército.

En la página Web de su dependencia, al definir su misión, el Departamento de Finanzas del Ejército, se define como “el encargado de la elaboración y manejo del presupuesto financiero que el Estado asigna al Ministerio de la Defensa Nacional para el funcionamiento del Ejército”.¹⁴¹ Y al mismo tiempo expone su fundamentación en los principios de efectividad y equidad, el primero con la finalidad de “que los recursos sean optimizados obteniendo el máximo rendimiento” y la equidad satisfaciendo “las necesidades de las Fuerzas de Aire, Mar y Tierra que conforman el Ejército de Guatemala”.

También dentro del ordenamiento castrense, como ente contralor del Ejército funciona la Auditoría Militar de Cuentas que mantiene los controles internos, procedimientos y lineamientos en los diferentes comandos y dependencias militares de la república, a través de la Unidad de Auditoría Interna (UDAI), correspondiente a cada dependencia.

Y, como supervisor del funcionamiento del sistema militar y en particular del estado de apresto, el Inspector General de Ejército, que en el organigrama de la institución tiene comunicación con el nivel del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

2.2.2.3. Actores necesariamente involucrados

En el nivel del Poder ejecutivo se involucra a las dependencias del Ministerio de Finanzas Públicas, en particular la Dirección Técnica del Presupuesto que, en general, coordina y asiste a las instituciones en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto y realiza la integración final del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Entre sus actividades se encuentra la impartición de cursos y seminarios sobre las normas y técnicas presupuestarias, en los cuales ha participado personal militar.

¹⁴¹ www.mindef.gob.gt

El Departamento de Finanzas del Ejército que actúa como las Unidades de Administración Financiera de las demás Unidades Ejecutoras, en cuanto a la elaboración de los anteproyectos de presupuestos y la administración de los recursos.

Por ley, debiera estar involucrada la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, en su carácter de coordinadora del proceso de programación de la inversión pública, dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública, aunque, según la información recabada, el ejército no está integrado al sistema.

La Dirección Técnica del Presupuesto y Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas evalúan cada cuatro meses la ejecución presupuestaria de todas las Unidades Ejecutoras, elaboran el informe respectivo y propuestas correctivas, si fuere el caso. Como se señaló arriba (2.1.4.2.), esta evaluación se realiza con la información suministrada por el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, que se elabora con base en los informes de las Unidades Ejecutoras, sin una efectiva verificación de campo. Hasta la fecha no se ha hecho público ningún informe del SIAF relativo a las ejecuciones del Presupuesto del Ministerio de la Defensa.

Tampoco se conocen los informes sobre de fiscalización de la ejecución del presupuesto de defensa que debiera realizar la Contraloría General de Cuentas de la Nación dos meses después de la rendición de cuentas anual.

2.2.2.4. Principales dificultades que tiene el actor principal y los actores asociados dentro de cada etapa

A lo largo del trabajo se han expuesto diferentes dificultades con que tropiezan los principales actores que participan en el proceso presupuestario. En primer lugar se encuentran la falta de estructuración política del Estado guatemalteco y de consolidación de la democracia, más allá del cumplimiento de las formalidades electorales y la participación partidaria.

Sin negar la afirmación de Huntington, sino, tal vez, reafirmando, en cuanto a que “la corrupción, la ineficiencia, la incompetencia y el predominio de determinados intereses autoritarios están más relacionados con el conjunto de la sociedad que con su forma de gobierno” (Huntington, 1994: 38), la experiencia de Guatemala pone de manifiesto que esas características que prevalecieron en la etapa anterior, dificultan los esfuerzos actuales de sectores organizados de la sociedad por establecer un régimen democrático, que tenga como uno de sus componentes esenciales la libertad de las personas.

El tránsito del autoritarismo a la democracia se ve socavado por la ausencia de institucionalidad política, en los niveles estatales, partidarios y consiguientemente ciudadanos, y cierta carencia de cultura política, que dificulta el impulso de políticas públicas consensuadas a través de la participación en sus diferentes etapas. A lo cual se oponen también fuertes intereses que se han sostenido sobre sistemas autoritarios de gobierno, vinculados incluso a intereses internacionales, que presentan toda clase de resistencia a los cambios en profundidad que exige la instauración de un sistema democrático.

Por su parte, la identificación simplista de la democracia con el neoliberalismo, hace que los sectores dirigentes en el ámbito empresarial y de la producción estén

dispuestos a abordar las reformas estructurales que ayudarían a dotar de base económica a la democracia política.

Todo ello hace que, en la práctica, no exista un proyecto de Nación, que marquen las estrategias para alcanzar los objetivos nacionales. Y, al mismo tiempo permitan identificar las metas sectoriales que requieren concentración de la inversión del Estado, y eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión.

Capítulo 3

3.1. Papel del poder ejecutivo en todas las etapas del presupuesto de defensa

El Presupuesto de Defensa engloba los recursos asignados al Ministerio de la Defensa Nacional y al Ejército de Guatemala, que de acuerdo a la legislación presentada más arriba forman un todo orgánico, siendo el Presidente de la República su Comandante General que dicta las órdenes a través del Ministro, el cual, por ley, debe ser el militar de más alto rango.

Dicho presupuesto forma parte Sistema de Presupuesto Nacional, por lo cual se elabora de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto, emitida en cumplimiento del artículo 238 de la Constitución Política de la República, y que rige para todas las dependencias del Estado, y de la misma manera, constituye la base de sustentación de todas las actuaciones de los responsables de la administración de los recursos asignados a la defensa de la Nación, y de la de las políticas públicas sectoriales concretadas en programas, proyectos y obras, en la planificación y en los procesos financieros, relacionados con la defensa.

Al Poder Ejecutivo le corresponde actuar en todas las etapas del proceso presupuestario de la defensa, a través del Ministerio de la Defensa, y de todas las dependencias vinculadas a las diferentes etapas presupuestarias, bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas.

El Ministerio de la Defensa, como parte del Poder Ejecutivo, en principio, asume las políticas trazadas por éste, y propone, de manera cuantificada, los programas, proyectos y acciones u obras que deberá realizar para concretar tales políticas, dentro de los límites de gasto o “techos” fijados por el Ministerio de Finanzas públicas para todas las dependencias.

Así, la Dirección General del Presupuesto del Ministerio, con asesoría de la Dirección Técnica del Presupuesto, y de acuerdo al manual respectivo, elabora un anteproyecto de presupuesto y solicitud de asignaciones que remite al Ministerio de Hacienda.

En otros casos, es necesario el dictamen de SEGEPLAN, sobre la idoneidad de los proyectos según la matriz de prioridades elaborada para dar cumplimiento a las políticas gubernamentales de inversión pública. En éste, SEGEPLAN se limita a dictaminar sobre los programas de cooperación internacional que pudieran existir y en que estuviera involucrado el Ministerio de la Defensa Nacional, de cuyos proyectos la Secretaría es contraparte en representación del Estado. Hasta la fecha, ninguna dependencia del área fiscal o de planificación ha modificado los proyectos presupuestarios presentados por el Ministerio de la Defensa.

En las etapas de fiscalización puede afirmarse que ha existido el mismo grado de autonomía, y la consiguiente impunidad. Ello queda puesto en evidencia en los informes de la Contraloría General de Cuentas de la Nación. En el que lleva por título “Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Período Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2003”, publicado en dos tomos por el Ministerio de Finanzas Públicas en mayo de 2004,¹⁴² dedica el primero a las generalidades de una auditoría, el balance general, liquidaciones y “hallazgos de control interno”

¹⁴² El correspondiente al ejercicio 2004 ya fue presentado al Congreso y está próxima su publicación.

y el segundo tomo al informe de “hallazgos de cumplimiento”, recomendaciones y responsabilidades. En la sección de “hallazgos” de ambos tipos, aunque se hace relación pormenorizada de cada uno de los Ministerios, Secretarías de la Presidencia y otras dependencias del Ejecutivo, no existe ninguna referencia al Ministerio de la Defensa o al Ejército de Guatemala, que únicamente se menciona en la ejecución global del presupuesto de egresos por entidad y programa.

Es posible, sin embargo, que en el informe al año 2004 se modifique esta situación, a tenor de los cambios introducidos por las nuevas autoridades civiles y militares.

3.2. Papel del poder legislativo (Congreso Nacional) en las etapas del presupuesto de defensa

Es facultad del Organismo Legislativo la aprobación de la iniciativa de Ley del Presupuesto, correspondiente a cada año, así como el control de los presupuestos del sector público, con base en los informes presentados por el Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas, cada cuatro meses y también le corresponde aprobar los informes anuales de la fiscalización ejercida por la Contraloría General de Cuentas de la Nación o por la Superintendencia de Bancos, según el caso. Además, cualquier Bloque Legislativo, puede pedir que se le informe mensualmente sobre las ejecuciones presupuestarias que juzgue oportunas. El Congreso puede fiscalizar permanentemente las actuaciones de todos los funcionarios y ejercer el derecho de convocar a los funcionarios mediante citación, interpelación y antejuicio.

También es obligación del Congreso conocer y aprobar los Estados financieros del Estado y publicarlos en síntesis en el Diario de Centroamérica (diario oficial). O en el caso de no aprobarlos pedir informes o explicaciones o la actuación del Ministerio Público para que forme la causa penal que proceda.

De las Comisiones en que se organiza el Congreso para realizar sus funciones, son la de Finanzas y la de la Defensa las que conocen los aspectos concernientes al presupuesto militar, aunque el dictamen sobre el la ley de presupuesto es elaborad y votado en la Comisión de Finanzas. En esta Comisión se analizan las cifras globales y se cotejan con los toques o techos estimados como convenientes por el Ministerio de Finanzas, sin analizar las políticas a que se debe dar cumplimiento, y en ningún caso los programas. Aunque sí prestan especial interés al programa de inversiones públicas, con el objeto de obtener una cuota aceptable para su jurisdicción.

La “exposición de motivos” que precede al proyecto de presupuesto de cada Ministerio o entidad, en el que se exponen las políticas a que se pretende dar cumplimiento, no es tomada en cuenta en las discusiones, según lo manifiestan los propios diputados. A ello se suma el carácter proporcional con respecto al número de diputados por partido con representación, y la duración anual de las comisiones y subcomisiones específicas, o rotación de comisiones que se hace para satisfacer intereses políticos o de otro orden.

Sin analizar los conocimientos de diferente tipo que puedan aportar los diputados a la vida parlamentaria, es un hecho que su inclusión en las diferentes comisiones nada tiene que ver con su dominio del tema, y, como señalaba el anterior presidente

de la Comisión de Defensa, “el trabajo de las Comisiones con un solo año de trabajo, no es suficiente para realizar una labor”.¹⁴³

Por otra parte, señaló el diputado Paniagua que se dificulta el tratamiento de los temas de defensa por el desconocimiento que de ellos tienen los civiles, salvo algunas excepciones, como dos colegas que menciona y que trabajan en la subcomisión que estudia el anteproyecto de Ley Constitutiva del Ejército, a lo que se une la falta de interlocución con las fuerzas armadas, pues “ha existido o se ha registrado a lo largo del tiempo (corto plazo) enfrentamiento entre la Comisión de Defensa y el Ministerio de la Defensa. Aunque la actual Comisión ha superado este obstáculo, y ha logrado una relación satisfactoria, incluso, la segunda reunión de la Comisión se realizó en las oficinas del Ministerio”

Con respecto al presupuesto el diputado afirmó que “No hay mucho acceso, sin embargo se ha planteado al Ministerio de la Defensa la cuestión de como se va a emplear el presupuesto, existe inquietud por parte de la Comisión en saber, como se va a emplear el presupuesto”. Sin embargo agregó: “Nunca ha habido voluntad para fiscalizar/transparentar el presupuesto de defensa”. Y aseguró que la Comisión que presidió hasta el 14 de enero del 2004 se asignó la tarea o función de fiscalizar el presupuesto de Defensa, pues es un ejército muy grande, con pocos recursos y no tiene poder de disuasión.

Por otra parte la comisión pretende “la modernización de los programas de estudios –y afirmó– no existe modernización del Ejército, pues terminada la guerra no se ha superado la confrontación (social)”.

En cuanto a las posibilidades de actuación futura, expresa el sentimiento de pérdida de lo que se habría logrado en el período de un año, y las complicaciones futuras, pues “en cuanto se forma la comisión, prevalecen los intereses del partido antes que los de la comisión”, y por consiguiente no se da seguimiento a la agenda avanzada.

Lo expuesto por el diputado Paniagua coincide con la percepción de la mayor parte de miembros del Congreso, a excepción de un pequeño grupo de políticos con experiencia, en cuanto a la falta de eficacia de la gestión parlamentaria, sobre todo en asuntos de seguridad y defensa sobre los cuales se manejan conceptos tradicionales y los consideran temas para especialistas, por lo cual el papel que juega el Congreso en la función de ejercer controles y contrapesos en las políticas y presupuestos de defensa es limitado.

3.3. Papel de la sociedad organizada en el control externo del presupuesto de defensa

Hasta fecha reciente, ni el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ni los presupuestos específicos de las instituciones, han estado respaldados por una política clara y manifiesta en donde la asignación de recursos refleje, por una parte, una estrategia que integre los aspectos prioritarios de las acciones impulsadas por la sociedad y contenidas en el Pacto Fiscal, y por otra, transparencia para fomentar la confianza de los contribuyentes, ni un conjunto de acciones para lograr el incremento

¹⁴³ Entrevista Señor Diputado Armando Paniagua. Diputado al Congreso por el período 2004-2008. Presidente de la Comisión de Defensa durante 2004.

de los ingresos tributarios con base en una reforma fiscal o para contrarrestar el contrabando y la defraudación.

Tampoco se conocen, por parte de la sociedad los resultados efectivos de los planes y programas mediante los cuales se pretende realizar las políticas públicas, ni los objetivos y metas que se pretenden alcanzar, lo que permitiría saber si una buena gestión en el aspecto administrativo está resultando también una buena gestión en el aspecto político. Los esfuerzos que se estén realizando en este sentido no son percibidos por la sociedad de una manera clara y sistematizada, lo cual permitiría a los diferentes actores sociales proponer elementos para mejorar la gestión, así como incidir en la formulación de las políticas.

El conocimiento público de políticas como el Programa de Reactivación Económica y Social 2004-2005, es muy escaso, como tampoco se conocen las inversiones que se realizan en los programas específicos en que se divide, como “Guate Solidaria”, que contó con una asignación de 6,274 millones 963,068 quetzales y con 7,304 millones 161,973 quetzales en 2005 (frente a 768 millones destinados al gasto militar) y “Guate Crece” con poco más de dos mil millones de quetzales cada año. Tampoco se conocen los mecanismos que permitieron elaborar estos programas, ni los resultados que hayan sido alcanzados.

Ello se debe, descontando la escasa capacidad de comunicación del gobierno central, a la falta de espacios de participación con que cuenta la sociedad civil para incidir en la formulación del presupuesto o para monitorear el gasto público, específicamente en el gasto referido al Ministerio de la Defensa Nacional. La única vía de participación directa prevista por la legislación es a través de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, pero que dado el enfoque de la defensa en el momento actual no implica despliegue territorial permanente, los Consejos de Desarrollo poco pueden hacer en este tema, y, a lo sumo, podrían hacer planteamientos para el caso de la inversión referida al Ministerio de Gobernación, a cargo de la seguridad ciudadana, así como en obra pública.

Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

No obstante, como se señala más arriba, la estructura piramidal del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a partir de los Consejos Comunitarios en la base, para llegar al Consejo Nacional, permite la comunicación en ambos sentidos, y la participación en todos los niveles, a todos los cuales se les asignan funciones en el diseño de las políticas públicas y en la auditoría social.

Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, que se reproducen en cada nivel con alcance territorial y que hacen relación a la propuesta de políticas públicas o auditoría social, son:

- a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.
- b) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.¹⁴⁴

¹⁴⁴ En el otros artículos de la Ley se hace extensivo a los niveles regional, departamental, municipal o comunitario.

c) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.

d) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

e) Proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo.

f) Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.

g) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo

h) Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la Nación.¹⁴⁵

En la actualidad se desarrollan programas tripartitos, Estado, Cooperación internacional y ONG para operativizar los CDUR y suministrar la inducción necesaria sobre los mecanismos de funcionamiento y participación a la población, con lo que puede estar construyéndose un nuevo modelo de articulación del tejido social.

Iniciativa de ley

La otra vía de participación de la sociedad que ofrece el sistema es a través de la mediación de las Instituciones, como la Universidad de San Carlos, la Procuraduría de Derechos Humanos o los partidos políticos con representación en el Congreso, los cuales gozan de iniciativa de ley, y pueden proponer la adopción de normas o resoluciones que de alguna manera afecten o condicionen las asignaciones presupuestarias. La dificultad estriba en desarrollar las capacidades, materiales y humanas para desarrollar la incidencia necesaria para lograr los consensos en este sentido.

Otra alternativa es la acción negativa, consistente en la presentación de recurso de inconstitucionalidad, ante el tribunal de la materia, sobre la Ley del Presupuesto o alguno de sus enunciados. Lo cual podría ser plausible en algún caso en que se cuenten con suficientes bases legales.

¹⁴⁵ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Artículo 6.

El principal obstáculo es la falta de información a la población en su conjunto. A pesar de que en el Sistema de Administración Financiera y Control SIAF-SAG,¹⁴⁶ se publican las ejecuciones presupuestarias de los Ministerios de Estado, la mayoría de la población no tiene acceso a información presentada por medios electrónicos, ni cuenta con herramientas de análisis para realizar algún tipo de auditoría a partir de datos publicados que por lo general corresponden a los grandes totales de las instituciones y no se publican los gastos de una forma contextualizada, con detalle y asequible, sino bajo los tecnicismos que tienden a ocultar los manejos reales.

Si bien la ciudadanía tiene derecho a exigir a sus gobernantes la “rendición de cuentas” y a fiscalizar sus actuaciones, y la ley prevé que los funcionarios que niegan el acceso a la información sobre presupuestos y su ejecución, o sobre actos de la administración pública, incurren en responsabilidad penal, tampoco cuenta con la base e instrumentos metodológicos para ello.

No obstante, se están desarrollando iniciativas por parte de Institutos y Centros de Investigación y Organizaciones No Gubernamentales para dar seguimiento y auditar desde la sociedad civil los presupuestos públicos en general y de políticas sociales, y de manera muy limitada en el caso de sector seguridad, que incluye defensa. Esto se podría considerar una base necesaria para incidir en el diseño de políticas, la asignación de recursos y el control de la gestión pública, así como para incentivar a sectores más amplios de la población en procesos específicos de control y lucha por la transparencia. El plan nacional de ética que se impulsó frente a la pasada administración, es un ejemplo.

Plan Nacional de Ética

La sociedad civil organizada, recoge el sentimiento de la población frente a la impunidad con que se incurre en actos de corrupción y todo tipo de delitos en la gestión pública, al ser menos evidentes los que se realizan en la esfera privada, aunque también afecten a los intereses sociales. Reflejo de ello es la propuesta que en 1999, para un período de cinco años, hizo el Proyecto Responsabilidad Anti-Corrupción en las Américas¹⁴⁷ que al proponer acciones concretas dirigidas hacia los puntos álgidos de las auditorías pública y social, pone de manifiesto también las dificultades que enfrenta la sociedad organizada para incidir en las diferentes etapas del proceso presupuestario.

El Proyecto Responsabilidad Anti-Corrupción impulsó el Plan Nacional de Ética, República de Guatemala, el cual, apoyándose en los conceptos de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y a partir de la definición de la corrupción como “la epidemia de fin de siglo” y “un sistema de comportamiento en que participan actores del sector privado y público, para lograr que quienes tienen capacidad de decisión realicen actos ilegítimos que violan valores éticos, a fin de obtener beneficios particulares en perjuicio del bien común”.

Para derrotarla proponía la promoción de una nueva ética, y una lucha que no sea sólo punitiva; sino preventiva y de promoción de la práctica de valores. Mediante el impulso de “una estrategia nacional” que combine el consenso en torno a un plan nacional de ética, con participación amplia del Estado y de la sociedad; y el estableci-

¹⁴⁶ En la bibliografía se listan sitios en internet que presentan información acerca del presupuesto de la República de Guatemala.

¹⁴⁷ Proyecto Responsabilidad Anti-Corrupción en las Américas. [Http://www.respondanet.com](http://www.respondanet.com)

miento de compromisos de las instituciones públicas y privadas, para convertirlas en "islas de probidad y eficiencia".

En su diagnóstico señalaba como situaciones que favorecen la corrupción y la impunidad, los rezagos autoritarios y de las debilidades que presenta la institucionalidad democrática. La discrecionalidad del poder como resultado del fortalecimiento de un régimen político presidencialista y de partidos, sin contar con la suficiente capacidad de control institucional y social. Falta de educación y de divulgación de normas para el control de la administración pública, que se manifiesta en inconsistencias organizacionales, desconocimiento e incumplimiento de leyes, normas, sistemas, procedimientos y rendición de cuentas, lo que dificulta cumplir con responsabilidad y eficiencia las funciones individuales e institucionales. Y proponía la creación de una institución ejecutora autónoma, o Consejo Nacional de Ética, integrado por representantes de la sociedad civil, de la Contraloría General de Cuentas y demás organismos de control.

Su visión consiste fundamentalmente en convertir la lucha contra la corrupción, la promoción y práctica de valores y la cultura de integridad y transparencia en política pública, para lo cual deberían intervenir el Estado y la sociedad en los momentos y puntos de decisión. Para lograrlo sería necesario fortalecer la voluntad política institucional, construir la alianza estratégica entre los organismos de control y los diversos sectores de la sociedad guatemalteca, facilitar el diálogo intercultural, impulsar la educación ética y propiciar la cooperación y la coordinación internacional para enfrentar la corrupción y la impunidad.

Centros de Investigación y Organizaciones No Gubernamentales

En otro orden, OSC guatemalteca, que vienen trabajando el análisis de los presupuestos públicos en general y los procesos macroeconómicos son el Centro de Investigaciones y Estudios Nacionales, CIEN,¹⁴⁸ con la aspiración de "realizar análisis e investigaciones que contribuyan a poner en práctica soluciones de mercado para promover el desarrollo económico y social de los guatemaltecos", así, uno de los medios que propone, y considera indispensable es "que exista un análisis adecuado del presupuesto en sus distintas etapas, tanto para ver si el Gobierno cumple realmente con aquello que la sociedad le delega, como para examinar si lo hace con eficiencia, esto es, al menor costo posible", para contribuir a ello, el CIEN ha publicado una "Guía de Aspectos Presupuestarios y Fiscales", con la finalidad de "proporcionarle a las organizaciones civiles, educativas, académicas, estudiantes y al público en general un instrumento práctico que les permita conocer los aspectos económicos más importantes del presupuesto del Gobierno. Y, adicionalmente, que pueda proporcionarles ciertas herramientas conceptuales para su análisis".

En el momento actual, la Coordinadora de ONG y cooperativas, CONGCOOP, desarrolla un proyecto de seguimiento del gasto social a través de los presupuestos sectoriales, divulgando los resultados entre las organizaciones sociales.

Un monitoreo permanente sobre la acción gubernamental es el realizado por Acción Ciudadana, capítulo local de Transparencia Internacional, que se plantea como objetivo estratégico "Promover el ejercicio de la cultura democrática a través de la participación ciudadana, la transparencia y el dialogo intersectorial" a través del fortalecimiento de las relaciones Estado-Ciudadanía para la gobernabilidad democrática, la

¹⁴⁸ <http://www.cien.org.gt/>

promoción de la transparencia en asuntos de interés público y la participación ciudadana para el fortalecimiento de la organización social y la cultura democrática.¹⁴⁹

Con especificidad en el gasto en defensa son escasos los esfuerzos realizados. CONADEHGUA ha desarrollado un proyecto bajo el título "Desarmemos el Presupuesto", el cual enfatiza la denuncia sobre el manejo de recursos, su incremento arbitrario y trabaja sobre cifras globales de las diferentes dependencias militares, constituyendo un instrumento adecuado para la denuncia.

IEPADES, con el apoyo de IDRC, de Canadá, concluyó en 2004 el proyecto "Análisis y monitoreo de los presupuestos para Seguridad y Defensa", ofreciendo un estudio analítico del gasto, con base en la definición de indicadores económicos, como la relación con el PIB, eficiencia presupuestaria, etc., para determinar la calidad del gasto, su racionalidad, (comparando, por ejemplo, gastos de funcionamiento con inversión, definición correcta de los rubros, la adecuación a los fines prescritos en las políticas públicas) de tal manera que, aunque el presupuesto de defensa llegara a reducirse, el procedimiento analítico permitía determinar si el gasto es adecuado a los fines y objetivos de la institución, supeditados a los objetivos nacionales.

En el proyecto "Análisis y monitoreo de los presupuestos para Seguridad y Defensa",¹⁵⁰ el objetivo central fue elaborar un modelo de seguimiento susceptible de ser adoptado por instituciones civiles con algún grado de preparación, para mantener el monitoreo a corto mediano y largo plazo. La aspiración manifiesta era proveer de un fundamento técnico que sustente los planteamientos de las OSC que en Guatemala propugnan por la modernización del Estado, su democratización con base en el Estado de derecho y el respeto irrestricto a la legalidad y la adecuación de las instituciones públicas (y consiguientemente sus recursos) al desarrollo como vía para sustentar una sociedad sin confrontaciones, capaz de incorporarse a los procesos mundiales.

Este trabajo tuvo continuidad en dos proyectos "Fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil de la asignación y supervisión presupuestaria del sector defensa"¹⁵¹ ya concluido, y un segundo a trabajar hasta principios de 2006 titulado "Política pública de defensa y modernización de las Fuerzas Armadas a través de la formulación del Presupuesto", en el que se aspira a incorporar a la comunidad académica y a las fuerzas armadas en el proceso de formulación presupuestaria, de acuerdo a las políticas adoptadas por el Estado en esa materia.

Por otra parte, y como resultado de los trabajos de la Mesa Intersectorial de Política de Defensa, se constituyó la Comunidad de Defensa, integrada por académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, de partidos políticos y medios de comunicación, militares en activo y retirados. La Comunidad de Defensa es considerada, en el proyecto de Política de Defensa, como uno de los actores en el proceso de definición de las políticas públicas, junto con los representantes de los organismos del Estado, como instancia de consulta y deliberación. Como se señaló más arriba, la representación de la sociedad y de los partidos políticos no es tan amplia como cabría, sin embargo representa un primer paso en el proceso participativo de la sociedad en el planteamiento de políticas públicas en temas de particular trascendencia, como vía para superar la conflictividad social, consolidar la institucionalidad y conjugar esfuerzos para construir el proyecto de nación incluyente que formulan los objetivos constitucionales y los Acuerdos de Paz.

¹⁴⁹ [http:// www.accionciudadana.org.gt](http://www.accionciudadana.org.gt)

¹⁵⁰ IEPADES, 2004. De León y Sagone, 2004.

¹⁵¹ Sagone y Pedro Trujillo, 2004.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones

La presente investigación así como las conclusiones que de ella se derivan se refieren a un país que está experimentando un proceso de transformación, en vías de recuperar la institucionalidad democrática, perdida a raíz de la intervención norteamericana en 1954 que colocó al país bajo el militarismo, la violencia, la descomposición social, y la guerra civil. A partir de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera (1996) inicia una nueva etapa, sin que se hayan resuelto las contradicciones fundamentales.

Por su parte, el presupuesto de defensa en estudio corresponde a un ejército en vías de reestructuración para la cual han sido necesarios cambios de fondo, tanto en la cúpula militar como en la conducción política del Estado. Esto determina que los planteamientos aquí expuestos deban entenderse como momentos dentro del cambio, y en el marco de una problemática compleja, en la que todavía pesan las secuelas del autoritarismo, los gobiernos militares y dictatoriales y la guerra de 36 años, que desarticularon el tejido social y la vida política y retrasaron el desarrollo económico en una medida considerable.

En este orden de cosas, durante más de medio siglo, las políticas públicas han reproducido las modas y tendencias prevalecientes en el resto del continente según los dictados de los organismos internacionales, al mismo tiempo que se han visto distorsionadas por los intereses de las oligarquías los cuales han prevalecido sobre los del resto de la población, constituyendo un lastre histórico que todavía pesa sobre la vida social y política del país, donde prevalece la exclusión y la marginalidad con índices superiores a los del resto del Continente (a excepción de Brasil).

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1985, el inicio del proceso de democratización y la posterior firma de los acuerdos de paz se sientan las bases para dar inicio a un proceso de cambio, en que se busca la participación ciudadana, la reinstitucionalización del Estado y su transformación en un Estado democrático de derecho, en el cual las autoridades civiles legalmente electas tengan supremacía sobre el aparato militar.

Tanto las conversaciones de paz como los diálogos civiles militares, y dentro de las diferentes instancias de discusión y consenso (Comisión de Acompañamiento para el Cumplimiento de los Compromisos, Comisiones Paritarias, Mesas intersectoriales y Mesas de concertación), unido a los cambios operados en la institución armada, han permitido superar en buena medida la confrontación entre la sociedad civil y el ejército derivada del papel represivo que jugó desde su fundación, al servicio de la clase en el poder, acrecentado durante la época de aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional.

A lo largo de la investigación se ha constatado, como punto nodal, la ausencia, durante toda la etapa de cambio considerada, de una Política de Estado de Seguridad, formulada con claridad y objetividad, que debiera servir de base para el diseño de un Sistema Nacional de Seguridad y proporcionar directrices para la Política de Defensa, en el marco de la cual se definían las funciones y características del Ejército, aunque este esfuerzo se viene realizando en época reciente por parte del Estado y la sociedad civil.

En todo caso, los cambios han sido lentos, y la implementación de las políticas públicas que deben dar cumplimiento al mandato constitucional de proveer bienestar y seguridad a la población, de difícil cumplimiento, debido a la prevalecencia de intereses sectoriales y de grupo. Esto ha sido notorio en el estamento militar, tanto en el aspecto conceptual, para llegar a sumir el modelo de seguridad democrática, que incidiera de una manera dinámica en la reestructuración militar, como en el aspecto operativo, en el que se ha manifestado la resistencia al cambio en:

1. Despliegue de las fuerzas. Hasta 2004 correspondió a un despliegue de control poblacional, en todo el territorio, abocado a la seguridad interior, más que a la defensa externa.
2. Composición de la fuerza. Sobredimensionamiento de la estructura de mando y un gran peso de la infantería integrada por conscriptos, con escasa o nula capacidad de apresto ante amenazas bélicas.
3. Carencia de una Política de Defensa claramente formulada, como base para reestructurar el ejército necesario en una sociedad democrática.
4. Ausencia de transparencia en los procesos presupuestarios.
 - a. Desde la formulación, en que los montos asignados no reflejan las políticas anunciadas, las cuales, a su vez, no se traducen en programas.
 - b. Durante la ejecución, en que, además de no existir indicadores de cumplimiento, se recurre a transferencias que incrementan sustancialmente las asignaciones presupuestarias sin justificación explícita, ni identificación clara de su destino.
 - c. Hasta la rendición de cuentas, en que las autoridades militares se han escudado en el secreto de Estado para evadir los controles fiscales y parlamentarios.
 - d. La secretividad, o falta de transparencia se esgrime para absolutamente todos los gastos de defensa y abarca todos los campos, desde los sueldos de la oficialidad y sus bonificaciones, hasta las asignaciones en alimentos, pasando por los gastos corrientes y, cuando existe, la inversión.

Año tras año, las asignaciones presupuestarias han sido otorgadas por el poder legislativo en un contexto de rutinización incrementalista presupuestaria, donde el ejército define de manera autónoma cómo utilizará los recursos económicos. Esto se ha modificado en 2004 y 2005 por la acción del ejecutivo, al solicitar un presupuesto decreciente, con lo cual se ha dado un cambio de tendencia. En ello no ha influido la acción parlamentaria, excepto para la aprobación rutinaria.

La formulación del presupuesto se hace en un contexto donde el Congreso no exige, ni se le provee, ni a cualquier otra instancia no militar, de la información necesaria para adoptar o evaluar decisiones tomadas por la vía presupuestaria sobre el sector defensa. Al mismo tiempo se ha podido constatar que los objetivos y metas para los cuales se harían las asignaciones no son objeto de discusión previa por parte del Congreso, y menos por la sociedad, y tampoco se establecen indicadores que permitan evaluar su logro, ni la pertinencia de las asignaciones presupuestarias (por exceso o por defecto) para realizar políticas proyectadas.

No existe efectiva supervisión civil, ni del Congreso ni de la sociedad, de la transferencia de recursos hacia el estamento militar desde otras instancias del Estado. Esta situación incide en la debilidad de potenciales medidas de control que busquen generar una mayor transparencia en la eficiencia y eficacia del gasto en defensa.

Las instancias técnicas de control del Estado como la Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Administración Tributaria, etcétera, han demostrado una gran debilidad en el ejercicio de sus funciones, restando eficacia a la legislación respectiva y a los instrumentos diseñados para darle cumplimiento, al igual que a los compromisos internacionales. Las fallas son imputables a la decisión política en el nombramiento de los responsables, así como a la falta de controles que permitan, en un momento dado, contrarrestar el clima de impunidad.

Ello resalta la necesidad de consolidar la democracia como un sistema que satisfaga las necesidades y demandas de los sectores sociales integrantes de la nación, para lo cual se requiere un cambio de mentalidad tanto en quienes administran el Estado como en los sujetos sociales, lo cual equivale a desterrar el autoritarismo y la prepotencia de las esferas pública y privada, para articular la democracia en y desde la ciudadanía, y hacer viable la construcción de un Estado democrático de derecho, con responsabilidad social, sujeto a un sistema de pesos y contrapesos ejercido por los órganos del Estado y la sociedad civil.

Por otra parte, los cambios en el ámbito mundial, tendientes a la regionalización de los procesos han puesto de manifiesto la necesidad de una transformación en las fuerzas armadas, tanto en su forma de pensar, como de actuar y de administrarse y en todo lo relacionado con la gestión y organización. De hecho, ya se ha dado inicio a un esfuerzo por transparentar la gestión militar mediante la elaboración del Libro Blanco de la Defensa, en que se expone la situación de las fuerzas armadas, aspectos doctrinarios y perspectivas; el mismo ha abierto paso a la formulación de la Doctrina del Ejército, una propuesta de Política de la Defensa Nacional, un proyecto Ley Orgánica del Ejército, la propuesta de dar continuidad al espacio de intercambio entre la Comunidad de Defensa, el Departamento de Política de Defensa del Ejército de Guatemala y otras instancias estatales, para discutir la Agenda de Seguridad del Estado guatemalteco.

Está en proceso establecer en la dimensión necesaria los mecanismos que permitan evaluar el manejo de la asignación de recursos y su eficacia para el cumplimiento de las misiones que la ley confiere al Ejército de Guatemala y si dichos recursos son utilizados para lo que realmente demanda su naturaleza operativa. Esto contribuirá a dar cumplimiento al compromiso asumido por el jefe del ejecutivo cuando afirmó: “La Presidencia y el Ejército informaremos sobre nuestra ejecución presupuestaria en forma detallada, al igual que el resto de instituciones”. (Berger, 2003: 3)

“Impulsaremos una Política nacional contra la corrupción para atajar los perjuicios que provoca este flagelo, que, además, ocasiona graves daños a la moral social y a la confiabilidad hacia las instituciones públicas y privadas. (...) nos comprometemos a convertir en derecho positivo y vigente las normas contenidas en la Convención Americana contra la Corrupción, de la cual Guatemala es signataria.

Nos comprometemos a efectuar las acciones políticas y legislativas necesarias para fortalecer el Estado de derecho, la transparencia y la lucha contra la corrupción como marco indispensable para garantizar la gobernabilidad democrática y erradicar el clima de impunidad que favorece el accionar de los poderes fácticos”.

Apoyar las iniciativas de los distintos sectores de la sociedad y, en su caso, participar en la definición de políticas públicas con las cuales debe sentirse identificada, y aquellas del Estado que sean de beneficio social” Todo lo cual refleja un esfuerzo de compromiso y constituye una base de transparencia en la formulación de políticas públicas.

Gran Alianza Nacional “está empeñada en gobernar con probidad y transparencia así como en emprender todas las investigaciones y acciones judiciales necesarias para reparar los daños al patrimonio nacional. (...) El acceso irrestricto a la información estatal mecanismos permanentes de rendición de cuentas, vigilancia de la probidad y la transparencia y propiciar la vigilancia y monitoreo público sobre acciones y entes gubernamentales

4.2. Recomendaciones

Es necesario fortalecer las leyes del Presupuesto y de la Contraloría de Cuentas a fin de modernizar la administración y evitar transferencias de recursos y partidas con destino no especificado e incluir indicadores de resultado para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, hacer efectivo el control de los órganos de fiscalización del Estado y permitir la auditoría social.

Para fortalecer los mecanismos de control y auditoría social es prioritario contar con información clara y pertinente garantizada a través de las leyes de Libre Acceso a la Información y de Habeas Data.

A partir del respeto y la voluntad de cumplimiento de las leyes en todos sus aspectos, es necesario trabajar en el perfeccionamiento de las mismas, la articulación del cuerpo legal para favorecer su funcionalidad y el fortalecimiento de los instrumentos que permitan su aplicación.

Es fundamental fortalecer la institucionalidad del Estado en el área de seguridad, incluyendo el sector defensa. La secretividad con que ha sido manejado este sector dificulta la identificación de políticas explícitas y consistentes, acordes con las necesidades reales de la República de Guatemala. Ello, hasta la fecha, se ha hecho evidente al buscar los parámetros que permitan evaluar la capacidad del país para invertir en defensa de acuerdo a posibles amenazas externas, las cuales exigirían un gasto en seguridad y en el sector militar. Por otro lado, la relación de esas amenazas con la vulnerabilidad estructural del país, que obliga a una proporcionalidad del gasto público, atendiendo a las necesidades de inversión, fundamentalmente en desarrollo social y humano (racionalidad del gasto público).

Ya sea mediante una reforma al modelo de Presupuesto, o mediante una legislación específica, se debe garantizar que la asignación presupuestaria para el sector defensa responda a la identificación de objetivos nacionales, y que las capacidades militares son desarrolladas de acuerdo con las prioridades de seguridad y de desarrollo derivadas de los Acuerdos de Paz. De esta forma, fijar programas, proyectos e inversiones coherentes con las políticas definidas y partidas de gasto destinadas a objetivos verificables. Ello contribuirá a la transparencia con que se ejecute el presupuesto del Ministerio de la Defensa, superando la principal fuente de duda que históricamente ha constituido la información que ha permanecido reservada, como, entre otra:

- Costo económico desagregado por plataforma.
- Número comprobable de efectivos del ejército, por fuerza, rango y ubicación geográfica.
- Sueldos y salarios de todos los efectivos del Ejército de Guatemala, en activo, según escalafón.

- Estados financieros autenticados, inversiones transferencias y situación de los fondos transferidos al desaparecido (2003) Banco del Ejército y costo real de la Previsión Militar.
- Adquisiciones de equipo y sistemas de armamento (con especificación del tipo de armamento).
- Existencia, mantenimiento y estado real del equipo propiedad de la Nación.
- Activos propiedad del Ejército o administrados por él.
- Información presupuestaria detallada por rubro.
- Manejo de recursos provenientes de las actividades no militares del ejército: las de carácter social, como: salud militar y servicio social; servicio médico militar; prestaciones y previsión social; apoyo interinstitucional. Así como de la industria militar.
- Origen y destino de las transferencias que han incrementado el presupuesto militar por encima de lo acordado por el Congreso.
- Distribución del gasto de acuerdo al actual proyecto político de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Ello contribuirá a que el presupuesto de defensa se torne progresivamente en un instrumento transparente de planeación, ejecución y control de la Política Pública en el sector.

A ello contribuirá, asimismo, que se perfeccione progresivamente el grado de conocimiento por parte de los representantes ante el Congreso de la República y sus respectivos partidos políticos, y la ciudadanía sobre el sector defensa y se incremente progresivamente el grado de interés, participación e incidencia de las OSC en materia de control presupuestario del sector defensa.

Glosario

AFPC:	Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática
ALIDE	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
ANN:	Alianza Nueva Nación
AP:	Ampliación presupuestaria
ASESA:	Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria
BANGUAT:	Banco de Guatemala
BM:	Banco Mundial
CACIF:	Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CFH:	Cantidad de fuerza por habitante
CIEN:	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CGCN:	Contraloría General de Cuentas de la Nación
CEDOC:	Comando de Educación y Doctrina
CEFAC:	Conferencia De las Fuerzas Armadas Centroamericanas
Congcoop:	Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas
COS:	Colectivo de Organizaciones Sociales
CPPF:	Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal
DTP:	Dirección Técnica del Presupuesto
EPS:	Ejercicio Profesional Supervisado
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FOSS:	Proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad
FSDC:	Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario.
GAM:	Grupo de Apoyo Mutuo

GAO:	General Accounting Office (Oficina de Evaluación y Rendición de Cuentas de EE.UU.)
GGSD:	Gasto general en Seguridad y Defensa
GI:	Gasto en Inversión
GOM:	Gasto de Operaciones y Mantenimiento
GP:	Gasto en personal
GPC:	Gasto per cápita
GPGG:	Gasto como porcentaje del gasto de gobierno
GPIB:	Gasto porcentual sobre el Producto Interno Bruto
GPH:	Gasto por habitante
GPRF:	Gasto per cápita en relación con la fuerza
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
IEPADES:	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible,
MDN:	Ministerio de la Defensa Nacional
MFP:	Ministerio de Finanzas Públicas
MINUGUA:	Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala
NLA:	Normativa legal adecuada
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OEA:	Organización de los Estados Americanos
PEG:	Partidas específicas de gastos
PESD:	Programa de Estudios en Seguridad Democrática
PIB:	Producto Interno Bruto
PNC:	Policía Nacional Civil
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAG:	Sistema de Auditoría Gubernamental
SAT:	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN:	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera	
SIB:	Superintendencia de Bancos	
SICA:	Sistema de la Integración Centroamericana	
SIT:	Superintendencia de Telecomunicaciones	
SNU:	Sistema de Naciones Unidas	
TG:	Trasvase de gastos	
OSC:	Organizaciones de la Sociedad Civil	
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte	
TMSD:	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica	
UDAF:	Unidades de Administración Financiera	
UNOPS:	United Nations Office for Project Services/Oficina de Servicios de Proyectos de las Naciones Unidas	
UP's:	Unidades Productoras	
URNG:	Unidad Revolucionaria Guatemalteca	Nacional
USAID:	Agencia Internacional para el Desarrollo	

Bibliografía

- Arévalo, Bernardo, editor. 2002. *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Guatemala, FLACSO, WSP-internacional, IGEDEP.
- Arzú, Álvaro. 1999. *Pensamiento Político, Discursos*, Tomo I, 1996-1997. Guatemala, Presidencia de la República.
- Balza, Martín. 2000. *Función Militar y Control Democrático*. Conferencia Internacional. Guatemala. Amanuense Editorial.
- Banco de Guatemala. 2004. "Informe del presidente del Banco de Guatemala ante el Congreso de la República". 27 enero 2004.
<http://www.banguat.gob.gt/publica/conferencias/cbanguat057.pdf>
- Berger, Oscar y Eduardo Stein. 2003. *Lineamientos de Gobierno. Período 2004-2008*. Guatemala, Noviembre de 2003.
- Cabrera, Mynor Vinicio. 2002. *Transparencia: una responsabilidad compartida*. Guatemala. Sistema de Naciones Unidas. (Cuadernos de Desarrollo Humano ; 2002-2).
- Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, CPPF,. 2000. *Pacto Fiscal para un futuro de paz y desarrollo*. Guatemala, 25 de mayo.
- De León-Escribano, Carmen Rosa y Miguel Ángel Sagone Aycinena. 2004. *Presupuesto de defensa en Guatemala. Auditoría social y análisis político*. Guatemala, Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible y Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional-Canadá.
- García Laguardia, Jorge Mario. 1993. *Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985*. Guatemala, Institución del Procurador de los Derechos Humanos.
- Huntington, Samuel P. 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, Paidós.
- IEPADES. 2004. *Manual para el análisis y monitoreo de los presupuestos de seguridad y defensa*. Guatemala, Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, IEPADES /IDRC, Canadá.
- Instituto Nacional de Estadística, INE, 2000. *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida –ENCOVI–*. Guatemala.
- Jonas, Susanne, 2000. *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*. Flacso, Guatemala.
- Ministerio de Finanzas Públicas, MFP. 2000a. *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*. Guatemala, Dirección Técnica del Presupuesto. Biblioteca Digital. Administración Financiera.

- Ministerio de Finanzas Públicas, MFP. 2000b. *Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria y Financiera*. Guatemala, Dirección Técnica del Presupuesto. Biblioteca Digital. Administración Financiera.
- Ministerio de Finanzas Públicas, MFP. *Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado*. <http://www.minfin.gob>
- Ministerio de la Defensa Nacional, MDN. 1999. *Doctrina del Ejército de Guatemala*". Guatemala: Editorial del Ejército.
- Ministerio de la Defensa Nacional, MDN. Estado Mayor de la Defensa Nacional. 2001. "Plan Estratégico del Ejército de Guatemala: 2001-2005". (Copia electrónica)
- Ministerio de la Defensa Nacional, MDN. 2002. *Doctrina del Ejército de Guatemala*. Guatemala: Editorial del Ejército.
- Ministerio de la Defensa Nacional, MDN. 2003. *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, s/e*.
- Ministerio de la Defensa Nacional, MDN. 2004a. *Doctrina del Ejército de Guatemala*. s/e.
- Ministerio de la Defensa Nacional, MDN. 2004b. *Anteproyecto de la Ley de la Defensa Nacional*. Guatemala.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, MRE. 2004. "Guatemala en el nuevo milenio. Lineamientos y Acciones de Política Exterior". (Copia electrónica)
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA. 2001. *Informe de Verificación. El Pacto Fiscal un año después*. Guatemala, mayo.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA. 2002. *Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*. Guatemala.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA. 2003. *Informe de Verificación*. Período comprendido entre el 1° de mayo de 2002 y el 15 de julio de 2003). Guatemala, SNU.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA. 2004a. *Informe de Verificación*. Disolución del Estado Mayor Presidencial y su sustitución por la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA. 2004b. *Informe Final: Asesoría de Fortalecimiento del Poder Civil*. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. 15 de noviembre de 2004.
- Programa de Diálogo Multipartidario, PDM. 2003. *Agenda Nacional Compartida*. Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.

- Sagone Aycinena, Miguel Ángel y Pedro Trujillo Álvarez. 2004. *Fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil de la asignación y supervisión presupuestaria del sector defensa*. Guatemala, IEPADES, PESD, IGEDEP, FOSS.
- Samper, Mario. 1993. "Café, trabajo y sociedad en Centroamérica (1870-1930): Una historia común y divergente", en: Víctor Hugo Acuña Ortega (editor). *Historia General de Centroamérica, Tomo IV*. Madrid: Sociedad Estatal Quinto Centenario, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). 2001a. *El drama de la pobreza en Guatemala. Un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la sociedad*. Guatemala, febrero de 2001.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). 2001b. *Estrategia de Reducción de Pobreza: un desafío*. 30 de noviembre de 2001. Biblioteca Digital. Administración Financiera.

Legislación

Constitución Política de la República. 1985. Reformada por Acuerdo Legislativo No. 18 – 93 del 17 de Noviembre de 1993. República de Guatemala.

Código Municipal. Decreto Número 58-88 (de 6 de octubre de 1988) del El Congreso de la República de Guatemala.

Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala. Decreto Número 72-90, del Congreso de la República de Guatemala, 1990.

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto Número 57-92, del Congreso de la República de Guatemala, 1992.

Ley de Desarrollo Social. Decreto Número 42-2001 (de 26 de septiembre de 2001) del Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Fondo de Tierras. Decreto numero 24-99 del Congreso de la República, del 13 de mayo de 1999.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala del 13 de noviembre de 1997.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Número 11-2002, del Congreso de la República de Guatemala del 12 de marzo de 2002.

Ley de Orden Público Decreto número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, del 30 de noviembre de 1985. Reformada por Decreto 89-70 del Congreso de la República, de 13 de noviembre de 1970.

Ley General de Telecomunicaciones. Decreto 94–96 del Congreso de la Republica de Guatemala. Guatemala, 1996.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto Numero 63-94, del: Congreso de la República de Guatemala. 1994.

Ley Orgánica del Presupuesto. Octubre 1997. Decreto 101 – 97. Decreto Numero 63-94, del: Congreso de la República de Guatemala. 1997.

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto Número 1-98 del: Congreso de la República de Guatemala. 1999.

Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Decreto Número 1126, del: Congreso de la República de Guatemala. 29 de noviembre de 1956.

La Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos. Decreto numero 8-97 del Congreso de la República. Guatemala, 1997.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. 2000. Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas. Dirección Técnica del Presupuesto. Biblioteca Digital. Administración Financiera. Segunda Edición 2002.

Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Acuerdo Gubernativo Número 224-2003. Guatemala, 7 de abril de 2003.

Tratados regionales

Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, ALIDES (Cumbre de Presidentes centroamericanos, Managua, 12-X-1994).

Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Suscripción: San Salvador, El Salvador. 14 de octubre de 1951. Situación Actual: Derogado por la Nueva Carta de la ODECA, suscrita en Panamá en diciembre de 1962.

Carta de la Organización De Estados Centroamericanos (ODECA). Suscripción: Panamá, Panamá. 12 de diciembre de 1962. Situación Actual: Derogado en lo que se opone al Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos 1991.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Suscripción: Tegucigalpa, Honduras, 13 de diciembre de 1991. Situación Actual: Vigente desde el 23 de julio de 1992.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Instrumento de adhesión. Suscripción: Belmopan, Belize, 27 de noviembre de 2000. Situación Actual: Adhesión 1 diciembre de 2000, vigente.

Tratado de Integración Social, (o Tratado de San Salvador, 30-III-1995),

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Sistema de Integración Centroamericana, SICA, 1995.

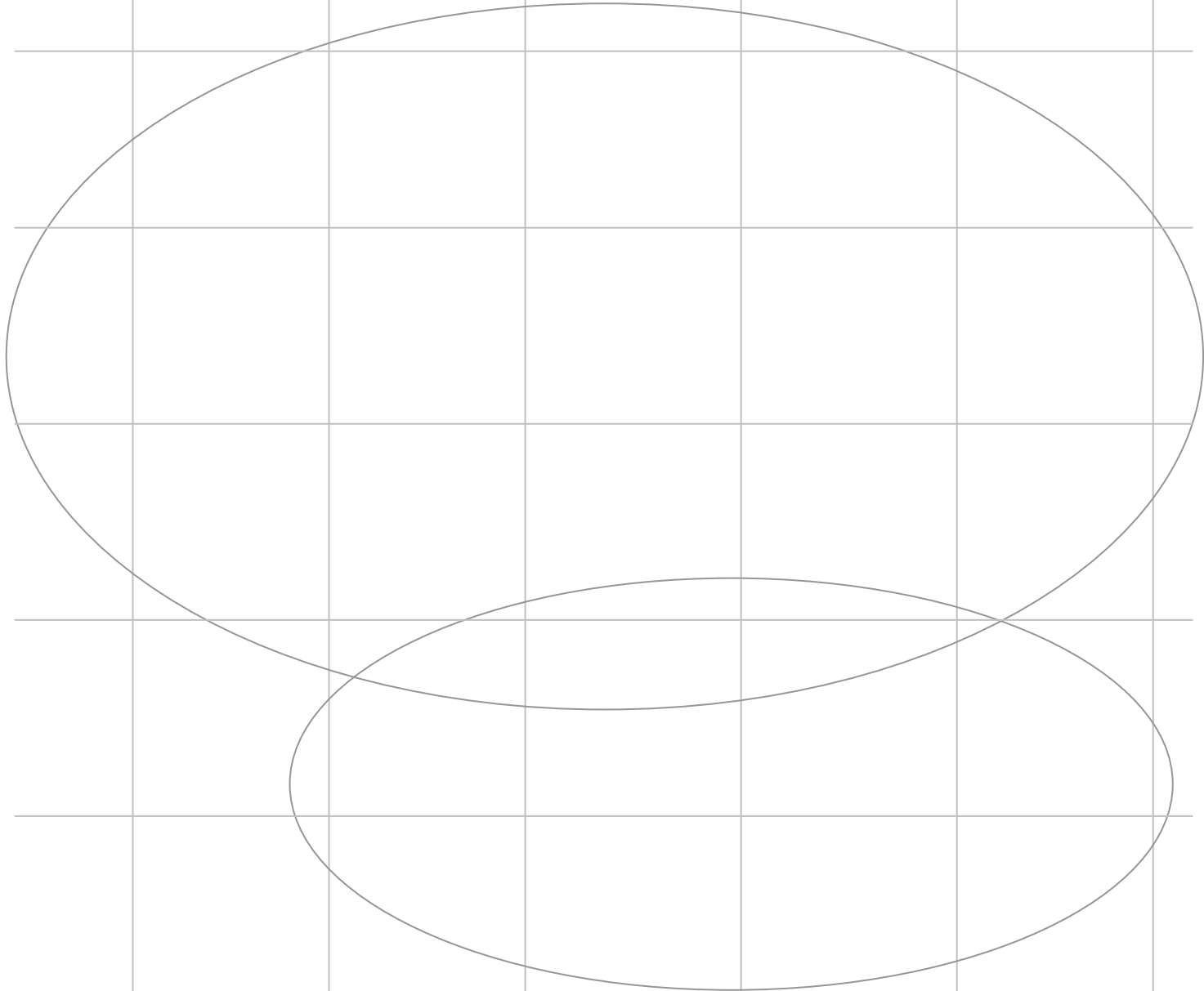
Acuerdos de Paz

1. *Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos. “Acuerdo de Querétaro”.* Querétaro, México, 25 de julio de 1991.
2. *Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.* México DF, 10 de enero de 1994.
3. *Acuerdo global sobre derechos humanos (AGDH).* México DF, 29 de marzo de 1994.
4. *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado.* Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994.
5. *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.* Oslo, Noruega, 23 de junio de 1994.
6. *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.* México DF, 31 de marzo de 1995.
7. *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (ASESA),* México, DF, 6 de mayo de 1996.
8. *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. (AFPC).* México, DF, 19 de septiembre de 1996.
9. *Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego.* Oslo, Noruega, 4 de diciembre de 1996.
10. *Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral.* Estocolmo, Suecia, 7 de diciembre de 1996.
11. *Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad.* Madrid, España, 12 de diciembre de 1996.
12. *Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz.* Guatemala, 29 de diciembre de 1996.
13. *Acuerdo de Paz firme y duradera.* Guatemala. 29 de diciembre de 1996.

Acerca de RESDAL

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) fue creada en 2001 con la misión de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles.

Su actividad se centra principalmente en la promoción de la colaboración entre instituciones e individuos dedicados al tema en toda la región, la organización de visitas de asistencia a diversos países, el debate y la investigación sobre las relaciones cívico-militares, seguridad y defensa. Todo ello se concentra además en el website RESDAL (<http://www.resdal.org.ar> / <http://www.resdal.org>), cuyo objetivo es brindar al usuario un recurso accesible para obtener información, conocer y aprender sobre este campo, y contactarse con instituciones y especialistas.



RESDAL

Web site: <http://www.resdal.org.ar>
<http://www.resdal.org>

Email: consultas@resdal.org.ar

Dirección: Av. Corrientes 1785 5to. J
(1085) Buenos Aires
Argentina