



# **Informe sobre el aporte de capital a exPAC**

**Guatemala, 16 de julio de 2003**

Esta publicación fue posible a través del apoyo proporcionado por el Programa de Sociedad Civil de USAID implementado por Creative Associates Internacional Inc. –CAII-, con financiamiento de la Oficina de Iniciativas Democráticas, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, USAID/G-CAP, bajo los términos del acuerdo de cooperación número 520-A-00-01-00088-00. Las opiniones expresadas en la presente son las del(los) autor(es) y no necesariamente reflejan los puntos de vista del “PSC/USAID”, “CAII” o de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América.

## **Introducción**

En mayo de 2003, el CIEN y el Programa de Sociedad Civil de USAID suscribieron un convenio de cooperación para implementar el Proyecto “Monitoreo del Presupuesto de la Nación en el último año de Gobierno” con la finalidad proponer mecanismos de control del gasto público en programas seleccionados, y proveer información relevante para fundamentar opiniones, señalamientos y toma de decisiones sobre aspectos presupuestarios seleccionados. Este informe presenta información sobre el aporte de capital que se ha entregado a ex-miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) en el marco del Acuerdo Gubernativo 228-2003.

## **Las Patrullas de Autodefensa Civil**

A comienzos de los 80 el enfrentamiento armado en Guatemala se había extendido a casi todos los departamentos. A partir del año 81 se empezaron a organizar los grupos de autodefensa civil, y el siguiente año trabajaron juntamente con el Ejército de Guatemala, como parte de la implementación del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, y los planes del ejército Victoria 82 y Firmeza 83. El 14 de abril de 1983, mediante el Acuerdo Gubernativo 222-83, fueron reconocidos legalmente con el nombre de Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y también se creó la Jefatura Nacional de Coordinación y Control de la Autodefensa Civil. Este acuerdo señala que las PAC dependían jerárquicamente del ejército. Se ha argumentado que la integración de estos grupos era voluntaria, y que conformación obedeció al deseo de los guatemaltecos de defender su vida y su patrimonio frente a las organizaciones de delincuentes marxistas-leninistas. En el plan de campaña Firmeza 83 se dice que, entre los propósitos de las patrullas, se encontraba “ayudar al Ejército de Guatemala a velar por la paz y seguridad de la ciudadanía en general, considerando que es un territorio demasiado extenso para poder proporcionar seguridad solamente por las autoridades militares y civiles”.<sup>1</sup> A criterio de un militar retirado, las PAC tuvieron un origen cuádruple. El primero fue un proyecto piloto del año 81, con el cual se demostró que la participación de las personas en su seguridad aumenta la capacidad de defensa. El segundo fue una iniciativa consistente en reclutar a soldados lugareños, quienes luego regresaron a sus comunidades y organizaron a las PAC. Muchos de ellos utilizaron la estructura guerrillera que se había creado en las comunidades denominada Fuerzas Irregulares Locales (FIL). El tercero consistió en una iniciativa espontánea. El cuarto obedeció a la necesidad de organizarse para reclamar bienes y servicios, debido a la estructura de las Coordinadoras Interstitucionales, instalados el año 84.

Las PAC se organizaron en casi todo el país, especialmente en el norte y el occidente, donde el conflicto armado era más intenso. Coincidentemente, allí vivían la mayoría de población indígena y el mayor número de personas en extrema pobreza. En el oriente sólo se cubrió El Progreso, Zacapa y Jutiapa.

## **¿Voluntariado o sobrevivencia?**

Algunos estudios muestran que en muchos casos se obligó a participar a los civiles en estas organizaciones como parte de una estrategia militar. Los miembros de las PAC eran hombres jóvenes y adultos –de 15 a 60 años-, en algunos casos menores de edad y

---

<sup>1</sup> La estrategia utilizada por el Ejército de Guatemala ha sido llamada Guerra Popular Prolongada, la cual buscaba la participación del pueblo sin plazos determinados, para combatir o expulsar al enemigo.

ancianos. La participación de niños, mujeres y ancianos era más común en la formación de comités administrativos de desarrollo comunal o de inteligencia. Las PAC actuaron como una milicia rural, patrullando campos y aldeas, actuando como miembros del ejército y combatiendo a la guerrilla en caso necesario. Su organización se basó en el pelotón. La cantidad de pelotones variaba, dependiendo del número de habitantes de la comunidad, incluyendo caseríos y cantones. Cada pelotón contaba con un comandante, un encargado de pláticas ideológicas, cuatro jefes de escuadra y cuatro escuadras, con ocho hombres cada una. En los casos en que existieran dos o más pelotones, se organizaban por compañías, con sus respectivos mandos. Tenían tres responsabilidades: se les obligaba a formar pelotones, que patrullaran en rondas de veinticuatro horas en y alrededor de la aldea. El número de veces al mes que tenían que patrullar dependía de la cantidad de hombres que hubiera disponibles en la aldea. Se instalaban garitas y retenes en lugares estratégicos (entrada de las aldeas y puentes, por ejemplo), para solicitar documentos de identificación y permisos a quienes transitaban por el lugar. Los patrulleros también participaban en operaciones de búsqueda, cuya duración era variable, y casi siempre tenían que proporcionarse su propia alimentación. La tercera tarea consistía en participar en la construcción de caminos, hacer trabajo comunitario y otros. FLACSO señala que cada patrulla castigaba a sus miembros por no cumplir con su responsabilidad; el motivo podía ser desde no asistir a un turno de servicio hasta desobedecer órdenes de un jefe.

El plan Firmeza 83 contemplaba entregar a los patrulleros armamento, pero la cantidad no fue suficiente. Muchos patrulleros tuvieron que improvisar armas rudimentarias, como palos, y en algunos casos se recolectó dinero entre los propios patrulleros para comprar armas de fuego. Según los cálculos del ejército, se entrenó a más de 58,000 personas. Técnicamente no eran soldados, ya que no recibían ni uniforme ni salario, y varios patrullaban sin arma; sin embargo, el ejército ha reconocido que los exmiembros de las PAC prestaron servicio militar por lo menos durante veinticuatro meses. Además, un estudio de FLACSO señala que varios miembros de las PAC contribuían hasta con cinco quetzales semanales para comprar municiones y aceite para sus armas, o hacían acuerdos de pago de doscientos a trescientos quetzales anuales. A pesar de que no eran remunerados con dinero, se organizaron dos proyectos paralelos: Fusiles y Frijoles, y Polos de Desarrollo. Estos programas lograron movilizar mucha gente hacia las patrullas, y también la colaboración con el ejército, a cambio de satisfacer necesidades básicas como alimentación, vivienda, agua, caminos y otros. Entre 1982 y 1985 el trabajo de los patrulleros se remuneraba con alimentos. Según un exmiembro del ejército, las actividades de los patrulleros estaban diseñadas por mes –de cuatro semanas-. La primera semana trabajan en actividades de alimentos por trabajo, la segunda se les pagaba sin realizar actividades. La tercera semana trabajaban en obras de infraestructura sin nada a cambio y la cuarta semana patrullaban.

En 1986 entró en vigencia la nueva Constitución, en cuyo artículo No. 34 se reconoce la libre asociación. El mismo señala que nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares. Atendiendo a esto, en enero se publicó el Decreto-Ley 19-86, según el cual las PAC se convierten en Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC). A partir de esa fecha, dejaron de contar con el suministro de alimentos como un pago por sus servicios.

En 1993, Ramiro de León Carpio – entonces presidente de la República- anunció que los CVDC no serían disueltos sino hasta después de firmar el acuerdo final de paz,

transformándolos en comités de paz y desarrollo. El mismo año la Asociación para la Autogestión del Desarrollo Integral (ASDI) hizo un estudio respecto a dichos comités. La inducción fue realizada en su mayoría por miembros del ejército. Un 64% de los entrevistados argumentaron que aceptaban ser parte del comité por seguridad y defensa, mientras que sólo 17% dijeron que habían sido presionados. Un 69% respondieron que les gustaba ser patrulleros y un 25% admitieron que no. Su argumento fue que en ellos descansaba la función de proporcionar seguridad a sus familias y a sus comunidades. Dos terceras partes consideraban que su trabajo era importante y necesario para proporcionar seguridad y paz. La seguridad que proporcionaban era preventiva y más de la mitad de los entrevistados afirmaron que habrían dejado esta actividad si hubieran tenido la oportunidad de aprender algún oficio.

Los CVDC fueron disueltos en 1996, después de firmar los acuerdos de paz (Decreto No.143-96). En el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos, párrafo No. 43, se señala su desmovilización y desarme 30 días después de la derogación del Decreto Ley 19-86. A criterio de miembros de la Coordinadora de Instituciones de Desarrollo (COINDE), el gobierno no cumplió con su desmovilización.

### ¿Cuántos eran?

A finales de 1982, se estimaba que los patrulleros eran aproximadamente 300,000. En noviembre de 1983 la cifra ascendía a quinientos mil y a finales de 1984 a un millón trescientos mil. El número descendió de seiscientos mil en 1986 y a doscientos dos mil quinientos diecisiete (202,517) a principios de la década de los 90. En 1995 se encontraban organizados en todo el territorio nacional 2,643 Comités Voluntarios de Defensa Civil. De agosto a diciembre de 1996, cumpliendo el párrafo 61 del acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se desactivaron los comités, cuya membresía era de 274, 215, localizados en 14 departamentos de la república.

**Tabla No. 1**

**Número de miembros de los Comités Voluntarios de Defensa Civil 1996**

Departamento	Número de miembros	Porcentaje del total
Huehuetenango	90,750	33%
Alta Verapaz	72,699	27%
Quiché	46,995	17%
Chiquimula	23,333	9%
Izabal	15,613	6%
Suchitepéquez	4,688	2%
Petén	3,737	1%
Chimaltenango	3,643	1%
Quetzaltenango	3,643	1%
Sololá	2,756	1%
Baja Verapaz	2,480	1%
Jalapa	1,800	1%
San Marcos	1,623	1%
Santa Rosa	455	0%
Total	274,215	

Fuente: Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999

**Tabla No.2**  
**Número de Patrulleros (1982-1996)**

Año	Número de Patrulleros	Total Población	Porcentaje respecto a la población
1982	300,000	6,205,583	5%
1983	500,000	6,360,722	8%
1984	1,300,000	6,519,740	20%
1986	600,000	6,849,802	9%
1990	200,000	8,748,812	2%
1996	270,000	10,225,325	3%

Fuente: Elaboración propia con base en: Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, CEH, 1999; Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala, FLACSO 1999; INE varios años y cálculos propios.

### **El surgimiento de las exPAC**

A mediados de 1997, expatrulleros tomaron la refinería de Basic Resources en la Libertad, Petén, en dos oportunidades. Solicitaban al gobierno una indemnización de Q.60 mil a cada uno por su trabajo durante el conflicto armado. Sin embargo, en esa oportunidad el gobierno decidió no indemnizar a los expatrulleros, ya que se consideró que no había razón para ello, y que para apoyarlos y retribuirlos el gobierno estaba realizando obras de infraestructura en las áreas rurales de beneficio a toda la población que había sufrido las consecuencias de la guerra. El jefe de Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MINUGUA) expresó entonces que los acuerdos de paz no estipulan compensación económica alguna para los participantes en el conflicto armado, a excepción del apoyo dado a cerca de tres mil excombatientes de la guerrilla, como parte de un programa de rehabilitación, para que éstos pudieran reinsertarse en la vida civil.

Durante el año 2000, después de varios conflictos en algunas comunidades, se conformó la Unidad Presidencial de Resolución de Conflictos (UPRECO), integrada por la Secretaría de la Paz, Análisis Estratégico y de la Presidencia, y el presidente de la Comisión Presidencial de los Derechos Humanos (COPREDEH). El objetivo de esta unidad era tratar de resolver conflictos, alcanzando a acuerdos entre las partes. Entre los temas abordados se presentó la demanda de compensación de algunos expatrulleros. Esta unidad diseñó una cartera de proyectos productivos, de infraestructura y de servicios, para compensarlos, pero no se obtuvieron los recursos de parte del gobierno. A finales de noviembre del 2000, cuando las solicitudes de compensación de algunos miembros de la disuelta Policía Militar Ambulante y de los CVDC aumentaron, se integró, por Acuerdo Gubernativo 841-2000, la Comisión Interinstitucional, cuyos miembros eran varios ministros y secretarías, coordinados por la SEPAZ. Su misión era estudiar los planteamientos de los grupos, debiendo buscar y proponer al presidente y su gabinete las soluciones adecuadas, mediante las propuestas de proyectos y programas que la comisión considerara pertinentes. Esta comisión diseñó un formulario tipo encuesta, por medio de la cual se solicitaba a los interesados información sobre sus calidades y actividades durante el conflicto armado, especialmente las relacionadas con la violación de los derechos humanos.

Al siguiente año, un grupo de expatrulleros de Petén se acercó al gobierno con el objeto de pedir una compensación por los servicios prestados. Al final se acordó que la Secretaría de la Presidencia, por medio del sistema de consejos de desarrollo y de FONAPAZ, impulsaría una serie de proyectos productivos para ayudar a estos

campesinos. Sin embargo, luego de haber sido sustituido el secretario de la Presidencia, hubo problemas de comunicación, y en junio del 2002 estos exCVDC (expatrulleros) de Petén tomaron las vías de acceso al Aeropuerto de Santa Elena, como medida para obligar al estado al pago de una indemnización (Q.20,000 a cada patrullero), por los años que estuvieron al servicio del ejército de forma obligada. El movimiento estaba encabezado por la señora Rosenda Pérez Valle, quien tiene vínculos con un comité cívico de Petén. Ante la presión ejercida por este grupo durante las 60 horas que duró la ocupación, el gobierno reconoció como justas las demandas de los expatrulleros e integró un grupo de trabajo para buscar solución a los problemas de los exPAC y determinar la manera de obtener los recursos. El grupo de trabajo estaba integrado por los titulares de los ministerios de Finanzas y Gobernación, la Secretaría de Análisis Estratégico (SEA), SEPAZ, COPREDEH, un delegado de la Asociación de expatrulleros de Petén y la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA).

### **¿Compensación, resarcimiento o indemnización?**

El 2 de julio de 2002 se suscribió el acuerdo para constituir el Fondo para la Paz y la Reconciliación. Los recursos de este nuevo fondo se destinarían a apoyar programas para el resarcimiento moral y material de los afectados por el enfrentamiento armado, y a compensar económicamente los servicios prestados al estado durante la guerra. La propuesta contemplaba como fuente de financiamiento ingresos tributarios y recursos de la comunidad financiera internacional. Respecto a la compensación moral y material a los expatrulleros, el fondo suscribiría convenios que serían legalizados y contaría con programas de compensación económica. Esta compensación se otorgaría según un cálculo individual sobre la base del tiempo de servicio prestado, así como mediante programas de desarrollo y beneficio colectivo. Según datos de la SAE, la indemnización sería de Q.400 por año, a un promedio de 14 años, lo cual daba Q.5,600.

Los diputados opositores, organizaciones de derechos humanos, analistas políticos, la comunidad internacional, y otros sectores y organizaciones de la sociedad se opusieron al pago de una compensación. Algunas razones para ello fueron que se considera que algunos de los expatrulleros fueron violadores de los derechos humanos (la CEH señala que del total de las denuncias recibidas de violaciones de derechos humanos, los patrulleros participaron en 18%, de los cuales 84% fueron realizadas por las PAC junto con otras fuerzas del estado, y en el 15% de los casos las PAC actuaron solas; según el Proyecto REMHI, del total de testimonios recogidos, las PAC fueron responsables del 12.76% de las violaciones); también se opinaba que la compensación estaba fuera de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz; otros argumentaban que se estaría violando el artículo 155 de la Constitución Política –donde se especifica que no se podrá reclamar al estado indemnización por daños o perjuicios causados por movimientos armados o disturbios civiles-; otros comentaban que no existía justificación para compensar una asociación voluntaria; y también se calificó como una medida electorera de clientelismo político. Además, se cuestionaba el uso del término “indemnización”, puesto que el mismo refiere a la compensación que el patrono le debe al trabajador cuando se da por terminada la relación de trabajo (en relación de dependencia), y no existe evidencia de que hubiera un acuerdo con los miembros de las patrullas y/o comités en el sentido de que su participación sería remunerada. Aún así si se hablara de indemnización, el periodo para reclamar el pago de la misma prescribe en

treinta días, tiempo que se cumplió ya. Sin embargo, el gobierno argumentaba que en este caso el empleador es el que decidió la paga.

En agosto del 2002 el gobierno anunció varias opciones para compensar a las exPAC: la creación de un impuesto a las operaciones bancarias (de cuya recaudación también se destinaría un porcentaje a la compra de tierras para los campesinos), la colocación de eurobonos por un monto de US \$250 millones y la suscripción de nuevos créditos con organismos financieros internacionales por un monto de Q.2,000 millones (que significaría incrementar la deuda externa del país). De acuerdo con el ministro de Finanzas, lo que se captara, por cualquier vía, será distribuido en tres áreas: el fondo de garantía del Fondo de Tierra (Q.300 millones), el programa de resarcimiento a las víctimas del conflicto armado (Q.700 millones), y el resto para la compensar a los expatrulleros.

Finalmente, tanto el ministro de Finanzas como el Secretario de Asuntos Estratégicos anunciaron que la compensación no sería en dinero, sino con créditos para proyectos productivos y obras de inversión social; sin embargo, esta propuesta no fue aceptada por los exPAC de Petén. Algo interesante de señalar es que, cuando el Presidente de la República ofreció resarcir a las exPAC, ya se habían reorganizado en diez departamentos del país, lo cual también contradice lo dispuesto en los acuerdos de paz.

En septiembre se inició el cabildeo para colocar US\$700 millones en el mercado internacional, a fin de financiar, entre otros programas, el pago a las exPAC y resarcir a las víctimas del conflicto armado interno. El gobierno pagaría Q.12 por cada mes de servicio prestado, hasta diez años. La propuesta fue rechazada y el gobierno hizo una contraoferta de pagar entre Q150 a Q200 por mes; esto a pesar de que la SEPAZ confirmó que el tema de la compensación a los expatrulleros era ajeno a los acuerdos de paz, pero que el estado daría una respuesta salarial a las personas que fueron obligadas a trabajar durante el enfrentamiento armado interno.

En el mes de octubre, los expatrulleros tomaron las carreteras y bloquearon los accesos en señal de protesta, causando importantes pérdidas económicas al sector turismo, exportador e importador. Los exPAC seguían exigiendo Q.20,000 y rechazaban otra forma de resarcimiento. También amenazaron con invadir fincas, incluyendo las privadas. Finalmente, el ministro de Finanzas anunció el destino de US \$100 millones al Programa de Resarcimiento a la Población en Extrema Pobreza, para compensar a los ex patrulleros. El dinero se obtendría de la colocación de bonos del tesoro, conocidos como Bonos Paz, aprobado por el Congreso de la República (Decreto 62-2002).

Al mes siguiente el Presidente Alfonso Portillo aprobó un procedimiento para la inscripción de las personas que reclamaban compensación económica por haber pertenecido a las patrullas. La inscripción la hicieron los gobernadores departamentales, quienes fueron instruidos por la Vicepresidencia de la República. Para inscribirse, era necesario presentar alguna evidencia para probar que la persona que se inscribía había sido participante. Se aceptaron carnes, fotos y otro tipo de documentos. La petición debería ir acompañada de una declaración jurada. De acuerdo con la SEPAZ, al 20 de noviembre había inscritas 250 mil personas.

Respecto a la opinión pública, según una encuesta realizada por la entidad VoxLatina a finales del año 2002, en 49 municipios donde hubo presencia de las PAC durante el conflicto armado interno, más de la mitad de los encuestados respondió que los ahora exPAC tenían relaciones con el partido oficial y con autoridades militares locales. Sin embargo, consideraron justo el pago de la compensación que se exige al gobierno.

### **Por fin, el pago se concreta**

En enero del 2003 se instaló una comisión de alto nivel, integrada por los ministros de Gobernación, Defensa Nacional y Finanzas Públicas, la COPREDEH y SEPAZ. Su misión es el diseño, implementación y ejecución del programa de compensación a los expatrulleros. Se puso como fecha tope para recibir declaraciones juradas el 31 de enero.

Día a día fue creciendo el número de ex integrantes de las PAC tomados en cuenta para la indemnización, hasta llegar a una lista oficial con más de medio millón de personas. En marzo del 2003 el gobierno anunció que se destinarían Q.430 millones para compensar a 250, 000 expatrulleros. Los recursos para su financiamiento provendrían de los eurobonos. Según la SEPAZ la depuración se haría con base en los registros de MINUGUA –lista que corresponde a la elaborada por la CEH-, cruzando información con la lista elaborada por los gobernadores. El 11 de abril, el Acuerdo Gubernativo 228-2003 establece un aporte de capital a los exmiembros de las PAC. El monto asciende a Q.5,241.60 a cada uno de los beneficiados. Este monto se fijó de acuerdo con lo devengado por un soldado raso, durante tres años de servicio, más 30% de ventajas económicas. La base salarial es de US\$12.00 (equivalente a Q.12.000 mensuales de esa época). Este aporte se haría en tres pagos de Q.1,747.20 (uno en abril del 2003 y los otros dos durante el próximo año), y se pagaría a través de las gobernaciones departamentales. El mismo se justifica con “la finalidad de coadyuvar parcialmente a la realización de inversiones productivas, que propicien la reactivación de la producción agrícola y el combate de la pobreza y extrema pobreza, a efecto de que el mismo se constituya como un benéfico al desarrollo integral humano de los expatrulleros civiles, y de sus unidades familiares”.

Según la SEPAZ, del total de las 539,099 solicitudes presentadas, al 20 de junio se tenía previsto el pago a 188,959 personas (176,123 expatrulleros y a 12,836 viudas). Esto implicaría un gasto de Q.307,722,105 para los expatrulleros y Q. 22,427,059 para las viudas, (un total de Q.330,149,164) por lo quedaría pendiente para el año 2004 un gasto de Q.660,298,330, siempre y cuando no se aumente el número de beneficiarios. Sin embargo, el número de beneficiarios previsto por el gobierno es mayor, por lo que es probable que se eroguen más recursos que los calculados anteriormente. (Ver recuadro No. 1)

El pago se realizó en las gobernaciones por medio de un certificado nominativo de pago del Ministerio de Finanzas no transferible, canjeable en el banco. El beneficiario firmaba un documento de aceptación de aporte a cambio.



**Recuadro No. 1**

**Asignación presupuestaria para pago de los ex-miembros de las PAC**

Mediante el Decreto N° 75-2002, el Congreso de la República, aprobó Q.2,037.5 millones al “Programa Agenda de Paz y Reconciliación” como parte de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. La publicación del Ministerio de Finanzas Públicas sobre el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2003 dice que estos recursos “constituyen asignaciones para que el Estado cumpla los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, con lo cual el Gobierno de la República dará prioridad a la inversión en proyectos de beneficio social”. Los Q.2,037.5 millones fueron presupuestados como transferencias de capital. El 92% de los mismos se presupuestaron en el renglón 539 (Transferencias a otras entidades del sector público) y el 8% restante en el renglón 533 (Transferencias a entidades descentralizadas y autónomas no financieras). Además, se tenía previsto que el programa sería financiado por colocaciones externas de los denominados “Bonos Paz”. En abril de 2003 como resultado del Acuerdo Gubernativo N° 228-2003 se modificó el presupuesto del programa y se presupuestaron Q.436.8 millones en el renglón 511 (Transferencias a personas y unidades familiares) pero financiado con colocaciones internas, aunque siempre como transferencias de capital. Hasta el 30 de junio de 2003 se han devengado Q.362.9 millones; es decir, el 83% de lo presupuestado. Como el primer pago a cada beneficiario es de Q.1,747.20, lo ejecutado equivaldría al pago de 207,716 personas.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

**Tabla No. 3 Lista consolidada del pago a los expatrulleros y viudas, por departamento (al 20-06-2003)**

Departamento	No. Solicitudes remitidas por Depto.	%	Primera Fase		Segunda Fase				Total personas a compensar
			Total patrulleros	%	Total patrulleros	%	Total viudas	%	
Guatemala	7637	1.4%	3369	3.4%	2699	3.5%	0	0.0%	6068
El Progreso	8243	1.5%	1187	1.2%	2241	2.9%	509	4.0%	3937
Sacatepéquez	2240	0.4%	67	0.1%	1075	1.4%	94	0.7%	1236
Chimaltenango	32927	6.1%	7504	7.6%	4605	6.0%	0	0.0%	12109
Escuintla	14091	2.6%	975	1.0%	2646	3.4%	340	2.6%	3961
Santa Rosa	22582	4.2%	1707	1.7%	2090	2.7%	157	1.2%	3954
Sololá	26464	4.9%	4025	4.1%	2448	3.2%	1014	7.9%	7487
Totonicapán	7273	1.3%	7173	7.2%	280	0.4%	0	0.0%	7453
Quetzaltenango	26802	5.0%	289	0.3%	3987	5.2%	0	0.0%	4276
Suchitepéquez	36105	6.7%	1614	1.6%	6724	8.7%	391	3.0%	8729
Relathuleu	13110	2.4%	1367	1.4%	4216	5.5%	1273	9.9%	6856
San Marcos	50760	9.4%	1318	1.3%	5501	7.2%	2149	16.7%	8968
Huehuetenango	63168	11.7%	18833	19.0%	5773	7.5%	0	0.0%	24606
Quiché	48511	9.0%	7967	8.0%	4666	6.1%	3847	30.0%	16480
Baja Verapaz	20122	3.7%	1215	1.2%	2368	3.1%	753	5.9%	4336
Alta Verapaz	64057	11.9%	7470	7.5%	7929	10.3%	437	3.4%	15836
Petén	10073	1.9%	13663	13.8%	4860	6.3%	0	0.0%	18523
Izabal	20339	3.8%	2806	2.8%	4972	6.5%	673	5.2%	8451
Zacapa	13836	2.6%	2809	2.8%	3269	4.3%	1199	9.3%	7277
Jalapa	10692	2.0%	2531	2.6%	1241	1.6%	0	0.0%	3772
Chiquimula	14778	2.7%	11271	11.4%	367	0.5%	0	0.0%	11638
Jutiapa	25289	4.7%	49	0.0%	2957	3.8%	0	0.0%	3006
Total	539,099	100.0%	99,209	100.0%	76,914	100.0%	12,836	100.0%	188,959

Fuente: SEPAZ, junio 2003.

### **¿Cómo financiar el programa el año entrante?**

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2003, aprobado en noviembre del año 2002, ascendía a Q. 29,688.69 millones. Si se analiza por clasificación institucional y tipo de gasto, del total de los recursos, 15.2 % (Q.4,504.00 millones) se destinarán al pago del servicio de la deuda, el funcionamiento representa el 52.4 % (Q. 15,556.44 millones) y la inversión 32.4% (Q. 9,628.17 millones). Sólo un 30% (Q. 2,845.02 millones) del total de la inversión pública que se pretendía realizar en el 2003 sería ejecutada directamente por los ministerios, el 24% (Q.2,343.74 millones) estaría a cargo de las municipalidades, 10% (Q.962.8 millones) le pertenecía a los fondos sociales presidenciales, y el sistema de consejos de desarrollo ejecutaría el 8%. Un 21% de la inversión (Q.2,037.50 millones) se había destinado al Programa Agenda de Paz y de Reconciliación, que se financiaría con Bonos Paz. Estos recursos no se obtendrían con ingresos corrientes, sino con un endeudamiento de emisión de US\$700 millones. Sin embargo, hubo poco éxito en colocar los bonos. De hecho, como Guatemala está descertificada por los Estados Unidos, hubo resistencia de las bancas de inversión a clasificar los mismos. Además, a nivel local hubo pronunciamientos para que los guatemaltecos no compraran dichos bonos. Al 31 de mayo del 2003 tan sólo se habían colocado Q. 1,700 millones y se habían gastado Q.884 millones.

En mayo del 2003 el gobierno decidió efectuar uno de los tres pagos para compensar a las exPAC. Esta decisión representa una deuda para el próximo gobierno de alrededor de Q.660 millones. Tomando en cuenta que el presupuesto para el año 2004 tendrá una composición similar por tipo de gasto y que no se contará con el financiamiento de los Bonos Paz, se estima que esta cifra podría representar alrededor de un 3% del presupuesto total, equivalente a un 8% del presupuesto de inversión.

Otro aspecto que debe ser analizado es si realmente esta compensación puede justificarse como un gasto de inversión en capital, según lo señala el Acuerdo Gubernativo 228-2003. Al recibir el primero de tres pagos, los beneficiarios sólo se comprometieron a no realizar actos públicos o privados de manifestación o protesta con el objeto de obtener otros beneficios, pero no existe un compromiso de canalizar estos recursos en inversiones productivas, que propicien la reactivación de la producción agrícola, y el combate a la pobreza y extrema pobreza, a efecto se constituyan en un beneficio al desarrollo integral humano de los expatrulleros y sus unidades familiares. Además, según SEPAZ, no existe un mecanismo de seguimiento, con el objeto de informarse sobre el destino que le darán a estos recursos. Por lo tanto, este gasto podría ser cuestionado por la Contraloría General de Cuentas.

### **¿Será prioritario el financiamiento a las exPac?**

Actualmente la SEGEPLAN ha diseñado una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) que contempla una serie de programas y proyectos de inversión social que proporcionarían a la población la oportunidad de tener al menos las necesidades básicas mínimas satisfechas.

Los recursos son escasos y las necesidades muy grandes, por lo que implica la necesidad de crear un sistema que permita de forma objetiva y con sustento técnico la asignación de recursos del gobierno. La mayoría de los gobiernos han demostrado que en el último año existe un incentivo de llevar a cabo proyectos que no necesariamente

son prioritarios, y en la mayoría de las veces se comprometen recursos financieros con los que el gobierno no cuenta. Esto ha tenido como resultado que el primer año del siguiente gobierno, las autoridades se concentren en estabilizar la economía y luego poco queda para llevar a cabo una estrategia de crecimiento económico.

Durante la gestión de este gobierno se ha iniciado la puesta en marcha del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Se esperaría que todo proyecto o programa que tenga un monto por arriba de una cantidad debiera ser previamente evaluado y su resultado positivo para su ejecución. Actualmente algunos proyectos son evaluados por el SNIP, por ejemplo los recursos asignados a los Consejos de Desarrollo. Sin embargo, no necesariamente se respeta, ya que en varias ocasiones los proyectos aprobados por el Sistema de Consejos de Desarrollo son sustituidos por los diputados antes de aprobar el presupuesto por proyectos que no han sido previamente evaluados. FONAPAZ y FIS no están sujetos al SNIP. Adicionalmente, las municipalidades, que reciben el 24% del total de la inversión, tampoco están sujetas a este sistema. Si se suman los dos fondos anteriores, más las municipalidades, los Bonos Paz y algunos programas de las inversiones del Ministerio de Agricultura, se puede concluir que el 70% de la inversión pública aprobada para el presupuesto del 2003 no está sujeta al SNIP.

Ahora bien, es importante resaltar que posiblemente la mayoría de las personas que recibieron y recibirán los recursos por este programa de financiamiento a los expatrulleros son guatemaltecos extremadamente pobres, sin embargo, estos recursos no son la solución a su problema, aunque en el corto plazo podría ser un alivio a su situación. En todo caso no se cuenta con suficiente información como para evaluar la rentabilidad de este proyecto, pero si está claro que al diseñar la ERP, no se contempló este tipo de financiamiento.

## **Recuadro No. 2** **Servicios y Empleo**

Actualmente el país tiene serios problemas económicos. A pesar de que existe estabilidad macroeconómica, se sigue resintiendo la microeconomía, especialmente en la generación de empleo. Debido a los problemas relacionados con el café y el bajo desempeño de las economías mundiales, especialmente de los socios comerciales de Guatemala, la economía local adolece de un bajo crecimiento económico (2.4%). En los últimos años, muchas personas del área rural se quedaron sin trabajo y esto ha producido una baja de ingresos en el interior de la república. Sin embargo, muchos de los esfuerzos de este gobierno se han centrado en la entrega de productos, no así en proporcionar servicios a la población y en crear el ambiente propicio para atraer inversión, y generar más y mejores empleos. Hay varios programas de este tipo, como el de los fertilizantes o el programa de ayuda nutricional, del Ministerio de Agricultura. No es la entrega de estos productos lo que realmente sacará a las personas de la extrema pobreza, sino la generación de empleos productivos y una estrategia de desarrollo social que contemple programas y proyectos que contribuyan a los más pobres a ser más productivos y que puedan contar con un mínimo de necesidades básicas. Por lo tanto es necesario crear las condiciones necesarias en el país para atraer inversión y generar empleos, especialmente para personas en el área rural.

Fuente: Elaboración propia.

## ¿Cuál es el costo de oportunidad de los recursos?

Dos criterios que se han utilizado en Guatemala para la medición de la pobreza son: 1) Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y 2) Líneas de Pobreza. Las NBI son un método directo de medición de la pobreza que permite identificar cuántos hogares sufren determinadas carencias sociales y en dónde están localizados estos hogares geográficamente. El Instituto Nacional de Estadística (INE) realizó en abril de 1997 un estudio comparativo entre los últimos dos censos habitacionales (1981-1994). El estudio define seis necesidades básicas en los aspectos de educación, salud, condiciones de la vivienda, empleo y servicios de vivienda. Los indicadores que se utilizaron fueron: 1) calidad de la vivienda, 2) hacinamiento, 3) origen y abastecimiento de agua, 4) acceso a servicio sanitario, 5) asistencia escolar y 6) precariedad ocupacional.

Para el año 1999 el INE dio una estimación de estas necesidades básicas insatisfechas por hogar, lo que arrojaba alrededor de 2.6 millones de proyectos. En la siguiente gráfica se puede ver el tipo de proyecto que se requeriría para llenar al menos las primeras 5 de las 6 necesidades básicas presentadas. El de mayor demanda es el de hacinamiento con un 40% de los proyectos, seguido de saneamiento, asistencia escolar y servicio sanitario.

**Tabla No.4**

### **Estimación de Total de Proyectos Necesarios para cubrir 5 de las 6 Necesidades Básicas Insatisfechas (1999)**

	Vivienda		Salud		Educación	TOTAL PROYECTOS
	Mala Calidad	Hacina- miento	Sin servicio de agua	Sin servicio sanitario	Sin asistencia escolar	
<b>TOTAL</b>	<b>325,078</b>	<b>1,104,614</b>	<b>356,362</b>	<b>480,969</b>	<b>381,285</b>	<b>2,648,308</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de información del INE.

En la siguiente tabla se presenta distintos programas que se podría llevar a cabo, acorde a las NBI, basado en un costo estimado (ver Tabla No.5 ). Según cálculos del CIEN, con los recursos que se pretenden utilizar para este programa, que es de aproximadamente Q.1,000 millones se podría introducir agua potable a todos los hogares y al mismo tiempo cubrir la mitad de los proyectos en saneamiento. También se podría mejorar la vivienda del 10% de los hogares, o contar con los servicios educativos de todos los hogares al menos por dos años. Con los mismos recursos se podría proporcionar una sexta parte de títulos de propiedad a la gente que no los posee, bien se podría dar cobertura universal a programas de salud preventiva a casi toda la población por varios años.

**Tabla No.5**  
**Paquete de proyectos y programas sociales**

Necesidad	Proyectos y Programas	Descripción del Programa	Costo promedio por Hogar	Número de Proyectos equivalentes que se pueden llevar a cabo con Q.1,000 millones
<b>1. Infraestructura social básica</b>				
Calidad de la Vivienda	Techo y Piso	Consiste en dotar de material a la población para que mejore la calidad de la vivienda.	Q. 11,250	88,889
Hacinamiento	Ampliación de Vivienda y/o Lote con Servicio	Este programa proporcionaría un financiamiento para ampliación de vivienda y en los casos que no sea posible su ampliación, la familia puede optar por una lote con servicio.	Q. 22,500	44,444
Abastecimiento de Agua	Introducción de Agua Potable	Consiste en introducir agua potable en aquellas comunidades donde no se tiene acceso. El proyecto varía dependiendo el número de familias por comunidad, la localización geográfica, etc.	Q. 1,650	606,061
Sistema de Eliminación de Excretas	Letrinización	Construcción de letrinas. Hay de dos tipos (aboneras secas o de pozo), esto depende de la localización geográfica.	Q. 1,800	555,556
<b>2. Reconocimiento de Títulos</b>				
Vivienda	Títulos de Propiedad	Consiste en legalizar las viviendas con su respectivo título de propiedad –país de propietarios-	Q. 5,600	178,571
<b>3. Servicios Sociales (costos anuales)</b>				
Atención en Salud	Conjunto Básico de Servicios de Salud	Ampliación de oferta de servicios de salud primaria. Este contempla un conjunto básico de servicios: 1) prevención de enfermedades, 2) programa materno-infantil, 3) educación en salud, 4) control del niño sano y 5) niño enfermo	Q. 410	2,439,024
Educación Primaria	Educación primaria por autogestión, y programa de alfabetización	Educación primaria para los niños menores de 10 años y alfabetización para niños mayores o de 10 años de edad.	Q. 2,150	465,116

Fuente: Cálculos propios a partir de información del FIS, PRONADE, FONAPAZ, el MINEDUC y el MSPAS.

## **Conclusiones**

Es importante que se lleve a cabo la toma de decisiones del gasto público basándose en un sistema objetivo, con sustento técnico, con el fin de que los escasos recursos se inviertan de la manera más eficiente.

El financiamiento a las exPAC es un proyecto que tiene poco sustento técnico sobre su beneficio para la sociedad guatemalteca, ya que es un proyecto dirigido a un grupo de personas que tienen en común el haber participado en estas organizaciones, pero no se tiene información sobre sus condiciones de vida. A la vez, no es un proyecto que se contemple en la Estrategia de Combate a la Pobreza y además ha sido fuertemente criticado por no contar con una base legal sólida, ni se ha presentado un análisis de su rentabilidad social. Por la relación que tuvo la formación de las PAC durante el gobierno del General Efraín Ríos Montt (1982-1984), quien ahora se percibe como candidato del partido oficial, ha generado que algunos analistas consideren que el financiamiento a estos grupos es un proyecto clientelista con objetivos políticos de tipo electoral.

No existe un seguimiento a los gastos que se están llevando a cabo con los recursos de las exPAC, lo cual compromete más aún la naturaleza del programa según su base legal.

El próximo gobierno se tendrá que afrontar a un pago de aproximadamente Q.660 millones, recursos que posiblemente no se tengan disponibles, sino es a través de endeudamiento.

## **Recomendaciones**

Contar con un Sistema Nacional de Inversión pública que verifique que los proyectos que se ejecutan sean socialmente rentable para el país y para la sociedad en general. Adicionalmente se requiere de una Ley General de Inversión Pública que indique cómo se llevarán a cabo la selección de los proyectos.

Poner en práctica de forma rigurosa la estrategia de combate a la extrema pobreza y contar con una evaluación periódica de sus resultados.

Reformar el Acuerdo Gubernativo 228-2003. Específicamente que se establezca que los recursos pactados para el ejercicio fiscal 2004 se otorgarán a través de los programas y los proyectos que llevan a cabo las entidades públicas, previo a evaluar las condiciones de vida de los beneficiarios. El monto del apoyo gubernamental debiera ser mayor para las personas que se encuentren en una situación de mayor pobreza. Además, se sugiere ampliar el plazo para atender a los beneficiarios al período 2004-2007.

## **Bibliografía**

Arzobispado de Guatemala. Oficina de Derechos Humanos, Guatemala: Nunca Más, Informe del Proyecto Recuperación de la Memoria Histórica –REHMI-, Tomo II, 1998

Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala Memoria del Silencio, Tomo II 1999

FLACSO; Schirmer, Jennifer, Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala, 1999

Gobierno de Guatemala, Acuerdos de Paz, 1997

Gramajo Morales, Héctor Alejandro, De la Guerra... a la guerra, 1995

Procuraduría de los Derechos Humanos, Los Comités de Defensa Civil en Guatemala, 1994

### **Entrevistas y consultas:**

Delrue, Thierry

Gramajo, Héctor

Pérez Molina, Otto

Soberanis, Catalina

Von Hoagen, Miguel

Whitbeck, Harris

### **Consulta a noticias de cinco medios escritos:**

Diario el Gráfico

El Periódico

La Hora

Prensa Libre

Siglo XXI