

CARTA ECONOMICA

Informe sobre el Aporte de Capital a las exPAC

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 tomas de decisiones sobre aspectos presupuestarios seleccionados. La presente Carta Económica es un resumen del informe elaborado por el CIEN, que presenta información sobre el aporte de capital que se ha entregado a exmiembros 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). 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.

¿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. Tenían tres responsabilidades: se les obligaba a formar pelotones para patrullar en rondas de veinticuatro horas en y alrededor de la aldea; también participaban en operaciones de búsqueda; su tercera tarea consistía en participar en la construcción de caminos, hacer trabajo comunitario y otros.

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

La presente Carta Económica es un resumen del informe elaborado por el CIEN, que presenta información sobre el aporte de capital que se ha entregado a exmiembros de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC)





El número de patrulleros en 1982 era de 300,000 alcanzando su punto máximo en 1984 con 1,300,000 patrulleros.

A partir de 1997 los expatrulleros empezaron a tomar medidas de hecho, inicialmente en Petén, para exigir al gobierno una indemnización por sus servicios. Sin embargo, el gobierno decidió no indemnizarlos.

El plan Firmeza 83 contemplaba entregar a los patrulleros armamento, pero la cantidad no fue suficiente. Muchos tuvieron que improvisar armas rudimentarias. 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. 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, etcétera.

En 1986 entró en vigencia la nueva Constitución, en cuyo artículo 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). En 1994 la Asociación para la Autogestión del Desarrollo Integral (ASDI) hizo un estudio sobre dichos comités. En él se revela que 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. Los CVDC fueron disueltos en 1996, después de firmar los acuerdos de paz (Decreto No.143-96).

¿Cuántos eran?

Como se muestra en la siguiente tabla, el número de patrulleros en 1982 era de 300,000 alcanzando su punto máximo en 1984 con 1,300,000 patrulleros. Luego la cantidad empezó a disminuir hasta terminar en 1996 con 270,000. La mayor parte de ellos se concentraron en los departamentos de Huehuetenango, Alta Verapaz y El Quiché.

Tabla 1

Número de Patrulleros (1982-1996)			
Año	Número de patrulleros	Población total	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 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 partir de 1997 los expatrulleros empezaron a tomar medidas de hecho, inicialmente en Petén, para exigir al gobierno una indemnización por sus servicios. Su primera demanda fue de Q60,000 por cada uno. Sin embargo, el gobierno decidió no indemnizarlos debido a que los acuerdos de paz no contemplaban hacerlo, y ofreció que les iba a apoyar mediante la ejecución de obras de infraestructura en las áreas rurales. Luego, en el 2000, solicitaban una indemnización de Q.20,000.

Durante el 2001 un grupo de Petén estuvo presionando para lograr la indemnización. En junio del 2002 tomaron el aeropuerto de Santa Elena. Luego en Petén el gobierno se comprometió a compensarlos con proyectos, accediendo finalmente en otorgarles un aporte financiero. En el 2002 varios grupos de expatrulleros se habían organizado en otras áreas del país, bloquearon carreteras y amenazaron con tomar fincas.

En noviembre del 2002 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. La lista oficial de expatrulleros inscritos llegó a tener 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. 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. El 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.

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 cual quedaría pendiente para el año 2004 un gasto de Q.660,298,330, siempre y cuando no se aumente el número de beneficiarios (ver Tabla No. 2). 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)

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

Debido a que los recursos son escasos y las necesidades muy grandes, es necesario crear un sistema que permita, de forma objetiva y con sustento técnico, la asignación de recursos del gobierno.

¿Será prioritario el financiamiento a las exPac?

Debido a que los recursos son escasos y las necesidades muy grandes, es necesario crear un sistema que permita, de forma objetiva y con sustento técnico, la asignación de recursos del gobierno. En el caso del pago a los exPAC, no se cuenta con la información necesaria para evaluar la rentabilidad social de este proyecto, pero sí está claro que no es un proyecto contemplado en la Estrategia de Reducción de la Pobreza de SEGEPLAN.

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.

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 para el "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 financiados 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.

Según cálculos del CIEN, con los recursos que se pretende utilizar para el pago a expatrulleros (aproximadamente Q.1,000 millones) se podría introducir agua potable a todos los hogares y al mismo tiempo cubrir la mitad de los proyectos de saneamiento.

Uno de los criterios utilizados en Guatemala para la medición de la pobreza son las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Las NBI son un método directo de medición de la pobreza, que permite identificar cuántos hogares sufren determinadas carencias sociales y dónde están localizados estos hogares geográficamente. El Instituto Nacional de Estadística (INE) realizó, en abril de 1997, un estudio en el que se definen seis necesidades básicas, utilizando los siguientes indicadores: 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.

El financiamiento a las exPAC es un proyecto con poco sustento técnico sobre su beneficio para la sociedad guatemalteca.

No se está dando un seguimiento a los gastos que se están haciendo con los recursos de las exPAC, lo cual compromete más aún la naturaleza del programa en relación con su base legal.

Según cálculos del CIEN, con los recursos que se pretende utilizar para el pago a expatrulleros (aproximadamente Q.1,000 millones) se podría introducir agua potable a todos los hogares y al mismo tiempo cubrir la mitad de los proyectos de 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 o dar cobertura universal a programas de salud preventiva para casi toda la población por varios años.

Conclusiones

El financiamiento a las exPAC es un proyecto con poco sustento técnico sobre su beneficio para la sociedad guatemalteca, ya que está dirigido a un grupo de personas que tienen en común haber participado en estas organizaciones, pero no se cuenta con 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 tener una base legal sólida; tampoco se ha hecho un análisis de su rentabilidad social. La relación que tuvo la formación de las PAC con el gobierno del General Efraín Ríos Montt (1982-1984), quien ahora se perfila como candidato del partido oficial, ha dado lugar a que algunos analistas consideren que el financiamiento a estos grupos es un proyecto clientelista, con objetivos políticos de tipo electoral.

No se está dando un seguimiento a los gastos que se están haciendo con los recursos de las exPAC, lo cual compromete más aún la naturaleza del programa en relación con su base legal. Asimismo, el próximo gobierno se tendrá que enfrentar a un pago de aproximadamente Q.660 millones, recursos que posiblemente no estén disponibles, sino es acudiendo al endeudamiento.

Recomendaciones

Implementar un Sistema Nacional de Inversión Pública para verificar que los proyectos que hayan de ejecutarse sean socialmente rentables para el país y para la sociedad en general. Adicionalmente, se requiere una Ley General de Inversión Pública, en que se indique cómo se llevará a cabo la selección de los proyectos. Asimismo, se debe poner en práctica, de forma rigurosa, la estrategia de combate a la extrema pobreza y evaluar periódicamente sus resultados.

Reformar el Acuerdo Gubernativo 228-2003. Establecer en él específicamente 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 evalúo de las condiciones de vida de los beneficiarios. El monto del apoyo gubernamental debería ser mayor para las personas en situación de mayor pobreza. Además, se sugiere ampliar el plazo para atender a los beneficiarios a todo el período 2004-2007.

María del Carmen Aceña, Jorge Lavarreda y Bismark Pineda

TERMÓMETRO ECONÓMICO

Tabla No. 2

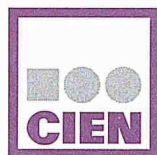
Lista consolidada del pago a los expatrulleros y viudas, por departamento
(al 20 de junio del 2003)

Departamento	No. Solicitudes remitidas por Depto.	%	Primera Fase		Segunda Fase				Total personas a compesar
			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
Quezaltenango	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
Retalhuleu	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%	8962
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	100.00%	76,914	100.00%	12,836	100.00%	188,959

Fuente: SEPAZ, junio 2003.



Esta publicación fue posible a través del apoyo proporcionado por el Programa de Sociedad Civil de USAID implementado por Creative Associates International 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.



CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
NACIONALES

12 Calle 1-25, Zona 10 Edificio Géminis 10
Torre Norte, Nivel 17, oficina 1702
Tel./Fax: (502) 335-3415, 335-3416
cien@cien.org.gt • <http://www.cien.org.gt>

Carta Económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS NACIONALES -CIEN-. El CIEN es una entidad privada, apolítica y no lucrativa con personalidad jurídica reconocida el 12 de octubre de 1984.

Carta Económica está registrada como correspondencia de 2a. clase en la Dirección General de Correos, bajo el número 2728, folio 79 con fecha 14 de junio de 1989.

Tiraje: 1,500 Ejemplares • Suscripción: 12 meses Q. 125.00
• Suscripción 12 meses fuera de Centroamérica Q.150.00