

# ASIES

ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES

Guatemala

## Guatemala no es un estado fallido

Un estudio sobre la medición del desempeño  
de las insituciones del Estado guatemalteco  
en diez funciones fundamentales



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer

Revista ASIES  
No. 3-2010





ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES  
Guatemala

# **Guatemala no es un Estado fallido**

**Un estudio sobre la medición del desempeño  
de las insituciones del Estado guatemalteco  
en diez funciones fundamentales**

**Javier Antonio Brolo**



Revista ASIES  
No. 3 - 2010

Brolo, Javier Antonio

Guatemala no es un Estado fallido. Un estudio sobre la medición del desempeño de las instituciones del Estado guatemalteco en diez funciones fundamentales. Tesina (M.A.) UFM. --- Guatemala: ASIES, 2010.

51 p.: 21cm. (Revista ASIES no. 3, 2010)

ISBN: 978-9929-8011-4-1

1. ESTADO.- 2. ESTADO FALLIDO.- 3. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO.- 4. GOBIERNO.-  
5. GOBERNANZA.- 6. POLÍTICA GUBERNAMENTAL.- 7. ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA.- 8. FUNCIÓN PÚBLICA.- 9. GUATEMALA.



---

**EDITOR**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Apdo. Postal 1005-A

PBX 2201-6300

Fax 2360-2259

[www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt)

[asies@asies.org.gt](mailto:asies@asies.org.gt)

Ciudad de Guatemala

Guatemala, C.A.

**DIRECCIÓN**

Irma Raquel Zelaya

Arnoldo Kuestermann

Carlos Escobar Armas

© 2010

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la  
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania

La presente tesina fue elaborada por el autor para obtener el grado de Magíster Artium en Política y Derecho Internacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Francisco Marroquín.

Dedicado a mi madre

"La democracia, la libertad, no garantizan el milenio.  
No, no escogemos la libertad política porque nos prometa esto o aquello.  
La escogemos porque hace posible la única forma de convivencia entre individuos digna de un ser humano; la única forma en la que podemos ser completamente responsables por nosotros mismos.  
El que realicemos sus posibilidades depende de diversas cosas; sobre todo, también de nosotros mismos."  
Karl R. Popper <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Karl R. Popper, *La responsabilidad de vivir, escritos sobre política historia y conocimiento*. Traducción del inglés por Concha Roldán (México: Ediciones Paidós, 1995).

*Guatemala no es un Estado fallido*

**INDICE**

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>9</b>
1. Antecedentes	9
2. Estructura	10
3. Justificación	10
4. Delimitación	11
5. Objetivos	12
<b>II. Marco teórico conceptual</b>	<b>13</b>
1. Estado fallido: el concepto y su importancia	14
2. Limitaciones del concepto	16
3. Las diez funciones fundamentales del Estado	16
4. Medición del desempeño de los Estados	18
5. El Estado de Guatemala	21
<b>III. Desempeño de las instituciones del Estado     guatemalteco en diez funciones fundamentales</b>	<b>23</b>
1. Estado de derecho	23
2. Monopolio del uso de la fuerza	25
3. Control Administrativo	27
4. Manejo sensato de las finanzas públicas	30
5. Inversión en capital humano	32
6. Creación de derechos ciudadanos	33
7. Provisión de infraestructura	35
8. Formación del mercado	36
9. Manejo de bienes públicos	37
10. Crédito público efectivo	39
<b>V. Cuadro FODA de resultados</b>	<b>40</b>
<b>VI. Conclusiones</b>	<b>42</b>
<b>VII. Fuentes consultadas</b>	<b>45</b>
<b>VIII. Anexo</b>	<b>47</b>

*Guatemala no es un Estado fallido*



## Presentación

En los últimos años se ha abierto una discusión, a veces muy superficial, respecto a la capacidad y autoridad del Estado guatemalteco de cumplir a cabalidad las funciones propias de su naturaleza. En la medida que algunos consideran que esa capacidad se ha debilitado o incluso es inexistente, se afirma que el guatemalteco es un “Estado fallido”, o que está a punto de convertirse en tal si no pone remedio a las diversas crisis que lo afectan. Como a nuestro juicio tal concepto se está difundiendo sin el debido sustento, lo que no significa negar las debilidades que aquejan al Estado, en este número de la revista ASÍES se presenta el estudio elaborado por Javier Antonio Brolo, consultor del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASÍES, titulado “Guatemala no es un Estado fallido”. El propósito del mismo es contribuir a clarificar dicho concepto y a profundizar sobre cómo evaluar el desempeño del Estado.

El estudio, originalmente preparado por el autor para obtener el grado de Maestría en Política y Derecho Internacional, consta de tres partes. En la primera incursiona en las consideraciones teóricas, orígenes e implicaciones del concepto de “Estado fallido”. Luego, evalúa el desempeño del Estado guatemalteco, entre los años 2005 y 2009, a partir del grado de cumplimiento de diez funciones que se consideran fundamentales en todo Estado. Para el efecto utiliza los indicadores presentados en estudios del Banco Mundial, The Brookings Institution y Foreign Policy; e identifica las entidades estatales responsables de cumplir cada función. Por último, resume los resultados para identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que enfrentan dichas entidades.

Las diez funciones fundamentales referidas corresponden a las propuestas por Ashraf Ghani en su libro *Fixing Failed States: a Framework for Rebuilding a Fractured World* y son: 1) Estado de derecho; 2) monopolio del uso de la fuerza; 3) control administrativo; 4) manejo prudente de las finanzas públicas; 5) inversión en capital humano; 6) creación de derechos ciudadanos; 7) provisión de infraestructura; 8) formación del mercado; 9) manejo de bienes públicos; 10) crédito público efectivo.

*Guatemala no es un Estado fallido*

El autor concluye que Guatemala no puede considerarse un Estado fallido. Argumenta que, si bien exhibe un desempeño lejos de ser ejemplar y por debajo del promedio latinoamericano, en el 2009 el país habría mejorado respecto al 2005 en el cumplimiento de sus principales funciones y superaba a más de un tercio de las naciones del mundo. Sin embargo, es innegable que el Estado guatemalteco debe fortalecer urgentemente las entidades responsables de cumplir las funciones vinculadas con el funcionamiento del “Estado de derecho” y el efectivo control del “monopolio de la fuerza”. De lo contrario, pondría en riesgo su capacidad de “creación de derechos ciudadanos” y de “formación de mercado”.

Debe indicarse que la información aquí utilizada adolece de algunas limitaciones. Entre éstas destaca el hecho de que no existe una única manera de asociar las funciones del Estado con los indicadores que miden su desempeño y las entidades responsables de cumplirlas. Por otra parte, tales indicadores miden tendencias a largo plazo, por lo que no son sensibles a acontecimientos recientes. Por ejemplo, en el informe de Foreign Policy publicado en el 2010 Guatemala habría empeorado en dos indicadores respecto al 2009: “presiones demográficas” y “deterioro económico”. De esa cuenta, el deterioro causado por algunas crisis recientes seguramente se reflejará hasta en futuros informes.

Confiamos en que esta contribución aporte criterios y argumentos para elevar el nivel de discusión sobre un tema de tanta actualidad, constituyendo un punto de partida para evaluaciones periódicas y la búsqueda de soluciones para fortalecer al Estado guatemalteco. Es útil tomar en cuenta lecciones aprendidas de los Estados exitosos como han sido sus capacidades de comunicar logros cuantificables, adaptarse rápidamente a los cambios y conseguir la confianza de sus ciudadanos.

Marco Antonio Barahona

# Guatemala no es un Estado fallido

Javier Antonio Brolo\*

---

## I. Introducción

### 1. Antecedentes

Durante el año 2009, se ha escuchado con frecuencia que Guatemala está catalogado como un “Estado fallido”, o uno a punto de serlo. Tal fue el caso en periódicos nacionales, como la declaración de Peter Linder, embajador de Alemania, publicada por Prensa Libre: “Guatemala está poco antes de las 12 para convertirse en un Estado fallido”<sup>2</sup>; revistas internacionales, como *The Economist* donde se afirmaba en un artículo que la captura de los asesinos del Lic. Rodrigo Rosenberg, un abogado que acusó al Presidente Álvaro Colom de causar su muerte en un video póstumo, determinaría si Guatemala es un Estado fallido<sup>3</sup>; incluso, en prestigiosos centros de investigación como *The Brookings Institution*, donde el analista Kevin Casas-Zamora argumenta que el concepto de “Estado fallido” aplica más a Guatemala que a otros países de la región<sup>4</sup>. Sin embargo, consignar el significado de lo que es un “Estado fallido” y determinar si Guatemala es uno de éstos no está del todo claro.

---

\* Licenciado en Filosofía por Carleton College, Minnesota, EE.UU. Máster en Política y Derecho Internacional por la Universidad Francisco Marroquín (UFM), Guatemala. Estudios en métodos de investigación sociopolítica en la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es consultor del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y catedrático en la Facultad de Humanidades de la Universidad Rafael Landívar (URL).

<sup>2</sup> “Unión Europea se une contra impunidad en Guatemala”. Prensa Libre, edición dominical, 8 feb. 2009.

<sup>3</sup> Crime and politics in Guatemala, an indictment from the grave. *Economist.com*, 2009

<sup>4</sup> Kevin Casas-Zamora. ‘Guatemalastan’: How to Prevent a Failed State in our Midst. *The Brookings Institution*, 2009.

## **2. Estructura**

El cuerpo del presente trabajo de investigación tutelada se encuentra dividido en tres partes. La primera corresponde al marco teórico y conceptual, ahí se desarrolla el concepto de “Estado fallido”, sus limitaciones e importancia. Además, se explica la teoría sobre cuáles son las funciones fundamentales que un Estado debe cumplir, algunos estudios que miden su desempeño, el escenario mundial y comentarios sobre el Estado de Guatemala. La segunda parte representa el cuerpo de la presente investigación y consiste en diez secciones. Cada uno de estos apartados describe una de las funciones fundamentales de un Estado, las entidades públicas guatemaltecas responsables de cumplir dicha función y el desempeño del Estado de Guatemala de acuerdo a los indicadores de tres estudios especializados. Finalmente, a modo de síntesis, la tercera parte resume los resultados del desempeño de Guatemala en sus funciones, identifica sus fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades por medio de un cuadro de Fortalezas Oportunidades Debilidades y Amenazas (FODA).

## **3. Justificación**

“Las personas, gobiernos y negocios pueden valorar y entender mejor aquello que pueden medir.”<sup>5</sup> Cuando se menciona a Guatemala como un Estado fallido, erróneamente se piensa que el país está a punto de sufrir una catástrofe humanitaria similar al caso de Sudán, de llegar a carecer completamente de gobierno como sucede en Somalia o ser víctima de enfrentamientos armados de la misma magnitud que en Pakistán. Empero, tales comparaciones serían ciertamente desproporcionadas.

Quienes consideran a Guatemala como un Estado fallido se enfocan en las carencias de sus instituciones de seguridad y justicia para exigir que se elimine la corrupción, la violencia y el crimen vivido en el país. Sin embargo, visto desde el punto de vista opuesto, el hecho de ser un Estado fallido significaría que no hay nada más que perder, ya que la situación es lo más grave posible. Este último entendido tiene el efecto contrario a la intención del primero puesto que motiva a no hacer nada para fortalecer el país. Es razonable para aquellos que han

---

<sup>5</sup> Ashraf Ghani and Clare Lockhart. *Fixing failed states: a framework for rebuilding a fractured world*. Oxford University Press, 2008.

aprendido a sobrevivir en esta situación el no sentirse en la necesidad de hacer un esfuerzo adicional para construir un Estado más efectivo, si suponen que al no actuar continuará igual y no peor.

Pero la realidad es que, aunque el escenario no sea ideal, sí puede empeorar bastante y considero que sería un error renunciar a defender y mejorar lo que se tiene. Por consiguiente, es necesario precisar tanto el significado del concepto de “Estado fallido”, como el método para medir el desempeño de las instituciones guatemaltecas en el cumplimiento de sus funciones para poder determinar sus debilidades y las consecuentes acciones prioritarias para su fortalecimiento.

#### 4. Delimitación

El presente trabajo de investigación tutelada es una introducción a la medición del desempeño de las instituciones guatemaltecas en el cumplimiento de sus funciones fundamentales para evaluar si es o no un Estado fallido. Las diez funciones que se evalúan son las sugeridas por Ashraf Ghani en su libro titulado “Fixing Failed States: a Framework for Rebuilding a fractured World”<sup>6</sup>.

Las instituciones guatemaltecas identificadas como responsables de cumplir cada función son aquellas entidades públicas cuyo propósito se describe en la Constitución Política de la República de Guatemala<sup>7</sup> y las leyes que rigen los tres poderes del Estado guatemalteco: Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97<sup>8</sup>; Organismo Legislativo, Decreto 63-94<sup>9</sup> y Organismo Judicial, Decreto 2-89<sup>10</sup>. La medición del desempeño se basa en los punteos disponibles, publicados entre el año 2005 y 2009, y asignados a 38 indicadores correspondientes a tres estudios comparativos de las capacidades de los Estados: “Governance Matters VII”<sup>11</sup>, del Banco Mundial; “Index of State

<sup>6</sup> Ashraf Ghani and Clare Lockhart. Fixing failed states: a framework for rebuilding a fractured world. Oxford University Press, 2008.

<sup>7</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, aplicada en fallos de la Corte de constitucionalidad. Guatemala, 2002.

<sup>8</sup> Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo. Guatemala, 1997.

<sup>9</sup> Decreto número 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Guatemala, 1994.

<sup>10</sup> Decreto Número 2-89, Ley del Organismo Judicial. Guatemala, 1989).

<sup>11</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. Governance Matters VII, Aggregate and Individual governance Indicators 1996-2007. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program, 2008.

Weakness in the Developing World”<sup>12</sup>, de The Brookings Institution y “The Failed State Index”<sup>13</sup> de Fund for Peace y Foreign Policy.

A manera de advertencia, el presente trabajo omite numerosas funciones, instituciones e indicadores aplicables en la determinación o negación del estatus fallido del Estado guatemalteco, con la expectativa de que puedan incorporarse en futuras investigaciones de mayor profundidad y envergadura. Al final, se describe cuáles son las funciones en las que el Estado de Guatemala muestra un desempeño deseable o indeseable, lo que permite al lector, a través de su criterio propio, debatir cuáles son las áreas prioritarias y las acciones a implementarse para fortalecer al Estado guatemalteco.

## **5. Objetivos**

El principal propósito del presente trabajo de investigación tutelada es mostrar evidencia de que el concepto de “Estado fallido” aún no es aplicable al caso de Guatemala. Para ello, identifica las instituciones guatemaltecas responsables de cumplir cada una de las diez funciones propuestas por Ashraf Ghani y describe su desempeño de acuerdo a tres estudios especializados. A su vez, se espera que, al asociar la descripción de patrones de éxito y fracaso en el cumplimiento de cada función con las entidades guatemaltecas responsables y su desempeño, el lector cuente con un mejor criterio para determinar las áreas prioritarias y las acciones a tomar para fortalecer el Estado guatemalteco. Finalmente, esta investigación aspira a ser un punto de partida y referencia para futuras investigaciones que diagnostiquen y den seguimiento al desempeño del Estado de Guatemala en el cumplimiento de sus funciones más importantes.

---

<sup>12</sup> Susan E. Rice and Patrick Stewart. Index of state weakness in the developing world. The Brookings Institution, 2008.

<sup>13</sup> Foreign Policy. The Failed States Index 2009. Foreign Policy, 2009.

## II. Marco teórico conceptual

Tanto la práctica como la teoría política, respecto a la conformación y funciones que deben cumplir los Estados, han cambiado a lo largo de la historia. En particular, hoy se entiende de manera distinta a hace veinte años cuál es la relación entre el Estado y el sufrimiento causado por la pobreza e inseguridad. Mientras que antes el impedimento de un mayor bienestar de las personas solía atribuirse a la presencia excesiva de Estados opresivos, ahora se atribuye a la falta de presencia de los mismos, bajo el calificativo de fracasados.

El entendimiento teórico del Estado ha sido expresado en su mayor parte por los pensamientos publicados en las obras de pensadores. Así, han existido ideas como que el Estado: debe ser gobernado por un filósofo, en “La República” de Platón (380 a. C.); debe garantizar alimentos, instrumentos y seguridad, en “Política” de Aristóteles (350 a. C.); se funda en buenas leyes y buenas armas, en “El Príncipe” de Maquiavelo (1513); permite que el humano no tenga una vida solitaria, pobre, brutal y breve, en “Leviatán” de Hobbes (1651); tiene leyes para evitar la tiranía, en “Dos tratados sobre el gobierno civil” de Locke (1689); necesita independencia entre sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en “El espíritu de las leyes” de Montesquieu (1748); inicia su fin con la indiferencia de sus ciudadanos, en “El contrato social” de Rousseau (1762); tiene funciones necesarias y otras opcionales, en “Principios de economía política” de Stuart Mill (1848); debe abolir la propiedad privada, en “Manifiesto del Partido Comunista” de Marx (1848); debe tener el monopolio del uso legítimo de la fuerza, en “La política como vocación” de Weber (1919); no tiene funciones estáticas, en “El público y sus problemas” de Dewey (1927); o su capacidad se mide por alcance y dominio, en “Política y gobierno” de Deutsch (1970); entre otras.

Este trabajo de investigación tutelada, toma en cuenta las ideas de los últimos dos pensadores. John Dewey argumenta que el Estado debe ser flexible respecto a las funciones que debe cumplir. Además, explica, es el público quien determina cuáles son éstas y que deben alinearse a un propósito moral claro. Entonces, el Estado es un

“experimento” donde la expansión o contracción de sus obligaciones depende de las necesidades de la sociedad.<sup>14</sup> Por su parte, Karl Deutsch analiza la estructura de los estados y determina que pueden ser medidos respecto a dos criterios: alcance y dominio. Alcance se refiere a la “variedad de actividades humanas que trata de controlar” y Dominio al “territorio y población controlados”.<sup>15</sup>

Coherente con estas ideas, Ashraf Ghani ha propuesto que el alcance de los Estados de hoy corresponde a diez funciones fundamentales. Él se autodenomina “pragmático” y basa sus conclusiones en el éxito o fracaso que han tenido las prácticas estatales y su respuestas frente a acontecimientos históricos significativos recientes como la Segunda Guerra Mundial (1939-1945); la Guerra Fría (1945-1991); la creación de entidades internacionales como Naciones Unidas, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional; la caída de la Unión Soviética (1991); el Consenso de Washington (1989); el surgimiento del “World Wide Web” (1990); los ataques al “World Trade Center” (11.09.2001); y la crisis financiera del 2008-2009. Por el otro lado, el dominio es provisto por estudios comparativos. Los Estados fallidos, entonces, son aquellos que no cumplen sus funciones o lo hacen para un sector reducido de su territorio y población.

## **1. Estado fallido: el concepto y su importancia**

Una definición clásica del “Estado” corresponde a la pronunciada por Max Webber en su trascendental discurso de 1919 “Política como vocación”, para él, el Estado es la autoridad legítima que monopoliza el uso de la fuerza en un territorio.<sup>16</sup> Entonces, de acuerdo a esta teoría, un “Estado fallido” es aquel que no se consigue consolidar como la única autoridad legítima para utilizar la fuerza. Sin embargo, en la práctica no es fácil diferenciar un Estado fallido de uno débil, capturado o colapsado, además de otros distintos grados de fracaso.

En su artículo “Fragile States: Exploring the Concept”<sup>17</sup>, Susan Woodward explica el origen del concepto “Estado fallido” en la

---

<sup>14</sup> George Raymond Geiger. *Dewey’s Social and Political Philosophy*. Illinois, 1989.

<sup>15</sup> Karl W. Deutsch. *Política y gobierno*. (México, Fondo de Cultura Económica, 1976).

<sup>16</sup> Max Weber. *Politics as a Vocation*. wikisource.org, 1919.

<sup>17</sup> Susan L. Woodward. *Fragile States: Exploring the Concept*. FRIDE, 2006.



política internacional. Ella aclara que el uso del término surge después de la caída de la Unión Soviética, dentro de potencias medias como Noruega, Canadá y Japón, que juntamente con las Naciones Unidas se enfocaron en las capacidades de los Estados como las responsables del desarrollo humano y seguridad de sus ciudadanos. La iniciativa buscaba un consenso en el derecho a intervenir (“*droit d’ingérence*”) cuando los Estados no cumplieren con sus obligaciones, y así asistir a sus ciudadanos.

Sin embargo, continúa Woodward, no es sino hasta después del ataque terrorista contra EE.UU. el 11 de septiembre del 2001 que los Estados fallidos adquirieron relevancia, ya que desde entonces se presume que ellos son fuente de terrorismo. Es decir, dichos Estados ya no se consideran únicamente una amenaza para el bienestar de sus ciudadanos, sino una amenaza para la seguridad de los de otros Estados. Por consiguiente, es importante identificarlos para priorizar la asignación de recursos de diversa naturaleza que garanticen la paz y seguridad mundial.

Un Estado se considera fallido cuando fracasa en todas sus obligaciones, cuando ya no tiene el control de la situación. La principal evidencia de este fracaso es la pérdida del monopolio de la fuerza. Sin embargo, para que se le considere fallido, también debe haber perdido autoridad para tomar decisiones, capacidad de proveer servicios básicos y reconocimiento internacional.<sup>18</sup> Es decir, las consecuencias del fracaso de un Estado se manifiestan tanto en el ámbito de la seguridad como en el institucional, económico, político y humanitario. Somalia, Sudán y Afganistán son ejemplos vivos e incuestionables de Estados fallidos. No lo son, por el contrario, Rusia, India o China, de quienes no se duda que poseen un reconocido estatus de Estado, a pesar de manifestar dificultades de diverso grado en áreas sensibles como la seguridad, la desigualdad o los derechos humanos. Para determinar si los estados cumplen con sus obligaciones, existen varios estudios que determinan cuantitativamente la amplitud y profundidad de desempeño de sus funciones esenciales.

---

<sup>18</sup> Foreign Policy. The Failed States Index 2009. Foreign Policy, 2009.

Afirmar que Guatemala es un Estado fallido implicaría que éste se encuentra en un caos absoluto e irremediable por sí mismo. En ese caso, sería necesaria la intervención de la comunidad internacional para restablecer el orden, revertir la catástrofe para sus ciudadanos y garantizar la seguridad de otros Estados. Únicamente dejaría de ser un Estado fallido al adquirir suficiente capacidad para cumplir sus obligaciones con cierto nivel.

## **2. Limitaciones del concepto**

Es importante reconocer que algunos autores como Zaryab Iqbal y Harvey Starr encuentran dificultades metodológicas en el uso de definiciones e indicadores para evaluar a los Estados fallidos. En particular, argumentan que tales intentos padecen de circularidad; es decir, tanto la causa como la consecuencia de un Estado fallido es la misma.<sup>19</sup> Por ejemplo, ellos considerarían lógicamente inválido que la “pérdida del monopolio del uso de la fuerza” sea, al mismo tiempo, lo que provoca un Estado fallido y lo que resulta de éste.

Sin embargo, este estudio estima que las tendencias sugeridas por las investigaciones especializadas consideradas y sus mediciones a través de indicadores e índices, son útiles para decidir sobre las políticas necesarias para fortalecer el Estado. El propósito de dichas investigaciones no es establecer relaciones de causa y efecto, sino más bien diagnosticar las vulnerabilidades de los Estados de acuerdo a ciertas características que permitan comparar su desempeño. En ese sentido, identificar el mayor o menor grado que un Estado tiene respecto al monopolio del uso de la fuerza permite determinar si dicha característica es una prioridad a fortalecer.

## **3. Las diez funciones fundamentales del Estado**

Cómo se mencionó anteriormente, las funciones que un Estado debe realizar varían de acuerdo a la época. Para que sea exitoso, éste debe tener un alcance adecuado y un dominio generalizado. Precisamente, Ashraf Gahni, en su libro “Fixing failed states: a Framework for Rebuilding a Fractured World”, propone una lista marco de diez funciones fundamentales que los Estados deben cumplir en el mundo de hoy.

---

<sup>19</sup> Zaryab Iqbal and Harvey Starr. *Bad Neighbors: Failed States and Their Consequences*. Conflict Management and Peace Science, 2008.

La propuesta de Ghani parte de su convicción de que las soluciones a los problemas actuales de inseguridad, pobreza y falta de crecimiento convergen en la necesidad de construir Estados exitosos. Para lograrlo, afirma que el primer paso es acordar en un objetivo y las funciones del Estado, para luego darle seguimiento con la implementación de medidas pragmáticas para alcanzar dichas metas. Aunque admite que la realidad es que muchos Estados han fracasado y son incapaces de garantizar siquiera los servicios más básicos para sus ciudadanos, su posición se mantiene optimista: “la clave radica en examinar qué han hecho los estados exitosos en la práctica”.<sup>20</sup>

Según el autor, existen cinco problemas fundamentales con la respuesta de la comunidad internacional frente al problema de los Estados fallidos. Primero, se carece de conocimientos respecto a lo que un Estado debe hacer para conectar a sus ciudadanos con flujos de intercambio global. Segundo, también se desconoce cómo la comunidad internacional puede ayudar a que los Estados adquieran capacidad para cumplir sus funciones. Tercero, falta entender los plazos necesarios y la secuencia de acciones para fortalecer un Estado. Cuarto, se utilizan soluciones generalizadas cuando se requiere tomar en cuenta el contexto. Por último, no se tiene la noción de responsabilidad compartida necesaria para alcanzar metas comunes; lo cual ha llevado a la comunidad internacional a los extremos de, por un lado, ser meramente observadores, y por el otro, imponer las soluciones.

No obstante dichos problemas, él también observa tres oportunidades para el fortalecimiento de los Estados. Primero, se ha generado en el mundo una riqueza de escala sin precedentes, que muestra cómo la prosperidad en la sociedad no tiene límites más que los de la creatividad humana y las leyes físicas. Segundo, la rápida expansión del conocimiento y tecnología de información permiten mayor comunicación a menor costo y la posibilidad de resolver problemas de forma colectiva. Tercero, y más importante, hoy día se cuenta con un repertorio de experiencias en la transformación estatal, particularmente en la relación del Estado, el mercado y la sociedad civil.

---

<sup>20</sup> Ashraf Ghani and Clare Lockhart. *Fixing failed states: a framework for rebuilding a fractured world*. Oxford University Press, 2008.

La lista marco de funciones propuesta por Ghani ha sido elaborada desde cuatro puntos de vista. El primero, el analítico, toma en cuenta disciplinas como la sociología, antropología, literatura empresarial, teoría de sistemas, derecho y ciencias políticas. El segundo, la práctica del sistema de ayuda internacional a través de sus organizaciones. El tercero, su experiencia profesional al trabajar tanto en Afganistán como en el contexto de otros países. Por último, una revisión de los éxitos y fracasos en el proceso de construcción de Estado que han atravesado países como Singapur, China, Rusia, India, España, Vietnam, Kenya, Perú, Etiopía, Japón, Irlanda, Estados Unidos y otros.

Una de las características clave de los Estados exitosos es que cuando se enfrentan a una realidad cambiante, éstos son ágiles para ajustar sus métodos además de adquirir y despojarse de funciones. Hoy día, propone Ghani, hay diez funciones que los Estados deben cumplir; cada una de ellas, su significado, experiencias de éxito y fracaso se describirán a lo largo del trabajo y consisten en: (1) estado de derecho; (2) monopolio del uso de la fuerza; (3) control administrativo; (4) manejo sensato de las finanzas públicas; (5) inversión en capital humano; (6) creación de derechos ciudadanos; (7) provisión de infraestructura; (8) formación del mercado; (9) manejo de bienes públicos; y (10) crédito público efectivo.

#### **4. Medición del desempeño de los Estados**

Mientras la propuesta de Ghani describe el alcance de los Estados, la información sobre su dominio es provista por varias investigaciones especializadas. Éstas, a través de la evaluación de distintos indicadores, elaboran índices que permiten comparar el desempeño estatal en el cumplimiento de sus distintas funciones.

Dichos índices son construidos mediante varios pasos. Primero, se escogen los indicadores, los cuales consisten en variables medibles cuantitativamente y asociadas al desempeño de los Estados en el cumplimiento de una de sus funciones. El producto interno bruto o estabilidad política de un país son ejemplos de indicadores. Segundo, con la información recabada, se asigna un valor a cada indicador, generalmente de 0 a 10, el cual refleja si la situación del Estado es deseable o no. Al sumar los valores obtenidos en todos los

indicadores para un Estado, se obtiene su total respectivo y según éste se ordena en la lista denominada índice.

Para el caso de Guatemala, objeto de esta investigación, los índices permiten tres formas de conocer cómo se desempeña en el cumplimiento de sus obligaciones. Primero, a nivel global al comparar su puesto en la lista respecto a todos los países del mundo. Segundo, a nivel regional según su posición relativa entre los países de Latinoamérica.<sup>21</sup> Tercero, a través del tiempo, en comparación con el puesto que Guatemala obtuvo en distintos años.

Los índices considerados en este estudio son: “Governance Matters VII”, del Banco Mundial; “Index of State Weakness in the Developing World”, de The Brookings Institution; y “The Failed State Index” de Fund for Peace y Foreign Policy.

“Governance Matters”<sup>22</sup> es un estudio que el Banco Mundial realiza periódicamente desde 1996. El mismo busca medir el nivel de gobernabilidad de los Estados, entendiendo como tal a las tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce autoridad. El estudio utiliza múltiples indicadores agrupados en seis áreas: (1) libertad de expresión y rendición de cuentas; (2) estabilidad política y ausencia de violencia; (3) efectividad del gobierno; (4) calidad de las regulaciones; (5) estado de derecho; y (6) control de la corrupción. El estudio del 2008 considera a 212 países y territorios del mundo. Aunque no hay una lista final, los países reciben un punteo de 0% a 100% en cada área. El punteo representa qué porcentaje de países tienen menor gobernabilidad; por ejemplo, un punteo de 60% indicaría un desempeño superior a 127 (60%) de los 212 países y territorios considerados en el estudio.

El “Index of State Weakness in the Developing World”<sup>23</sup> 2008, identifica Estados débiles que puedan amenazar la paz y seguridad mundial;

<sup>21</sup> Latinoamérica se refiere a los países de la región para los cuales existe información. Estos son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

<sup>22</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. Governance Matter VII, Aggregate and Individual governance Indicators 1996-2007. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program, 2008.

<sup>23</sup> Susan E. Rice and Patrick Stewart. Index of state weakness in the developing world. The Brookings Institution, 2008.

es decir aquellos que no pueden cumplir con sus responsabilidades. Este estudio utiliza 20 indicadores agrupados en cuatro áreas: (1) económica, (2) política, (3) seguridad y (4) social. Considera 141 países que el Banco Mundial cataloga como de ingreso medio a bajo. El índice se ordena de 1 a 141, donde el primer país en la lista es el más débil. De acuerdo a éste, únicamente son Estados fallidos los tres más débiles en la lista. Los restantes se categorizan de menor a mayor debilidad como: Estados con debilidad crítica, Estados débiles, Estados a monitorear y Estados estables.

“The Failed State Index”<sup>24</sup> es un esfuerzo conjunto de Fund for Peace y la revista Foreign Policy, que mide la vulnerabilidad que los Estados tienen para colapsar y convertirse en Estados fallidos. Las causas de colapso son diversas, y por ello el concepto de Estado fallido tiene varios significados: pérdida de control físico del territorio; pérdida del monopolio de la fuerza; erosión de la autoridad para tomar decisiones; inhabilidad de proveer servicios públicos; e inhabilidad para interactuar con otros Estados. Para la elaboración del índice, el estudio utiliza 12 indicadores agrupados en tres áreas: (1) social, (2) económico, (3) político. Cada indicador recibe un puntaje de 1 a 10, donde 1 refleja el desempeño más deseable. El número de países evaluados ha cambiado según el año; 75 países en 2005, 148 en 2006 y 177 en 2007, 2008 y 2009. El primer país en la lista es el Estado de más vulnerabilidad y conforme a distintas categorías, el tercio de países más vulnerable se divide en Estados críticos, en peligro y al límite; el tercio de países con mejor desempeño se considera estable; y el tercio restante, de desempeño medio, no recibe un calificativo en particular.

Con el propósito de facilitar el análisis cuantitativo en el presente trabajo, se han unificado en un solo criterio los puntajes asignados por los tres índices anteriormente expuestos. Para esto, se tomó el puntaje asignado a cada indicador en el índice respectivo y se le consideró únicamente su valor porcentual, de 0% a 100%, donde 100% representa el desempeño más deseable; además, cada indicador se ha asociado únicamente a una función del Estado, aunque en futuras investigaciones podría considerarse la posibilidad de designar a un mismo indicador en la evaluación de varias funciones del Estado.

---

<sup>24</sup> Foreign Policy. The Failed States Index 2009. Foreign Policy, 2009.

## 5. El Estado de Guatemala

A partir de la independencia, proclamada jurídicamente en 1821, y a lo largo de su historia, el Estado de Guatemala ha atravesado distintas etapas: los intentos de federación, su fundación como República en 1847, la Revolución Liberal en 1871, dictaduras de individuos, la Revolución de 1944, un breve período democrático, dictaduras militares, un conflicto armado interno, hasta la llegada de la apertura democrática en 1985.<sup>25</sup> Sin embargo, aún no ha logrado consolidar su proceso de formación, y tras los Acuerdos de Paz en 1996, ahora enfrenta el reto de robustecer sus instituciones, amenazadas por el surgimiento de poderes paralelos como el narcotráfico y el crimen organizado y sin que su sociedad posea un acuerdo claro del camino que debe seguir.

Respecto a la instituciones del Estado de Guatemala, cabe admitir, que la estructura organizativa de su administración pública es compleja. Esta complejidad podría atribuirse a cuatro razones. Primero, la falta de un modelo estandarizado en la estructura interna de dichas organizaciones. Segundo, las leyes por las cuales se crea y rige una entidad pública guatemalteca frecuentemente carecen de claridad. Tercero, la duplicidad de funciones que resulta de la formación de entidades fuera de un marco estratégico coherente. Finalmente, a la disputa que genera la competencia por fondos para ejercer una función por parte de entidades locales y nacionales, para casos específicos y de carácter general. Después de la lectura de las leyes que rigen las instituciones de Guatemala, éstas se pueden clasificar en cuatro tipos: autónomas; descentralizadas; autónomas y descentralizadas; adscritas o dependientes; y de coordinación interinstitucional.

Como una primera aproximación para identificar a las instituciones guatemaltecas responsables de cumplir las funciones fundamentales del Estado y evaluar su desempeño, se consideró únicamente a aquellas cuyo propósito está descrito en cuatro leyes básicas: Constitución Política de la República de Guatemala (1986)<sup>26</sup>;

---

<sup>25</sup> Francisco Beltranena. *Elite del poder en la historia pretoriana de Guatemala*. Tesis PhD. Universidad Pontificia de Salamanca, 2004.

<sup>26</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, aplicada en fallos de la Corte de constitucionalidad. Guatemala, 2002.

*Guatemala no es un Estado fallido*

Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo<sup>27</sup>; Decreto 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo<sup>28</sup>; y Decreto 2-89, Ley del Organismo Judicial<sup>29</sup>. Al igual que con los indicadores de los estudios especializados, únicamente se ha asociado a cada institución con una función, aunque en futuras investigaciones podría considerarse la posibilidad de vincular cada institución con varias funciones pertinentes.

---

<sup>27</sup> Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo. Guatemala, 1997.

<sup>28</sup> Decreto número 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Guatemala, 1994.

<sup>29</sup> Decreto Número 2-89, Ley del Organismo Judicial. Guatemala, 1989.



### **III. Desempeño de las instituciones del Estado guatemalteco en diez funciones fundamentales**

La siguiente parte representa el cuerpo de la presente investigación tutelada y consiste en diez secciones. Cada una de éstas describe una de las funciones fundamentales de un Estado, el desempeño de Guatemala de acuerdo a los indicadores en los estudios respectivos y las entidades públicas guatemaltecas responsables de cumplir dicha función. Estas secciones puede ser leídas de forma independiente.

#### **1. Estado de derecho**

Mantener el “estado de derecho” es la función más importante que un Estado debe cumplir. Esto debido a que la ley define el alcance y límite del poder del Estado y sus ciudadanos. También permite la adhesión del Estado, la economía y la sociedad. En realidad, todas la otras funciones del Estado contienen un sistema de reglas que norman quién toma las decisiones, los procesos internos, la rendición de cuentas, las libertades y las obligaciones de aquellos responsables por hacer que se cumplan.

La confianza en el sistema de justicia depende de los pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Además, al mantener el estado de derecho es posible resolver las tensiones en la sociedad y llevar a cabo la agenda social a través de mecanismos formales. En su ausencia la violencia se percibe como el único medio para conseguir los objetivos. Un Estado debe contar con certeza, flexibilidad y coherencia en sus leyes. Es decir, se hace necesario aclarar qué sucede cuando se crean nuevas leyes, existen contradicciones o conflictos entre distintas leyes. El reto para los Estados en su cumplimiento del estado de derecho es garantizar certeza, por medio de normas vinculantes y claramente interpretadas, y al mismo tiempo permitir flexibilidad, por medio de mecanismos pacíficos que permitan la adaptación de las reglas a nuevas circunstancias.

*Guatemala no es un Estado fallido*

Los Estados exitosos en el cumplimiento del estado de derecho consiguen estabilidad, ser predecibles y empoderar su sociedad. Primero, el estado de derecho estabiliza a los gobiernos y los hace responsables del rendimiento de cuentas. Segundo, establece un ambiente donde es posible pronosticar futuros escenarios y por consiguiente planear a largo plazo. Finalmente, crea la confianza necesaria para que la mayoría actúe dentro del marco de la ley y tenga la iniciativa de modificar las reglas cuando sea necesario adaptarse a una realidad cambiante.

Por el contrario, cuando un Estado falla en el cumplimiento del estado de derecho, se crea desconfianza y sistemas paralelos que compiten con la autoridad del Estado. Tal estado se caracteriza por utilizar sus recursos de manera ilegal y tener funcionarios que se sienten superiores a la ley. En ellos, el Estado pasa de ser servidor a predador de la sociedad. Consecuentemente, los ciudadanos recurren a soluciones extrajudiciales y evaden los impuestos. Prevalece el clientelismo y mercantilismo y es difícil crear políticas más allá de un horizonte de tiempo corto.

Uno de los mecanismos que permiten fortalecer el cumplimiento del estado de derecho consisten en la sucesión ordenada, y en base a mérito, en los mandos de gobierno. Esto permite la circulación de las élites que renueven al sistema jurídico haciéndolo más adecuado a la realidad de la sociedad.

Existen cuatro indicadores que permiten medir el desempeño de Guatemala respecto a su cumplimiento del estado de derecho. Éstos son: estado de derecho, deslegitimización del Estado y violación de derechos humanos. Como se puede observar en el siguiente cuadro, Guatemala debe mejorar en esta función. Su desempeño en un indicador está por debajo del 13% y en todos los indicadores es menor al promedio latinoamericano. Dos de ellos muestran especial debilidad e incluso deterioro a través de los años. Sin embargo, cabe destacar que sí ha mejorado considerablemente en su legitimidad y cumplimiento de los Derechos Humanos.

**Cuadro No. 1**  
**Desempeño de Guatemala en estado de derecho**

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio L.A.
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
Estado de derecho	14.8	12.4	12.4	12.9	N/A	¼%	33.7
<b>THE BROOKINS INSTITUTION</b>							
Estado de derecho	N/A	N/A	N/A	40.9	N/A	Débil	54.8
<b>FOREIGN POLICY</b>							
Deslegitimización del Estado	5.0	25.0	26.0	28.0	29.0	²%	37.5
Violación de derechos humanos	13.0	29.0	29.0	29.0	30.0	²%	42.5

El estado de derecho mide el grado en que los actores tienen confianza y se rigen por las reglas de la sociedad, en particular la calidad en que se hacen valer los contratos, la policía y las cortes, así como la posibilidad de crimen y violencia.

La deslegitimización del Estado mide la corrupción y el enriquecimiento ilícito masivo por las élites gobernantes, la resistencia de la élites a la transparencia, responsabilidad y representación política y el nivel de confianza en las instituciones estatales.

La violación de derechos humanos mide el surgimiento de autoritarismo, surgimiento de violencia en contra de civiles inocentes por inspiración política y abuso generalizado de derechos legales, político y sociales.

Se identificaron en la Constitución cinco instituciones guatemaltecas responsables por el cumplimiento del estado de derecho: Congreso de la República, artículo 157, al cual se le asigna la potestad legislativa; Corte de Constitucionalidad, artículo 268, con la tarea de defender el orden constitucional; Ministerio Público, artículo 251, cuyo fin es “velar por el estricto cumplimiento de las leyes”; Organismo Judicial, artículo 203, al que corresponde “la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado”; Procuraduría General de la Nación, como entidad asesora de los órganos y entidades estatales.

## 2. Monopolio del uso de la fuerza

En el cumplimiento de esta función, explica Ghani, existen tres procesos involucrados. Primero, el Estado debe contar con un monopolio de los medios de destrucción y uso de fuerza. Segundo, la violencia debe estar subordinada a un proceso de toma de decisiones. Tercero, las decisiones que determinan el uso de la violencia deben tomarse de acuerdo a un sistema de normas.

A la vez que un Estado exitoso consigue el monopolio de los medios de violencia, se hace evidente una mayor libertad a sus ciudadanos; en particular, la de los mercantes para moverse e intercambiar. Consolidar los gastos de seguridad en el Estado consecuentemente

*Guatemala no es un Estado fallido*

reduce los costos para proteger la propiedad privada y los costos para adquirir bienes, haciendo así más accesible la prosperidad.

Por el contrario, los Estados que no cumplen esta función, promueven la creación de sistemas paralelos para garantizar la seguridad. El principal problema en estos escenarios radica en que dichos sistemas de seguridad alternos no cuentan con ningún mecanismo para rendir cuentas, lo que crea áreas completamente desprotegidas. También, no sorprende la tendencia a involucrar más al ejército en la economía y la sociedad.

Aunque prevalezca la idea de que un mayor uso de fuerza garantiza la seguridad, sorprendentemente, los Estados más exitosos son los que logran reducir la frecuencia con la que es necesario recurrir a la fuerza. La forma más eficaz para fortalecer el cumplimiento de esta función parte de un mejor cumplimiento del estado de derecho, para así garantizar que el uso de la fuerza provenga de decisiones sujetas a pesos y contrapesos.

Ocho son los indicadores asociados al cumplimiento del monopolio del uso de la fuerza: estabilidad política y ausencia de violencia; intensidad de conflicto; territorio afectado por conflicto; incidencia de golpes de Estado; refugiados; resentimiento o descontento social; y aparatos de seguridad. Guatemala debe mejorar su capacidad para controlar el uso de la fuerza. Aunque el país muestra una mejora a lo largo del tiempo y un desempeño relativamente deseable a nivel mundial, es una función sensiblemente evaluada. El estudio de The Brookings Institution califica a Guatemala como débil en tres indicadores e incluso crítico en uno de ellos. Además, Latinoamérica es una de las regiones menos violentas del mundo y el desempeño promedio de la región es considerablemente superior al de Guatemala en todos los indicadores vinculados con esta función.

Dos fueron las instituciones guatemaltecas identificadas como responsables del cumplimiento de esta función en la Ley del Organismo Ejecutivo. Primero, el Ministerio de Gobernación, artículo 36, entidad a la cual “corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes”. También, el Ministerio de la Defensa, artículo 37, encargada de

**Cuadro No. 2**  
**Desempeño de Guatemala en monopolio del uso de la fuerza**

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio L.A.
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
Estabilidad política y ausencia de violencia	21.6	24.0	21.6	25.4	N/A	%	37.2
<b>THE BROOKINS INSTITUTION</b>							
Intensidad de conflicto	N/A	N/A	N/A	91.9	N/A	Débil	95.4
Territorio afectado por conflicto	N/A	N/A	N/A	88.3	N/A	Débil	94.3
Incidencia de golpes de Estado	N/A	N/A	N/A	91.2	N/A	Crítico	97.2
Estabilidad política y ausencia de violencia	N/A	N/A	N/A	48.6	N/A	Débil	60.7
<b>FOREIGN POLICY</b>							
Refugiados	40.0	40.0	40.0	40.0	42.0	%	54.2
Resentimiento o descontento social	26.0	29.0	29.0	31.0	33.0	%	43.6
Aparato de seguridad	19.0	25.0	27.0	27.0	29.0	%	41.3

La estabilidad política y ausencia de violencia mide las percepciones de la posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos.

La intensidad de conflicto señala la destructividad o magnitud del impacto de un episodio violento en la sociedad o sociedades directamente afectadas.

El territorio afectado por conflicto, responde a la porción territorial de un país envuelto en luchas o guerras étnicas o revolucionarias.

La incidencia de golpes de estado mide irregularidades en la forma como entran o salen los gobernantes de su mando.

Los refugiados se refiere a levantamientos forzados de grandes comunidades como resultado de violencia o represión.

El resentimiento o descontento social considera la historia de un grupo afectado por injusticias.

El aparato de seguridad se refiere a surgimiento de guardias élite que operan con impunidad, milicias privadas o un "ejército dentro del ejército" que atiende intereses particulares.

“formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional.”

### 3. Control administrativo

El sistema de administración burocrático y jerárquico proviene originalmente del ejército; también, la mayoría de Estados ahora “estables” eran corruptos previamente al siglo XIX. Hoy, un Estado exitoso es administrado por profesionales. Las instituciones necesitan de procesos para rendir cuentas, transparentar su reclutamiento y organizarse territorialmente. Sus funciones, jurisdicción y reglas deben ser claras, específicas, tener continuidad a través del tiempo y ser supervisadas a diferentes niveles. Los Estados contemporáneos enfrentan retos cada vez más complejos en la administración pública, lo que requiere que los liderazgos puedan discernir y responder a los

patrones en los escenarios que enfrentan. Es decir, ahora deben dirigir sofisticadas redes de conocimientos, personas y recursos hacia una mejor administración del Estado.

Los Estados que cumplen esta función tienen varias características y resultados. Su administración es transparente, cuenta con un reclutamiento basado en el mérito y una unidad de reglas que permiten la cohesión de su sistema. Debido a que sus reglas son uniformes e imparciales, éstas permiten predecir situaciones y por ende confianza. Ponen en práctica su convicción de que una administración honesta, efectiva e imparcial es necesaria para su crecimiento.

Los Estados que no cumplen esta función tienen un escenario deplorable, el desempeño de la administración es impredecible y causa desconfianza. Las reglas son aplicadas en base a interpretaciones ideológicas. También, es común que los funcionarios públicos se encuentren subordinados a poderes ilícitos como los de milicias y traficantes. Si además tal Estado no es incluyente, lo más probable es que padezca de constantes ataques al sistema. Cuando los Estados no utilizan la tecnología disponible y no rinden cuentas, continuarán siendo incapaces de adaptarse a la economía global y recibir sus beneficios.

El reto del tipo de cambio experimentado en la actualidad radica en que no solo es constante sino extremadamente veloz. Para fortalecer el control administrativo, los Estados deben gobernar y resolver problemas de manera colectiva. Los avances en la tecnología permiten mayor igualdad a través de acceso a información y hacen innecesario, por ejemplo, la necesidad de contar con representantes de cada ministerio físicamente presentes en cada localidad. También, los medios de comunicación, en particular una prensa libre y responsable, son fundamentales para apoyar la fiscalización de la labor del Estado.

Los indicadores asociados con el control administrativo son: efectividad del gobierno y élites fragmentadas. El desempeño de Guatemala en esta función es moderado. Particularmente ha habido un notorio avance respecto a la fragmentación de las élites desde el año 2005 aunque se manifiestan nuevos indicios de deterioro

en el 2008. A nivel mundial, el control administrativo guatemalteco no es negativo, aunque su desempeño es menos deseable que el promedio de Latinoamérica.

**Cuadro No. 3**  
**Desempeño de Guatemala en control administrativo**

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio L.A.
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
Efectividad del gobierno	29.4	34.6	34.6	37.4	N/A	2%	44.6
<b>THE BROOKINS INSTITUTION</b>							
Efectividad del gobierno	N/A	N/A	N/A	44.4	N/A	Monitorear	55.2
<b>FOREIGN POLICY</b>							
Élites fragmentadas	9.0	40.0	41.0	40.0	37.0	2%	44.2

La efectividad del gobierno mide la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de presiones políticas, la calidad de formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno hacia esas políticas.

Las élites fragmentadas muestran el nivel de división entre las élites gobernantes y entre las instituciones. También, el uso de retórica nacionalista por parte de las élites gobernantes, frecuentemente en términos de redención o solidaridad con un grupo.

Se identificaron a ocho instituciones guatemaltecas responsables del cumplimiento del control administrativo. Dos de ellas en la Constitución: la Presidencia de la República, según el artículo 183 inciso n, tiene la función de “presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo”; y la Vicepresidencia de la República, conforme el artículo 191 inciso c, debe “coadyuvar con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del gobierno”.

Los seis restantes aparecen en la Ley del Organismo Ejecutivo. La Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, artículo 13, cuya función es “proporcionar al Presidente toda la información, asesoría y recomendar la implementación de las acciones necesarias a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo”. La Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, según el artículo 12, está encargada de “servir como vínculo de información con los medios de comunicación”. A la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, conforme el artículo 11, le corresponde colaborar en “la coordinación del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales”. Para la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el artículo 14 establece que debe “integrar y

armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios”. La Secretaría General de la Presidencia de la República, según el artículo 9, es la encargada de “dar fe administrativa de los Acuerdos Gubernativos y demás disposiciones del Presidente de la República”. Para la Secretaría Privada de la Presidencia, el artículo 10 dispone que debe “apoyar la gestión o trámite de los asuntos que se sometan a su consideración, orientándolos conforme a su naturaleza hacia los distintos despachos ministeriales”.

#### **4. Manejo sensato de las finanzas públicas**

Los Estados deben contar con una recolección y asignación eficiente de los recursos económicos, llamados por Mark Moore “valor público”. Esto permite transformar las ideas y aspiraciones de los ciudadanos en realidades. Es indispensable que los Estados cuenten con mecanismos de auditoría y fiscalización en todo gasto para una efectiva obtención de bienes y servicios para la sociedad.

En los Estados donde se cumple esta función existe coherencia del gasto público y cuentan con sistemas de pesos y contrapesos en la toma de decisiones respecto al uso de los recursos estatales. Consecuentemente, existe confianza dentro de la sociedad producto de la transparencia y efectividad en el gasto público.

Por el otro lado, en los Estados con un deficiente uso de las finanzas públicas no existe confianza. Se les acusa constantemente de desviar fondos del gasto público. También es característico de éstos que aquellos con poder no paguen impuestos. Como resultado de la incertidumbre, la planificación en estos Estados es de corto plazo, a la vez que se ven limitados por el modelo anual de presupuesto, ya que adquieren compromisos sin la certeza de si tendrán la capacidad de cumplirlos.

Para fortalecer un manejo eficiente de las finanzas públicas es indispensable contar con un sistema nacional de rendición de cuentas. Éste permite identificar a los responsables de las decisiones en el uso de recursos y así transparentar el gasto público. Cabe mencionar que la sincronización de los pasos es importante: primero, se necesita de un control estricto del gasto público; segundo, se debe conseguir eficiencia; y por último, una vez adquirida la confianza, se



pueda relajar este proceso para permitir el uso de imaginación y creatividad en la implementación de nuevas, eficientes y efectivas formas de satisfacer las necesidades de la población.

Tres son los indicadores asociados con el cumplimiento del manejo sensato de las finanzas públicas: la desigualdad de ingresos, la inflación y el crecimiento económico desigual entre sectores de la población. Aunque, en el transcurso de los años, Guatemala manifiesta una mejora en el cumplimiento de esta función, The Brookings Institution considera crítica la desigualdad entre los ingresos de sus habitantes. Tal elemento indica que el Estado no ha sido capaz de dirigir el uso de los recursos para permitir la realización de las aspiraciones de sus ciudadanos. Esta, sin embargo, también es una realidad generalizada en Latinoamérica.

**Cuadro No. 4**  
**Desempeño de Guatemala en manejo sensato de las finanzas públicas**

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio L.A.
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>THE BROOKINGS INSTITUTION</b>							
Desigualdad de ingresos	N/A	N/A	N/A	39.6	N/A	Crítico	45.5
Inflación	N/A	N/A	N/A	64.7	N/A	Monitorear	66.0
<b>FOREIGN POLICY</b>							
Crecimiento económico desigual	10.0	20.0	20.0	20.0	18.0	2%	24.9

La desigualdad de ingresos a través del coeficiente GINI mide el grado de distribución, y su desviación respecto a una distribución perfecta, del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía.

La inflación mide el porcentaje anual de cambio absoluto en el precio a los consumidores.

El crecimiento económico desigual mide la desigualdad (o percepción de desigualdad basada en grupo) en educación, empleos y posición económica.

Dos son las instituciones identificadas como responsables de manejar las finanzas públicas de forma sensata. La Contraloría General de Cuentas, que por mandato constitucional, artículo 232, tiene el deber de fiscalizar los ingresos y egresos del Estado y el uso de todos los fondos públicos. Por el otro lado, al Ministerio de Economía, de acuerdo al artículo 32 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde proponer las “especificaciones y normas técnicas y de calidad de la producción nacional”.

## **5. Inversión en capital humano**

El capital humano es fundamental para un Estado, desarrollarlo requiere de inversiones en la salud y seguridad de los ciudadanos. Cuando existe una clase media desarrollada, ésta permite mayor movilidad social y así la renovación de liderazgos. Es a través del capital humano que la productividad se convierte en crecimiento económico. En épocas pasadas era posible crear más riqueza con más mano de obra; sin embargo, hoy día, crear más riqueza necesita de más valor agregado el cual únicamente es proporcionado por un capital humano mejor preparado.

En los Estados exitosos vemos cómo el capital humano es transformado en creación de riqueza. Esto ya que reconocen y promueven las características necesarias en el trabajador de hoy día: contar con diversas formas de aprendizaje, resolución de problemas, modelos mentales flexibles y reconocimiento de patrones. En cambio, los Estados incapaces de desarrollar su capital humano, sufren de desigualdad, inmovilidad social, pobreza y fuga de cerebros. Una de las acciones primordiales que ha fortalecido el capital humano de las sociedades exitosas ha sido, indiscutiblemente, una importante inversión en sus centros de educación superior.

Se identificaron seis indicadores asociados con la inversión en capital humano: mortalidad infantil, malnutrición, educación primaria completa, expectativa de vida, huida de personas y presiones demográficas. El desempeño de Guatemala en el cumplimiento de esta función tiene aspectos tanto positivos como negativos. Por un lado, muestra una situación estable a nivel mundial y con una tendencia a la mejora con relación a años anteriores; incluso, señala un mejor desempeño en el control de la mortalidad infantil que el promedio latinoamericano. Sin embargo, The Brookings Institution lo califica como débil en dos indicadores clave para el desarrollo del capital humano: salud y educación; además, se encuentra por debajo del promedio latinoamericano en todos, menos en un indicador.

**Cuadro No. 5**  
**Desempeño de Guatemala en inversión en capital humano**

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio L.A.
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>THE BROOKINS INSTITUTION</b>							
Mortalidad infantil	N/A	N/A	N/A	86.9	N/A	Monitorear	70.3
Malnutrición	N/A	N/A	N/A	73.1	N/A	Débil	91.3
Educación primaria completada	N/A	N/A	N/A	66.5	N/A	Débil	84.4
Expectativa de vida	N/A	N/A	N/A	74.8	N/A	Monitorear	83.7
<b>FOREIGN POLICY</b>							
Huida de personas	25.0	33.0	33.0	33.0	33.0	2%	35.6
Presiones demográficas	10.0	13.0	30.0	32.0	30.0	2%	33.9

La mortalidad infantil mide la probabilidad anual (por cada 1,000 nacidos vivos) de que un niño muera antes de los cinco años de edad.

La malnutrición da el porcentaje de población cuyo consumo de alimentos es continuamente insuficiente para satisfacer los requerimientos alimenticios y energéticos

La educación primaria completada mide la proporción de estudiantes que inicia primer grado y alcanza quinto grado.

La expectativa de vida mide la edad promedio de muerte.

La huida de personas corresponde a la "colación de cerebros" y migración voluntaria de "la clase media" es decir, pérdida del sector intelectual y productivo de la sociedad

Las presiones demográficas se refiere a situaciones derivadas de la densidad de población que resultan en escasez de suministros.

Se identificaron siete entidades guatemaltecas responsables de la inversión en el capital humano. En la Constitución de la República se encontraron cuatro: El Comité Nacional de Alfabetización, artículo 14; el Comité Olímpico Guatemalteco, artículo 92; la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, artículo 92; y la Universidad de San Carlos de Guatemala, artículo 82. Asimismo, en la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo se identificaron tres: el Ministerio de Educación, artículo 33; el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, artículo 39; y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, artículo 40.

## 6. Creación de derechos ciudadanos

Los Estados contemporáneos deben contar con políticas sociales que generen y garanticen derechos para sus ciudadanos. Tales derechos responden a temas como género, etnia, clase, religión, representación, geografía y otros. Es importante aclarar que los ciudadanos deben ser el sujeto y no el objeto de estas políticas. La creación y garantía de derechos es crítica para la prosperidad y se origina en el derecho a votar.

Los Estados efectivos en la creación de derechos logran que las políticas que crean se transformen en oportunidades para sus ciudadanos. Ahí el tejido social se encuentra unido y cuenta con un sentido de destino común. Al contrario, en los Estados donde esto no ocurre, observamos falta de inclusión social, tensiones de índole étnico, religioso, social, racial, y otros; tensión entre el gobernado y el gobernante, pobreza extrema y deseos de migrar.

Para evaluar el cumplimiento de esta función se identificaron cuatro indicadores: expresión y rendición de cuentas, abusos a los derechos humanos y libertad. Guatemala muestra un desempeño estable y una mejora en su desempeño para la creación de derechos ciudadanos. Sin embargo, su rendimiento se encuentra por debajo del promedio latinoamericano y The Brookings Institutions lo categoriza como débil en la prevención de abusos a derechos humanos.

**Cuadro No. 6**  
Desempeño de Guatemala en creación de derechos ciudadanos

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio L.A.
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
Expresión y rendición de cuentas	37.0	40.4	39.9	39.9	N/A	%	51.4
<b>THE BROOKINGS INSTITUTION</b>							
Expresión y rendición de cuentas	N/A	N/A	N/A	56.9	N/A	Monitorear	66.1
Abusos a derechos humanos	N/A	N/A	N/A	41.8	N/A	Débil	73.1
Libertad	N/A	N/A	N/A	58.3	N/A	Monitorear	73.1
<b>FOREIGN POLICY</b>							
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

La expresión y rendición de cuentas mide el grado con que los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección de su gobierno así como su libertad a expresarse, asociarse y tener medios libres

Los abusos a derechos humanos incluye prácticas como prisión por actividad política; ejecuciones por motivaciones políticas; asesinatos, desapariciones y tortura política que afecta a gran parte de la población y son una parte común de la vida; detención ilimitada, con o sin juicio, por razones políticas. También, si los líderes de un país no ponen límites a los medios con que buscan sus fines políticos o personales.

La libertad se refiere al puntaje obtenido en las libertades políticas y derechos civiles por cada Estado en el listado de Freedom House.

Se identificaron cuatro instituciones guatemaltecas responsables por el cumplimiento de esta función: Procuraduría de los Derechos Humanos, Constitución, Art. 273; Ministerio de Cultura y Deportes, Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, Art. 31; Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 114-97, Art. 38; y Secretaría de la Paz, Decreto 114-97, Art. 32.

## 7. Provisión de infraestructura

El Estado ha sido uno de los principales proveedores de infraestructura desde el siglo XIX. Un ejemplo importante es el de la reconstrucción de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, la creación del Internet y la experiencia de los “Tigres Asiáticos”. La infraestructura es una de las formas en que el Estado adquiere legitimidad porque ayuda a sobrepasar desigualdades geográficas.

En los Estados que cumplen esta función observamos una gran inversión en la construcción y mantenimiento de infraestructura. Ésta ayuda a los ciudadanos a tener un sentimiento de respuesta y contacto con el Estado. Sin embargo, cuando el Estado no cumple esta función se observan grandes áreas de desigualdad y exclusión. Para fortalecer el cumplimiento de esta función es de utilidad involucrar tanto al Estado como al sector privado, comunidades locales y sociedad civil.

Únicamente se identificó un indicador en el cumplimiento de la provisión de infraestructura: deterioro de los servicios públicos. El desempeño de Guatemala en el cumplimiento de esta función se ha deteriorado desde el año 2005. También, su desempeño es menor al promedio latinoamericano.

**Cuadro No. 7**  
Desempeño de Guatemala en creación de derechos ciudadanos

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio L.A.
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>THE BROOKINS INSTITUTION</b>							
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>FOREIGN POLICY</b>							
Deterioro de servicios públicos	50.0	29.0	34.0	34.0	34.0	¼%	39.7

El deterioro de los servicios públicos se refiere tanto a la incapacidad de los Estados de proveer seguridad como servicios de salud, educación, sanidad y transporte público. El aparato estatal ve una reducción en función de servir a las élites gobernantes.

La institución guatemalteca responsable por la inversión en infraestructura física es el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, Art. 30.

## **8. Formación del mercado**

El rol del Estado en la formación del mercado se puede agrupar en tres áreas. La primera es establecer y hacer valer las reglas de la actividad comercial. Luego está el apoyo a la operación y continuo crecimiento de las empresas privadas. Una tercera área posible es la de intervenir en los momentos cuando el mercado falla. El modelo puede ser de dos maneras: directo cuando se incorpora lo público y lo privado; e indirecto cuando se limita a la provisión de infraestructura, capital humano, seguridad, política monetaria y transparencia. Lo más importante es tener un sistema de reglas que permita predecir y garantizar seguridad.

Los Estados que cumplen esta función contribuyen positivamente a la formación del mercado. En ellos existe seguridad para las personas y la propiedad, se consolida el estado de derecho y se utiliza el capital humano del país. Por el contrario, los Estados que no cumplen esta función están llenos de corrupción e ineficiencia, lo cual genera costos para el mercado; ahí el comercio se ve asfixiado por el Estado.

Para fortalecer el desempeño en esta función es necesario contar con estándares para la protección de los derechos de propiedad y tener estabilidad bancaria y de las aseguradoras. Debe existir una relación constructiva entre el trabajo y el capital, además de estándares de calidad. Es fundamental que se hagan valer los contratos. Las disputas deben ser resueltas por medios formales. Finalmente, el Estado debe asegurar que exista la libre competencia.

Se identificaron seis variables asociadas a la formación del mercado: calidad de regulaciones, ingreso nacional bruto, crecimiento del producto interno bruto y deterioro económico. Respecto a la formación del mercado, los resultados del desempeño de Guatemala se ven afectados por un pobre crecimiento del producto interno bruto. Sin embargo, de las diez funciones propuestas, ésta es en la que exhibe su desempeño más deseable. Incluso, en la calidad de sus regulaciones se encuentra por encima del promedio latinoamericano y muestra avances en la mayoría de los indicadores.

**Cuadro No. 8**  
**Desempeño de Guatemala en formación del mercado**

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio L.A.
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
Calidad de regulaciones	43.9	49.3	49.5	49.8	N/A	%	44.7
<b>THE BROOKINS INSTITUTION</b>							
Ingreso nacional bruto	N/A	N/A	N/A	23.4	N/A	Estable	32.7
Crecimiento del producto interno bruto	N/A	N/A	N/A	33.3	N/A	Débil	37.8
Calidad de regulaciones	N/A	N/A	N/A	63.5	N/A	Estable	60.2
<b>FOREIGN POLICY</b>							
Deterioro económico	23.0	29.0	30.0	33.0	34.0	%	40.9

La calidad de las regulaciones mide la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas sensatas y regulaciones que permiten y promueven el desarrollo del sector privado.

El ingreso nacional bruto señala el ingreso per cápita en su equivalente en dólares estadounidenses.

El crecimiento del producto interno bruto es el porcentaje anual del producto nacional bruto real a precios de mercado basados en moneda local constante (ajustada a la inflación).

El deterioro económico identifica un patrón de deterioro generalizado de la economía, como la caída repentina de los precios de los bienes, colapso o devaluación de la moneda local, programas de austeridad, aumento de corrupción o la incapacidad del Estado para pagar salarios de empleados del gobierno.

Las dos instituciones responsables por el cumplimiento de esta función son: el Banco de Guatemala (Constitución Política de la República, Art. 132.) y la Superintendencia de Bancos (Constitución Política de la República, Art. 133).

## 9. Manejo de bienes públicos

Los bienes públicos son bastante amplios. Incluyen tierra, equipo, edificaciones, herencia cultural, recursos naturales de todo tipo, capital humano e incluso la marca del nombre del país. Por ejemplo, en el caso de Colombia con su frase “el riesgo es que te quieras quedar”. Aprovechar de manera efectiva estos recursos es fundamental para la legitimidad de los Estados.

Los Estados con buen manejo de sus bienes públicos pueden gozar de sus beneficios. En ellos se movilizan los recursos estatales para el bien colectivo; existen claros derechos y obligaciones en el uso de la tierra y el agua; cuentan con procesos sostenibles para la utilización de sus recursos naturales; protegen al ambiente y tienen mecanismos indiscriminados en la concesión de licencias. Los Estados que

no consiguen cumplir con esta función padecen de desconfianza. También, la falta de transparencia e inefectiva utilización de los bienes públicos es causa de protesta y desestabilización.

Para fortalecer el cumplimiento de esta función Ghani pone algunas sugerencias a consideración. Primero, cuando se reconoce el derecho de la generaciones futuras es posible que la sociedad trascienda las diferencias históricas que han existido en el uso de los bienes públicos. Por el otro lado, ya que es mucho más fácil entender aquello que se puede medir objetivamente y no únicamente describir de forma subjetiva, es importante medir la utilización de los bienes públicos y comunicarlo. Finalmente, los Estados tienen que tomar decisiones sin ignorar el costo de futuros compromisos así como las compañías toman decisiones de acuerdo a los posibles riesgos.

Únicamente se identificó un indicador asociado con el manejo de los bienes públicos: acceso a agua potable e higiene. De acuerdo a éste, el desempeño de Guatemala es deseable e incluso superior a la mayoría de Estados del mundo, incluso al promedio de la región.

**Cuadro No. 9**  
**Desempeño de Guatemala en manejo de los bienes públicos**

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio L.A.
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>THE BROOKINS INSTITUTION</b>							
Acceso a agua potable e higiene	N/A	N/A	N/A	88.5	N/A	Estable	78.2
<b>FOREIGN POLICY</b>							
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

El acceso a agua potable refleja el porcentaje de la población con acceso a instalaciones de sanidad mejoradas y acceso a fuentes de agua potable.

Se identificaron cinco instituciones como responsables del cumplimiento de esta función: Escuela Nacional Central de Agricultura, Constitución Política de la República, Art. 79; Registro General de la Propiedad, Constitución Política de la República, Art. 230; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ley del Organismo Ejecutivo, Decr. 114-97, Art. 29; y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Ley del Organismo Ejecutivo, Decr. 114-97, Art. 29.



## 10. Crédito público efectivo

El acceso a financiamiento es un elemento crítico para el crecimiento. Esto no era posible antes de las instituciones de Bretton Woods que también dieron espacio a la creación de una serie de entidades internacionales dedicadas a esta materia. Los Estados exitosos utilizan el crédito público de forma efectiva en proyectos como los de infraestructura. Esto hace posible movilizar los ahorros de los ciudadanos hacia actividades en las que pueden alcanzar sus objetivos. Incluso, cuando el mercado ha fallado, dichos Estados han tenido la posibilidad de proveer el dinero semilla para reconstruir su economía.

Por el contrario, los Estados deficientes en esta función entregan los bienes públicos a las entidades internacionales a través del pago de deudas por préstamos mal utilizados, con lo cual renuncian a su soberanía. Para fortalecer esta función es necesario que entidades como el Banco Mundial compartan el riesgo de prestar dinero a los Estados y así promover programas más efectivos.

El indicador que se identificó para medir el desempeño del crédito público efectivo fue el control de la corrupción. Guatemala no ha mostrado avances en el cumplimiento de esta función y su desempeño es débil; además, se encuentra muy por debajo del promedio latinoamericano.

**Cuadro No. 10**  
Desempeño de Guatemala en el crédito público efectivo

ESTUDIO / indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio	Promedio Lationamérica
<b>BANCO MUNDIAL</b>							
Control de la corrupción	30.1	24.8	26.1	27.5	N/A	¼%	44.0
<b>THE BROOKINS INSTITUTION</b>							
Control de la corrupción	N/A	N/A	N/A	34.9	N/A	Débil	46.3
<b>FOREIGN POLICY</b>							
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

El control de la corrupción mide el grado con que el poder público es ejercido para el beneficio de particulares, incluso pequeñas y grandes formas de corrupción, así como la "captura" del Estado por las élites para el beneficio de particulares.

La institución guatemalteca identificada como responsable del cumplimiento de esta función es el Ministerio de Finanzas Públicas, Ley del Organismo Ejecutivo, Decr. 114-97, Art. 35.

## **V. Cuadro FODA de resultados**

Con el propósito de sintetizar los resultados descritos en la sección anterior, a continuación se presenta un cuadro de Fortalezas Oportunidades Debilidades y Amenazas (FODA) de los resultados. En éste se muestran las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se pueden identificar de acuerdo al desempeño del Estado de Guatemala.<sup>30</sup> Este cuadro confirma las percepciones iniciales de la situación de violencia, corrupción e impunidad vividas en Guatemala. Sin embargo, también se observa un área positiva relacionada con el sector macroeconómico.

Entre las principales preocupaciones destaca la pérdida del monopolio del uso de la fuerza. En esta función, no sólo el Estado guatemalteco muestra un desempeño poco deseable, sino también enfrenta amenazas externas provenientes del narcotráfico y crimen organizado; por lo tanto fortalecer esta función es una prioridad para su supervivencia. Adicionalmente, el pobre desempeño de Guatemala en el cumplimiento del estado de derecho le impide beneficiarse de las oportunidades que brinda una mayor credibilidad y confianza.

El fortalecimiento del Estado guatemalteco es indispensable para defender esas áreas donde su desempeño, aunque quizás no ejemplar, sí muestra avances positivos importantes. Tal es el caso de la creación de derechos ciudadanos; una mayor libertad de expresión y participación de la ciudadanía es necesaria para renovar las dirigencias e incorporar soluciones nuevas e innovadoras. Por el otro lado, es lamentable que una fortaleza, como un buen desempeño en la formación del mercado, se vea contrarrestada por un manejo insensato de las finanzas públicas, además de verse amenazado por inestabilidad en los mercados mundiales.

---

<sup>30</sup> La elaboración del cuadro sigue la mecánica clasificatoria descrita en: Francisco Beltranena y Pedro Trujillo. Metodología, Planteamiento y Desarrollo de Estrategias (resumen). Guatemala, 2006.

**Cuadro No. 11**  
**Cuadro de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) con los resultados del desempeño de Guatemala en sus funciones fundamentales**

FUNCION	INDICADORES	Desempeño	Instituciones responsables
<b>FORTALEZAS/OPOTUNIDADES</b>			
3. Control administrativo	efectividad del gobierno y élites fragmentadas	Neutral	Presidencia de la República; Vicepresidencia de la República; Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia; Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; Secretaría General de la Presidencia; Secretaría Privada de la Presidencia
6. Creación de derechos ciudadanos	expresión y rendición de cuentas, abusos a los derechos humanos y libertad	Positivo	Procuraduría de los Derechos Humanos; Ministerio de Cultura y Deportes; Ministerio de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Paz
<b>FORTALEZAS/OPOTUNIDADES</b>			
9. Manejo de los bienes públicos	acceso a agua potable e higiene	Positivo	Escuela Nacional Central de Agricultura; Registro General de la Propiedad; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
8. Formación del mercado	calidad de regulaciones, ingreso nacional bruto, crecimiento del producto interno bruto y deterioro económico	Positivo	Banco de Guatemala; Superintendencia de Bancos
<b>DEBILIDADES/OPORTUNIDADES</b>			
1. Estado de derecho	estado de derecho; deslegitimación del Estado y violación de derechos humanos	Negativo	Congreso de la República; Corte de Constitucionalidad; Ministerio Público; Organismo Judicial; Procuraduría General de la Nación
4. Manejo sensato de las finanzas públicas	la desigualdad de ingresos, la inflación y el crecimiento económico desigual	Negativo	Contraloría General de Cuentas; Ministerio de Economía
5. Inversión en capital humano	mortalidad infantil, malnutrición, educación primaria completada, expectativa de vida, huida de personas y presiones demográficas	Negativo	Comité Nacional de Alfabetización; Comité Olímpico Guatemalteco; Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala; Universidad de San Carlos de Guatemala; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Trabajo y Previsión Social
<b>DEBILIDADES/AMENAZAS</b>			
2. Monopolio del uso de la fuerza	estabilidad política y ausencia de violencia, intensidad de conflicto, territorio afectado por conflicto, incidencia de golpes de Estado, refugiados, resentimiento o descontento social y aparato de seguridad	Negativo	Ministerio de Gobernación; Ministerio de la Defensa
7. Provisión de infraestructura	deterioro de los servicios públicos	Negativo	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
10. Crédito público efectivo	control de la corrupción	Neutral	Ministerio de Finanzas Públicas

## **VI. Conclusiones**

El presente trabajo de investigación tutelada brinda evidencia de que Guatemala no es un “Estado fallido”. Sin embargo, esto no significa que la situación que se vive en el país sea ideal, sino por el contrario, es urgente tomar acciones que fortalezcan al Estado. No hacerlo agravaría la inseguridad y violencia actual, además de retroceder en los avances en derechos y relativa estabilidad económica alcanzados.

A partir de la década de los noventa surge el concepto de Estado fallido. Dicho término identifica a aquellos Estados que requieren de intervención internacional puesto que su falta de capacidad para cumplir con sus obligaciones amenaza el bienestar y seguridad tanto de sus ciudadanos como el de los ciudadanos de otros Estados. Un Estado se considera fallido cuando fracasa en el desempeño de casi todas sus funciones fundamentales en áreas como seguridad, institucionalidad, economía, política y servicios. Países como Afganistán, Sudán y Somalia son ejemplos de Estados fallidos ya que no son capaces de cumplir ninguna de sus funciones. Sin embargo, China, Rusia e India, se consideran Estados viables a pesar de su pobre desempeño en libertad, violencia y desigualdad respectivamente.

Las funciones que un Estado debe desempeñar no serán las mismas siempre, como explica Dewey, éstas inevitablemente evolucionan. El presente trabajo comparte la propuesta que Ashraf Ghani propone respecto a que las diez funciones fundamentales de un Estado contemporáneo son: (1) estado de derecho; (2) monopolio del uso de la fuerza; (3) control administrativo; (4) manejo sensato de las finanzas públicas; (5) inversión en capital humano; (6) creación de derechos ciudadanos; (7) provisión de infraestructura; (8) formación del mercado; (9) manejo de bienes públicos; y (10) crédito público efectivo. De éstas, el estado de derecho es la de mayor importancia ya que es indispensable para la creación de la confianza necesaria para el cumplimiento de todas las demás.

Una forma de determinar si un Estado es fallido o no, es mediante la medición del desempeño en sus funciones fundamentales; a lo que Karl Deutsch llama “dominio” de los Estados. Los índices diseñados por el Banco Mundial, The Brookings Institution y Foreign Policy son útiles para este efecto y proporcionan treinta y ocho indicadores útiles en la comparación del desempeño de un Estado en diversas áreas.

En el caso de Guatemala, el desempeño que exhibe en sus funciones fundamentales, de acuerdo a los índices utilizados, indica que no es un Estado fallido; aunque tampoco es un Estado ejemplar.

Por un lado preocupa su pobre desempeño en funciones como el monopolio del uso de la fuerza y estado de derecho. Por el otro, sus avances en la creación de derechos son alentadores, pero su otra fortaleza, formación del mercado, se encuentra amenazada. Consecuentemente, se deben fortalecer las capacidades de entidades pertinentes a éstas áreas de debilidad como lo son el Ministerio de Gobernación, Ministerio de la Defensa, Congreso de la República, Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, Organismo Judicial y Procuraduría General de la Nación. Esta tarea puede dar inicio con una estandarización de la estructura interna de las entidades públicas para aclarar sus competencias y facilitar su coordinación en un marco estratégico coherente.

Respecto a los indicadores, se observan tres aspectos. A nivel mundial, el desempeño de Guatemala es respetable, posicionándose con un desempeño promedio superior a un tercio de los países evaluados. Sin embargo, a nivel regional se encuentra por debajo del desempeño latinoamericano promedio en todos, menos en dos indicadores: acceso a agua potable e higiene y calidad de regulaciones. Finalmente, los indicadores evidencian el hecho de que Guatemala es un Estado en formación, ya que, respecto a sí mismo, muestra una mejora en la mayoría de sus indicadores.

Por último, el presente trabajo contribuye a la realización de futuros análisis destinados a dar seguimiento al desempeño de Guatemala para evaluar su progreso. No obstante, deben tomarse en cuenta algunas dificultades encontradas. Primero, al utilizar indicadores para evaluar el desempeño de funciones y entidades responsables,

no se observa un mapeo exacto uno a uno entre éstos, por lo que es posible reconsiderar y mejorar las correlaciones propuestas. Segundo, este método de evaluación únicamente funciona en retrospectiva, debido a que hay un periodo de dilación entre el momento en que un suceso ocurre y su efecto en la medición del indicador, por lo tanto es una herramienta de largo plazo. Tercero, los resultados de las mediciones indican tendencias y aproximaciones generalmente acertadas; sin embargo, no pueden tomarse como verdad absoluta ya que sus sondeos dependen de estadísticas que no siempre pueden verificarse.

Aun cuando las funciones que los Estados deben desempeñar cambian, el estudio de las prácticas de aquellos considerados exitosos para fortalecer a los fallidos revela tres patrones. Primero, es más fácil entender y decidir respecto a aquello que se puede medir objetivamente. Segundo, la clave del fortalecimiento de los estados radica en entender cómo lograron adaptarse aquellos que han sido exitosos. Finalmente, si el propósito de la política es resolver el problema de la convivencia social y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, entonces su un objetivo primordial es conseguir la confianza de los ciudadanos para que así sus decisiones sean legítimas. A medida que los desafíos de la sociedad evolucionan, es posible que en el futuro, el estado de derecho, por ejemplo, deje de ser una responsabilidad esencial de los Estados y se convierta en la competencia de entidades supranacionales.

## VII. Fuentes consultadas

- Beltranena, Francisco, y Pedro Trujillo. Metodología, planteamiento y desarrollo de estrategias (resumen). Guatemala, enero 2006.
- Beltranena, Francisco. Elite del poder en la historia pretoriana de Guatemala. Tesis (Doctor en Ciencias Políticas y Sociología). Guatemala: Universidad Pontificia de Salamanca, 2004.
- Casas-Zamora, Kevin. "Guatemalastan': How to prevent a failed state in our midst." Brookings. mayo 22, 2009. [http://www.brookings.edu/opinions/2009/0522\\_guatemala\\_casaszamora.aspx?p=1](http://www.brookings.edu/opinions/2009/0522_guatemala_casaszamora.aspx?p=1) (recuperado 2 jun. 2009).
- Constitución Política de la República de Guatemala, aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad. Guatemala, agosto 2002.
- "Crime and politics in Guatemala, an indictment from the grave." The Economist, May 21, 2009. [http://www.economist.com/world/americas/PrinterFriendly.cfm?story\\_id=13703911](http://www.economist.com/world/americas/PrinterFriendly.cfm?story_id=13703911) (recuperado el 27 de mayo de 2009).
- Decreto número 2-89, Ley del Organismo Judicial. Guatemala, marzo 28, 1989.
- Decreto número 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Guatemala, dic. 21, 1994.
- Decreto número 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo. Guatemala, dic. 12, 1997.
- Deutsch, Karl W. Política y gobierno. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Foreign Policy. "The Failed States Index 2009." Foreign Policy. 2009. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the\\_2009\\_failed\\_states\\_index](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index) (recuperado el 25 de junio de 2009).
- Ghani, Ashraf, and Clare Lockhart. Fixing failed states: a framework for rebuilding a fractured world. Oxford University Press, 2008.
- Iqbal, Zaryab, and Harvey Starr. "Bad Neighbors: Failed States and Their Consequences." Conflict Management and Peace Science (Peace Science Society, International) 25, no. 4 (Dec. 2008): 315-331.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. "Governance Matters VII, Aggregate and Individual governance Indicators 1996-2007." (The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program) June 2008.
- Popper, Karl R. *La responsabilidad de vivir, escritos sobre política historia y conocimiento*. Traducción por Concha Roldán. México: Ediciones Paidós, 1995.
- Raymond Geiger, George. *Dewey's Social and Political Philosophy*. Vol. I, en *The Philosophy of John Dewey*, by Paul Arthur Schilpp and Edwin Hahn, 335-368. Illinois: The Library of Living Philosophers, 1989.
- Rice, Susan E., and Patrick Stewart. "Index of state weakness in the developing world." (The Brookings Institution) 2008.
- "Unión Europea se une contra impunidad en Guatemala." *Prensa Libre*, edición dominical, 8 Feb. 2009. <http://www.prensalibre.com/pl/2009/febrero/08/293818.html> (recuperado 20 nov. 2009).
- Weber, Max. "Politics as a Vocation." *wikisource.org*. 1919. [http://en.wikisource.org/wiki/Politics\\_as\\_a\\_Vocation](http://en.wikisource.org/wiki/Politics_as_a_Vocation) (recuperado 20 Nov. 2009).
- Woodward, Susan L. "Fragile States: Exploring the Concept." *FRIDE*, Dec. 2006: 9.



## VIII. Anexo

Los siguientes cuadros contienen los datos originales utilizados dentro de la investigación y sus fuentes.

## FOREIGN POLICY: FAILED STATE INDEX

Fuente: Foreign Policy. "The Failed States Index 2009." Foreign Policy. 2009

Puesto Regional	Puesto Mundial	Pais	Total	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12
1	12	Haiti	101.8	9.3	5.8	7.3	8.6	8.2	8.9	9.2	9.5	8.5	8.4	8.3	9.8
2	41	Colombia	89.2	6.9	9.2	7.2	8.5	8.5	4.3	7.9	6	7.2	7.5	8	8
3	51	Bolivia	86.3	7.8	4.9	7.5	6.9	8.7	7	7.6	7.7	6.8	6.4	8.2	6.8
4	64	Nicaragua	82.6	7.4	5.2	6.3	6.9	8.1	7.7	7.1	7.8	5.8	6.5	7.2	6.6
5	69	Ecuador	81.2	6.5	6.3	6.3	7.3	8	6.4	7	6.8	6	6.8	7.8	6
6	75	Guatemala	80.6	7	5.8	6.7	6.7	8.2	6.6	7.1	6.6	7	7.1	6.3	5.5
7	76	Cuba	80.6	6.9	5.9	5.5	7.2	6.8	6.3	7.5	5	7.4	7.5	7.1	7.5
8	77	Venezuela	79.5	6.8	5	7	6.9	8	5.3	7.2	5.9	7.3	6.9	7.7	5.5
9	88	Republica Dominicana	77.7	6.7	5.3	6	8.5	8	5.6	5.8	6.7	6.7	5.8	6.8	5.8
10	90	Honduras	77.2	7.8	4	5	6.3	8.5	7.2	7	7.1	6.3	6	6.1	5.9
11	91	El Salvador	77.2	7.6	5.7	6.2	6.9	7.8	6.3	7	6.6	6.9	6.4	4.5	5.3
12	92	Peru	77.1	6.6	4.5	6.4	7.3	8.2	5.6	6.9	6.3	5.5	7.2	6.9	5.7
13	98	México	75.4	7	4.3	5.9	7	8.2	6.1	6.8	6	5.5	7	5	6.6
14	103	Suriname	73.2	6.2	3.9	6.2	6.9	7.9	6.3	6.7	5	6	6.2	5.8	6.1
15	111	Belize	69.5	7	5	4.9	6.9	7.3	6	6.2	5.7	4	5.9	4.6	6
16	113	Brasil	69.1	6.4	3.9	6.4	5	8.9	4.1	6.4	6	5.6	6.9	5.1	4.4
17	117	Jamaica	68.6	6.4	2.7	4.5	6.3	6.7	6.6	7	6.4	5.7	6	4	6.3
18	132	Panamá	59.7	6.6	3.4	4.6	5	7.3	5.6	4.7	5.5	4.7	5.1	3	4.2
19	137	Costa Rica	52.5	5.7	4.5	4.1	4.7	6.7	5	4.1	4	3.5	2.2	3.2	4.8
20	149	Argentina	44.7	4.1	2	4.5	4	5.5	4.8	3.4	4.2	4	2.1	3.1	3
21	154	Uruguay	41.2	4.7	1	2	5.8	5.2	4.1	2.8	3.6	2.5	3.3	2.5	3.7
22	155	Chile	37.5	4	2.5	3.6	2.1	4.4	4.3	2	4.2	3.6	2	1.5	3.3
		PROMEDIO LATINOAMERICA (ESCALA UNIFICADA)	40.1	33.9	54.2	43.6	35.6	25.0	40.9	37.5	39.7	42.5	41.3	44.2	42.4

FORMULA = (PUNTEOMAXIMO - PROMEDIO)\*100/PUNTEOMAXIMO

**DATOS PARA GUATEMALA 2005-2009**

Año	Puesto Mundial	Puesto Regional	Total	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12
2005	31/75	5/13.	91	9	6	7.4	7.5	9	7.7	9.5	5	8.7	8.1	9.1	4
2006	51/125	4/21.	84.3	8.7	6	7.1	6.7	8	7.1	7.5	7.1	7.1	7.5	6	5.5
2007	60/177	4/28.	81.4	7	6	7.1	6.7	8	7	7.4	6.6	7.1	7.3	5.9	5.3
2008	66/177	5/28.	80.6	6.8	6	6.9	6.7	8	6.7	7.2	6.6	7.1	7.3	6	5.3
2009	75/177	6/28.	80.6	7	5.8	6.7	6.7	8.2	6.6	7.1	6.6	7	7.1	6.3	5.5

**DATOS PARA GUATEMALA 2005-2009 ESCALA UNIFICADA**

Año	Puesto Mundial	Puesto Regional	Total	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12
2005	31/75	5/13.	24.2	10.0	40.0	26.0	25.0	10.0	23.0	5.0	50.0	13.0	19.0	9.0	60.0
2006	51/125	4/21.	29.8	13.0	40.0	29.0	33.0	20.0	29.0	25.0	29.0	29.0	25.0	40.0	45.0
2007	60/177	4/28.	32.2	30.0	40.0	29.0	33.0	20.0	30.0	26.0	34.0	29.0	27.0	41.0	47.0
2008	66/177	5/28.	32.8	32.0	40.0	31.0	33.0	20.0	33.0	28.0	34.0	29.0	27.0	40.0	47.0
2009	75/177	6/28.	32.8	30.0	42.0	33.0	33.0	18.0	34.0	29.0	34.0	30.0	29.0	37.0	45.0

FORMULA = (PUNTEOMAXIMO - DATA)\*100/PUNTEOMAXIMO

**INDICADORES SOCIAL**

- I-1 Presiones demográficas
- I-2 Refugiados
- I-3 Resentimiento o descontento social
- I-4 Huida de personas

**ECONÓMICO**

- I-5 Crecimiento económico desigual
- I-6 Deterioro económico

**POLÍTICO**

- I-7 Deslegitimización del Estado
- I-8 Deterioro de servicios públicos
- I-9 Violación de derechos humanos
- I-10 Aparato de seguridad
- I-11 Elites fragmentadas
- I-12 Intervención externa

## THE BROOKINGS INSTITUTION: INDEX OF STATE WEAKNESS IN THE DEVELOPING WORLD

Fuente: Rice, Susan E., and Patrick Stewart. "Index of state weakness in the developing world." (The Brookings Institution) 2008.

## DATOS PARA LATINOAMÉRICA 2009

Puesto Regional	Puesto Mundial	País	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX
1	12	Haití	0.35	2.27	3.12	5.37	4.57	2.38	2.64	3.34	0.97	4.17	9.03	3.24	10	4.75	3.2	5.89	2.97	4	--	4.01
2	47	Colombia	2.43	3.94	3.24	6.88	6.8	6.42	5.13	5.81	5.04	6.67	2.58	0.46	0	10	3.02	9.49	8.73	8.55	9.6	8.6
3	60	Guatemala	2.34	3.33	3.96	6.47	6.35	4.44	4.09	5.69	3.49	5.83	9.19	4.18	8.83	9.12	4.86	8.69	8.85	7.31	6.65	7.48
4	62	Cuba	--	3.6	--	--	2.19	3.69	4.4	2.09	4.92	0	10	5.84	10	10	7.04	10	9.33	10	9.2	9.62
5	64	Bolivia	0.92	3.57	2.94	7.07	4.08	4.36	4.42	6.12	3.68	6.67	10	6.18	10	10	4.61	7.89	5.82	7.17	10	6.79
6	69	Honduras	1.01	3.84	4.22	6.58	5.51	4.63	4.49	5.55	3.2	6.67	10	4.7	10	10	5.7	8.8	7.33	7.17	7.28	7.64
7	70	Venezuela	5.5	4.48	5.39	5.33	3.28	3.81	3.09	4.86	2.34	5	10	4.21	10	10	3.9	9.49	7.03	7.86	8.92	8.93
8	72	Nicaragua	0.83	3.44	6.43	6.28	5.4	3.56	4.79	5.88	3.28	6.67	10	6.56	10	10	5.75	8.91	5.52	6.62	6.94	8.06
9	85	Ecuador	2.53	4.04	4.28	7.31	3.98	3.13	4.25	5.52	3.32	6.67	9.96	4.91	10	10	4.67	9.35	8.97	9.52	10	9.03
10	91	República Dominicana	2.53	4.3	4.68	5.47	6.28	5.1	5.51	6.81	3.84	8.33	10	5.34	10	10	7.17	9.13	8.36	6.34	8.95	--
11	92	Perú	2.6	4.42	4.6	7.78	6.82	5.03	4.82	6.64	4.6	7.5	9.33	5.63	9	10	4.67	9.27	6.73	8.69	9.82	8.12
12	95	El Salvador	2.25	3.16	4.53	7.24	6.88	5.61	5.46	6.36	5.18	7.5	10	5.99	9.69	10	6.6	9.27	6.73	8.83	8.27	8.26
13	99	Brasil	4.27	3.4	3.57	6.56	6.58	6.05	5.56	7.56	4.67	8.33	10	2.37	10	10	6.57	9.05	7.88	9.38	10	8.25
14	101	Jamaica	3.12	2.89	5.94	5.94	7.16	6.75	5.24	7.97	4.57	7.5	10	4.7	10	10	6.12	9.53	8.36	9.1	7.72	8.17
15	109	Suriname	2.86	4.25	--	5.93	5.68	6.3	6.28	7.25	5.07	8.33	10	7.67	10	10	7.04	8.84	9.15	9.24	8.33	7.9
16	115	Argentina	4.65	4.44	4.74	6.05	4.76	5.82	5.28	7.29	4.22	8.33	10	7.28	10	10	6.71	9.6	9.21	9.93	9.92	9.07
17	117	Belice	3.27	4.01	--	7.3	6.1	5.85	6.72	8.14	4.78	9.17	10	6.98	10	10	6.98	9.64	6.24	9.79	10	8.38
18	120	México	7.16	3.3	5.83	7.19	7.6	6.84	5.53	6.69	4.62	8.33	9.81	4.57	10	10	5.83	9.27	8.55	9.66	9.95	9.19
19	122	Panamá	4.41	4.51	3.76	8.04	7.36	6.72	6.52	7.9	4.84	9.17	10	9.08	10	10	6.99	9.38	7.76	7.17	9.57	9.16
20	130	Costa Rica	4.5	4.33	5.06	5.89	7.64	7.22	8.37	8.92	6.96	10	10	9.5	10	10	8.94	9.82	9.33	9.66	8.97	10
21	132	Uruguay	4.8	3.85	6.07	6.36	7.33	7.78	7.96	9.19	8.35	10	10	9.18	10	10	8.48	9.71	10	10	8.85	9.24
22	139	Chile	6.34	3.84	4	7.59	10	10	10	9.8	10	10	10	8.88	10	10	8.76	9.89	9.15	9.79	10	9.82
		PROMEDIO LATINOAMERICANO ESCALA UNIFICADA	32.7	37.8	45.5	66.0	60.2	55.2	54.8	66.1	46.3	73.1	95.4	57.9	94.3	97.2	60.7	91.3	78.2	84.4	90.0	83.7

FÓRMULA = PROMEDIO\*10

Guatemala no es un Estado fallido

DATOS PARA GUATEMALA 2009 ESCALA UNIFICADA

Puesto Regional	Puesto Mundial	Pais	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX
3	60	Guatemala	2.34	3.33	3.96	6.47	6.35	4.44	4.09	5.69	3.49	5.83	9.19	4.18	8.83	9.12	4.86	8.69	8.85	7.31	6.65	7.48

FÓRMULA = DATA \* 10

INDICADORES

ECONÓMICO

- I Ingreso nacional bruto
- II Crecimiento del PIB
- III Desigualdad de ingresos
- IV Inflación
- V Calidad de regulaciones

POLÍTICO

- VI Efectividad del gobierno
- VII Estado de derecho
- VIII Expresión y rendición de cuentas
- IX Control de la corrupción
- X Libertad

SEGURIDAD

- XI Intensidad de conflicto
- XII Abusos de derechos humanos
- XIII Territorio afectado por conflicto
- XIV Incidencia de golpes de Estado
- XV Estabilidad política y ausencia de violencia

SOCIAL

- XVI Mortalidad infantil
- XVII Acceso a agua potable e higiene
- XVIII Malnutrición
- XIX Educación primaria completada
- XX Expectativa de vida

## BANCO MUNDIAL: GOVERNANCE MATTERS

Fuente: Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. "Govenance Matter VII, Aggregate and Individual governance Indicators 1996-2007."

## DATOS PARA LATINOAMÉRICA 2008

Puesto Regional	Punteo Promedio	País	A	B	C	D	E	F
1	12.8	Venezuela	30.3	12.4	17.1	4.8	2.9	9.2
2	13.3	Haití	27.4	11.5	9.0	18.8	6.2	6.8
3	20.3	Ecuador	40.9	20.1	15.2	14.0	9.1	22.7
4	24.7	Bolivia	48.1	14.8	19.0	15.9	12.0	38.2
5	27.8	Cuba	3.4	45.9	36.5	3.4	21.5	56.0
6	29.0	Nicaragua	44.7	31.1	15.6	40.1	21.1	21.3
7	31.7	Honduras	37.5	32.5	34.1	44.9	20.6	20.8
<b>8</b>	<b>32.2</b>	<b>Guatemala</b>	<b>39.9</b>	<b>25.4</b>	<b>37.4</b>	<b>49.8</b>	<b>12.9</b>	<b>27.5</b>
9	41.4	Argentina	57.2	42.1	48.8	28.0	32.1	40.1
10	42.0	Perú	49.0	19.1	46.4	62.3	25.8	49.3
11	42.4	República Dominicana	52.4	48.8	42.2	45.9	33.0	31.9
12	42.5	Colombia	39.4	8.1	60.2	59.4	37.8	50.2
13	46.8	México	50.5	24.4	61.1	65.2	29.7	49.8
14	48.5	El Salvador	50.0	48.3	49.8	60.9	30.6	51.2
15	49.2	Suriname	63.0	51.2	55.5	25.6	44.5	55.6
16	49.6	Jamaica	66.3	34.9	57.8	63.8	39.2	35.7
17	50.1	Belice	69.7	53.6	40.8	37.7	50.2	48.3
18	52.8	Brasil	61.1	38.3	54.5	58.0	46.4	58.5
19	58.2	Panamá	64.9	49.3	60.7	71.0	49.8	53.6
20	67.8	Costa Rica	77.4	65.1	65.9	65.7	62.7	70.0
21	71.6	Uruguay	81.3	75.1	68.7	55.1	65.6	83.6
22	82.6	Chile	76.9	66.0	84.8	92.8	88.0	87.0
	42.6	<b>PROMEDIO LATINOAMERICANO</b>	<b>51.4</b>	<b>37.2</b>	<b>44.6</b>	<b>44.7</b>	<b>33.7</b>	<b>44.0</b>

## DATOS PARA GUATEMALA 2005-2008

Año	Punteo Promedio	País	A	B	C	D	E	F
2008	32.2	Guatemala	39.9	25.4	37.4	49.8	12.9	27.5
2007	30.7	Guatemala	39.9	21.6	34.6	49.5	12.4	26.1
2006	30.9	Guatemala	40.4	24.0	34.6	49.3	12.4	24.8
2005	29.5	Guatemala	37.0	21.6	29.4	43.9	14.8	30.1

## INDICADORES

- A Expresión y rendición de cuentas
- B Estabilidad política y ausencia de violencia
- C Efectividad del gobierno
- D Calidad de regulaciones
- E Estado de derecho
- F Control de la corrupción



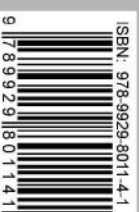
**Asociación de Investigación  
y Estudios Sociales**

**Apartado Postal 1,005 A  
Ciudad de Guatemala,  
Guatemala, C.A.**

Publicación registrada  
en la Dirección General  
de correos de Guatemala,  
como correspondencia  
de segunda clase,  
bajo el No. 2860



**PORTE  
PAGADO**



ISBN: 978-9929-8011-4-1  
9 789929 801141