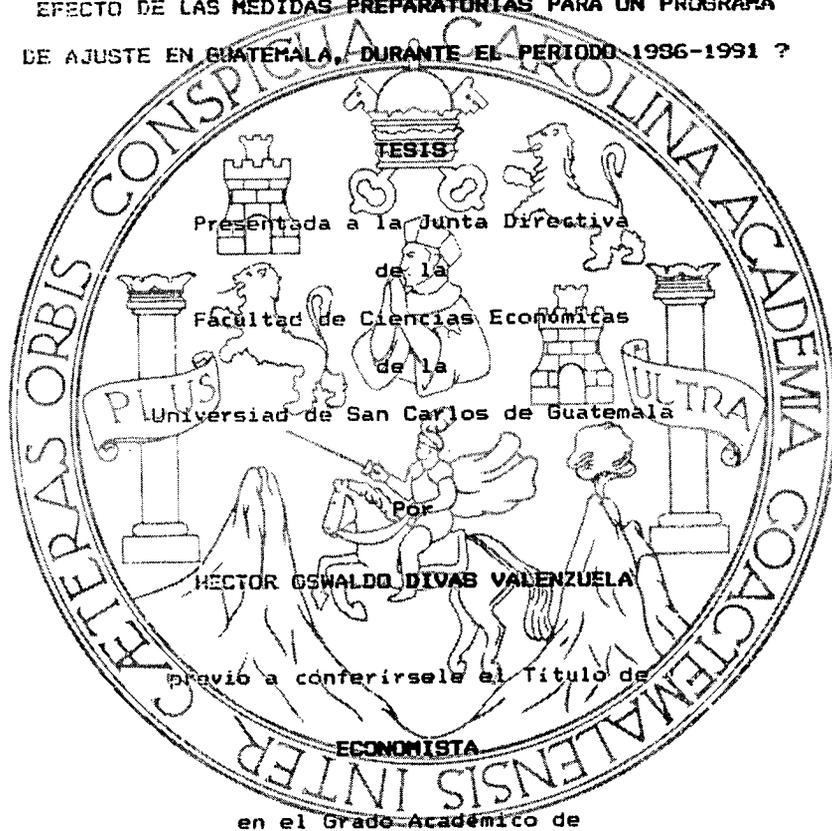


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

¿ SE PRODUJO UN AGRAVAMIENTO EN EL DESAJUSTE SOCIAL COMO  
EFECTO DE LAS MEDIDAS PREPARATORIAS PARA UN PROGRAMA  
DE AJUSTE EN GUATEMALA, DURANTE EL PERIODO 1986-1991 ?



LICENCIADO

Guatemala, enero de 1,995

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

DL  
03  
T(1423)

**JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTA DE  
CIENCIAS ECONOMICAS**

Decano: Lic. Donato Santiago Monzón Villatoro  
Secretario: Licda. Dora Elizabeth Lemus Quevedo  
Vocal Primero: Lic. Jorge Eduardo Soto  
Vocal Segundo: Lic. Josué Efraín Aguilar Torres  
Vocal Tercero: Lic. Víctor Hugo Recinos Salas  
Vocal Cuarto: P.C. Osvaldo Ciriaco Ixcayau López  
Vocal Quinto: P.C. Fredy Orlando Méndoza López

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN  
GENERAL PRIVADO**

Presidente: Lic. César Augusto Sierra Calderón  
Secretario: Lic. Edgar José Reyes Escalante  
Examinador: Licda. Angela G. López Young  
Examinador: Lic. Carlos Enrique González  
Examinador: Lic. Carlos René Estrada Escobar

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

Guatemala,  
6 de octubre de 1994.

Licenciado  
Donato Santiago Monzón Villatoro  
Decano Facultad de Ciencias Económicas  
Su Despacho.

Señor Decano:

En atención a la designación recaída en mi persona de parte de la Decanatura en Providencia de fecha cinco de noviembre de mil novecientos noventa y dos, para asesorar el trabajo de tesis denominado "¿ SE PRODUJO UN AGRAVAMIENTO DEL DESAJUSTE SOCIAL COMO EFECTO DE LAS MEDIDAS PREPARATORIAS DE UN PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN GUATEMALA, DURANTE EL PERIODO 1986-1991?", que presentó el Estudiante HECTOR OSWALDO DIVAS VALENZUELA, Carnet 8211418, como punto de Tesis para su graduación profesional como Economista en el grado de Licenciado.

Sobre el particular, me es grato informarle que procedí a desarrollar la actividad académica-docente a manera de que el producto final fuese el mejor. En tal sentido, opino que a juicio, dicho trabajo llena los requisitos inherentes para que pueda ser defendido en el examen general público.

Finalmente, considero que lo consignado en la tesis no agota el tema, ya que el mismo y dadas las condiciones objetivas y subjetivas en que se desenvuelve la economía del país de acuerdo al Orden Económico Internacional dentro del cual no escapa la denominada Globalización de la Economía, que no es más que enfrentar a un país ante el resto del mundo en materia económica con las consiguientes secuelas en el orden social.

...2/

...2/

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted,  
con muestras de consideración,

ID Y ENSEÑADA A TODOS

Licenciado César Augusto Sierra Calderón  
Economista USAC  
Colegiado 218

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "S-3"  
Ciudad Universitaria, Zona 13  
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS:  
GUATEMALA, TRES DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y  
CUATRO

Con base en el dictamen emitido por el  
Licenciado César Augusto Sierra Calderón, quien fuera  
designado Asesor y la opinión favorable del Director  
de la Escuela de Economía, se acepta el trabajo de Tesis  
denominado: "SE PRODUJO UN AGRAVAMIENTO DEL DESAJUSTE  
SOCIAL COMO EFECTO DE LAS MEDIDAS PREPARATORIAS DE UN  
PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN GUATEMALA, DURANTE EL  
PERIODO 1986-1991?", que para su graduación profesional  
presentó el estudiante HECTOR OSWALDO DIVAS VALENZUELA,  
autorizándose su impresión.

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

LICDA. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO  
SECRETARIO

LIC. DONATO MONZON VILLATORO  
DECANO



### CAPITULO III

EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL.....	36
1. Definición.....	36
2. Concepto de Ajuste Estructural y su Representación Gráfica.....	37
3. Objetivos.....	39
4. Estructura del PAE (Principales Políticas Involucradas).....	42

### CAPITULO IV

ESTABILIZACION Y AJUSTE EN GUATEMALA.....	44
1. Estabilización.....	44
2. Ajuste Estructural.....	47

### CAPITULO V

POLITICAS DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN GUATEMALA.....	58
1. Programas de Gobierno, Periodo 1,986-1,991 Análisis.....	58
1.1 Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, -PRES- (1,986).....	58
1.2 Programa de Reorganización Nacional 1,987-1,988, -PREN-.....	67
1.3 Propuesta de Políticas y Acciones de Guatemala 2,000: Una Estrategia Para la Paz y el Desarrollo.....	80
1.4 Multiplicando el Desarrollo: La Estrategia Guatemalteca.....	86
1.5 Plan de los 500 Dias.....	91
1.6 Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala, Periodo 1,991-1,996.....	97
1.7 Plan de Acción de Desarrollo Social (1,992-1,996, 1,997-2,000). Desarrollo Humano, Infancia y Juventud.....	108

### CAPITULO III

EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL.....	36
1. Definición.....	36
2. Concepto de Ajuste Estructural y su Representación Gráfica.....	37
3. Objetivos.....	39
4. Estructura del PAE (Principales Políticas Involucradas).....	42

### CAPITULO IV

ESTABILIZACION Y AJUSTE EN GUATEMALA.....	44
1. Estabilización.....	44
2. Ajuste Estructural.....	47

### CAPITULO V

POLITICAS DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN GUATEMALA.....	58
1. Programas de Gobierno, Periodo 1,986-1,991 Análisis.....	58
1.1 Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, -PRES- (1,986).....	58
1.2 Programa de Reorganización Nacional 1,987-1,988, -PREN-.....	67
1.3 Propuesta de Políticas y Acciones de Guatemala 2,000: Una Estrategia Para la Paz y el Desarrollo.....	80
1.4 Multiplicando el Desarrollo: La Estrategia Guatemalteca.....	86
1.5 Plan de los 500 Dias.....	91
1.6 Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala, Periodo 1,991-1,996.....	97
1.7 Plan de Acción de Desarrollo Social (1,992-1,996, 1,997-2,000). Desarrollo Humano, Infancia y Juventud.....	108

### AGRADECIMIENTO

Al Licenciado  
César Augusto Sierra Calderón

Por su profesional  
asesoría

A Doris Yesenia Velásquez

Por su valiosa  
colaboración

A mis compañeros de trabajo

Por sus consejos y apoyo

# I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION .....	i
CAPITULO I	
FLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
1. Antecedentes.....	1
2. Marco Teórico.....	7
2.1 Políticas: -Monetaria.....	10
-Crediticia.....	10
-Cambiaria.....	11
-Fiscal.....	11
-de Comercio Exterior.....	11
-de Precios y Salarios.....	11
-de Inversiones.....	12
-de Producción.....	12
-Sociales.....	12
CAPITULO II	
ANALISIS DEL DESARROLLO POLITICO, UNA CONSECUENCIA DEL - DESARROLLO ECONOMICO GUATEMALTECO (1,930 - 1,985).....	18
1. Características del Régimen del Dictador Jorge Ubico (1930-1944).....	18
2. De 1944 a 1945, Junta Revolucionaria de Gobierno..	18
3. De 1945 a 1954 Período Presidencial y Constitucional del Dr. Juan José Arévalo Bermejo.....	19
4. De 1951 a 1954 Período Presidencial y Constitucional del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán.....	21
5. Período de la Pre-Inflación (1954-1972).....	29
6. Período de Inflación y Crisis (1973-1985).....	32

Por tal motivo, el presente trabajo de tesis pretende hacer una inferencia cualitativa y cuantitativa en cuanto a los efectos obtenidos por la serie de políticas adoptadas por el Gobierno a través de los diversos programas de trabajo, durante el período 1986-1991. Para ello se trabajó en base a los métodos de investigación inductivo y deductivo en forma paralela ya que por la naturaleza del trabajo era necesario hacer acopio de ambos. Es decir, que se va de lo general a lo particular y de esto a lo general.

El trabajo se estructuró en siete capítulos desarrollados de la siguiente manera:

#### CAPITULO I

Este comprende lo referente a el planteamiento del problema (antecedentes y marco teórico), comprendiendo una breve remembranza del devenir de la economía guatemalteca y los fenómenos socio-económicos que en el transcurrir del tiempo provocaron la situación económica actual.

#### CAPITULO II

Se hace un esbozo del desarrollo socioeconómico guatemalteco de 1930 a 1985. El capítulo se subdivide en cinco incisos en donde se hace un trato especial a los periodos conformados. El primero comprende de 1930 a 1944 con una breve caracterización sobre la situación prevaleciente durante el régimen del dictador Jorge Ubico, el segundo periodo, de 1944 a 1951 trata lo referente al periodo revolucionario (como se le denominó), el tercero va de 1951 al 54 con énfasis al Programa de Gobierno del Presidente Jacobo Arbenz Guzmán, un cuarto inciso se estructura de 1958 a 1972 en donde en el comportamiento de las variables socioeconómicas influyó el Mercado Común Centroamericano-M.C.C.A.-; por último se analiza de 1973 a 1985 al cual se le denomina periodo de la inflación y crisis de la economía guatemalteca.

## CAPITULO VI

CONSECUENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES EN GUATEMALA, DE LAS MEDIDAS PREPARATORIAS AL PAE.....	112
1. Enfoque Preliminar.....	112
1.1 Nivel de Precios.....	113
1.2 Nivel de Desempleo.....	120
1.3 Tendencia en Areas Sociales.....	124
- Educación.....	124
- Salud.....	130
- Vivienda.....	136
1.4 Magnitud de la Pobreza.....	145

## CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	149
I Conclusiones.....	149
II Recomendaciones.....	153
BIBLIOGRAFIA.....	156

año. Estos en cuanto al periodo gubernamental 1,986-1,990 se refiere, luego principiaron a tener vigencia los programas del nuevo Gobierno que tomó posesión en enero de 1,991 presidido por el Ingeniero Jorge Serrano Elias, del partido Movimiento de Acción Social -MAS-, para ello elaboró el documento Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala, Periodo 1,991-1,996; para complementarlo salió a luz el Plan de Acción de Desarrollo Social 1,992-1,996, 1,997-2,000, de los cuales se analiza principalmente lo referente a 1,991, pero siempre se incluyó un análisis breve del resto del periodo para incluirlo como referencia a la continuidad de las políticas de un PAE.

#### CAPITULO VI

En este capítulo se abordan las consecuencias económicas y sociales de las acciones previas a un PAE en Guatemala, las cuales se han traducido en el nivel de precios (inflación), nivel de desempleo y las tendencias de los principales indicadores de las áreas sociales como educación, salud y vivienda. Todo se complementa con la evaluación de la magnitud alcanzada por la pobreza, tanto en forma global como por región y área, en las cuales se divide el país, para determinar en cual de ellos se concentra más este fenómeno.

#### CAPITULO VII

Por último se incluyen las conclusiones y recomendaciones que se consideran pertinentes.

## INTRODUCCION

Desde principios de la década de los ochenta, la mayoría de países latinoamericanos han enfrentado una situación de contracción económica que responde básicamente a el deterioro de los términos de intercambio y a la recesión de los países industrializados.

Guatemala no podía ser la excepción y consecuente con el comportamiento internacional su economía se deterioró internamente complementado por una deuda externa elevada que se traduce significativamente en un desequilibrio en la Balanza de Pagos.

Para contrarrestar ésta problemática, organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional diseñaron un conjunto de políticas integradas en lo que se denominó Programa de Ajuste Estructural -PAE-.

Los PAE se convirtieron para los países con la problemática ya apuntada, en un elemento obligatorio para poder ser sujetos de crédito por parte del sistema financiero internacional. La implementación de estas políticas no han producido resultados favorables a las clases populares o sea la población mayoritaria por no constituir las políticas, ni tan siquiera una situación mínima de beneficio social dañando los sistemas de vida de la población mas vulnerable, entre los que se pueden contar los niños y los ancianos.

En Guatemala, a partir de 1986 se han venido implementando medidas preparatorias o previas a un PAE, y los efectos ya se han producido y traducido en un descontento social grande y consecuentemente de pronóstico reservado.

actualmente aún no la supera el país. Las causas en mención se pueden resumir así:

- a) Comercio internacional y balanza de pagos negativos <sup>1/</sup> y consecuentemente incapacidad de endeudamiento.
- b) Déficit fiscal del gobierno central
- c) Aspectos Políticos Coadyuvantes

Toda esta problemática repercutió en profundos desequilibrios internos tales como reducción en la producción nacional, es decir, caída severa equivalente al 6% entre 1980-85 del Producto Interno Bruto (PIB), declinación de los niveles de inversión situaciones que trajeron consigo hasta un 50% de los renglones de desempleo y sub-empleo.

A continuación, se formula un análisis de cada uno de las causas a que se hizo mención anteriormente:

- a) **Comercio Internacional y Balanza de Pagos Negativos y Consecuentemente, Incapacidad de Endeudamiento:**

En el orden internacional, el país enfrentaba una seria crisis, marcada por una grave escasez de divisas, y una

---

<sup>1/</sup> Situación prevaleciente por la pérdida de mercados externos y la caída de los precios de los tres principales productos agro-exportables = café, algodón y azúcar.

### CAPITULO III

Particulariza en lo concerniente al PAE, esto en cuanto a definición, los objetivos que se persiguen con su implementación y ejecución, así como describir las principales políticas involucradas en la estructura de los mismos. No se profundiza mucho en definiciones porque este aspecto quedó comprendido dentro del marco teórico.

### CAPITULO IV

En este capítulo se hace una referencia a la secuencia que existe en la integralidad de las fases que comprende un PAE. Las fases o etapas presentan la siguiente correlación: principia por la **Estabilización** a través de la cual se pretende, como su nombre lo señala, estabilizar las principales variables macroeconómicas a efecto de que exista un campo propicio para implementar la segunda etapa, es decir el **Ajuste** propiamente dicho, con lo cual se pretende corregir distorsiones de estructura en materia socioeconómica haciendo más eficiente el sistema y utilizando en forma racional los recursos, para lograr en la tercera etapa la **Reactivación** y el despegue económico del país. Es necesario aclarar que en el presente trabajo se enfatiza en la fase de estabilización por ser la que se ha desarrollado en forma más sistematizada en Guatemala, mientras que de la etapa de ajuste únicamente han existido algunas aproximaciones, por consiguiente la etapa de reactivación aún no ha visto luz.

### CAPITULO V

Aquí se realiza un análisis de los Programas de Gobierno desarrollados de 1,986 a 1,991. Se principia por el Programa de Reordenamiento Económico y Social -PRES- implementado por el gobierno democrata-cristiano en 1,986 y que sentó las bases para la implementación del PAE en Guatemala. A este programa le sucedieron el PREN en 1,987, Guatemala 2,000 en 1,988, Plan de los 500 Días en 1,989 y Multiplicando el desarrollo del mismo

externa de la banca central, la cual creció rápidamente de U\$212.5 millones en 1980 a U\$1,259.8 millones (492.8%) en 1984 y a U\$1,287.1 millones en 1985 (2.2%), en tanto que para el Gobierno Central la deuda externa para los mismos años fue de U\$606.1, U\$1,137.0 y U\$1,204.0 millones respectivamente. El total de la deuda externa se resume de la siguiente manera: en 1980 fue de U\$818.6 millones, en 1984 de U\$2396.8 millones y finalmente en 1985 ascendió a U\$2,491.8 millones, lo que refleja el constante incremento de la deuda.

Como corolario, Guatemala se enfrentó a un aislamiento en materia de financiamiento de parte de los organismos internacionales. La cautela de la banca internacional deriva de una variedad de factores, pero sobre todo del desequilibrio fundamental de la Balanza de Pagos, lo que limitó en mayor grado la inserción del país a los mercados internacionales.

A la luz del panorama planteado con anterioridad y según consta por parte del Banco Mundial, Guatemala en agosto de 1983 estuvo a punto de firmar el convenio para realizar un Programa de Ajuste Estructural -PAE- el cual no fructificó debido a la inestabilidad económica y social, así como que no se podía cumplir con otros requisitos que exigía tanto el Banco Mundial

## CAPITULO I

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

## 1. Antecedentes

Guatemala es un país que depende en alto grado para satisfacer las necesidades de la mayoría de población y con una vocación tradicional de producción exportable, de su sector agrícola, el cual dada la estructura de la tenencia de la tierra es insuficiente. La producción de ésta índole alcanza el 25% del PIB, concentra al 52% del sector laboral convirtiéndose por ende en el sector más sensible de la economía guatemalteca.

La economía nacional había conservado durante las décadas de los años 50, 60 y 70 un auge mediante una expansión de la producción agro-exportable, desarrollo del sector industrial orientado al mercado interno y la creación de infraestructura de servicios (carreteras, electricidad) y un incremento en sus niveles de capital.

Es decir que las tasas de crecimiento económico habían sido respetables, sin embargo tal tendencia se revirtió al principio de los años 80s, cuando la floreciente economía - desde luego para los intereses elitistas- se desquebrajó fundamentalmente por tres factores que incidieron fuertemente y determinaron una situación de crisis, la cual

sin respaldo como siempre se ha hecho, derivando ello supuestamente en una monetización interna con los consiguientes efectos "inflacionarios negativos" en la economía. Sin embargo, preocupa que exista déficit fiscal, el presupuesto se gasta más allá de sus límites porque en las economías actuales es así; las obras de inversión no tienen el avance físico en proporción a la ejecución presupuestaria por la incapacidad de ejecución del Estado.

**c) Aspectos Políticos Coadyuvantes**

Estos aspectos se refieren principalmente al conflicto bélico que se ha desarrollado en Guatemala desde los años sesenta y tomó auge en el principio de los años 80, provocando deterioro en todo el ámbito económico, social y político del país. Entre las consecuencias se pueden enumerar la huida por parte de poblaciones completas de campesinos, principalmente del área nor-occidental del país (Huehuetenango y Quiché) quienes se internaron en México, por su parte el turismo se vió disminuido, de igual forma la inversión privada extranjera mermó a partir de 1982.

Lo anterior repercute directamente en el sector provocando la contracción de éste tanto en la producción para el mercado interno como para el externo, la

considerable acumulación de compromisos monetarios en mora que motivó una restricción a las importaciones. Esto repercutió en la desacumulación acelerada de divisas provocando problemas en el mercado cambiario, por lo que a finales de 1984 fué necesario de hecho devaluar el Quetzal con respecto al Dólar de los Estados Unidos, abandonando de esta manera la paridad que se había mantenido a lo largo de 60 años. Así, se estableció un sistema de cambio múltiple con repercusiones inflacionarias a la economía, al incrementarse el costo de las materias primas importadas, derivándose de ello el aumento en el precio de los productos de consumo intermedio y final, como de otros bienes necesarios para el normal desenvolvimiento de la actividad económica. (maquinaria industrial, vehículos, electrodomésticos, combustibles, etc.).

La situación externa también extendió sus efectos al sector empresarial, traduciéndose en una sensible baja en la inversión privada, la cual se contrajo en proporción al Producto Interno Bruto -PIB- de un 7.2% en 1980 a un 5.4% en 1984. Esto tuvo amarre interno en cuanto a la demanda interna se refiere.

Como síntesis de la situación externa entre el quinquenio 1980-85, se refleja en las cifras de deuda

es otro que eliminar o reducir sustancialmente, los obstáculos y que impiden el uso adecuado de los factores de la producción para así acelerar el desarrollo económico del país (...) a la vez, el "progreso social" de toda la población"<sup>3/</sup>. De la misma manera el siguiente concepto se concreta a decir que "se les llama también programas de políticas de crecimiento ya que tratan de aumentar la producción (estabilización con crecimiento) vía una mejor asignación de recursos y pretender resolver el desajuste interno y externo"<sup>4/</sup>. En estas definiciones se encuentran elementos comunes a considerar, ambas abordan la mejor asignación de recursos o factores de la producción, para incidir en un aumento de la productividad logrando un impacto que redunde en beneficios de la población.

A continuación se hará una profundización en cuanto al nombre completo de los PAE para considerar el significado de "ajuste". Según el Economista guatemalteco Jorge González del Valle, manifiesta que "un ajuste supone una transición gradual de una situación a otra"<sup>5/</sup>, en base a ello cabe la

---

<sup>3/</sup> Eduardo Lizano, "Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica" Ed. Academia de Centro América, San José, Costa Rica, 1990. p. 28. Subrayado propio.

<sup>4/</sup> Leonel González, "Programas de Estabilización y Ajuste Estructural", Doc. Mimeo., Guatemala 1992.

<sup>5/</sup> Jorge González del Valle, "Naturalez y Características del Ajuste Estructural y sus Posibles Consecuencias Socioeconómicas en Guatemala", Doc. Mimeo., Guatemala 1991. p. 11.

como el Fondo Monetario Internacional -FMI-. Ese mismo año Costa Rica principia a nivel centroamericano su experiencia en materia de ajuste estructural, siendo de igual forma la experiencia para países tales como México, Argentina, Bolivia y Chile.

**b) Déficit Fiscal del Gobierno Central**

A pesar de que el sector público guatemalteco es pequeño, no se evita la existencia de un elevado déficit fiscal. Todo parece indicar que su origen principal es la inversión en obras denominadas "Elefantes Blancos" (CELGUSA, HIDROELECTRICA DE CHIXOY) los cuales innecesariamente agotaron las reservas externas.

El déficit en los años 1983 y 1984, como proporción al PIB fue superior al 3%, ejerciendo por lógica presiones sobre la oferta de dinero y consecuentemente sobre las divisas.

"El déficit del sector público no financiero (incluyendo las pérdidas del Banco de Guatemala) aumentaron de 3.5% en 1983 al 4% en 1984 acelerándose en 1985 al 6% del PIB <sup>2/</sup>. La situación anterior originó que el financiamiento del déficit fuera cubierto con emisión inorgánica de dinero, es decir,

---

<sup>2/</sup> Gobierno de Guatemala, "Multiplicando el Desarrollo: La Estrategia Guatemalteca". Guatemala, 1989. pág.3

delimitarán nueve políticas <sup>7/</sup> (principales herramientas del PAE) las cuales se esbozarán brevemente:

## 2.1 Políticas

- Monetaria: cuyo objetivo principal enfoca el control de la emisión monetaria. Esta política ejerce un "control sobre los sistemas bancario y monetario por parte del gobierno con el fin de conseguir la estabilidad del valor del dinero y evitar una balanza de pagos adversa, alcanzar un pleno empleo...". Puede hacer uso de los siguientes instrumentos: "a) estructura de los tipos de interés, b) control de los movimientos internacionales de capital, c) las condiciones de crédito, d) controles sobre actividades de préstamo de la banca y otros entes financieros, e) control de la emisión de capital".<sup>8/</sup>

- Crediticia: encaminada a regular y limitar la creación de dinero usando para ello el mecanismo de restricción del crédito con una elevación de los

---

<sup>7/</sup> Jorge González del Valle, et. al., Op. Cit. p.p. 13-22.

<sup>8/</sup> Arthur Seldon y F. G. Pennance, "Diccionario de economía", Ed. Oikos-Tau S.A., Barcelona, España, 1980, p.p 428-429.

actividad turística como la inversión extranjera también presentaron indicadores que impactaron negativamente en el flujo de divisas que ingresaba al país, repercutiendo esto en la disminución de las reservas monetarias y distorsión del tipo de cambio. Aunado a ello existió la fuga de capitales por razones de inseguridad económico-política y a la vez que las tasas de interés en otros países se presentaban más favorables, es decir, se concatenaron diversos factores con serias repercusiones para la economía del país.

## **2. Aspectos Conceptuales**

Como consecuencia de la explosión de la deuda externa que conllevó a una profunda crisis económico-social desde principios de los años 80 a los países de Latinoamérica, el Fondo Monetario Internacional -FMI- impuso e implementó medidas tendentes a recuperar la estabilidad y el desarrollo económico y social de los países que hacen acopio del "apoyo" de este organismo internacional.

Estas medidas se encuentran sistematizadas en un Programa de Ajuste Estructural -PAE- que marca las pautas de compromiso a cumplir por el país solicitante.

El Programa de Ajuste Estructural, se constituye en "un conjunto de medidas y decisiones públicas cuyo propósito no

- de Precios y Salarios: como su nombre lo indica, la acción de ésta política recaerá con efectos favorables o desfavorables en los precios de los bienes y servicios y los salarios de la clase trabajadora. Son medidas adoptadas por el gobierno para mantener el precio de uno o varios bienes y los salarios de determinada rama productiva o en general, en un nivel adecuado<sup>10/</sup> y que no puede ser variado por el sector privado sin consentimiento del gobierno.

- de Inversiones: la premisa de ésta se enmarcará dentro de lo que es la orientación hacia las áreas y productos prioritarios para invertir, tanto para el sector público como sector privado.

Esta política persigue "lograr un incremento de la oferta interna de ahorro destinado a financiar la formación y orientación de las inversiones con el objeto de maximizar sus efectos sobre el desarrollo en concordancia con las demás políticas económicas".<sup>11/</sup>

- de Producción: promueve y fomenta la diversificación de un sistema productivo, ya sea de tipo primario o

---

<sup>10/</sup> Se considera "nivel adecuado" aquel que permite al individuo satisfacer sus necesidades materiales y espirituales básicas.

<sup>11.</sup> Salvador Oswaldo Brand, "Diccionario de Economía". Ed. APESAL, Plaza & Janes/Sociales, Bogotá, Colombia, 1984, p.p 604-605.

siguiente interrogante ¿los PAE provocan una transición gradual o imponen cambios bruscos?. Las experiencias obtenidas en los países en donde se han implementado ya programas concretos de ajuste, (Costa Rica, Bolivia, Chile, México), han demostrado que los efectos se han traducido en saltos violentos de poco ó ningún beneficio social.

El otro concepto a considerar es "estructural", esto supone que se trata de algo permanente, por tanto, al hablar de "desequilibrios estructurales", se está refiriendo a problemas permanentes dentro de un cuerpo organizativo. En este caso, los PAE van dirigidos a atender los desequilibrios recurrentes de un sistema económico-social en particular. Por consiguiente, un ajuste estructural supondría lograr la corrección de desequilibrios de fondo a través de procesos productivos graduales y sistemáticos.

Los programas de ajuste pretenden enfrentar los desequilibrios con una serie de políticas, las cuales tienen presencia en sectores socio-económicos específicos, entendiéndose que Política es " la acción del gobierno para lograr sus fines" <sup>\*/</sup>, como efecto de ello, cada política a definir tratará de marcar las tendencias y provocar efectos en áreas de intervención particulares. Es este sentido , se

---

\*/ Federico Herschel, "Política Económica", Ed. Martí Soler, Mexico, D.F., 1973, p. 13.

México, Brasil y Chile la tasa de mortalidad infantil se incrementó en 6.8 por cada mil niños nacidos vivos, el porcentaje de la población en condiciones de pobreza se expandió de 33% a 39%, el número de personas pobres creció de 120 a 160 millones, es decir, casi el 90% del crecimiento demográfico de América Latina....."<sup>12/</sup>.

A la luz del cuadro anterior, es evidente que la población ha sido arrastrada a niveles desesperantes de insatisfacción: alto grado inflacionario, se comprime el empleo, los salarios reales se reducen, los sistemas de salud, educación y vivienda no responden a las demandas y sumado a ello, se implementan reformas fiscales regresivas.

Estas condiciones se sobreponen a otras ya existentes, y la población que se encontraba en niveles críticos de pobreza, ve acelerado el proceso que los conduce a grados extremos.

Como no se pueden hacer conjeturas comparativas sin adoptar parámetros adecuados, es necesario definir que es "pobreza" y que es "pobreza extrema". En este orden de ideas, la pobreza se definirá como un "síndrome situacional en el que se asocia el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales,

---

<sup>12/</sup> Enrique de la Piedra, "Como Recuperar el Progreso Social en América Latina", Banco Mundial, Washington, D.C., Estados Unidos, 1989.p.p 6-7.

encajes bancarios <sup>\*/</sup>, se puede agregar que la Tasa de Encaje Legal (TEL) controla las emisiones monetarias y la tasa de interés regula los flujos crediticios, en función de la masa monetaria circulante, teniendo presencia por consiguiente , en lo monetario y lo crediticio respectivamente.

- Cambiaria: su objetivo principal es controlar y hacer real el tipo de cambio de la moneda nacional con respecto a la divisa, en este caso la divisa es el dólar de los Estados Unidos.

- Fiscal: orientada a ejercer las acciones pertinentes para corregir el déficit fiscal del gobierno. En este sentido trata de que en el presupuesto estatal, los gastos se correspondan con los ingresos.

- de Comercio Exterior: sus lineamientos se encaminan a modificar la estructura arancelaria con efectos en las importaciones y exportaciones del país.

---

<sup>\*/</sup> Encaje bancario, es la suma que los bancos del sistema están obligados a mantener constantemente en el Banco de Guatemala, en forma de depósitos de inmediata exigibilidad, reserva proporcioanla las obligaciones depositarias que tuvieran a su cargo. Dicha reserva, sumada a los fondos en efectivo que los bancos mantuvieren en Caja, tanto en sus oficinas principales como en sus sucursales y agencias.

- a. Derecho al trabajo y a un ingreso digno
- b. Alimentación adecuada
- c. Vestuario funcional
- d. Alojamiento y equipamiento doméstico apropiado para el funcionamiento del hogar
- e. Disponibilidad de agua potable y de sistemas de eliminación de excretas que garanticen niveles sanitarios mínimos
- f. Seguridad civil o libre movilidad social
- g. Acceso a servicios adecuados de salud, educación y cultura
- h. Condiciones ambientales sanas que posibiliten la realización de actividades esenciales para el desarrollo individual, la integración social y la recreación.
- i. Acceso a medios de transporte adecuados para trasladarse a lugares de trabajo o estudio..<sup>10/</sup>

Con la base anterior, la pobreza extrema sería aquella en la cual la persona no puede satisfacer sus necesidades vitales, mucho menos podría cumplir con las necesidades básicas. Por necesidades vitales podrían tipificarse aquellas que como mínimo coadyuvan a la subsistencia y reproducción del ser humano. Estas serían las siguientes:

---

<sup>10/</sup> Idem. p. 9

secundario, para garantizar la seguridad alimentaria, creación de empleos y salarios y hacer mas consistente y favorables los términos de intercambio, al incrementarse las exportaciones en relacion con las importaciones. Presenta cierta complementariedad con la política de inversión.

- Social: esta originalmente no era incluida en los PAE, pero a la luz de los efectos se evidenció la necesidad de implementarla. Esta política concreta, entre otros, el rol subsidiario del Estado para con la población, a través de la dotación de condiciones propicias para la educación, salud y vivienda, principalmente.

Este conjunto de políticas se denomina medidas socioeconómicas, ya que sus efectos se manifestarán en reciprocidad tanto de lo económico hacia lo social, como a la inversa.

Con la aplicación de este conjunto de acciones por parte de los gobiernos, los efectos han sido contraproducentes a los intereses de los sectores populares de la población. Por ejemplo, en los países donde ya se han aplicado en forma directa los PAE, se presentó el siguiente cuadro: "el gasto social del Estado se contrajo como promedio en un 15%, en

las bajas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento o anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad"<sup>13/</sup>, el universo de la definición conjuga la existencia de una insatisfacción de las necesidades básicas del ser humano, esto se dimensiona en aspectos de alimentación, salud, educación, vivienda, empleo y recreación.

Partiendo de esta base, uno podría aproximarse a subrayar en forma resumida que la pobreza es aquella situación en la cual el individuo no alcanza a satisfacer sus necesidades básicas, entendiéndose éstas como "el conjunto de requerimientos alimentarios, psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos"<sup>14/</sup>.

Para apuntalar lo anterior se considera importante incluir con más amplitud lo que constituye el perfil de necesidades básicas del ser humano:

---

<sup>13/</sup> Oscar Altimir, en "Perfil de la Pobreza en Guatemala" ponencia al III Congreso Nacional de Administración Pública, citado por el Lic. Neftalí Hernández, Guatemala, 1992. p 7.

<sup>14/</sup> Neftalí Hernández, "Perfil de la Pobreza en Guatemala", Doc. Mimeo. Ponencia al III Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1992. p. 9

con fuerte apoyo popular: estudiantes, obreros, campesinos y la burguesía emergente de entonces.

Uno de los objetivos primordiales de la Junta Revolucionaria lo constituyó concretar lo más pronto posible las aspiraciones democráticas que durante muchos años abrigó la población guatemalteca; por consiguiente rápidamente se instaló una Asamblea Constituyente con representantes de las distintas clases sociales y credos políticos, quienes habrían de redactar la Constitución Política de la República, magno documento que regiría la vida política del país y que tendría vigencia a partir de 1945.

Entre los contenidos de la nueva Carta Constitutiva (la mejor en la historia de Guatemala) sobresale la autorización a la organización sindical y la autonomía de la Universidad de San Carlos. Con esta base, se procedió a convocar a elecciones democráticas, el resultado de las mismas le favoreció al Dr. Juan José Arévalo Bermejo.

3. De 1945 a 1951, Período Presidencial y Constitucional del Doctor Juan José Arévalo Bermejo.

El Dr. Juan José Arévalo asumió la Presidencia de la República el 15 de marzo de 1945, "las condiciones de libertad que la sucedieron permitieron cambios en la

- a. Alimentación mínima
- b. Alojamiento
- c. Vestuario mínimo
- d. Disponibilidad de agua potable
- e. Acceso a servicios de salud y educación

En la medida que la persona se aproxime a cubrir únicamente las condiciones anteriores, en esa misma forma se estará aproximando a una situación de extrema pobreza.

El fenómeno de desajuste social es un problema estructural, reflejándose en la población como la polarización discriminada entre pobres y ricos causada básicamente por la distribución desigual del ingreso y la limitación al acceso a otros beneficios del sistema económico.

Este desajuste existente, se ha ido expandiendo a medida que las políticas de ajuste se han acentuado en su implementación y ejecución, con la consiguiente peligrosidad que pueda provocar un estallido social entre las dos fuerzas contrapuestas.

Por lo tanto, no hay un ajuste en su carácter social, sino de beneficio para los ricos.

- Se impulsó el Seguro Social, creándose en 1948 el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que principió con 75,000 afiliados.
  
- Creación de infraestructura en general; carreteras, caminos, escuelas, edificios, puentes, canales de riegos, saneamiento ambiental, redes y sistemas de electrificación, etc.
  
- Se modernizó el sector financiero, se fundó el Banco de Guatemala y la Superintendencia de Bancos, además surge la Junta Monetaria y se liquida el sistema bancario de capital mixto, (capital privado y del Estado).
  
- Promoción del Desarrollo Industrial, a través de la emisión de la Ley de Fomento Industrial, mediante el decreto 459 en 1947, principiando con ello el proceso de industrialización en Guatemala.

Estas son las acciones que resaltan los hechos históricos del gobierno arevalista, porque impulsaron con énfasis la transformación estructural pretendida en la época, las cuales iban a ser complementadas en el periodo de Gobierno del Capitán Jacobo Arbenz Guzmán, pero con una mira más progresista.

## CAPITULO II

ANALISIS DEL DESARROLLO POLITICO, UNA CONSECUENCIA  
DEL DESARROLLO ECONOMICO GUATEMALTECO 1930 - 1985

1. 1930 - 1944 Características del Régimen del Dictador Jorge Ubico

Es increíble como casi a la mitad del siglo XX en el ámbito guatemalteco aún se vivía bajo el yugo de servidumbre feudal, lo cual era amparado por el tirano Jorge Ubico Castañeda quien avaló y garantizó los intereses elitistas y latifundistas los casi catorce años que usurpó el poder. La producción campesina era realizada bajo las formas de colonato, propiedad comunal pequeña y aparcería. Para mantener este clima de opresión a la clase desposeída hizo uso de instrumentos tales como el boleto de vialidad, la ley de la vagancia y el reglamento de jornaleros que en su esencia no era mas que garantizar a los agricultores la fuerza de trabajo fácil y sin costo alguno.

2. De octubre 1944 a marzo 1945, Junta Revolucionaria de Gobierno.

El 20 de octubre de 1944 fué derrocado el régimen Ubico-Poncista por el movimiento revolucionario encabezado por el Capitán Jacobo Arbenz Guzmán, Mayor Francisco Javier Arana y Ciudadano Jorge Toriello Garrido, contando para ello

fundamentales a los métodos primitivos de trabajo... incorporará la ciencia y la técnica agrícola a nuestra actividad agraria en general.

- b) La industrialización del país (...) la explotación del petróleo, construcción de plantas eléctricas e instalación de ramas iniciales de la industria química y la fabricación metalúrgica.
- c) Realización de un plan de vías de comunicación que tenga como finalidad transportar en el menor tiempo y con el menor costo posible los productos y fundación de aquellas que impidan el funcionamiento de los monopolios del transporte y faciliten el traslado de los productos de los centros de producción a los centros de consumo".

Llevada a la práctica cada una de las áreas de política estas se desarrollarían de la siguiente manera:

- a) "La Reforma Agraria, Decreto 900, 17 de junio de 1952, que modificaría sustancialmente las relaciones sociales de trabajo en el campo y a la vez propiciaría las condiciones necesarias para una redistribución equitativa de la tierra.

estructura económica y social guatemalteca",<sup>16/</sup> propiciada por las nuevas condiciones que facilitaba el régimen.

La misión principal de este gobierno se constituyó en iniciar una modernización interna de la estructura guatemalteca, sentando las bases para producir cambios sustanciales en las fuerzas productivas como en las relaciones sociales de producción dominante, siendo en este caso precapitalista, con fuertes resabios feudales.

Para ello el gobierno realiza, entre otras, las siguientes acciones:

- Impulsó la educación, creando y fomentando sistemas de apoyo, así como en materia financiera al incrementar el Presupuesto del Ministerio de Educación.
- Emisión del Código de Trabajo, que benefició a la clase asalariada a través del establecimiento del salario mínimo, en las diversas actividades, indemnizaciones, conciliaciones, establecimiento de jornada de ocho horas de trabajo, el pago de horas extraordinarias, etc.

---

<sup>16/</sup> CSUCA, Programa Centroamericano de Ciencias Sociales, "Estructura Agraria Dinámica de Población y Desarrollo Capitalista en Centroamérica", Ed. EDUCA, San José, Costa Rica, 1978 p.81.

relaciones de opresión que se venían dando en el sistema productivo del país, en donde predominaban elevados rasgos feudales.

"La Reforma Agraria pretendía dotar de tierra a 225,000 campesinos",<sup>13/</sup> ya que según los datos que se conocían, la cantidad de tierras ociosas en poder de los latifundistas permitía concretar esa meta. Esta situación prevaleciente de tierras, frenaba el desarrollo de la frontera de producción nacional estancado y provocando pérdidas a la economía.

Los objetivos de la Reforma Agraria se ejecutaron aceleradamente, desde las primeras expropiaciones realizadas en enero de 1953 hasta mediados de 1954. La agilización del proceso contó con el apoyo de cuatro instancias creadas a distintos niveles y que dependían de la presidencia de la República:

- El Consejo Nacional Agrario
- El Departamento Agrario Nacional
- Las Comisiones Agrarias Departamentales y
- Los Comités Agrarios Locales.

---

<sup>13/</sup> Ibidem p. 154.

4. De 1951 a 1954 Período Presidencial del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán.

Con la asunción al poder del Coronel Arbenz Guzmán, se presenta un horizonte para Guatemala con proyección hacia desarrollo económico-social, buscando que de un país dependiente y atrasado se transformará en un país económica y políticamente independiente con proyección a un capitalismo moderno y desarrollado. Sus fines eran muy patriotas y consecuentemente nacionalistas, ya que entre sus objetivos se perseguía que la misma evolución económica, social y política, tuviera sus consecuencias favorables en las grandes masas del pueblo persiguiéndose la mayor elevación posible del nivel de vida y por ende de la sociedad guatemalteca en su conjunto. En síntesis, se perseguía el desarrollo del mercado interno, dotar de poder de compra a la población y ser capaz de exportar los excedentes de producción.

La política de Arbenz se concretaría así:<sup>17/</sup>

- a) "Una Reforma Agraria que para realizarse tendrá que liquidar los latifundios e introducir cambios

---

<sup>17/</sup> Jacobo Arbenz, "Discurso del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán" Presidente Constitucional de la República 1951-1957, Guatemala, Imp. Nac. 1951 p. 4.

cual se dotaba de recursos económicos necesarios para principiar a trabajar y hacer producir la tierra.

Paralelo al proceso de la aplicación de la Reforma Agraria también se venían ejecutando las otras obras de infraestructura consideradas dentro del Plan de Gobierno, pero con un ímpetu menor al del Decreto 900, es decir que el puerto de Santo Tomás, la carretera al Atlántico y la hidroeléctrica "Jurún Marinalá" tomaban forma en el espacio y rompían con los monopolios imperantes.

En pleno apogeo del Decreto 900 y del avance de las obras de infraestructura, lo cual perjudicaba los intereses imperialistas y los de la burguesía nacional, se provocó el rompimiento de la modernización y liberación de la economía guatemalteca, a través de el golpe de estado que lleva al poder en definitiva, después de cuatro efímeras juntas militares al Coronel Castillo Armas, quién prácticamente frenaba el desarrollo acelerado que se pretendía para el país.

Todo el programa de gobierno de Arbenz se encaminaba a favorecer al asalariado y campesinado guatemalteco, es decir, que se podría considerar que consistía en una excelente política económica con enorme contenido social y de una gran proyección al futuro promisorio del país.

- b) La Hidroeléctrica "Jurún Marinalá" que eliminaría el monopolio de la empresa norteamericana Bond and Share, sobre el fluido eléctrico y los precios.
  
- c) La carretera al "Atlántico" que suprimía el monopolio del ferrocarril (International Railway of Central América -IRCA-) como vía única de comunicación de Guatemala hacia los centros de producción y de consumo más importantes de EUROPA y de los mismas E.E.U.U. que pertenecía a la United Fruit Company -UFCO-.
  
- d) El puerto de "Santo Tomás" que contrarrestaría el monopolio que sobre el principal puerto de exportación de Guatemala, tenía la misma UFCO".<sup>10/</sup>

Es de hacer notar que la parte medular y de mayor controversia fue la Reforma Agraria, ya que se constituyó en el elemento más lesivo a los intereses imperialistas y los de la oligarquía terrateniente.

Abiertamente se manifestaba el gran sentido popular que abrigaba el gobierno, lo cual no favorecía en nada las

---

<sup>10/</sup> Guillermo Paz C., "Guatemala, Reforma Agraria", Ed. EDUCA, Guatemala 1986 p. 124.

## 5. Periodo de la Pre-Inflación (1958-1972)

Se puede considerar que de 1958 a 1972 es la época de auge para la economía guatemalteca, ya que significó un lapso de crecimiento económico sostenido y en condiciones favorables en aspectos de estabilidad monetaria y financiera.

En los años 1958-59 y la década de los sesenta el comportamiento ya descrito se vió fuertemente beneficiado y favorecido por el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano -M.C.C.A.-, lo cual favoreció y fomentó la producción nacional del sector primario e impulsó el despegue del sector industrial con el nacimiento de la "Industria Infante" o de Integración. Este fenómeno abrió campo a la clase asalariada ya que de alguna forma la ampliación de mercados demandaba el incremento de la fuerza de trabajo en los procesos productivos.

"Para la agricultura, este periodo de crecimiento representa el tramo de máxima expansión, durante el cual bien puede haber, alcanzado sus límites".<sup>22/</sup> Significa esto que el campo agrícola continúa teniendo un peso importante

---

<sup>22/</sup> I.I.E.S, "Guatemala: Líneas de Desarrollo. Un Enfoque sobre la Economía, el Desarrollo y las Funciones Económicas del Estado", trabajo presentado al VII Congreso Nacional de las Ciencias Económicas, Guatemala, 1989. p. 28.

Las funciones de dichos entes venían desde la aplicación de la legislación propiamente dicha en materia de Reforma Agraria, la revisión de expedientes para expropiar y adjudicar tierras, hasta lo que era la detección y denuncia de áreas ociosas así como sugerir a qué personas adjudicárselas. Esta es una de las causas principales para que a la caída del Presidente Arbenz Guzmán, los miembros de los Comités Agrarios fueran los que llevaran el mayor peso de la cruel represión, lo cual llevó incluso al asesinato de muchos de sus integrantes.

Con el auxilio del andamiaje anterior, la meta cumplida entre enero de 1953 y junio de 1954 fue de 603,615 hectáreas expropiadas y sumadas a las fincas nacionales se logró repartir 1,000 fincas que cubrían una extensión de 1.9 millones de hectáreas. La mayor cantidad de tierras expropiadas se situaban en los departamentos de Escuintla e Izabal, "lugar en donde la UFCO y subsidiarias tenían sus propiedades".<sup>20/</sup>

El auxilio financiero para los beneficiados en la repartición de tierras lo proporcionó el Banco Nacional Agrario, que "para mediados de 1954... había concedido un total de Q11.9 millones en concepto de créditos",<sup>21/</sup> con lo

---

<sup>20/</sup> Idem. p. 156.

<sup>21/</sup> CSUCA, op. cit. p.90.

absorbió el 54.0% de las exportaciones del país y el M.C.C.A. únicamente el 4.3%, pero en 1970 los indicadores son diferentes ya que las cifras anotadas corresponden a un 28.3% para los E.E.U.U y el 34.4% para las exportaciones dentro del M.C.C.A..

La situación económica, social y política prevalecte en Guatemala durante el periodo pre-inflacionario fue favorable para la población en general, sin embargo llega el momento en que los modelos económicos principian a encontrar limitaciones y su aplicación ya no responde en su totalidad a la solución de los problemas del sistema.

#### 6. Periodo de Inflación y Crisis (1972-1985)

De 1972 hasta aproximadamente 1981 el M.C.C.A. continuó en etapa expansiva y favoreciendo las economías y el comercio entrarregional. A pesar del surgimiento de la amenaza de la inflación, el campo económico aún se mantenía en situación aceptable, siendo así que "la tasa anual promedio de crecimiento del PIB en Guatemala, entre 1970 y 1980 fué de 5.5%.<sup>29/</sup> lo que conlleva a favorecer el comportamiento económico, monetario y financiero.

---

<sup>29/</sup> Carlos E. López García, "Caracterización de la Política Pública en Guatemala, el Debate Neoliberal y la Democracia", Serie Cuaderno de Administración Pública, INAP, Guatemala, 1990 p.8.

Durante el gobierno de Castillo Armas (1954-57) se abolió el proceso de Reforma Agraria y se reorientó a través del Decreto 1551 "Ley de Transformación Agraria", lo que cambió los objetivos anteriores, para acomodarla a los intereses de las élites dominantes. Por la importancia que representaba para el país, y a pesar de las divergencias político-ideológicas existentes entre Castillo Armas y el Coronel Arbenz Guzmán, se finalizó la Ruta al Atlántico y se habilitó el Puerto de Santo Tomás (proyectos de vital importancia para el desarrollo económico del país), lo que abierta y expresamente se constituyó en un reconocimiento del gobernante de facto al depuesto gobierno democrático del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán.

Posteriormente a la súbita muerte del presidente se sucedieron una serie de juntas militares de breve paso por el poder, hasta que en 1957 asumió interinamente el Coronel Guillermo Flores Avendaño dando fin a este desorden gubernamental, llevando a feliz término la elección del nuevo presidente, recayendo ésta en la asignación del General e Ingeniero Miguel Ydigoras Fuentes, quien tomó posesión en 1958.

la economía nacional practicamente tocó fondo con una contracción de 3.5% respecto al año anterior"<sup>25/</sup> Con el deterioro económico y bajo la presión de fuerzas externas "de 1972 a 1981, los salarios mínimos de los laborantes de empresas privadas, pese a los reajustes de salarios de 1980, han estado por debajo y en una proporción apreciable al costo estimado de la dieta mínima y no se diga del mínimo vital..."<sup>26/</sup> derivando de hecho que la pobreza consumiera a un 43% de la población y que el 27% estuviera en situación de indigencia con altos grados de desnutrición.

Para esta época ya estos indicadores eran significativos sin saber que en años posteriores y a causa de modelos económicos impuesto, la situación sería peor.

Entre 1982-1983 se producen dos golpes de Estado consecutivos que repercuten de forma directa en el campo económico complementado por el agotamiento de las reservas monetarias internacionales que inevitablemente determinó la devaluación de hecho del quetzal con respecto al dólar estadounidense, con el cual se había mantenido una paridad durante más de 60 años. Todo este bloque de problemas tuvo

---

<sup>25/</sup> I.I.E.S, Op. Cit. p. 31.

<sup>26/</sup> René Arturo Orellana G. y Jorge R. Cancinos T., "La Inflación En Centroamerica, (el caso de Guatemala), documento presentado al IV Congreso Centroamericano de Economistas, Tegucigalpa, Honduras 5-8 Agosto 1981. p. ii.

en la economía a través de sus productos agroindustriales y de exportación (café, banano y azúcar).

En la década de 1960-70 el desenvolvimiento del sector industrial fué el más dinámico de la economía con tasas promedio de crecimiento de 7.9% anual. El auge del comercio mundial favoreció el dinamismo de la rama industrial, ya que tanto el intercambio comercial con la región como con los otros mercados mundiales daba el impulso necesario al desarrollo de las fuerzas productivas para cubrir con las demandas de producción.

Según Edelberto Torres Rivas en su obra "Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano" (1969), en Guatemala entre 1960 y 1967 el crecimiento del PIB en forma sostenida mantuvo un promedio de 6.0%. De igual forma en todos los países del Área centroamericana existieron índices positivos de crecimiento correlacionados con el desarrollo del M.C.C.A.

El desarrollo del marco económico guatemalteco, durante 1960-72 va muy ligado al comportamiento del comercio interregional a través del M.C.C.A. ya que desde el inicio de éste, los flujos de exportación sufrieron notorias y ascendentes variaciones. De esta cuenta y como referencia, se menciona que en 1960 el mercado de los Estados Unidos

Sin embargo ya con la sombra inflacionaria en el sistema económico, ésta comenzó a esparcir sus efectos negativos en los salarios reales disminuyéndoles su poder de compra y el acceso a satisfactores vitales para su reproducción.

El surgimiento de los problemas económicos internos tuvieron su origen en ámbito mundial principalmente por la crisis petrolera en 1974 "que marcó un período de transición desde el auge de los años precedentes hacia una franca recesión en 1975.<sup>24/</sup>. De esta cuenta los países exportadores de petróleo incrementaron su ingreso real mientras que los países importadores tuvieron que asignar más divisas para la adquisición de combustible. El M.C.C.A. se vió afectado por los conflictos entre los países de la región y los catastrofes naturales (terremotos de Guatemala en 1976 y Nicaragua en 1972). Destaca el enfrentamiento armado con carácter político en varios países centroamericanos, registrado principalmente durante 1982 y 1983, lo cual colapsó con el rompimiento definitivo del M.C.C.A.

"A partir de 1977 el crecimiento del PIB tuvo un ritmo decreciente y su caída no pudo detenerse sino hasta 1982...

---

<sup>24/</sup> CEPAL, "La Crisis en América Latina: Su evaluación y Perspectivas", Estudios e informes de la Cepal, No. 46, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1985, P. 25.

producción y por ende se constituyen en una desaceleración del crecimiento y desarrollo económico que repercute en las condiciones de vida y el bienestar social.

## 2 **Concepto de Ajuste Estructural y su representación gráfica**

En lo que respecta a esto, se considera pertinente apoyarse con el trabajo contenido en el documento de la Academia de Centroamerica "Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica", referida por el economista costarricense Eduardo Lizano, parte de lo cual se expone a continuación:

En el Gráfico 1, derivado de Leibenstein, se tiene que el ajuste estructural consiste en el desplazamiento de S, en situación dentro del área de la curva de posibilidades, hacia T, una posición sobre dicha curva. Es decir se trata de incrementar la producción de **a** y de **b** con la misma disponibilidad de factores de la producción.

su reflejo también en la Balanza de Pagos, e inevitablemente el Fondo Monetario Internacional hizo presencia para someter al país a la implementación de una serie de medidas de corte neoliberal (no intervención del Estado en el quehacer económico del país, privatización de empresas públicas, reducción de aranceles, etc), los cuales comenzaron a ejecutarse a partir del gobierno del licenciado Vinicio Cerezo Arévalo en el año de 1986 respaldado por el Partido Democracia Cristiana guatemalteca.

En el contexto tratado se evidencia la clara participación que ha tenido el Estado en el Sistema Económico. Se ha constituido en el motor impulsor del desarrollo socio-económico de la población. Se ha concebido como un Estado que hace acopio de los preceptos desarrollistas vertidos por la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, a partir de su surgimiento.

La CPP puede desplazarse en diferentes direcciones dentro del cuadrante, dependiendo de la combinación de los factores de la producción y la tangencia que haga este punto con la Curva Isocuanta respectiva. En el caso  $P_1$  la relación de factores productivos se inclina por hacer un mayor uso del factor B, por consiguiente la dirección de la curva sería el indicado por la línea punteada  $P_1$ , para  $P_2$  la relación varía, la combinación de factores reclama una mayor cantidad del factor A para la producción, por lo que el punto de tangencia con la isocuanta  $I_2$  determina que la dirección de  $P_2$  sea la representada en la gráfica.

Para efectos teóricos del presente trabajo, se supone que el aprovechamiento de ambos factores es el más racional, por consiguiente la producción alcanza su punto óptimo, en ese sentido existe una combinación equitativa de factores y su punto de combinación hace tangencia con  $I_0$ , lo que define la dirección de  $P_0$  en el centro del cuadrante.

Los préstamos de ajuste estructural tratan de expandir la producción nacional mediante la disminución de las distorsiones y una mejor asignación y uso de los factores de la producción existentes.

## CAPITULO III

## EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL (PAE)

## 1. Definición

Para efectos de homogenizar la conceptualización a desarrollarse en el presente trabajo, así como para saber en que consiste un Programa de Ajuste Estructural; se le definirá como "el conjunto de medidas y decisiones públicas cuyo propósito no es otro que eliminar o reducir sustancialmente, los obstáculos y entrabamiento que impiden el uso adecuado de los factores de la producción para así acelerar el desarrollo económico del país (...) a la vez el "progreso social" de toda la población.<sup>27/</sup>.

Las medidas y decisiones públicas son las políticas que implementa el gobierno para desarrollar e influir en el accionar del sistema económico y social. Los obstáculos y entrabamiento son aquellos desajustes provocados por excesiva deuda externa, tasa inflacionaria alta, significativo índice de desempleo e indicadores sociales negativos: vivienda, salud, educación los cuales provocan desquebrajamiento en el ámbito económico y social del país, por el hecho de que los satisfactores son pilar fundamental de los recursos humanos como elementos activos de la

---

<sup>27/</sup> Eduardo Lizano, Op.Cit. p.p.28, subrayado propio.

País 1	OT=20	OS=12
País 2	OT=20	OS= 8

Desarrollando se tiene:

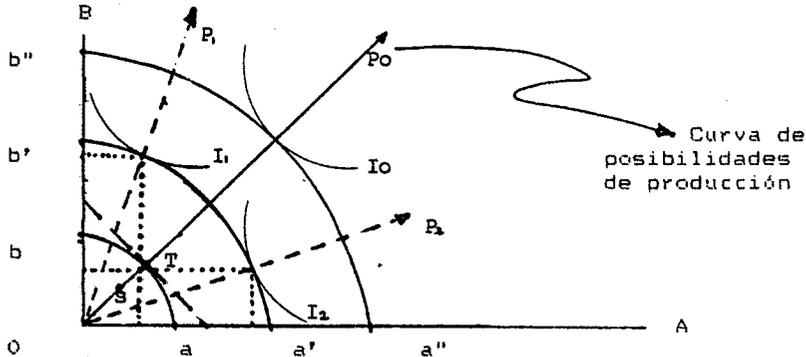
$$1. \quad \frac{20 - 12}{20} = 0.4$$

$$2. \quad \frac{20 - 8}{20} = 0.6$$

Al interpretar los coeficientes resultantes, se dice que el del país 1 que equivale a 0.4 está en una situación mas ventajosa con respecto a la del país 2 que presenta un coeficiente mas elevado (0.6), lo cual significa que tiene un mayor nivel de desajuste estructural en su economía, lo que revela que el país 1 viene aprovechando más racionalmente sus factores productivos.

## GRAFICO 1

Ajuste Estructural, representación gráfica



La ilustración permite visualizar un mejor aprovechamiento de los factores de la producción al pasar del nivel S a T sobre la Curva de Posibilidades de Producción (CPP).

Pero esa situación no significa que T represente el punto más conveniente ya que se puede ir a mejores niveles de producción. En efecto, para que sea así no basta con que la producción nacional se encuentre sobre la curva *ab*, sino además que el punto T sea tangente a la curva cuya pendiente representa los precios relativos de A y de B en el mercado internacional. Para lograr esto último es indispensable eliminar las distorsiones que surgen como consecuencia de los obstáculos al comercio exterior, es decir abatir el proteccionismo en sus diversas formas.

- c) Acelerar el desarrollo económico del país en base a la reactivación y ordenamiento de los sistemas productivos.
- d) Buscar el "progreso social" de toda la población.

#### 4 Estructura del PAE (Principales Políticas Involucradas)

Para llevar a cabo un PAE, es necesario implementar y ejecutar una serie de medidas y políticas tendentes a lograr los objetivos perseguidos, para ello se debe contar principalmente con las políticas siguientes: fiscal, monetaria, comercial, laboral cambiaria y otras (en este renglón cabe mencionar a la de inversión, producción, crediticia y de compensación social.)

Cada una de éstas se encuentran esbozadas en el marco conceptual (capítulo I del presente trabajo).

Es importante resaltar que a pesar que todas tienen su especial orientación en la economía, de acuerdo con el Banco Mundial "las políticas monetaria, fiscal y cambiaria se constituyen en los tres principales instrumentos de un programa de estabilización. Las políticas fiscal y monetaria principalmente tienen el efecto de reducir la absorción, mientras que la política cambiaria tiende a

La medición del desajuste estructural estaría dado por el valor de OT menos el de OS en relación a OT cuya expresión se reduce a  $\frac{ST}{OT}$  que nos conduce a su medida precisa o exacta, que sería el resultante de ésta relación, es decir, su coeficiente.

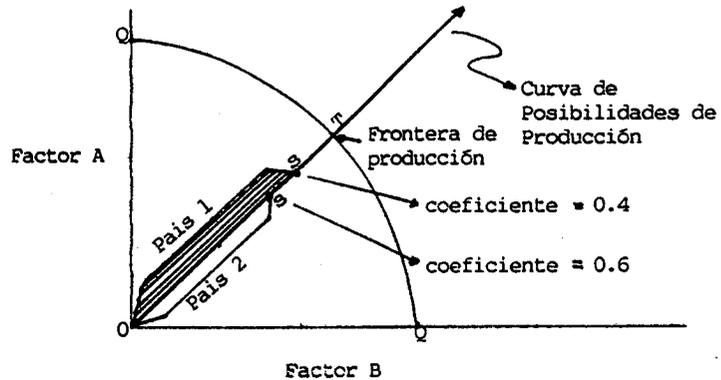
$$\frac{OT - OS}{OT} = \frac{ST}{OT} = \text{coeficiente}$$

En términos del mismo, se puede decir que cuando el coeficiente se acerque a cero, menor será el grado de desajuste estructural y en caso contrario, sería mayor.

Es importante hacer notar que en una situación como el nivel del punto S, es decir, alejado de las curva de posibilidades de producción, puede deberse al menos a dos causas: 1. a la insuficiencia de la demanda efectiva; que se constituye en la situación típica del comportamiento de las economías tipificadas como altamente desarrolladas en el tramo descendente del ciclo económico. 2. En la asignación inadecuada de los factores de la producción, como consecuencia de la presencia de un conjunto de distorsiones, tanto en el mercado de los mismos como en el de los bienes.

Para una mayor comprensión del significado del coeficiente de ajuste estructural, se presentan dos casos hipotéticos así:

## GRAFICA APLICADA



## 3. Objetivos

Como todo programa estructurado con fines u objetivos específicos, estos se deben concretizar para efectos de delimitar el horizonte pretendido. En tal sentido, para los PAE, los objetivos perseguidos se encuentran esbozados dentro de la misma definición, siendo estos:

- a) Reducir el déficit de la balanza de pagos y corregir el déficit interno del país.
- b) Corregir las distorsiones que provocan los obstáculos y entrambamientos que impiden el uso adecuado de los factores de la producción.

en un nivel estable y no sigan fluctuando impredeciblemente.

En Guatemala, se entró en la fase de estabilización durante el periodo de gobierno demócrata-cristiano (1986-1990), a través del Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, (PRES), con el cual se pretendió dar respuesta a los problemas más inmediatos que enfrentaba la economía nacional en esos momentos para revertir una tendencia negativa del aparato productivo, los cuales hacen sentir sus efectos en toda la población, vislumbrando reacciones sociales de carácter trascendente, ya que cuando una población se ve afectada en términos económicos, el impacto tiene graves repercusiones.

Para compatibilizar los objetivos generales de un programa de estabilización con los que pretendía el PRES, se tiene que éste perseguía los siguientes:

- a) Estabilizar el tipo de cambio.
- b) Reducir las presiones inflacionarias
- c) Eliminar las distorsiones en los distintos sectores económicos.
- d) Atender las necesidades sociales más emergentes de la población, sin agudizar la estabilidad económica y financiera.

cambiar la naturaleza del gasto (hacia los bienes comerciables)"<sup>20/</sup>.

Lo anterior indica que dentro del conglomerado que interviene en los PAE, se pueden tipificar políticas prioritarias o principales y las que sirven de colchón o complemento a ellas.

---

<sup>20/</sup> Marc Lindenberg, "Manejo de Ganadores, Perdedores: Evaluación de los Impactos Positivos de las Estrategias Económicas" en Revista INCAE, Vol. IV No. 1. Costa Rica, 1990 p.36

convergencia en ejecución y tiempos de los distintos campos tratados, ya que la falta de ejecución de alguna parte del mismo invalidaría los efectos (...) y comprometería el logro de los objetivos del programa.<sup>29/</sup>

Este último párrafo podría haber sido un buen pretexto que tuviera el gobierno para justificar la no obtención de los objetivos.

Además del Programa Económico aludido, el PRES presenta otros tres componentes: social, de reactivación y de concertación, que se tratarán en el capítulo siguiente.

## **2. Ajuste Estructural**

Como ya se ha dicho con anterioridad, los PAE se constituyen en medida y/o decisiones públicas encaminadas a corregir o reducir drásticamente distorsiones macroeconómicas. Estas medidas tendrán vigencia y efectos en periodos de mediano y largo plazo.

Los PAE generalmente se entrelazan con los programas de estabilización, ya que son componentes interrelacionados y dependientes uno del otro. Esto quiere decir que si no existe un programa estabilizador previo, difícilmente pueda

---

<sup>29/</sup> Idem. p.48

## CAPITULO IV

## ESTABILIZACION Y AJUSTE EN GUATEMALA

En el proceso de la línea de las políticas y programas impulsados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para auxiliar a los países que observan una balanza de pagos y un déficit fiscal alarmante, se estructura una implementación concatenada en varias fases: la estabilización, el ajuste estructural y la reactivación económica. En el presente capítulo se delimitarán las medidas que conciernen a la estabilización y el ajuste observando cuidadosamente como la secuencia de una etapa con la otra es importante durante el proceso.

**1. Estabilización**

Se principia por indicar que la fase de estabilización contempla prioritariamente medidas de corto plazo.

Estabilizar, es el proceso mediante el cual se busca la permanencia, seguridad en el espacio y duración en el tiempo.

Lo anterior implica que con la estabilización se pretende que las variables macroeconómicas, inflación, Balanza de Pagos, déficit fiscal y Producto Interno Bruto (PIB) con tasas de crecimiento cero y menos cero (-0), puedan situarse

1987-1988" -PREN-, el cual en su estructura contenía cuatro proyectos a desarrollar en "función y beneficio" de la sociedad guatemalteca:

a) El proyecto político

- Pluralismo político
- Conciencia democrática
- Consolidación legal
- Nuevas organizaciones (proyectos prioritarios)
- Reorganización del Estado.

b) Proyecto Económico

Orientación hacia afuera

- Política comercial
- Política fiscal y financiera
- Política institucional

Orientación hacia adentro

- Política comercial
- Política fiscal y financiera
- Política Institucional.

e) Ordenar y sanear las finanzas públicas.<sup>29/</sup>.

Se manifiesta claramente como los incisos b, c y e convergen directamente con los objetivos descritos genericamente, mientras tanto los incisos a y d no escapan a ser foco de atención especial, ya que el tipo de cambio tiene relación directa con los problemas inflacionarios mientras que los fenómenos sociales son consecuencia y reflejo de un aparato productivo en crisis.

En efecto, en 1986, Guatemala no contaba con las suficientes reservas monetarias de principio de los años ochenta, los índices inflacionarios se dispararon aceleradamente, el déficit fiscal se incrementaba año con año, llevando como derivado que los efectos sociales se manifiesten con elevadas tasas de población desnutrida, sin vivienda, altos índices de analfabetismo y mortandad infantil, principalmente.

Para revertir esta tendencia dentro del programa económico se implementaron las políticas enumeradas a continuación: cambiaria, fiscal, monetaria y crediticia, de precios, y salarial, el éxito de estas políticas dependía de la convergencia en ejecución y tiempos de los distintos campos

---

<sup>29/</sup> Programa de Gobierno, "Programa de Reordenamiento Económico y social", Guatemala, 1986 p.48

diversificación de la producción; esto por parte del proyecto económico, mientras que por la parte social se decía tener conciencia de la existencia de una "Deuda Social", la cual era necesario empezar a pagarla y para ello se creó el Fondo de Inversión Social -FIS-, mecanismo encargado de ejecutar las intenciones para con la población en materia de coadyuvar en el bienestar social y combatir la pobreza que ataca a la población rural y la urbano-marginal.

En la formulación de las políticas contenidas en el PREN se cometieron errores que limitaron el éxito del proyecto social. La devaluación del quetzal, el encarecimiento del crédito bancario y la reducción del gasto público, fueron factores que contrarrestaron las medidas tendentes a reducir la pobreza y lograr un bienestar social.

La devaluación del Quetzal y el incremento de las tasas activas bancarias tienen repercusiones inmediatas sobre los productos del mercado en general, por ende, en la canasta básica de la población. Por lo tanto, lejos de que los frutos esperados fueran beneficiosos, al final del periodo el desorden social se incrementaba, como ejemplo se puede mencionar que "entre 1987 y 1992 los precios al consumidor se incrementaron en un 300%".<sup>22/</sup> Este indicador es sólo

---

<sup>22/</sup> Jorge González del Valle, Op. cit., P.9.

implementarse un PAE y por consiguiente tampoco podrá realizarse un Programa de reactivación posterior.

Los PAE introducen medidas principales como " 1) cambiar de restricciones cuantitativas a aranceles uniformes; 2) reducir la protección efectiva y eliminar los impuestos de exportación; 3) reducir los subsidios a los consumidores y productores; 4) establece tasas salariales más flexibles; 5) dejar que las tasas reales de interés se aproximen a las del mercado internacional y 6) liberalizar las transacciones internacionales de capital"<sup>31/</sup> a estos pueden agregar otras como a) privatización de servicios públicos y b) restricción en controles de precios tope.

En Guatemala no se ha realizado propiamente un PAE bien estructurado, sino que se han ejecutado medidas en forma antojadiza y dispersas, principalmente a partir del año 1987, con la experimentación neoliberal de la abolición de los precios oficiales de numerosos artículos de consumo popular. <sup>32/</sup>.

Los propósitos fundamentales se plasmaron en el programa de gobierno denominado "Programa de Reorganización Nacional

---

<sup>31/</sup> Marc Lindenberg, op. cit. p.36

<sup>32/</sup> Jorge González del Valle, "El Ajuste Estructural llega a Guatemala" artículo en suplemento Pulso del Periodico Siglo XXI, Enero 26, Guatemala 1993, p.9

**CUADRO 1**  
**POLITICAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL**  
**Y SUS CONSECUENCIAS <sup>34/</sup>**

Ganadores y perdedores en la Estabilización  
según la Teoría Económica

**Ganadores**

- La nación (corrección de los desequilibrios, asignación eficiente de los recursos.
- Los consumidores (se reduce la inflación.)
- Los productores perjudicados por los sesgos de las políticas anteriores (la devaluación comienza, por ejemplo, por eliminar el sesgo en contra de las exportaciones).
- Bancos Internacionales (con préstamos vencidos).

**Perdedores**

- Los involucrados en el mercado negro (las brechas se cierran).
- Los especuladores.
- Trabajadores del sector privado desempleados (despido debido a la contracción económica)
- Grupos pobres y de alto riesgo (madres lactantes de bajos ingresos)
- Empleados públicos (despedido y congelamiento de las contrataciones de trabajo).

<sup>34/</sup> Marc Lindenberg, op.cit.p.37.

## c) Proyecto Social

- Fondo de inversión social (FIS)
- Empleo
- Ingresos
- Transporte
- Desarrollo Cultural

## d) Proyecto Internacional

- Neutralidad activa
- Expandir turismo
- Negociaciones internacionales
- Infraestructura internacional
- Libertad comercio exterior.

Para fines del tema, es preciso puntualizar en los proyectos económico y social, los cuales centran sus acciones directas sobre la población. En el proyecto económico se gestan las intenciones en materia, que se perseguían para la población, las cuales sobre el papel presagiaban buenos augurios socio-económicos al pregonar las metas establecidas, figurando entre ellos, la estabilización de precios, recuperación del valor externo del quetzal, generación de empleos y salarios, obtener un crecimiento del PIB de un 2.5%, pero no se mencionan acciones encaminadas a fomentar el incremento y la

## Cuadro 1A

## POLITICAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL

## - Caso de Guatemala -

Ganadores	Perdedores
-Organismos Internacionales (FMI, B.M. etc.)cobro de créditos e intereses vencidos.	-El país (mas endeudamiento externo y altas cuotas por pago del "servicio" del crédito)
-Monopolios productores de bienes y servicios.	-Los consumidores (aceleramiento de la inflación)
-Sector Privado (empresarios ajustan los precios a los margenes de ganancia de su conveniencia.	-Grupos pobres y de alto riesgo (la subsidiariedad del Estado en servicios sociales desaparece: salud, educación, vivienda, etc.)
-Los involucrados en el mercado negro y los especuladores. (lo manejan a su antojo)	-Empleados públicos (despido y congelamiento de plazas)
	-Asalariados del sector privado (despidos por contracción econ.)
	-Desempleados (se reduce la oferta de trabajo)

uno de los tantos reflejos negativos que se obtuvieron, ya que al incluir datos de morbilidad, nutrición, acceso a salud, educación y vivienda, se arribaría a datos nocivos y que no reflejarían las intenciones originales perseguidas en el PREN.

Posteriormente al PREN se formularon otros cuatro planes de gobierno que trazaban medidas en torno a la corriente neoclásica, estos fueron, el documento denominado Guatemala 2000; el Plan de los 500 días, Multiplicando el Desarrollo y Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala, Período 1991-1996, que se concretarán en el capítulo IV.

Se dice que en el proceso de estabilización y ajuste estructural, los efectos causados en la sociedad van a trazar una línea intermedia entre los supuestos ganadores y perdedores del proceso. Para ello se incluye el cuadro de Linderberg y Ramírez, en el cual se basan en lo que dice la teoría económica y presentan los bloques de ganadores y perdedores en la estabilización y de igual forma en el ajuste estructural.

En el caso real guatemalteco se apunta que tanto en la etapa de estabilización como en la de ajuste los ganadores y perdedores del proceso son los que desde siempre han sido dueños de los medios de producción, coincidiendo con la teoría únicamente en los Organismos Financieros Internacionales. Por consiguiente, consumidores desempleados y el país son damnificados con la aplicación de estas políticas neoliberales, aunándose los grupos pobres de alto riesgo (ancianos y niños) y los asalariados del sector público y privado, quienes a consecuencia de las acciones reduccionistas del Estado y la contracción económica, pierden su empleo.

Por lo tanto, los efectos producidos por los PAE presenta facetas diferentes dependiendo del país en donde se aplique y del grado de desarrollo económico, político y social de los mismos. La situación teórica del cuadro 1 puede presentar resultados que se den en un país en donde los indicadores económico-sociales, principalmente, no presenten divergencias muy pronunciadas. Por lo tanto, según se apuntó, para Guatemala, que se encuentra sumida en una situación completamente opuesta, los resultados mostrados no pueden aplicarse.

(Continuación Cuadro 1)

AJUSTE ESTRUCTURAL ORIENTADO AL CRECIMIENTO  
HACIA AFUERA

Ganadores	Perdedores
- La nación (posicionamiento empleo competitividad y crecimiento).	- Industriales que no pudieron ajustarse a la estrategia orientada hacia afuera.
- Los consumidores (control de la inflación y bienes de mejor calidad y más baratos)	- Los trabajadores del sector protegido (a corto plazo).
- Los desempleados (la nueva estrategia genera nuevas oportunidades.)	- Los productores agrícolas que pierden los subsidios y no pueden ajustarse a la nueva estrategia.
- Los préstamos internacionales	- Los consumidores (a corto plazo a medida que los controles de precio se van eliminando.)
	- Grupos pobres (a corto plazo durante las primeras fases).
	- Los empleados públicos.

Todas estas líneas de acción básicamente perseguían como tarea principal estabilizar el sistema económico a través de acciones encaminadas a restringir la masa monetaria con políticas como la fiscal y cambiaria que se correspondían en línea directa con la monetaria y crediticia. La cambiaria por su parte "buscando" el "valor real" del Quetzal con respecto al dólar y evitar el subsidio cambiario que había venido absorbiendo el Banco de Guatemala. Por el lado de lo fiscal provocando la alteración en el campo impositivo con el encarecimiento y la creación de nuevos impuestos, esto en el entendido que sería para la dotación de recursos al sector gubernamental para incrementar y fortalecer sus ingresos para poder hacer obra pública, y sobre todo de carácter social, pero en la realidad, estos objetivos se quedaron muy cortos.

Así mismo, contenía el PRES política de precios y salarios que a la hora de tratar de hacerlos converger con las otras ya mencionadas, no encajaban, esto porque mientras se buscaba limitar el incremento de los precios y reponer en alguna medida el nivel de ingresos de la población, por el lado de la política fiscal se tenía un efecto inverso, al incrementar y crear nuevos impuestos, los cuales siempre son trasladados y pagados por la población consumidora.

Contrastando la Teoría Económica (cuadro 1) con un caso real (caso de Guatemala, cuadro 1A), se evidencia claramente que no existe correspondencia entre lo que reza la teoría con los efectos reales derivados de la aplicación de las Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural.

Tanto durante la fase de estabilización como en la de Ajuste en el caso de Guatemala los resultados son incongruentes con lo teorizado. Con solo el hecho de colocar los dos cuadros a la par, se evidencian las diferencias existentes.

Observando el cuadro 1 (teoría), tanto en la etapa de estabilización y ajuste, los actores que se sitúan en el lado de los ganadores son los mismos, es decir, la nación, los consumidores y organismos internacionales, además de suponer que en la etapa de ajuste hasta los desempleados van a ser favorecidos. Sin embargo; dentro de los perdedores en la etapa de estabilización se apunta que tanto asalariados del sector privado como del sector público van a quedar desempleados, lo que implica una incongruencia con lo apuntado anteriormente en cuanto a los ganadores en la fase de ajuste, ya que ni aún generándose nuevas oportunidades de empleo se podría compensar la sumatoria que se daría con el desempleo estructural existente, mas los generados en la etapa de estabilización.

Se encuentra en tercera instancia el Programa de Reactivación buscando impulsar la economía tanto hacia afuera con la promoción y diversificación de exportaciones, como hacia adentro, buscando atraer inversión extranjera y sustituir importaciones para converger las dos en objetivos para favorecer la producción, generar empleo y apoyar la balanza de pagos.

Lastimosamente los resultados no pueden calificarse favorablemente porque de todas las políticas proyectadas las únicas que tomaron forma efectiva fueron las que repercutían en forma negativa en la mayoría de la población, como la política cambiaria y la fiscal, mientras que las de Programa Social no tuvieron el eco deseado.

CAPITULO V  
POLITICAS DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL  
EN GUATEMALA

- 1 Programas de Gobierno, Periodo 1986-1990. Análisis
- 1.1 Programa de Reordenamiento Económico y Social, de corto Plazo -PRES- (1986)

Como producto de la crisis económico-social por la que atraviesa el país desde antes de 1986, fue necesario que el gobierno principiara a implementar medidas tendentes a restablecer los principales indicadores.

Las intenciones perseguidas se plasmaron en el PRES, el cual se encuentra resumido en el cuadro 2. Lo que se quería lograr con estas medidas era estabilizar el aparato económico principalmente, para que el ámbito social obtuviera repercusiones positivas. Las políticas en materia de estabilización se encuentran contenidas en el Programa Económico, siendo estas la política cambiaria, la fiscal, monetaria y crediticia, de precios y salarios, las cuales contienen tintes de corte neoliberal, ideas que son pregonadas e impulsadas por las principales fuentes financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional).



Con el Programa Social se pretendió crear empleos con una inversión primaria de Q100.0 millones por parte del gobierno, para que el sector privado respondiera favorablemente y multiplicara esta primera inversión (dando la impresión, sin mencionarlo, que hacían acopio de los postulados de Keynes, aclarando que este pensador era eminentemente opositor al liberalismo económico, corriente que se continuaría aplicando con este programa). La realidad demostró que no fué así, ya que el sector privado mas respondió a los efectos de la política fiscal trasladando la carga impositiva a los consumidores y en ningún momento incrementó los salarios, además se esperaba que incrementaran las inversiones, derivando de ello la creación de mas fuentes de empleo, fortaleciendo el mercado interno a través de la dotación de capacidad de compra.

De igual forma, en el Programa Social se esbozan políticas, que se pueden calificar de ideales pero irrealizables por falta de decisión, como lo es la política de vivienda en la cual se pretendía impulsar la popular a precios accesibles, pero esto se quedó únicamente plasmado en el papel ya que ni los proyectos de vivienda propiamente dicho se realizaron, ni los recursos financieros estuvieron al alcance de los interesados, todo, se puede decir, era demagógico.

4/2

PROGRAMA	PROYECTO Y/O POLITICAS	COMPONENTES PRINCIPALES	OBJETIVOS	METAS
		h. Medidas de Nacionalización del gasto público.		
	11.4 Política de Precios		Proteger la capacidad adquisitiva de las familias ubicadas en estratos de ingreso bajo (ingreso familiar anual hasta de \$4,500.00) que constituyen el 18% de la población.	
	11.5 Política Salarial		Reponer en alguna medida el nivel de ingresos perdido por la población para mejorar el nivel de vida, deteriorado en los últimos años por el incremento generado en los precios.	Establecer una canasta básica de productos, no debiendo pasar de 10, a fin de realizar revisiones periódicas en el comportamiento de los precios de los productos seleccionados.
13. PROGRAMA DE REACTIVACION	1a. Política de Promoción y Diversificación de Exportaciones		Impulsar eficazmente la actividad exportadora del país.	

Cuadro 2  
 GUATEMALA: RESUMEN DE PRINCIPALES POLITICAS Y PROYECTOS  
 ECONOMICOS-SOCIALES DEL GOBIERNO DE SOLIERNO  
 PROGRAMA DE MEJORAMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL DE CORTO PLAZO  
 -1963-, 1966.

PROGRAMA	PROYECTO Y/O POLITICAS	COMPONENTES PRINCIPALES	OBJETIVOS	METAS
I. PROGRAMA SOCIAL	1a. Proyecto de Empleo		Hacer reaccionar favorablemente a todos los sectores del país y el medio de impactar la participación del sector privado agrícola, comercial y expandir la capacidad de consumo del mercado informal.	Recuperar el empleo y los ingresos para aproximadamente 140,000 familias distribuidas en todo el país.
			Reordenar el actuar, la flexibilidad y grado de compromiso de cada uno de los sectores de trabajo, departamentos y actividades en los que se desenvuelven, haciendo valer una mayor actitud de servicio.	
			Reorganizar las estructuras de cada institución con el objeto de optimizar la eficiencia de cada una de las etapas con las que se deriva el salario al pueblo, siendo ejemplo cada trabajador de la alta moralidad y capacidad.	

## 1.2 Programa de Reorganización Nacional 1987-1988 -PREN-

El PREN se convirtió en el documento que daba continuidad a las políticas de estabilización implementadas un año antes por el gobierno, a través el PRES.

Para ello se estructuró el Programa en cuatro áreas, siendo estas: la política, la económica, la social y la internacional.

A continuación, se formulará la explicación de cada una de ellas así:

- a) Area política se perseguía realizar proyectos de tipo participativo a través de la estrategia de hacer concurrir en objetivos comunes a organizaciones del sector privado, a las ONG's, a los sindicatos y al gobierno, para trabajar juntos y resolver problemas nacionales de alta prioridad, a través de los denominados Consejos Nacionales -CONAS. Se pregonó la existencia de una serie de estos consejos, siendo ellos CONAGUA, CONRIEGO, CONATIERRA, CONACAMINOS, CONASEGURA. Cada uno se iba a perfilar a atacar la problemática del sector que identificaba la terminación de las siglas, así por ejemplo, CONAGUA pretendía realizar proyectos de agua y riego en bien de la solución de algunos

PROGRAMA	PROYECTO Y/O POLITICAS	COMPONENTES PRINCIPALES	OBJETIVOS	METAS
12. PROGRAMA ECONOMICO	ii. Politicas de Estabilizacion		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar respuesta a los problemas de inestabilidad que enfrenta la economia nacional;</li> <li>- Lograr revertir la tendencia descendente de la actividad productiva.</li> </ul>	
	ii.1 Politica Cambiaria		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilizar el tipo de cambio</li> </ul>	
		a. Mercado Regulado	- Reducir las presiones inflacionarias.	
		b. Mercado Oficial		
		(01.00 x \$1.00)		
		c. Mercado Libre		
	ii.2 Politica Fiscal			
		a.	- Contribuir a reducir las tensiones sobre el tipo de cambio	- Reducir los gastos presupuestados en 1966.
		b.	- Impuesto selectivo al consumo.	
		c.	- Impuesto a los servicios telefonicos.	
		d.	- Evaluacion de los impuestos existentes.	
		- Territorial	- Sobre la renta de tierras	
		- De tierras	- Acciones de alcabala	
		e.	- Medidas en el orden administrativo.	
		f.	- Reducir las tarifas de los servicios publicos.	
		g.	- Aprovechar la cooperacion financiera internacional	

interno y externo se orientara a través de la concesión de créditos a actividades productivas complementando las actividades con un mecanismo denominado Sistema Multiplicador de Empresarios, para que el microempresario incrementara sus ingresos, fuera sujeto de crédito y capacitación y a la vez se propiciará como mínimo la creación de dos puestos de trabajo por empresario, calculándose que podría ascender a un total de 100,000 personas. Ya para entonces se palpaba la necesidad de los compensadores sociales, en virtud los PAE habían resaltado en las experiencias en otros países, de la necesidad de implementar este instrumento social.

- c) Area Social del PREN, con la formulación del Fondo de Inversión Social -FIS- cuyo propósito era subsanar las necesidades que la población padecía, tales como salubridad, vivienda, seguridad alimentaria, educación y otro sin número de satisfactores de los cuales adolecían y se habían agudizado en los últimos años. Así mismo se establecieron políticas de empleo, de ingresos, de abastecimiento, precios y calidad, todos en función de favorecer y motivar las ilusiones de la clase laboral. Muy escuetamente se mencionó lo que respecta al transporte urbano queriendo tener eco en los empresarios para que se mejorara la calidad del

PROGRAMA	PROYECTO Y/O POLITICAS	COMPONENTES PRINCIPALES	OBJETIVOS	METAS
	1b. Política de Inversión Extranjera		Estimular los flujos de inversión extranjera hacia el país, pero en restricción de los intereses nacionales	
			Fomentar los incentivos para la inversión extranjera en el país, para alcanzar efectos favorables en la producción, generación de empleo y apoyo a la balanza de pagos.	
	1c. Política de Sustitución de Importaciones		Sustituir productos de importación por producción nacional y favorecer la actividad económica, el empleo y la balanza de pagos.	
			Fomentar el desarrollo de actividades industriales integradas verticalmente con la actividad agrícola y aumentar la oferta de bienes y servicios en sustitución de importaciones.	

CUADRO 3  
 CUANDO RESUMEN LOS PRINCIPALES PROYECTOS Y  
 POLITICAS DE INVOLE ECONOMICO-SOCIAL DEL PROGRAMA DE  
 REORGANIZACION NACIONAL

PROGRAMA O AREA	PROYECTO	POLITICAS	OBJETIVOS	METAS
AREA FAMILIAR: La organización Participativa en Proyectos.	1. CRIANZA		! Como los proyectos de! ! Introducción de agua! ! potable y agua para! ! riego, solucionar! ! problemas sociales y! ! económicos y crear! ! frecuentes para el! ! desarrollo integral.	! introducir agua! ! a 100 casas! ! beneficiar! ! 100,000 hogares, ! complementariamente! ! el empleo local y! ! mejorar los ingre- ! sos.
	2. COMIERSO		! Promover la diversi- ! ficación de la pro- ! ducción, multiplicar! ! el empleo y ganar! ! empleo y ampliar el ! espacio de los ser- ! vicios nacionales e ! internacionales en ! el corto plazo.	! Se utilizará ese se- ! lasplazará la produc- ! tividad agrícola; ! incorporando la pro- ! ductividad de 42,500! ! hectáreas de terreno ! a través del riego. ! Crear una actividad ! que beneficie a ! 10,000 pequeños y ! medianos agricul- ! tores.
	12. COMIERSO		! El Gobierno se pro- ! pone iniciar un ! proceso de compra de ! tierras y formación ! de empresas agro- ! las que al facilitar ! las tierras del ! Estado que se apar- ! ten a este proceso ! incrementará la incor- ! poración a este ! nuevo esquema agro- ! social de aprosias- ! tando 100 caballe- ! rías de tierra.	! No hay

problemas socio-económicos, de igual forma CONATIERRA pretendía realizar acciones de compra de tierras y formación de empresas agrícolas e incrementar la cantidad del recurso tierra para la industria productiva propiamente dicha. Se podría seguir describiendo el resto de los consejos mencionados, pero la información al respecto, se encuentra contenida en el cuadro 3.

- b) Area económica se consideró la división entre estrategia con orientación hacia afuera y hacia adentro. En la visión hacia afuera, se daba un énfasis especial al incremento de exportaciones con la creación de mecanismos de apoyo como creación de un Fondo de Garantía de Crédito, un Seguro de Crédito y una Modernización Administrativa para agilizar las gestiones encaminadas a facilitar y aumentar el valor y volumen de las exportaciones. El trasfondo de todo la estrategia era facilitar y fomentar las exportaciones, para captar en compensación buena cantidad de divisas.

De parte de la estrategia hacia adentro se perfilaban objetivos con miras a asegurar a la población un adecuado abastecimiento de bienes y servicios, principalmente los de la canasta básica, para ello se creaban mecanismos que facilitaban que el ahorro

PROGRAMA O ASES	PROYECTO	POLITICAS	OBJETIVOS	METAS
16. CNAVIVE			<p>Impulsar mecanismos de dotar de 10,000 financiadores para- lanchados de lotes mañan que garanti- con servicios a fazi- cen al futuro en illas de escasos recursos.</p> <p>Incremento en la actividad de pro- fesionales en la dirección de conjuntos habitacionales.</p>	
17. COMAFESI			<p>Apoyar la reactiva- Funcionamiento de ción económica, lo inventanilla física.</p> <p>que implica genera- ción de empleo, la Elaborar un Plan Na- estabilización de cional de Exporta- productos y generación: ciones.</p> <p>de divisas.</p>	<p>Existen de la Ley</p>
18. COMAFESB			<p>Continuar impulsando Sociedades Mercan- tal con el Centro Intra- Villen de Exportación regional con Centro- i</p> <p>América, promoviendo Establecer el seguro; tal mismo tiempo las de crédito de importaciones a la exportación</p> <p>igualares fuera del área.</p>	
19. COMAFESB			<p>Reorganizar la dro- gularia nacional.</p> <p>Reorganizar clínicas y hospitales.</p>	
20. COMAFESB			<p>Reforzar del aspecto legal al respecto.</p> <p>Crear un sistema de seguridad, a través de la participación ciudadana, que permita reducir la violencia social, política y estructural del país.</p>	

servicio y se ampliara la cobertura, pero la respuesta al respecto es obvia.

- d) Area internacional se busca complementar en cierta forma las otras tres áreas con mecanismos de creación de infraestructura, de fortalecimiento, de negociaciones, de libertad con respecto al comercio exterior, tanto atrayendo inversiones, como explorando la búsqueda y consecución de nuevos mercados. Con más detalle se encuentra la información antes descrita, en el cuadro 3.

PROGRAMA O AREA	PROYECTO	POLITICAS	OBJETIVOS	METAS
<p>ECONOMICA: La Estrategia de Orientación Hacia Afuera</p>	<p>Proyecto Económico</p>	<p>Política de Promoción del Comercio Externo.</p>	<p>Crear el fondo del cual proveerán los recursos que por vía del sistema bancario nacional se pondrán a disposición de los exportadores y de aquellos agentes económicos que suministren materias primas insumidas en la producción exportable.</p>	
		<p>Fondo de Garantía de Crédito a la Exportación.</p>	<p>Capacitar a muchos empresarios para penetrar al crédito bancario.</p>	
		<p>Seguro de Crédito a las Exportaciones</p>	<p>Rotar al empresario de un mayor grado de certeza en la realización de actividades productivas vinculadas con la exportación.</p>	
		<p>Modernización Administrativa de la Exportación.</p>	<p>Aumentar el valor y volumen de las exportaciones de bienes y servicios a través del establecimiento de una estructura de apoyo en el área administrativa, operativa y financiera.</p>	

2/3

PROGRAMA O AREA	PROYECTO	POLITICAS	OBJETIVOS	METAS
	14. CONCANINOS		<p>Elevar el nivel económico y social de la población y aumentar el proceso productivo y comercializativo nacional. (Largo plazo.)</p> <p>Generar empleos en los sectores industria, comercio y construcción.</p> <p>Facilitar el acceso de 50,000 pequeños y medianos empresarios.</p> <p>Reactivar los sectores agrícola, artesanal e industrial facilitándoles el transporte de insumos y la comercialización de sus productos.</p>	<p>Creación de infraestructura, incremento de la producción y comercialización a mediano y largo plazo.</p>
	15. CONALIMENTOS		<p>Garantizar que los consumidores dispongan de los productos alimenticios en cantidad suficiente y adecuada.</p> <p>Estimular la producción nacional de alimentos mediante precios estables que contribuya al bienestar de campesinos y jornaleros agrícolas.</p>	<p>Abatir el hambre garantizando la seguridad alimentaria básica.</p> <p>Seguridad alimentaria en abastecimiento, precio y calidad de los productos básicos para los sectores asoritarios de la población.</p>



4/3

PROGRAMA O AREA	PROYECTO	POLITICAS	OBJETIVOS	NETAS
	10. COMERCIA		<p>Desconcentrar los servicios educativos y descentralizar sus procesos administrativos.</p> <p>Flexibilizar y dinamizar el sistema educativo, mediante nuevas modalidades educativas.</p> <p>Adecuar el curriculum a las necesidades del individuo, para que la educación sea el medio que posibilite su realización como persona en el ámbito laboral, familiar, social y político.</p> <p>Mejorar la eficiencia y eficacia del sistema educativo.</p>	

9/3

PROGRAMA O AREA	PROYECTO	POLITICAS	OBJETIVOS	METAS
INTERNACIONAL	Proyecto Internacional	Neutralidad Activa Fortalecer Relaciones Bilaterales. Expansión del Turismo. Negociaciones Internacionales. Libertad para Comercializar con el exterior Infraestructura para el Comercio Internacional. Política de Abastecimiento, Precios y calidad.	Ampliar y consolidar nuestro espacio en el ámbito internacional. Revalorizar posición geográfica. Fomentar la búsqueda de nuevos mercados y facilitar las gestiones para invertir en el país.	

PROGRAMA O AREA	PROYECTO	POLITICAS	OBJETIVOS	METAS
		Política Institucional.	Fortalecer un sistema institucional. Aumento de fomento de las exportaciones con la participación del sector privado que promueva reformas a la legislación vigente.	
			Eliminar los obstáculos en el transporte aéreo, marítimo y terrestre; y negociar acuerdos comerciales con el resto del mundo.	
2. Estrategia de Orientación Hacia Adentro	Proyecto Economico Interam	Política Económica Interam	Asegurar a la población el acceso satisfactorio de los bienes y servicios que conforman la canasta familiar; los términos de calidad, cantidad y precios. Mejorar el consumo de la población de menores ingresos. Movilizar el ahorro interno hacia diversas actividades productivas, sujetos de crédito, y transferir recursos al interior del país.	

Como se observa era un programa integral que cubría a todos los sectores del país. Para efectos del trabajo se consideraran únicamente aquellas áreas en donde existan acciones puramente del campo socioeconómico, con efectos importantes en el sistema de vida y bienestar de la población, por consiguiente interesan únicamente seis áreas, las cuales se resumen en el Cuadro 4.

Al igual que en el PREN en materia de Comercio Exterior se continuó fortaleciendo estratégicamente el fomento, diversificación e incremento de la cantidad de productos exportables. Esto se complementaba con la intención de mejorar y ampliar la infraestructura productiva con acciones tal como se aprecia en el cuadro antes mencionado. Significa todo esto que los principios básicos eran los de obtener una economía abierta, tanto desde el punto de vista exportable como de importación, pero procurando que fuera la primera la que prevaleciera para obtener efectos favorables en la Balanza de Pagos y en el mercado cambiario.

Respecto a la Política Monetaria, Crediticia y Cambiaria, los fines de continuar el proceso de estabilizar los agregados macroeconómicos de Balanza de Pagos, Masa Monetaria, Créditos y otros aspectos afines, eran muy claros. Esto se pretendió completar con la política fiscal, y como se mencionó anteriormente, con la política de

PROGRAMA O AREA	PROYECTO	POLITICAS	OBJETIVOS	METAS
		Política de Impresos	Fortalecer los mecanismos de auto-organización de libre negociación.	
			Favorecer el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores.	
			Mantener la relación entre las distintas políticas económicas y sociales con el fin de disminuir la inflación.	
		Transporte Urbano	Mejorar la calidad del servicio de transporte y ampliar la cobertura.	
		Política de Abastecimiento, Precios y calidad.	Asegurar el abastecimiento de productos básicos a precios accesibles para los grupos vulnerarios de la población.	
			Lograr gradual y progresivamente la garantía de calidad de los productos que se producen y/o comercializan en el mercado nacional.	
			Incorporar a las organizaciones de productores, consumidores y comercializadores al proceso.	

El marco completo de lo esbozado, está contenido en el cuadro 4 que se encuentra a continuación.

### 1.3 Propuesta de Políticas y Acciones de Guatemala 2000:

#### Una Estrategía para la Paz y el Desarrollo".

Con fecha 30 de diciembre de 1988 se formulan una serie de políticas y acciones a seguir en cuanto a darle solución o paliar la situación socio-económica que afecta al país.

La estructura de la "Propuesta de Políticas y Acciones del Guatemala 2000" giraba alrededor de catorce áreas, siendo las siguientes:

- 1 de estabilidad política y social
- 2 de relaciones exteriores
- 3 de la promoción de la producción e inversiones.
- 4 de comercio exterior
- 5 de fomento y desarrollo turístico
- 6 de infraestructura productiva
- 7 cambiaria monetaria y crediticia
- 8 de modernización de la gestión fiscal
- 9 de empleo, salarios y precios
- 10 social
- 11 de desarrollo institucional
- 12 de medio ambiente y recursos naturales
- 13 de ciencia y tecnología
- 14 de desarrollo regional.

2/4

POLITICAS	ACCIONES
13. MONETARIA, CREDITICIA Y CAMBIARIA	1a. Fortalecimiento de la balanza de pagos. 1b. Fortalecimiento del control de los agregados monetarios para reducir la presión sobre los precios internos. 1c. Promover una eficiente colocación del crédito bancario. 1d. Modernización del sistema financiero del país.
14. AREA DE MODER- NIZACION DE LA GESTION FISCAL	1a. Fortalecimiento de la administración tributaria y mejoramiento de la recaudación impositiva. 1b. Mejoramiento de la asignación de los gastos públicos orientada a fortalecer el componente de inversión y racionalizar los gastos de funcionamiento. 1c. Mejoramiento de la capacidad y eficiencia de las empresas públicas. 1d. Proceso de racionalización arancelaria.
15. EMPLEO, SALARIOS Y PRECIOS	1a. Fortalecimiento del proceso de recuperación de los niveles de empleo en el marco del crecimiento de la producción de exportación y de la actividad económica orientada al mercado interno. 1b. Protección y mejoramiento del salario real y de las condiciones laborales. 1c. Mejoramiento de la calificación de la mano de obra. 1d. Estabilidad de los precios internos.
16. SOCIAL	1a. Mejoramiento y ampliación de los servicios de salud. 1b. Fortalecimiento y reorientación de la educación. 1c. Fomento y promoción de la cultura, recreación y deportes. 1d. Incremento y descentralización de la seguridad social. 1e. Organización popular para la producción. 1f. Desarrollo de la vivienda popular.

comercio exterior. Por el lado de lo fiscal, se buscaba fortalecer la recaudación tributaria, por medio del incremento de algunos impuestos y la creación de otros, así mismo con aspectos como racionalizar el gasto público y aprovecharlo en obras de inversión que tengan impactos positivos en la población.

Seguidamente se comenzaba a mencionar acciones encaminadas a lograr la eficiencia en el quehacer de las empresas públicas. Como complemento se incluía lo relacionado con lograr racionalidad en los aranceles.

Para complementar la gama de políticas anteriores, se formulaban la de empleo, salarios y precios, y la social. Estas dos políticas enfocaban sus acciones a lograr efectos positivos en la clase mayoritaria de la población, como lo es la masa trabajadora y las familias pobres en conjunto, es decir, a través de las políticas sociales, procurarles atención a su bienestar social con las intenciones de salud, educación, seguridad social, vivienda y cultura, recreación y deporte. A la par el empleo, salario real, estabilidad de precios y calificación de mano de obra, estaban en la mira de fortalecimiento, producción, mejoramiento y estabilidad, para que sus efectos tuviera eco complementario con las del campo social.

Luego está lo esperado al futuro (1990-1991) bajo el espectro de hacer más activas las acciones de inversión con respecto al pasado y en relación al PIB, por ejemplo en 1986 era del 10.5% y con la nueva activización se esperaba que ha finales de 1992 se situara en un 18%. Para ello se dotaría de los recursos financieros necesarios a través de la movilización de estos, tanto internos como externos. Se continuaría impulsando el rubro de exportaciones y trabajando con cautela la política de endeudamiento externo, en beneficio de lograr mejorar el perfil de la balanza de pagos. Se contrataría deuda externa siempre y cuando fuera compatible con la capacidad de pago del país.

Aunando los esfuerzos a converger en pasos favorables en indicadores tales como crecimiento del PIB a un 5% mantener la tasa inflacionaria en un 8%, reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, así como ir reduciendo el índice del servicio de la deuda hasta un 28% en 1992.

En la sección II se define la Estrategia de Desarrollo, estableciéndose un crecimiento con equidad. En su aspecto humanista se persigue combatir la pobreza y estrechar la brecha existente entre ricos y pobres. Así mismo, dentro de las estrategias utilizadas está lograr la democratización del sistema, llevando las acciones gubernamentales más cerca de los usuarios de los servicios; esto a través de la

## CUADRO 4

GUATEMALA: AREAS DE INTERES SOCIO-ECONOMICA, CONTENIDAS  
EN EL DOCUMENTO "PROPUESTA DE POLITICAS Y ACCIONES DE  
GUATEMALA 2000"

POLITICAS	ACCIONES
11. AREA DE COMERCIO EXTERIOR	a. Apoyo a las importaciones de bienes de capital e insumos para la producción a fin de mejorar su capacidad competitiva. b. Desarrollo de zonas francas c. Diversificación e incremento de la oferta exportable. d. Desarrollo de la conciencia exportadora. e. Congruencia macroeconómica con la actividad exportadora. f. Mejoramiento de los mecanismos institucionales para apoyar la actividad exportadora.
12. AREA DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	a. Ampliación y mejoramiento de la red vial del país hacia áreas geográficas de producción exportable y de consumo interno. b. Mejoramiento, ampliación y desarrollo de la infraestruc- tura para el transporte marítimo, aéreo y ferroviario. c. Modernización del equipo portuario. d. Ampliación y mejoramiento de la infraestructura necesaria para incrementar y diversificar los servicios de comuni- cación y otras, en apoyo a la actividad exportadora. e. Extensión de la cobertura territorial de electrificación hacia áreas de alto potencial económico. f. Incremento y mejora de la infraestructura necesaria para un apoyo a la producción de exportación. g. Mejoramiento, ampliación y desarrollo de la infraestruc- tura para el almacenamiento de productos agrícolas.

Por aparte existe la inquietud de expandir el turismo y la industria cultural (prácticas culturales, tradiciones y obras de arte que pertenecen a otra vida y civilización). El proyecto macro, se proyectaba también a la preservación del medio ambiente, la integración del Petén a la dinámica del sistema, la reforestación, conservación de las cuencas y lagos para rescatar y preservar los recursos hídricos del país. Esta integralidad se pone de manifiesto cuando se hace mención del proyecto Trifinio (área de desarrollo integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras) y de una posible reactivación del Mercado Común Centroamericano, con la complementariedad de la conformación de un Parlamento Centromericano, con fines políticos, económicos, sociales y culturales, de interés común.

La sección III se englobaliza en el título "Un Plan de Cooperación", y para ello llamaba a la coordinación de esfuerzos de todos y cada uno de los sectores que participan en el conglomerado social guatemalteco, se pedía estrechar y unir esfuerzos por parte de los sectores: público, privado, internacional y toda organización que tenga identificación nacional.

La coordinación y unión de esfuerzos debían de fusionarse para continuar en la senda del mantenimiento de la estabilidad y el crecimiento económico-social, en la cual

#### 1.4 Multiplicando el Desarrollo: La Estrategia Guatemalteca

En 1989 el gobierno de Guatemala presidido por el democrata cristiano Licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo presentó la situación política y socio-económica del país ante la comunidad financiera intencional a un Grupo consultivo patrocinado por el Banco Mundial. El caso guatemalteco fue contenido en el documento "Multiplicando el Desarrollo" en el cual se hacia una retrospectiva del país desde el momento en que se instauró aquel gobierno y los resultados obtenidos con la implemetación de sus programas de trabajo.

Su contenido se desarrolló en tres acciones, incluyéndose en la primera el programa macroeconómico con los antecedentes de la economía nacional, enfocando principalmente los logros obtenidos a través del PRES y el PREN. Luego se hace mención de lo que se persigue a partir de 1989 hasta 1991 y como se va a administrar esos aspectos macroeconómicos para lograr un crecimiento sostenido. Las acciones inmediatas a seguir consideraban la aplicación de estrictas políticas fiscales, de crédito y salarios, con efectos esperados en un crecimiento en la economía del 4%, bajar la inflación al 8% y continuar con la reducción de la cuenta corriente de la balanza de pagos de un 7.2% en 1988 al 6.9% del PIB en 1989.

### 1.5 Plan de los 300 Días

Denominado así, debido a que cuando se propició, restaban 500 días para su finalización siempre en la línea del PREN y de "Guatemala 2000", surgió en 1989 el nuevo Programa de Gobierno que englobaba las acciones y objetivos que se perseguía alcanzar en lo que faltaba del período, hasta 1990.

Cuenta con la estrategia para alcanzar los objetivos planteados; esta se basa fundamentalmente en lo que se podría considerar como desarrollo hacia adentro (motor interno) y desarrollo hacia afuera (motor externo).

Con el desarrollo hacia adentro se identifican acciones como establecer condiciones que favorezcan la inversión productiva, incrementar el número de empresarios, mejorar la infraestructura; por el lado del desarrollo hacia afuera sobresale la intención de diversificar las exportaciones y ser más eficientes en la capacidad negociadora del país para obtener cooperación técnica y financiera internacional.

En cuanto a las políticas generales, estas se desglosan en el cuadro 5 desarrollándose siete en total con sus respectivos objetivos.

descentralización y regionalización de la administración pública y la creación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Con ello se perseguía poner en práctica un programa de inversión y desarrollo social, para lo cual se contaría con la ayuda del Banco Mundial, "tratando de acelerar los esfuerzos por mejorar los indicadores sociales con respecto a mortalidad, nutrición y educación; ampliar la infraestructura social, incluyendo la de agua potable, los puestos de salud y caminos de acceso; y mejorar las oportunidades de empleo e ingreso"<sup>25</sup>/. Aunado a lo anterior estaría la creación del Fondo de Inversión Social -FIS-, que afirma nuevos canales para promover la inversión por parte de entes como ONG's, cooperativas, municipalidades, etc.. En esta sección se enfatiza nuevamente la política de diversificación, productividad y apertura de nuevos mercados para las exportaciones, dotándola internamente de infraestructura como caminos, puertos, telecomunicaciones, energía eléctrica y comercialización de tierras.

Por aparte existe la inquietud de expandir el turismo y la industria cultural (prácticas culturales, tradiciones y obras de arte que pertenecen a otra vida y civilización).

---

<sup>25</sup>/ Gobierno de Guatemala, "Multiplicando el Desarrollo", Guatemala 1989, p. 18.

generales de políticas que se trazaba el gobierno, siendo ellos los siguientes:

1. Impulso a la modernización de la producción.
2. Eficiencia y austeridad del sector público.
3. Inversiones sociales.
4. Conservación del patrimonio natural y desarrollo ambiental.
5. Participación popular
6. Credibilidad y confianza
7. Seguridad ciudadana
8. Política internacional y servicio exterior
9. Desarrollo regional
10. Cooperación internacional

apoyar lo anterior, "el Gobierno está decidido a aumentar el nivel de recaudación tributario y a reducir gradualmente los subsidios a las empresas públicas"<sup>26</sup>/. Se tenía proyectado continuar aumentando la carga tributaria, por lo menos durante los tres años siguientes.

Se concreta por último que las metas claves para el desarrollo serían acelerar la ejecución del Programa de Desarrollo Social, activar el programa de inversión del sector público e incrementarlo hasta un 5% del PIB hacia 1990, mejorar la coordinación y captación de asistencia técnica internacional; todo esto con la coordinación de esfuerzos.

Conviene reflexionar que "Multiplicando el Desarrollo" se constituye básicamente en un informe al Grupo Consultivo de la Comunidad Financiera Internacional, y no propiamente en un Programa de Trabajo, pero en el fondo contenía intenciones y objetivos que se trazaba el gobierno para implementarlos y ejecutarlos.

---

<sup>26</sup>/ Idem. p.37

2/5

POLITICA CREDITICIA	POLITICA COMERCIAL EXTERNA	POLITICA SOCIAL
11. Compatibilizar el incremento del crédito con el ritmo de la actividad económica.	11. Impulsar la aprobación del reglamento de la ley relativa a la anquila.	11. Revisar salarios mínimos y propiciar incrementos económicos a la eficiencia en el trabajo, de conformidad con la ley.
12. Limitar dentro del Programa de los 500 Días, el crédito al sector público.	12. Impulsar la aprobación de la ley de zonas francas y apoyar proyectos en la materia.	12. Fortalecer expendios en las organizaciones populares.
13. Ampliar y agilizar la entrega de cupos de crédito, a través de bancos estatales que apoyen las actividades prioritarias, tales como: producción y cultivo de granos básicos, vivienda popular y fomento de exportaciones.	13. Reducir gradualmente los aranceles.	13. Establecer un mecanismo funcional para la estabilidad de precios de productos de la canasta básica.
14. Crear y fortalecer el Fondo para el Desarrollo de las Exportaciones (FODEX)	14. Apoyar las actividades de COMAFEX sobre las modificaciones de la Cuenca del Caribe y de la Ley Agrícola de los Estados Unidos, así como el fomento de productos con ventajas comparativas.	14. Crear centros de acopio y distribución transfiriendo la función de INCECA, en almacenes de depósitos incluyendo depósitos con bodegas habilitadas al efecto.
15. Apoyar las actividades prioritarias con la cooperación financiera externa.	15. Formular el Plan Nacional de Exportaciones.	15. Ajustar los salarios al sector público en la medida de las posibilidades presupuestarias.
16. Apoyar la creación del seguro de crédito y del fondo de garantía para las exportaciones.	16. Crear el sistema de Agregados Comerciales en el Exterior.	16. Fortalecer las ferias del agricultor, y crear almacenes de descuento de bienes básicos para trabajadoras del sector público, a cargo de los empleados.

En lo concerniente a la política fiscal sobresale lo referente a la austeridad en el gasto público en un 10% contrastado con la búsqueda en la eficiencia de la recaudación tributaria. En la política monetaria y crediticia, se continuará trabajando con las tasas de interés y la captación de divisas y venta de bonos, cruzándose estos con las acciones de la política cambiaria como lo eran la limitación de fuga de divisas, buscar mecanismos adecuados para fijar un tipo de cambio competitivo y el diseño de un programa de racionalización arancelaria; a ello se aunaba la política crediticia que en la misma línea procuraba regular el crédito tanto en cantidad como a lo que iba dirigido.

En lo que respecta al campo social, se buscó acciones hacia mejorar salarios, estabilizar los precios, realizar medidas de fortalecimiento a los expendios populares y ferias del agricultor y entre otros, crear un mecanismo de información sobre precios y calidad de productos de consumo popular.

La concatenación de las acciones de las políticas anteriores se complementaban con lo que se perseguía a través de la política comercial externa, política institucional, cuyo desplegado se puede observar en el cuadro 5. Conviene señalar que las políticas giraban en torno a diez ejes

1.6 Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala, Período 1991-1996.

Este documento político es el primero que plasma las intenciones del gobierno presidido por el Ing. Jorge Serrano Elías, respaldado por el partido Movimiento de Acción Social -MAS-, para el período 1991-1996. Es importante mencionar que en el año 1991 se trabajó prácticamente sin políticas concretas ya que no existió ningún documento que marcara el horizonte respectivo. Lo anterior significa que la "Política Económica y Social..." vio luz hasta en los primeros meses de 1992.

El Programa se presenta bastante extenso, pero donde concentra la vida de las intenciones es en el apartado III "El Proyecto de Desarrollo Económico y Social", que a su vez se subdivide en tres incisos globalizantes; siendo estos: a) la estrategia económica, b) la estrategia social y c) las estrategias económico-sectoriales; estos incisos se tratarán de sintetizar en el siguiente análisis.

La Estrategia Económica contempla todo lo concerniente a las medidas de política económica, principiando con:

a) La política fiscal la cual contiene objetivos tales como reducir el déficit fiscal, racionalización y asignación

CUADRO 5  
GUATEMALA: POLITICA ECONOMICA, SOCIAL Y FINANCIERA  
1989-1990 (PLAN DE LOS 500 DIAS)

POLITICA FISCAL	POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA	POLITICA CAMBIARIA	POLITICA INSTITUCIONAL
11. Austeridad del gasto público en 1989 de un 10%.	11. Restructurar el sistema financiero.	11. Limitar la fuga de divisas mediante medidas administrativas temporales.	11. Continuar la modernización de AVIATECA y aumentar su capacidad competitiva y de servicios.
12. Nacionalizar el gasto en función de prioridades de inversión productiva y social.	12. Apoyar la flexibilidad de las tasas de interés con criterios realistas.	12. Implementar un mecanismo para la fijación de un tipo de cambio competitivo.	12. Liquidar plenamente la empresa FLOMEXA
13. Incrementar la eficiencia de la recaudación.	13. Agilizar la captación de divisas y venta de bonos.	13. Diseñar un programa de racionalización arancelaria.	13. Redefinir el papel de la empresa financiera CORFINA, dentro del Plan de Reconversión Industrial.
14. Agilizar el desembolso de recursos externos.	14. Impulsar la ley sobre el mercado de valores.	14. Continuar la renegociación de la deuda externa, fortaleciendo este esfuerzo a través de la Comisión Nacional respectiva.	14. Mejorar la eficiencia de las telecomunicaciones con participación del sector privado.
15. Continuar la renegociación de la deuda externa del sector público a través de una comisión nacional de renegociación.	15. Moderar el crecimiento de los medios de pago, compatibilizando con recursos monetarios internacionales.		15. Vigorizar la eficiencia y rentabilidad de ENPAQUA y el INME.
16. Agilizar los estudios de desgravación arancelaria.			16. Definir y realizar el proyecto de CELMUSA.
			17. Crear garantía de proyectos por ministerios para agilizar la ejecución de proyectos.

En el segundo se perseguiría que las medidas de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala se coordinen con los del Gobierno Central, para hacer compatibles las políticas del programa de gobierno con las del campo monetario y crediticio. También fueron contempladas reformas que competen a la política monetaria para que actúe como estabilizadora de precios y del tipo de cambio real, por aparte, el Banco Central no le concederá crédito al Gobierno Central; en lo que respecta al control de liquidez se hará uso de instrumentos como el encaje bancario y las operaciones de mercado abierto.

c) La política cambiaria primordialmente buscaba estabilizar el tipo de cambio a un nivel real que tendría efectos en la estabilidad de precios y del crecimiento económico. La política cambiaria debería de converger en acciones, estrechamente con otras medidas del campo económico, como la política fiscal, arancelaria, monetaria y crediticia.

d) política comercial, le competerán acciones derivadas de la globalización económica en el ámbito mundial, es decir, se procurará por una economía más abierta a través de la eliminación de barreras arancelarias, favoreciendo la búsqueda de nuevos mercados y la atracción de inversión

3/5

POLITICA CREDITICIA	POLITICA COMERCIAL EXTERNA	POLITICA SOCIAL
	17. Emitir la ley sobre Compañías Coercializadoras	17. Hacer efectiva y oportuna la política de precios de garantía.
	18. Incentivos a la Inversión Extranjera.	18. Crear un sistema de información al consu- midor sobre precios y calidad de productos de consumo popular y de bienes y servicios alternativos.
		19. Promover donaciones externas de alimentos que no afecten la producción interna.

e) Política de Precios y de Competencia, su ámbito se desarrollará a nivel macro, únicamente como regulador, sin inferir directamente en las decisiones microeconómicas. La regularización irá encaminada a lograr mantener la estabilidad de los precios, mejorar la calidad de los productos, optimizar y garantizar un abastecimiento del mercado, siempre en procura de la protección al consumidor. Esta política tiene en relación directa con la comercial, por cuanto impulsará la apertura de mercados internos al exterior, todo dentro de un marco de libre competencia, que se complementará con la desmonopolización y privatización selectiva, como un instrumento para la eficiencia que contribuya al crecimiento económico.

Para el logro de objetivos de las políticas ya mencionadas se formula la Política de Cooperación Internacional, tendente a hacer efectiva la coordinación, negociación, fortalecimiento y racionalización de la Cooperación Internacional, secundado con la Modernización del Sistema Financiero, que encaminaría acciones para adecuar la legislación bancaria y financiera, fomentar el desarrollo de un mercado de valores, fortalecer la solvencia bancaria a través de mecanismos que faciliten la captación y aumento de capital.

eficiente de los recursos, destinando el gasto en beneficio del campo social principalmente, aumentar la capacidad de producción y contribuir al aumento de la productividad de las inversiones privadas y por último procurar una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico. Inmerso en este ámbito de objetivos se encuentra contemplado un Programa de Modernización Fiscal a través de una modernización tributaria y un programa de racionalización del gasto público. En estas acciones queda claro el corte neoliberal que predomina en las políticas públicas. La modernización tributaria es una de los instrumentos que tiene un efecto más negativo sobre la población ya que lo realizado efectivamente son incrementos de impuestos indirectos, que desfavorecen significativamente a los asalariados y privilegiarían a la clase dominante que especularía a su antojo.

b) La política monetaria y crediticia: considera medidas de corto y de mediano plazo. En el primero pretendían que en 1991 la tasa inflacionaria no fuera mayor a 15%, estabilizar el tipo de cambio y situarlo a su precio real y que las tasas de interés bancario asimismo fueran acordes y competitivas con el exterior.

de educación básica, institutos técnicos industriales, tanto públicos como privados. A la mujer también se le dará participación en este programa, ya que se contempla capacitarla y revisar la legislación laboral para corregir algunas desigualdades existentes.

- b) Educación: a pesar que cada año se realizan campañas de alfabetización, la tasa de analfabetismo no se reduce y se incrementa año con año. En este sentido se traza la meta de aumentar la calidad y cobertura de la educación, teniendo la visión que en el año 2000 el 80% de la población este alfabetizada y matricular el mismo porcentaje de los niños de edad escolar.

Colateralmente se mejorará la refacción escolar, se reforzará la capacidad pedagógica de los maestros, para que desarrollen mejor y reorienten sus programas. Las comunidades locales y ONG's, se estimularán para que participen y amplien las facilidades para la atención educativa.

- c) Salud: en cuanto a salud se refiere, dentro de la gran deficiencia existente, se emprenderán acciones dirigidas en primer lugar a incrementar los recursos presupuestarios y canalizarlos adecuadamente, además se trabajarán programas de educación en salud, y servicios

extranjera directa. Esto se complementará con la revisión y actualización del marco legal respectivo, que garantizará y dará confianza a los inversionistas.

Se continuará promoviendo la integración centroamericana "como medio para aumentar la competitividad de la economía regional y como instrumento para fortalecer la presencia y poder de negociación de Centroamérica, en el mundo,"<sup>37/</sup> consecuentemente se persigue aprovechar en mejor forma y para beneficio común, el potencial de las instituciones centroamericanas, en materia tecnológica, de proyectos, de nutrición, etc., lo que vendría a coadyuvar al desarrollo regional.

Además de lo anterior, dentro de la política comercial, también se contemplan medidas como lograr una completa adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio -GATT-, eliminación de exoneraciones y exenciones al pago de impuestos sobre la renta a todas las exportaciones y sentar las bases para la creación del Instituto de Promoción de Exportaciones Centroamericanas; siendo estas las que más destacan.

---

<sup>37/</sup> Gobierno de Guatemala, "Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala, periodo 1991-1996" Tipografía Nacional, Guatemala 1992, p.26.

modernización de los servicios, además de adicionar ciertas novedades a las funciones y sistemas ya existentes.

- f) Vivienda: el sector vivienda, es un tema crítico del ámbito guatemalteco. En tal sentido, la situación habitacional del país se tratará de corregir a través de una política de vivienda que coordine las actividades en materia, de las diversas instituciones que se desempeñan en este campo, asegurando que se puedan cubrir todos los segmentos demandantes. El financiamiento respectivo se estructurará adecuadamente en el Fondo de Apoyo a la Vivienda Popular, creando facilidad al acceso y a la movilidad de los recursos para vivienda.

Se perseguirá como tal, crear condiciones que faciliten la adquisición de vivienda popular a bajo costo, por la población necesitada.

Las Estrategias Económico-Sectoriales se constituyen básicamente por el Sector Agrícola que complementa medidas de la política comercial y seguridad alimentaria, con acciones de investigación, comercialización y financiamiento agrícola, infraestructura de riego, promoviendo la diversificación y la productividad de las especies

Es fácil detectar a través de la lectura del documento, como todas las políticas están compenetradas de la corriente neoliberal, las cuales le asignan al sector gubernamental una abstención total en cuanto a la participación de éste en el conglomerado económico. Únicamente se le asignan funciones de regulación, mantenimiento del orden y creación de infraestructura de servicios.

La **Estrategia Social** contiene básicamente las Políticas Sociales Sectoriales que se enumera a continuación: a) Empleo y Salario; b) Educación; c) Salud; d) Seguridad Alimentaria y Nutrición; e) Previsión Social y f) Vivienda.

- a) Empleo y Salario: los objetivos perseguidos defícilmente varían entre un programa de gobierno y otro, siempre se busca disminuir las tasas de sub y desempleo, revisar y velar porque se cumplan los salarios mínimos, principalmente en el área rural, incentivar a la iniciativa privada para que invierta y propicie fuentes de empleo, etc.. Lo rescatable del actual plan es que se incluye un componente de capacitación, consistente en la elaboración de un programa permanente y de largo plazo para la capacitación de la fuerza laboral, incluyendo al sector informal tanto urbano como rural; a través de la redefinición del enfoque y la cobertura de instituciones educativas como institutos experimentales

Como remate a las consideraciones que se han desarrollado, se considera importante mencionar que dentro del contexto de la modernización del Estado, todas las políticas contemplan acciones a desarrollarse descentralizadamente; es decir acercando los servicios a la demanda y democratizándolos paralelamente.

coadyuvantes, tales como sanitarios, drenajes, agua potable.

Además el importante rol familiar se verá favorecido con el programa de alimentos y de inmunización, así como con programas de educación para la autoregulación del grupo familiar. El personal que ejerza actividades de salubridad se capacitará y aprovechará para trabajar en las comunidades donde se desempeña actualmente.

- d) Seguridad Alimentaria y Nutrición: la iniciativa en seguridad alimentaria y nutrición consistirá en una acción estatal estimulando la producción de alimentos, favoreciendo al sector agrícola. Se promoverá el incremento de la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores.

La atención alimentaria se perseguirá que sea dirigida a grupos vulnerables previamente identificados; así mismo se propiciará mejorar en las actitudes y hábitos a través del sistema escolar y extraescolar. Estas acciones tienen coherencia con la política de salud en cuanto a desarrollar el bienestar familiar.

- e) Previsión Social: este renglón se basa básicamente en las políticas institucionales del IGSS que se constituyen en mejoramiento de cobertura y

encaminadas a amortiguar los efectos duros que recaen sobre la población mayoritaria, como efecto de la ejecución de políticas neoliberales.

La parte medular del "Plan de Acción de Desarrollo Social", se encuentra comprendido en su componente 5, donde se especifican, objetivos, políticas, acciones y metas prioritarias perseguidas para el periodo 1992-96 y 1997-2000. Las políticas como ya se indicó, persiguen consecuencias sociales a través de intenciones en materia de salud, alimentación y nutrición, educación básica y alfabetización, fortalecimiento de la función de la familia, promoción de la mujer, atención y protección a menores en circunstancias especialmente difíciles, menores afectadas por conflicto armado y medio ambiente.

En todos y cada uno de las áreas se persigue estabilizar, mejorar y proteger los intereses de las personas afectadas, siempre buscando obtener resultados positivos. Las intenciones son atacar efectos negativos producidos por ejecución de políticas comprendidas dentro del PAE.

En el inciso 4.2, la Compensación Social (p.21) del "Plan de Acción de Desarrollo Social", específicamente se menciona lo que compete a la compensación social, con acciones que se orientan a los grupos más pobres y vulnerables de la

agropecuarias; en el área industrial se buscará la modernización y habilitación del parque industrial, se incrementará la especialización de la fuerza de trabajo para producir bajo parámetros de control de calidad; el turismo se promocionará activamente, atrayendo la mayor cantidad posible de personas con la incorporación de nuevos espacios del país y la construcción de infraestructura hotelera moderna, esta actividad favorecerá la captación de divisas en beneficio de la balanza de pagos y el sistema cambiario.

En cuanto al sector energético, al igual que casos anteriores, sobresale la búsqueda de la eficiencia y modernización, iniciando acciones privatizantes de algunos complejos ya existentes y de otros por construirse. Existen además políticas en materia de transporte y telecomunicaciones, ciencia y tecnología y medio ambiente, que al coordinarse y converger en objetivos, buscan satisfacer y desarrollar a la población en general, dándole énfasis a aquellos sectores no atendidos. Sobresale que en los últimos planes y programas de gobierno, la protección al medio ambiente es un factor de importancia prioritaria y lo cual no puede pasar desapercibido.

## CUADRO 6

**GUATEMALA: Costos Estimados del Plan de Acción de  
Desarrollo Social y Origen de Fondos**  
-En Millones de Quetzales-

DESTINO	ORIGEN DE FONDOS		TOTAL
	INTERNOS	EXTERNOS	
Educación	2,665.5	802.0	3,467.5
Salud	1,913.0	1,016.5	2,929.5
Promoción Social *	42.5	332.0	374.5
Promoción de la Mujer	2.5	9.5	12.0
MCED **	62.0	231.5	293.5
<b>T O T A L</b>	4,685.5	2,391.5	7,077.0

Fuente: Documento de Gobierno "Plan de Acción de Desarrollo Social, 1992-96, 1997-2000."

\* Incluye atención comunitaria del niño y a viudas y huérfanos.

\*\* Menores en circunstancias especialmente difíciles.

1.7 Plan de Acción de Desarrollo Social (1992-1996-1997-2000). Desarrollo Humano, Infancia y Juventud.

Este documento solamente se incluye como referencia y para destacar la continuidad que de una u otra forma han venido teniendo las políticas con componentes de ajuste estructural.

En realidad el periodo de estudio del presente trabajo comprende únicamente de 1986-1991 inclusive, pero contando ya con material que abarca intenciones para futuro cercano, se consideró oportuno incluirlo.

Realmente el "Plan de Acción Social" podría considerarse que se constituirá en políticas de gobierno hasta 1996, ya que después, como en él mismo se especifica, únicamente tendrá un carácter indicativo, por abarcar un periodo en que el gobierno de turno talvez no siga la misma línea que el actual y desheche completamente las acciones sugeridas o haga algún acopio de ellas.

Este documento también se realiza como un complemento al Plan trabajado en el inciso 1.6 (Política Económica y Social... 1991-1996) y le da mayor énfasis al desarrollo de las políticas sociales con altos componentes de compensadores al respecto. Estos, comprenden acciones

Para un mejor orden de ideas para desarrollar el capítulo, a continuación se hará referencia a diversos aspectos relacionados así:

### 1.1 Nivel de Precios

El índice de precios al consumidor -IPC- también conocido como el índice del costo de vida es uno de los instrumentos utilizados para analizar el comportamiento inflacionario en una economía, ya que el IPC sirve para medir los cambios relativos que se han producido en los precios de los bienes y servicios adquiridos por los trabajadores y empleados en un período determinado, generalmente un año y permite cuantificar la variación del poder adquisitivo de la moneda. Se toman en cuenta principalmente bienes y servicios que componen lo que se denomina "CANASTA BÁSICA".

Para el caso guatemalteco, en los cuadros 7 y 8, se presentan dos series de IPC, en lo cual se puede denotar el ritmo inflacionario que ha hecho presa a la economía en el período en estudio, haciendo uso de la serie comprendida de 1972 a 1980 y la otra de 1981 a 1991, tomando como base a cada uno de los primeros años mencionados. La importancia de presentar el comportamiento del IPC y del poder adquisitivo del quetzal en los cuadros ya anotados, radica en resaltar

sociedad. Relacionado con ello se encuentra lograr el establecimiento de la paz, el apoyo a la microempresa (SIMME), el Fondo de Emergencia y Solidaridad Social (FESS) que se propone objetivos en materia de fortalecer la reorganización y la corresponsabilidad comunitaria en la ejecución de proyectos sociales, productivos y de infraestructura, generar la autosuficiencia y trabajo en equipo; esto lo pretende constituyéndose el FESS en una entidad de intermediación financiera, con recursos propios y la cooperación internacional. Dentro de la misma optica se busca el desarrollo integral de las comunidades rurales, principalmente en los departamentos de El Quiché, Huehuetenango, San Marcos y El Progreso y en comunidades que no sobrepasen los 2000 habitantes.

El presupuesto contemplado para cumplir las politicas y objetivos descritos, se condensa en el cuadro 6.

## CUADRO 8

GUATEMALA: INDICE DE PRECIOS Y PODER ADQUISITIVO  
DEL QUETZAL; 1981-1993.

AÑO	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC)	PODER ADQUISITIVO DEL QUETZAL
1981	100.0	1.00
1982	100.5	0.99
1983	105.2	0.95
1984	108.8	0.92
1985	129.1	0.77
1986	176.8	0.56
1987	198.6	0.50
1988	220.1	0.45
1989	262.7	0.38
1990	419.9	0.24
1991	474.9	0.21
1992	488.0	0.08
1993	490.8	-0.15

FUENTE: Elaboración con base en datos de el INE.

**CAPITULO VI****CONSECUENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES EN GUATEMALA  
DE LAS MEDIDAS PREPARATORIAS AL PAE.****1. Enfoque Preliminar**

Las acciones dirigidas a preparar las condiciones necesarias para implementar un PAE en Guatemala, se han venido desarrollando desde 1986.

En este marco de referencia, las políticas se han dado explícitamente dentro de la fase de estabilización económica, mientras que las contempladas directamente en el esquema de un PAE se han implementado sin ninguna sistematización, cabe el caso de la liberación de precios, la devaluación de la moneda y el constante pregonar de la privatización de empresas públicas, entre otras.

Derivado de ello, se han producido repercusiones tanto en el campo económico como en el campo social. En materia económica, el impacto se traduce en áreas como elevación del nivel de precios, reducción del salario real y desempleo; mientras que las consecuencias de tipo social han de manifestarse en el incremento del déficit habitacional, deficiencia en la cobertura de servicios de salud y educación.

Para apuntalar lo anterior, se incluye el cuadro 9 donde se hace un desglose de los diferentes renglones que se toman en cuenta para calcular el IPC, apreciándose en ésta forma cuales influyeron en mayor grado para determinar el incremento del IPC, de igual forma se incluye la tasa inflacionaria de 1986 a 1991.

como Q1.00 depreciado para el año 1980 (valor real Q0.40) se toma como base al 100% para el año 1981.

**CUADRO 7**  
**GUATEMALA: INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR,**  
**PODER ADQUISITIVO INTERNO DEL QUETZAL**  
**Y SALARIO REAL EN AREA URBANA, 1972-81.**

AÑO	IPC	PODER ADQUISITIVO QUETZAL 100/IPC	SALARIO NOMINAL ANUAL *	SALARIO REAL SAL.NOMINAL÷IPC/100
1972	100.0	1.00	Q 573.05	Q 573.0
1973	114.4	0.87	678.9	593.4
1974	132.7	0.75	678.9	511.6
1975	150.1	0.66	678.9	452.3
1976	165.5	0.60	678.9	410.2
1977	185.2	0.54	678.9	366.6
1978	200.0	0.50	678.9	339.4
1979	222.7	0.45	689.8	309.7
1980	246.0	0.40	1,281.2	520.8

(\*) Cálculo en base a salario diario por 30 días.

FUENTE: Elaborado con base en datos del documento del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas, " La Inflación en Centroamérica: El Caso de Guatemala", IV Congreso Centroamericano de Economistas, Tegucigalpa, Honduras, 1981.

Destacan en el cuadro anterior tres agrupaciones de satisfactores que influyen notoriamente en el comportamiento del I.P.C., y que repercuten directamente en los ingresos de las clases populares y mayoritarias del país: 1. alimentos y bebidas que contempla todos los artículos de consumo básico y necesarios para la subsistencia y reproducción de las familias, presenta un crecimiento del IPC en 187% (al pasar de 181.5 en 1986 a 520.8 en 1991) provocando la disminución en la adquisición de bienes de consumo, (frijol, arroz, carne, leche, etc). 2. asistencia médica sufrió una de las variaciones más significativas, ya que de 280.3% en 1989, se incrementó a 538.1% en 1991. Esto incide gravemente en la población pobre del país, ya que por las condiciones de vivienda y el medio antihigiénico en que se desenvuelven son los grupos más propensos a enfermarse y uno de los medios principales por lo que se hace sentir el incremento inflacionario es a través de los precios de las medicinas y las cuotas de asistencia médica; 3. transporte y comunicaciones, influyen en gran medida los incrementos dados en los últimos años al transporte urbano, ya que siendo éste el principal servicio colectivo para que el asalariado se desplace a los centros de trabajo, merma directamente el salario real.

Comparativamente se observa que en los dos periodos, el IPC se ha incrementado y consecuentemente el poder adquisitivo del dinero se deteriora perjudicando básicamente al asalariado. Sobresale en el cuadro 7 que el IPC se incrementa en un 146% y el poder adquisitivo del Quetzal disminuye en 00.60 contrastando con los datos del cuadro 8, donde el IPC se incrementa en 319.9% y el poder adquisitivo se pierde en 00.79, en este sentido el IPC hasta 1991 es superior en 228.9% al del periodo 1972-1980, de igual forma el poder adquisitivo se pierde en 00.19 más. Es necesario subrayar que el IPC en el cuadro 8 se acelera a partir de 1986 cuando apenas se había incrementado en 76.8%, pero posteriormente los incrementos son mayores, teniendo el repunte en 1990, ya que solo en éste se incrementó en 157.2%. Por su parte el poder adquisitivo mantuvo una tendencia descendente lo cual no se pudo compensar ni con los incrementos salariales, que se dieron en el periodo.

En este sentido, resulta importante resaltar que de continuarse con la tendencia del poder adquisitivo del cuadro 7, donde en 1980 el valor era de 40.6 centavos reales por quetzal, en 1981, el valor hubiera sido como mínimo de 00.25, valor que se toma como el 100% en el cuadro 8, significa que el quetzal de 1991 prácticamente ha perdido todo su poder adquisitivo con respecto a 1972.

al respecto, muchas veces no reflejan la realidad, ya que siempre existe un desempleo y/o subempleo disfrazado, (la fuerza de trabajo se emplea pero en periodos cortos y sin el salario mínimo) lo cual distorsiona las cifras respectivas.

Un factor que ha paleado en cierta forma el problema al emplear y dotar de capacidad adquisitiva a un grueso significativo de población, lo constituye la proliferación de las empresas maquiladoras y el auge en los últimos años de la actividad de la construcción, pero esto no ha sido suficiente para reducir considerablemente el déficit de empleo en el país.

En el cuadro 10, se condensa la información sobre el empleo, subempleo y/o desempleo equivalente y el desempleo abierto.

## CUADRO 9.

GUATEMALA: INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, SEGUN  
 ABRUPACIONES Y TASA INFLACIONARIA, PERIODO  
 1986-1991.

ABRUPACION	AÑOS (INDICE GENERAL)					
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
INDICE TOTAL*	176.8	198.6	220.1	262.7	419.9	474.9
1) Alimentos y bebidas.	181.5	209.8	239.7	297.3	494.3	520.8
2) Gastos de vivienda, utilizados en el hogar.	129.8	141.6	155.5	206.6	301.1	333.4
3) Aseblamiento y mantenimiento del hogar.	191.3	198.4	215.6	237.4	347.4	421.8
4) Vestido y calzado.	203.6	224.4	241.7	254.3	345.1	456.1
5) Asistencia médica.	166.4	232.7	252.9	280.3	506.0	538.1
6) Educación	147.3	146.8	155.1	215.9	285.1	278.3
7) Transporte y comunicaciones	178.1	192.7	201.7	250.6	476.4	518.6
8) Lectura y recreación.	166.4	182.4	195.3	232.8	318.4	344.3
9) Otros gastos de consumo	203.6	218.7	235.8	267.7	378.6	484.6
TASA INFLACIONARIA ANUAL (%)	36.9	12.3	10.8	20.2	60.0	12.0
INFLACION ACUMULADA	36.9	49.2	60.0	80.2	140.2	152.2

\* Índice Promedio Anual.

FUENTES: Datos del Departamento de Racionalización Administrativa,  
 Oficina nacional de Servicio Civil  
 -UNSEC-

del Empleo en el documento "Guatemala, Políticas de Empleo e Ingresos en el Marco del Pacto Social", Septiembre de 1992.

A esto hay que agregar la caída de los salarios los cuales se han situado en un grado de precariedad inobjetable, siendo así que en 1989 los salarios agropecuarios eran de Q159.00 y los no agropecuarios de Q385.00, según la Encuesta Sociodemográfica realizada por el INE.<sup>22</sup>/

Al contrastar estos datos con el valor de la canasta básica calculada por el INE, se tiene que para 1989, el valor de ésta era de Q402.16, por consiguiente la reducción alcanzada por los salarios reales no permiten cumplir el papel de ingreso de subsistencia mínimo que todo asalariado espera lograr como efecto de la venta de su fuerza de trabajo.

Como resultado de lo anterior, los niveles de pobreza, tanto urbana como rural se han incrementado, habiendo muchos hogares y personas que no pueden satisfacer su mínimo vital ni reproducirse en condiciones aceptables de vida.

Los datos contenidos en el cuadro 10, al contrastarlos con la calidad de empleo y la cantidad de ingreso real

---

<sup>22</sup>/ Neftalí Hernández, Op. Cit. P. 35

En el período, la inflación acumulada alcanza un 152.2%, cifra que resulta muy elevada para un período tan corto, ya que únicamente se considera de 1986 a 1991.

A la luz de lo anterior se evidencia como año con año, el costo de la vida se incrementa en el ámbito guatemalteco, deteriorando significativamente la calidad de vida de los asalariados y de esa cuenta incrementando la pobreza extrema.

#### 1.2 Nivel de Desempleo

No obstante que cada año surgen nuevas fuentes de empleo, a la vez otras clausuran su funcionamiento, provocando desempleo. El fenómeno se deriva por la insuficiencia de la economía para absorber a toda la población en condiciones de trabajar y se manifiesta con el surgimiento acelerado del sector informal y en cierta medida por el incremento de la delincuencia.

El desempleo se ha venido incrementando por varias vías, dentro de las cuales se puede mencionar el cierre de empresas por el sector privado, por el sector público como consecuencia de corrientes neoliberales de reducir el Estado, y por la nueva fuerza de trabajo que se incorpora al mercado laboral. Los datos existentes

habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos".

De igual forma, los artículos 72, 73, 74, 75 y 76 se refieren al tema, dándole énfasis al rol del Estado para con la población, en esa materia. Por lo tanto, al evaluar el comportamiento presentado por el Presupuesto del Ministerio de Educación en el periodo 1986-1991, en cierta forma va a reflejar el grado de atención prestado a la población por el sector oficial. Dependiendo del monto presupuestario (y principalmente del de inversión) va a ser posible ampliar la cobertura, prestar mejores servicios, nuevos maestros, la construcción y mantenimiento de edificios educativos, implementación, etc.. Para efectos de análisis, a continuación se incluye el cuadro 11, que contiene datos en materia educativa.

## CUADRO 10

## GUATEMALA: ESTIMACIONES DE LA UTILIZACION DE LA FUERZA DE TRABAJO 1986-1991

ARO	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA -PEA	EMPL. EMPLEO	%	DESEMPLEO ABIERTO	%	DESEMPLEO + EQUIVALENTE	%	DESEMPLEO TOTAL	%
1986	2.576.176	2.216.633	86.0	359.543	14	767.213	29.8	1.126.756	43.7
1987	2.648.308	2.345.272	88.6	303.036	11.4	839.346	31.7	1.142.382	43.1
1988	2.722.461	2.483.340	91.2	239.121	8.8	913.499	33.6	1.152.620	42.3
1989	2.798.690	2.626.924	93.9	171.766	6.1	989.728	35.4	1.161.494	41.5
1990	2.877.053	2.691.187	93.6	185.866	6.5	997.564	34.7	1.183.430	41.0
1991	2.957.611	2.757.806	93.3	189.805	6.4	1.005.620	34.0	1.195.425	40.4
1992	3.040.424	2.852.156	93.8	188.267	6.2	1.013.901	33.3	1.202.168	39.5
1993	3.125.556	2.939.768	94.1	185.787	5.9	1.022.414	32.7	1.208.201	38.7

\* Número de puestos de trabajo plenos que serán necesarios crear para absorber totalmente el empleo; teóricamente el desempleo equivalente es el subempleo traducido a desempleo abierto.

FUENTE: SEGEPLAN, cálculos del Depto. de Población y Empleo, con base a datos de la Encuesta de Hogares sobre Ingresos y Gastos, D.G.E. 1980-81 y Banco de Guatemala.

Como se ha mencionado, han existido factores favorables en cuanto a disminuir el nivel de desempleo; sin embargo, las cifras del cuadro 10 indican que superan al 40% lo cual se considera un porcentaje muy elevado, para un país en donde el 85% de la población vive en pobreza y un 68% en nivel de extrema pobreza, según datos del Programa Mundial

El cuadro anterior, muestra comportamientos bastante preocupantes, en primer plano se encuentra que el porcentaje del presupuesto asignado al Ministerio de Educación con respecto al Presupuesto Nacional, ha presentado una tendencia decreciente, de un 14% en 1986, a un 11.1% en 1991, implicando ello que el presupuesto cada vez se convierta en satisfactor casi exclusivo para las acciones de funcionamiento (sueldos y/o salarios) sin permitir realizar inversión tanto en infraestructura como en material y equipo que conduciría a la contratación de nuevo recurso humano (esto en primera instancia se considera inversión), etc..

En cuanto a número de maestros, alumnos matriculados y número de establecimientos, ha venido en incremento, pero desproporcionado entre sí. El total de maestros comprende a los empleados por el sector público y el sector privado, obteniéndose que el sector público absorbe más del 50% como una respuesta a la responsabilidad del Estado para con la sociedad y por mandato constitucional de proporcionar educación gratuita. Como consecuencia la demanda poblacional es grande, encontrándose con la

generado, permite establecer que hay un proceso de deterioro en el mercado laboral que afecta en mayor grado a la fuerza de trabajo femenina y joven, quienes con bajos niveles de educación generalmente, se incorporan a actividades de maquila y sector informal, y muchos se ven involucrados en situaciones de sub-empleo que no representa beneficio económico alguno y va en detrimento de la calidad de vida de las personas.

### 1.3 Tendencia en Areas Sociales

#### -Educación

Para desarrollar lo relativo al comportamiento de las acciones efectuadas en materia de educación el contenido se basará en una evaluación presupuestaria y de cobertura.

En primer lugar es necesario estudiar el comportamiento del presupuesto que el gobierno destina para la educación a través del respectivo Ministerio, ya que por constituirse en mandato constitucional, la Carta Magna refiere en su Sección Cuarta, Artículo 71,: "Derecho a la Educación: Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus

incorporan prematuramente al mercado laboral, otros se pierde en el sector informal y en el peor de los casos se convierten en delincuentes y pandilleros. Esto deja entrever que siempre persiste una problemática en el sector educativo, ya que las cifras por si solas reflejan que la deuda social en materia se ha venido incrementando, sobre todo en el área rural, donde la cobertura es muy baja, y como un ejemplo, apenas llega a un "38 % en la región II."<sup>22/</sup>

A lo anteriormente considerado se agregan otros elementos que inciden en la problemática como lo es la centralización ya apuntada, la generalizada pobreza, la dispersión de la población en el área rural, los inadecuados diseños curriculares, sub-utilización de edificios educativos y deficiencia de medios de comunicación, entre los mas sobresalientes.

Para finalizar, se considera que de persistir el comportamiento de la oferta en cuanto a la respuesta efectiva que requiere la población demandante, el deterioro en materia educativa se

---

<sup>22/</sup> Ibid.

**CUADRO 11**  
**GUATEMALA: INDICADORES DEL SECTOR**  
**EDUCATIVO, 1986-1991**

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Participación del Presupuesto del Ministerio, en el Presupuesto Nacional (%)	14.0	13.0	13.0	12.1	12.0	11.1
2. No. de Maestros						
Total	51119	53561	53582	*	*	64465
Sector Público	*	33242	33898	*	*	37491
3. Alumnos Matriculados (miles)	1468.8	1560.9	1614.1	*	*	1753.6
4. No. de Establecimientos						
Primaria (niños)	8370	8636	8644	*	*	9362
Básico	*	166	170	*	*	193
Diversificado	*	99	106	*	*	166
5. Cobertura						
Primaria (%)	76.9	77.9	80.5	79.0	79.0	78.9
Básico (%)	25.4	26.6	27.0	28.1	29.2	30.3
Diversificado (%)	11.3	11.3	11.1	11.3	11.6	11.5

FUENTE: Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa -USIPE- y -SIECA-

\* No se dispone de información, se realizó la encuesta por parte de USIPE, pero no se tabuló.

inserta más adelante, así lo demuestran. El dato más alto lo alcanzó en 1988 con un 9.9% pero luego la tendencia fue descendente hasta situarse en 8.9% en el último año en estudio, la situación indica que si se analiza a profundidad el comportamiento, no pueden obtenerse conclusiones halagadoras para la población y por ende para la sociedad que necesita en todo momento a una población sana para que sea posible responder a las exigencias de la producción en todos sus niveles.

Por una parte, dentro del mismo presupuesto se contempla lo concerniente a aumentos salariales, implicando un incremento en el presupuesto de funcionamiento y una reducción en la parte dedicada a inversión, aunándose a la repercusión inflacionaria que reduce el poder adquisitivo. Es decir que si la tendencia es estable o negativa no pueda esperarse que los servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se incrementen en calidad y cantidad, por el contrario en la realidad, éste ha vivido en crisis permanente cada año, con hospitales nacionales a punto de cerrar, huelgas continuas,

limitante que existe escasez de equipo y recursos humanos para prestar con eficiencia el servicio, a esto se agrega que existe concentración de maestros y escuelas, con una relación de "8.4 maestros/escuela en la región metropolitana contra 2.3 maestros por escuela en la región VII (Huehuetenango y Quiché)."<sup>22/</sup>

La situación puede tener reflejo en cuanto a cobertura se refiere, ya que esta pese a todo lo anterior se ha mantenido constante en los tres niveles tratados, el nivel primario con respecto a la demanda total ha logrado dar respuesta entre un 76.9% y un 78.9%, el nivel básico acusa un incremento en el periodo de 4.9% y en el diversificado la variación es insensible. El comportamiento del nivel básico se justificaría al considerar la proliferación existente de establecimientos privados de este nivel, en términos globales cabe la pregunta ¿qué sucede con el porcentaje de la población que no es atendida por el sector público ni por el privado? la respuesta podría ser que muchos de ellos se

---

<sup>22/</sup> UNICEF, SEGEPLAN "Análisis de Situación del Niño y la Mujer", Guatemala, 1991 p.23

comportamiento entre lo urbano y lo rural fuera indistinto, pero no es así, por ejemplo en 1988 los médicos, enfermeras y enfermeras auxiliares se concentraban en la región metropolitana en un 80.3%, 56% y 48% respectivamente, mientras que para complementar las actividades en el área rural, el sector público de salud hace uso de personal voluntario, para lo cual en 1988 se contó con un número de 32,518 entre comadronas tradicionales adiestradas, promotores rurales de salud y colaboradores en malaria.

Guatemala, en todos los casos se encuentra en situación contraria en cuanto a los parámetros convenidos internacionalmente sobre la cantidad y calidad de recursos humanos médicos por cada mil habitantes, para países en igual condición de desarrollo, y principalmente en el ámbito rural, donde se encuentra que en servicios de salud "hay tres regiones con un déficit superior al promedio nacional: la norte (Petén), la sur-occidental (Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos) y la Nor-occidental (Quiché, Huehuetenango)."<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> Ibid.

incrementará con un aceleramiento mayor, provocando más analfabetismo y vedando la asistencia a muchos más niños a las escuelas.

-Salud

El sector salud, presenta índices positivos en cuanto a disminución de morbilidad y mortandad infantil, lo cual se constata, tanto por fuentes oficiales como no oficiales con datos existentes en documentos de UNICEF, SEGEPLAN y los del propio Ministerio de Salud.

Sin embargo, se adolece de una satisfacción adecuada a la demanda de la población. En ello influye la merma en el gasto público para salud, el cual en "1980 era de Q8.65 per capita, que equivalía a \$8.65, (relación de Q1.00 = \$1.00) mientras que en 1988 el gasto per capita es de Q5.80 = \$1.00.<sup>42/</sup>, lo que implica una disminución del Q44.70 de gasto per capita.

En términos globales, el porcentaje del presupuesto ministerial con respecto al presupuesto nacional ha presentado un estancamiento casi permanente, ya que los altibajos observables en el cuadro 12 que se

---

<sup>42/</sup> Ibid.

## CUADRO 12

GUATEMALA: INDICADORES DEL SECTOR PUBLICO  
DE SALUD, 1986-1991.

CONCEPTO	A Ñ O S					
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Participación del presupuesto del Ministerio, en el presupuesto Nacional (%).	7.7	8.6	9.9	8.0	7.5	8.9
2. Médicos por cada 1,000 habitantes	0.15	0.18	0.19	0.20	0.19	0.13
3. Enfermeras Graduas por cada 10,000 habitantes.			0.1	0.1	0.2	0.1
4. Enfermeras Auxiliares, por cada 10,000 habitantes			0.6	0.8	0.8	0.6
5. Camas de hospital por cada 1,000 habitantes.	1.2	1.1	1.0	1.1	1.2	1.1
6. Establecimientos						
- Hospitales	n.d	35	35	35	36	36
- Centros de Salud	n.d	216	218	220	220	n.d
- Puestos de Salud	n.d	780	783	785	785	n.d

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de: SIECA, SEGEPLAN y Departamento de Planificación de la Dirección General de Servicios de Salud.

desabastecimiento por parte de los proveedores por falta de pago, etc..

Congruente con el planteamiento anterior, se observa en los datos del cuadro 12, que tanto la infraestructura material como de recurso humano ha mostrado un comportamiento preocupante en cuanto al indicador que representa. El recurso humano es de lo más importante; sin embargo, en lo referente a médicos, enfermeras y enfermeras auxiliares, el dato que se tiene indica que no hay ni uno de estos elementos por cada mil habitantes.

Se complementa el panorama al establecerse que por el mismo número de habitantes se cuenta únicamente con una cama. Lo referente a establecimientos (hospitales, centros y puestos de salud) son los únicos que han tenido incremento en el periodo, pero la mayoría adolecen de errores de construcción y a la luz de los datos anteriores, se puede inferir que en cuanto a equipamiento tanto material como humano es escaso e inadecuado para los servicios que se tienen que cubrir.

El cuadro a que se ha hecho referencia, asimismo muestra cifras generales, como si el

estructuras precarias construidas con materiales de desecho (cartón, lámina, madera, etc). y que se sitúan en las laderas de barrancos y áreas marginales, complementado por buena parte de familias que alquilan en los llamados palomares (conglomerado de viviendas informales, constituidas basicamente en un ambiente de seis a nueve metros cuadrados).

El problema se agudiza, cuando el financiamiento para la construcción de vivienda se ha vuelto inaccesible a la mayoría de la población, por las elevadas tasas de interés que cobra el sistema bancario, las cuales oscilan del 25% al 30% entre 1986 y 1991, así como por la estructura del Sistema Financiero. Como consecuencia, el déficit habitacional se ha incrementado considerablemente en relación al crecimiento de la población. Se estima que "el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en todo el país se acumuló, a finales de 1990, a un nivel de alrededor de 860 mil unidades..."<sup>44</sup>.

Esto último tomó auge cuando por parte del gobierno, y principalmente el demócrata-cristiano

---

<sup>44</sup>/ Ibid.

Apuntalando lo anterior, se tiene que "aproximadamente el 50% del presupuesto de servicios médicos se asigna a los hospitales en la ciudad capital. En ésta vive el 20% de la población nacional, pero ahí trabajan el 80% de los médicos y se ubica el 46% de todas las camas hospitalarias."<sup>43/</sup> Significa esto que, además de la insuficiencia de recursos en el sector, existe una marcada centralización, lo cual dificulta y agrava la prestación de servicios a la población.

---

<sup>43/</sup> Gobierno de la República de Guatemala, "Programa de Inversiones Públicas y Gasto Social, Período 1994-1996" Volúmen I: Texto principal, Guatemala, Abril 1993. p. III.5.

construcción de vivienda y estimular la inversión de capital en financiamiento habitacional.

Uno de sus roles principales lo constituye, el convertirse en garante ante las entidades financieras aprobadas, que otorgan préstamos para vivienda, garantizándoles la recuperación de su capital en caso de que el deudor-comprador no pueda cumplir con el pago de la obligación contraída. Además el FHA atiende solicitudes para la liberación de gravámenes hipotecarios, financiamiento durante el período de construcción en lote propio, ampliación de vivienda y otras coberturas que en alguna medida han dotado a la familia de vivienda.

El FHA con base en el Decreto que le da vida tiene que trabajar dentro del sistema bancario privado y entidades financieras afiliadas al sistema, lo cual implica hacer acopio de las tasas de interés comerciales, existiendo un pequeño "trato preferencial" al conceder los préstamos con dos o tres puntos abajo de la tasa aplicada al público en general. Por lo tanto, el seguro emitido de una u otra forma siempre se transforma en cuotas niveladas elevadas para una familia de bajos

-Vivienda

La vivienda es determinante para el desarrollo integral de toda persona o familia de la sociedad. Sin embargo la situación habitacional en Guatemala se ha venido caracterizando "por la proliferación de asentamientos periurbanos precarios; hacinamiento, ocupaciones ilegales e invasiones de tierras"<sup>43</sup>/ tanto públicas como privadas.

El fenómeno ha prevalecido durante la última década y tomó un repunte en los años 1985 al 1991; durante los cuales las invasiones y manifestaciones de la población demandante del satisfactor fue constante y consecuentemente motivo de preocupación si se piensa con alto criterio social.

En Guatemala, existen características básicas en cuanto a la problemática de la vivienda, por un lado existe hacinamiento y promiscuidad crónica con un promedio de cuatro personas por ambiente, y dos por cama. Además lo que inconscientemente se viene denominando como vivienda para aproximadamente un 32% de la población, son

---

<sup>43</sup>/ Gobierno de la República de Guatemala "Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala Período 1994-1996" Tip. Nacional 1992, p.58.

este sentido la problemática habitacional a nivel nacional evolucionó a pasos agigantados durante el período 1986-1990, y sólo de 1991 a 1992 las cifras se incrementan de 246,801 a 875,000 unidades lo que significa un aumento del 254.5%. Para una mayor comprensión del problema, a continuación se inserta el cuadro 13.

## CUADRO 13

**GUATEMALA: PRODUCCION DE VIVIENDA POR EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO, RESPECTO A LA DEMANDA, 1985-1992.**

DEMANDA Y PRODUCCION	AÑOS					
	1985-86		1991		1992	
Demanda (Abs y Rel)	46,353	100%	246,801	100%	875,000*	100.0%
Producción (Abs y Rel)	4,017	8.7%	23,133	9.4%	17,500*	2.0%
Déficit	42,336	91.3%	223,668	90.6%	857,500*	98.0%

\* Estimado

FUENTE: Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudio Urbanos y Regionales -CEUR-

A la luz de lo anterior, es perceptible que el problema habitacional cada vez se agudiza, al punto que con un 98.0% de déficit la demanda ha evolucionado en forma galopante. Con este ritmo de comportamiento no se puede decir que las políticas en materia hayan sido atinadas y con perspectivas de solución a la población.

(1985-1990), se cambió la modalidad de intervención del BANVI en cuanto a la solución habitacional ya que de ejecutar pasó a realizar obras a través de contratación y financiamiento a la iniciativa privada. Esta política que suponía lograr una "mejora en las condiciones habitacionales del país" determinaba la transferencia al sector privado de la producción de vivienda, limitando únicamente la participación del Estado como contratista y promotor financiero. Al margen de los beneficios que pudiera esperar la población necesitada de tal recurso, el único beneficiado fue el sector privado, no sólo con el logro de mayores financiamientos, sino, con el fortalecimiento derivado de la contratación para construcción de conjuntos habitacionales, y la facilitación por parte del estado con la construcción de infraestructura vial y de servicios (alumbrado público, agua, alcantarillados, etc.).

Otro ente involucrado en la problemática institucional es el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas -FHA-, creada mediante Decreto 1448 del Congreso de la República, en 1961, con el propósito fundamental de fomentar la

## CUADRO 14

**GUATEMALA: HOGARES SEGUN CONDICION DE  
TENENCIA EN QUE OCUPEN LA VIVIENDA  
1986-89  
CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS**

CONDICION	1986	%	1989	%
Alquilada	188,160	12.4	231,178	14.4
Amortizándose	47,165	3.1	60,105	3.7
Propia	1,050,992	69.1	1,105,817	68.6
Cedida	225,463	14.8	185,239	11.5
Otra Forma	9,239	0.6	28,655	1.8

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística -INE- "Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989".

Pese a que las variaciones son aparentemente mínimas, es de considerar que no se incluye a un grueso de población que por su condición de migrantes no tiene vivienda fija o por vivir en lugares inaccesibles, no es posible hacer acopio de su información.

Como un punto aparte, se invita a reflexionar que el problema habitacional no es ajeno a la problemática socio-económica dentro del cual está inmerso, como lo es inequidad de la distribución de la riqueza nacional, elevada desocupación, el poco peso de la economía nacional dentro del contexto internacional, índices

recursos, ya que uno de los requisitos principales para optar a financiamiento de vivienda en el FHA, es que el ingreso del núcleo familiar sea tres veces mayor a la cuota nivelada, de lo contrario, no califica. Esto conlleva a determinar que "la dificultad que existe actualmente para atender la demanda total de vivienda, estriba en la poca disponibilidad de recursos adecuados a la capacidad de pago de la población; por lo que la brecha entre el poder adquisitivo y costo de la vivienda es cada día mayor"<sup>46/</sup>

Bajo estas condiciones resulta comprensible que el F.H.A, en seis años (1986-1991) únicamente haya coadyuvado en el problema habitacional con la dotación de 3,531 unidades habitacionales, cuyo valor total asciende a Q93,730,900.00. Todo indica que la situación es y seguirá siendo crítica para la población necesitada de tan vital bien. El problema continuará agudizándose y la solución no se avizora en un corto, mediano ni largo plazo.

El resultado de una política mal encaminada, ha creado un panorama incierto para la población, en

---

<sup>46/</sup> F.H.A. "Memoria de Labores 1992" Guatemala, 1992, p. 7.

recursos económicos adecuados, para tener acceso a estos servicios. Como muestra, se tiene que más del 50% de los hogares no cuentan con suministro de agua domiciliar, solamente un 26.5% disponen de servicio sanitario adecuado y la mitad de los hogares pobres contaban con servicio de energía eléctrica. Al hacer el análisis por área urbana o rural, la situación se agudiza. Para enriquecer el análisis se hace mención a lo que expone el economista guatemalteco Jorge González del Valle así: "el indicador global más representativo (en cuanto a las consecuencias económicas del PAE en Guatemala) es el incremento del nivel de pobreza, del 75% al 90% de la población total entre 1985 y 1991".<sup>47/</sup>

Estas cifras confirman que los cálculos realizados por el INE para 1989, se han incrementado en sólo dos años.

Conviene señalar que los datos citados por el mencionado economista son calculados por las Naciones Unidas en base a estadísticas globalizantes y de mayor representación, como lo son la nutrición, mortalidad, morbilidad, acceso a la salud, educación y vivienda, así como el medio ambiente, lo que genera cifras más reales y significativo para efectos de análisis.

---

<sup>47/</sup> Siglo Veintiuno, Suplemento Pulso Económico, Enero 26 de 1993, p.9.

Por el contrario, al observar los datos del cuadro 14 respecto a tenencia de vivienda considerada como formal, se verá que el comportamiento no ha variado el renglón de alquiler se incrementó del 12.4% al 14.4% y el de "en propiedad" disminuyó del 69.1% al 68.6%. Estos datos de una u otra forma tienen relevancia, ya que si el problema hubiera comenzado a atacarse en serio y con efectividad, los indicadores debieran mostrar un comportamiento inverso.

CUADRO 15  
POBLACION Y HOGARES POR SITUACION DE POBREZA,  
SEGUN REGION Y AREA, AÑOS 1988-1989  
CIFRAS RELATIVAS

147

REGION Y AREA	POBLACION			HOGARES		
	POBRE + I	INDIGENTE I	No. POBRE + I	POBRE + I	INDIGENTE I	No. POBRE + I
Total Republica	79.9	59.3	26.3	75.5	54	24.5
Urbana	65.0	36.4	32.1	62.4	33.8	37.6
Rural	86.8	71.0	13.2	83.5	66.4	16.5
I. Metropolitana	64.3	30	35.7	59.7	27.5	40.3
- Urbana	59	21.8	41	54.5	20.4	45.5
- Rural	80.1	54.3	19.9	76.8	50.4	23.2
II. Norte	91.7	77.8	8.3	89.5	74.2	10.5
- Urbana	74.8	54.4	25.2	70.6	49.7	29.4
- Rural	95.5	83.1	4.5	94.1	80.2	5.9
III. Nor-Oriental	75.7	53.6	24.3	70.6	49.4	29.4
- Urbana	71.3	39.4	28.7	66.7	37.2	33.3
- Rural	76.9	57.4	23.1	71.8	53.2	28.2
IV. Sur-Oriental	82.2	64.6	17.8	78.8	59.8	21.2
- Urbana	78.6	53.1	21.4	75.9	48.2	24.1
- Rural	83.2	67.7	16.8	79.6	63.3	20.4
IV. Central	82	59.1	18	77.4	53.5	22.6
- Urbana	80.3	57.3	19.7	75.7	51.5	24.3
- Rural	83.2	60.5	60.5	78.8	55.3	21.2
VI. Nor-Occidental	90.6	80.7	9.4	88.4	76.7	11.6
- Urbana	84.2	68.3	15.8	79.8	62.2	20.2
- Rural	91.8	82.9	8.2	90.2	79.9	9.8
VII. Sur-Occidental	83.4	66.9	16.6	79.7	61.6	20.3
- Urbana	63.6	40.9	36.4	59.3	36.5	40.7
- Rural	89.7	75.2	10.3	87	70.7	13
VIII. Peten	77.3	53.6	22.7	72.9	49.1	27.1
- Urbana	68.9	39.4	31.1	64.1	34.4	35.9
- Rural	80	59.3	19.3	76.8	55.7	23.2

FUENTE: Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989, INE.  
\* Incluye pobres indigentes y no indigentes.

negativos de educación y salud, etc. Se tiene conciencia de la integralidad del problema, pero se tocó lo relativo puramente a la vivienda ya que los demás indicadores han sido tratados por separado, siendo algunos de ellos (los económicos principalmente) los que por problemas estructurales de fondo repercuten en vedar el acceso a la vivienda por parte de los necesitados. En el momento de integrar todos los indicadores se obtiene un panorama que conlleva a determinar que la población se encuentra inmersa en una crisis económica-social aguda.

#### **1.4 Magnitud de la Pobreza**

El problema de la pobreza se agudiza constantemente en Guatemala, al grado que un 72% de la población vive en extrema pobreza. El total de la población pobre se extiende a un 80% (vease cuadro 15), cifra que al analizarla friamente sugiere que la función social de las políticas públicas no han tenido una repercusión favorable para la población.

La situación de pobreza de los hogares, en base a la dotación de servicios básicos (electricidad, agua potable, servicio sanitario) refleja comportamiento similar ya que la misma situación les impide contar con

querido introducir dentro de las políticas públicas, por lo tanto la complementariedad entre lo social y lo económico no es factible en estas circunstancias.

3. En materia directa con los sistemas de salud, educación y vivienda, que le compete cubrir y propiciar condiciones favorables al Estado, se puede inferir que las políticas y acciones gubernamentales respectivas no han coadyuvado a satisfacer las necesidades básicas de la población, ya que por una parte se contrae el gasto público de carácter social y por el otro se crean acciones que van en desmedro de la población y alejan aún más el acceso a estos servicios, tal como el encarecimiento del crédito, eliminación de subsidios, eliminación de precios tope, incremento de la carga tributaria, etc..
  
4. Los "compensadores sociales", que demagógicamente se dice contrarrestan los efectos de los PAE, no han significado en algún momento mayor impacto positivo para la población mayoritaria (pobres) y más sensible (niños y ancianos), ya que lo que se ha hecho es únicamente divulgarlos, y cuando en algunos casos se han concretado, los mismos no se ponen en práctica efectivamente, aduciéndose algunas imposibilidades para su cumplimiento, tal como ha ocurrido con los denominados fondos sociales: FIS, FOGUAVI, FONATIERRA, etc.

Al considerar la problemática de la pobreza por área y región, según el cuadro 15, se destaca que en la región II se sitúa la población (91.7%) y los hogares (89.5%) en mayor grado de pobreza, situándose en segundo lugar la región VII, que acumula el 90.6% y 88.4% respectivamente. A nivel rural se concentra aún más el problema considerado, ya que en la región norte (Alta y Baja Verapaz) la población pobre asciende a 95.5%, de los cuales un 83.1% está a nivel de indigencia. La región nor-occidental (Quiché y Huehuetenango) persiste con el comportamiento, arrojando datos de 91.8% y 90.2% en su orden.

Finalmente, el cuadro 15 contiene las estadísticas relativas a la pobreza, sobre los hogares y la población.

departamentos de Alta y Baja Verapaz y la región VII o nor-occidental comprendida por los departamentos de Quiché y Huehuetenango; en donde los indicadores revelan que existen grados de pobreza de 91.7% y 90.6% respectivamente, pero situándose en mayor grado la población en extrema pobreza en la región VII con 80.7%, y lo mas grave aún, es que no se vislumbran horizontes positivos a largo plazo, mucho menos en el corto y mediano.

8. Finalmente, las acciones preparatorias para implementar un PAE en Guatemala, no obstante ser asistemáticas y dispersas, han repercutido en forma directa en el deterioro de la calidad de vida de la población y principalmente por la menos protegida tanto del área rural como en las diversas áreas marginales de la ciudad capital lo cual es sumamente visible cuando se transita por el área metropolitana.

## CAPITULO VII

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### I. CONCLUSIONES

1. Las Políticas Públicas, económica y social principalmente, contienen los programas y proyectos sobre los cuales el sector público tendrá que actuar y el privado siempre y cuando lo estime conveniente, si se toma en cuenta que la planificación en Guatemala es de carácter indicativa, lo cual no permite garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados, en consecuencia el impacto socioeconómico positivo no se alcanza. A la vez existen condicionantes externas derivadas de la dependencia tecnológica y financiera del país, lo que produce acciones adversas en las políticas, provocando que éstas se contrarresten entre sí.
2. En materia económica y en función al sistema económico global (macroeconómico) los resultados que se han obtenido con la aplicación de acciones de ajuste estructural, son únicamente en beneficio del sector empresarial (dueños de los medios de producción); por ejemplo eliminación de subsidios, privatización de empresas públicas, liberación del tipo del cambio del quetzal respecto al dólar, etc., lo que anula por completo algún componente social que se ha

2. Las políticas compensatorias en materia social (FIS, SIMME, FOGUAVI, etc.) no deben introducirse como un apéndice secundario de las mismas, sino mas bien como una acción prioritaria que fomente y garantice la generación de empleo, subsidios dirigidos a la población mas necesitada y que la dotación de los recursos para los servicios sociales como educación, salud y vivienda no se afecten por la austeridad en el gasto público ya que ello es indispensable para mantener una población capaz de producir.
  
3. Para que los compensadores sociales sean mas fluidos, viables y factibles, para su ejecución el gobierno debe incorporar a la comunidad organizada de las diferentes regiones del país, esto repercutiría favorablemente en la población necesitada a la vez que se hace acopio de características que poseen estas organizaciones, como reducir costos, conocimiento del área, atender más directamente a las comunidades pobres y tener una mayor identificación y compromiso con la resolución de los problemas que mayor impacto tienen en la población marginada y de salarios muy bajos.
  
4. El sector gubernamental debe implementar programas dirigidos a atacar las causas principales de la pobreza, poniéndole atención especial a las regiones II y VII (Baja y Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango) en donde se concentra el

5. El sistema impositivo regresivo se ha venido fortaleciendo, así como también la implementación de medidas crediticias con altas tasas de interés, eliminación de subsidios, etc., siendo condiciones que favorecen aún más los niveles de inflación y afectan a las personas de ingresos fijos (asalariados) pues el sólo hecho de existir niveles inflacionarios altos, implica un severo impuesto a la población, por consiguiente los ingresos familiares son destinados primordialmente a tratar de cubrir las necesidades básicas, y en la mayoría de los casos ni eso se alcanza, consecuentemente, se alejan las posibilidades de mejorar las condiciones económicas y por ende sociales.
  
6. El deterioro socio-económico que afecta a los guatemaltecos no es un problema de coyuntura sino estructural, pero a la luz de las medidas de estabilización y ajuste implementadas a través de las políticas públicas, esto se acentuó en mayor grado en los últimos años, principalmente por medidas dirigidas al sistema económico como liberalización de precios, devaluación de hecho del quetzal, austeridad del gasto público, misma que no se pone en práctica con equidad en todos los niveles.
  
7. Los niveles de pobreza y de pobreza extrema se ha determinado que se sitúan principalmente en dos regiones del país, siendo estas, la región II o norte que comprende los

**II. RECOMENDACIONES****Al Sector Público:**

1. Eliminar definitivamente la puesta en práctica y ejecución de las políticas neoliberales contenidas en el PAE, no obstante existir presiones de organismos internacionales sobre determinadas políticas que únicamente buscan garantizar el pago de la deuda y el servicio de la misma, ya que se estableció que los efectos negativos se vierten principalmente sobre la población mayoritaria del país; por el contrario, se deben formular políticas más acordes a la realidad nacional y que principalmente los sectores económicamente poderosos que conforman el entorno económico nacional, contribuyan significativamente con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de esa manera el poder público pueda disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones, buscando el mayor bienestar a la población asalariada. Por otra parte, y a través de políticas más congruentes se trate de captar recursos financieros que hagan disminuir la contratación de empréstitos, que es ya un comentario muy generalizado que no llegan al destino para el cual fueron contratados, dados los altos niveles de corrupción, consecuentemente, el costo social por esta situación se traslada tanto a las generaciones presentes como futuras.

11. Lizano, Eduardo, "Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica" Ed. Academia de Centro América, San José, Costa Rica, 1990. 190 p.
12. López García, Carlos E. "Caracterización de la Política Pública en Guatemala, el Debate Neoliberal y la Democracia", Serie Cuadernos de Administración Pública -INAP-. Guatemala, 1990. 21 p.
13. Menjivar, Rafael y Trejos, Juan Diego, "La Pobreza en América Central", Ed. FLACSO, San José, Costa Rica, 1990. 148 p.
14. Orellana G., René Arturo, Cancino T., Jorge R. "La Inflación en Centroamérica" (El Caso de Guatemala) documento presentado al IV Congreso Centroamericano de Economistas, Tegucigalpa, Honduras 5-8 Agosto, 1981. 59 p.
15. Polo Sifontes, Francis, "Nuestros Gobernantes (1821-1981)", Ed. José de Pineda Ibarra, Guatemala, 1981. 215 p.
16. Rivera, Fernando, "Apuntes de Planificación Económica", Compilación, Guatemala, 1986. 40 p.
17. Rodríguez G., Danilo "El Proceso del Subdesarrollo Guatemalteco", (Un Ensayo de Interpretación), Guatemala 1974. 471 p.
18. Seldon, Arthur y Pennance, F.G., "Diccionario de Economía", Ed. Dikos-Tau S.A., Barcelona, España, 1980. 354 p.
19. Torres Rivas, Edelberto "Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano", Ed. EDUCA, Costa Rica, 1971. 317 p.
20. Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, "La Deuda Externa, el Intercambio Desigual y el Nuevo Orden Económico Internacional", Informe del III Congreso de la AEALC, La Habana, Cuba, 1990. 35 p.
21. Banco de Guatemala, "Estudio Económico y Memoria de Labores", Años 1987, 1988, 1989 y 1990, Ed. Litografías Modernas S.A., Guatemala. 210 p.
22. Banco Mundial, "Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1988", Ed. Banco Mundial, Washington D.C., U.S.A., 1988 344 p.

23. \_\_\_\_\_, "La Pobreza en América Latina, el Impacto de la Depresión", Ed. Banco Mundial, Washington D.C., E.E. U.U., 1987. 210 p.
24. Fondo Monetario Internacional, Artículo "El Presidente del CAD manifiesta Optimismo sobre Asistencia Futura y elogia al Fondo" En Boletín del FMI, 1985. 30 p.
25. GUATEMALA, Plan de acción, Gobierno de "Plan de Acción de Desarrollo Social, 1992-1996, 1997-2000: Desarrollo Humano, Infancia y Juventud", Guatemala, 1992. 60 p.
26. GUATEMALA, Programa de trabajo de Gobierno, "Política Económica y Social, Gobierno de Guatemala, Periodo 1991-1996", Ed. Tipografía Nacional de Guatemala, Guatemala, 1991. 85 p.
27. \_\_\_\_\_, "Programa de los 500 días, en el Contexto de Guatemala 2000, hacia la Modernización de la Economía Nacional", Presidencia de la República, Guatemala, 1990. 22 p.
28. GUATEMALA, Documento de Gobierno, "Multiplicando el Desarrollo, la Estrategia guatemalteca", Presidencia de la República, Guatemala, 1989. 39 p.
29. GUATEMALA, Programa de Gobierno, "Guatemala 2000: Una estrategia Para la Paz y el Desarrollo", Presidencia de la República, 1988. 62 p.
30. GUATEMALA, Programa de Gobierno, "Programa de Reorganización Nacional", Presidencia de la República, Guatemala, 1987. 92 p.
31. \_\_\_\_\_, "Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo", Presidencia de la República, Guatemala, 1986. 92 p.
32. INE-FNUAP, "Aspectos Socio-demográficos de la Pobreza en Guatemala", Vol. VI, informes estadísticos, Guatemala, 1992. 81 p.
33. NACIONES UNIDAS, CEPAL, "Centroamérica, el Financiamiento Externo en la Evolución Económica, 1950-1983", LC/Mexico/L.2, 1985. 125 p.

34. GUATEMALA, Secretaria General del Consejo Nacional de Planificación Económica, "La Familia: Perfil de la Pobreza en Guatemala", Doc. Mimeo., Presentado al Seminario Sobre la Dinámica de la Población y el Empleo: implicaciones para una política de desarrollo, Guatemala, 1983. 68 p.
35. SEGEPLAN-UNICEF, "Análisis de Situación del Niño y la Mujer", Guatemala, 1991. 70 p.
36. UNICEF, "El Proceso de Ajuste Estructural y los Mecanismos de Compensación Social en Centroamérica", Ed. Samuel Estrada Duque, Guatemala, 1991. 62 p.
37. INCAE, "El Modelo del Fondo", Documento Mimeografiado con fines docentes, Curso Programa de Entrenamiento Económico II, Alajuela, Costa Rica, 1990. 31 p.
38. González, Leonel, "Programas de Estabilización y de Ajuste Estructural", Doc. Mimeo., Guatemala, 1992. 6 p.
39. Banco Mundial "Los Programas de Ajuste Estructural y la Pobreza" Documento presentado por Nancy Gillespie, Washington D.C. Mayo 1990. 9 p.
40. \_\_\_\_\_, "Ajuste Con Rostro Humano", Separata del Estado Mundial de la Infancia 1987 New York, 1987. 14p.
41. IICA, FLACSO, "Centroamérica en Cifras", Edit. IICA, San José Costa Rica 1991. 192 p.
42. INE, "Encuesta nacional Sociodemográfica 1989", Guatemala 1990. 144 p.
43. Centro de Estudios Urbanos y Regionales -CEUR- "Vivienda y Política en Guatemala", Universidad de San Carlos de Guatemala, Boletín No. 15, Guatemala, Noviembre 1992. 38 p.
44. Guatemala, Ministerio de Educación "Estadísticas Educativas" Boletines, años 1986 a 1991. 10 p.
45. Programa Mundial de Empleo -PREALC- "Guatemala, Políticas de Empleo e Ingresos en el Marco del Pacto Social", Organización Internacional de Trabajo -OIT-, Santiago, Chile 1992. 72 p.
46. Guatemala, Gobierno de la República "Programa de Inversiones Públicas y Gasto Social, Período 1994-1996" Volúmen I, Texto Principal, Abril de 1993. 150 p.

47. Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN-  
"Guatemala: Indicadores Sociodemográficos",  
Cuadernos de la SEGEPLAN No.1 Serie, Guatemala  
1991. 59 p.
48. González del Valle, Jorge "El Ajuste Estructural Llega a  
Guatemala", Artículo en Suplemento Pulso,  
Periodico Siglo XXI, 26 de enero 1993, Guatemala  
1993. 10 p.