UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

# EVALUACION SOCIAL Y ECONOMICA DE PROYECTOS: UNA METODOLOGIA PARA OPTIMIZAR LA INVERSION DEL SECTOR PUBLICO DE GUATEMALA

PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

POR

EDGAR ARTURO RAMIREZ RODRIGUEZ

PREVIO A CONFERIRLE EL TITULO DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO DE

LICENCIADO

GUATEMALA, ABRIL DE 1995

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

D2
03
T(1644)

HONORABLE JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

| | |
|---|---|
| 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. Victor Hugo Recinos Salas |
| Vocal Cuarto: | P.C. Oswaldo Ciriaco Ixcayau López |
| Vocal Quinto: | P.C. Fredy Orlando Mendoza López |

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL
EXAMEN GENERAL PRIVADO

| | |
|---|---|
| Presidente: | Lic. Guillermo Chapetón Méndez |
| Secretario: | Lic. Francisco Pellecer Núñez |
| Examinador: | Lic. Edgar Pape Yalibat |
| Examinador: | Lic. Pedro Guitzol Cujcuj |
| Examinador: | Lic. César Augusto Morales |

Guatemala,
8 de marzo de 1995

Señor Decano de la
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Licenciado
Donato Santiago Monzón Villatoro
Ciudad Universitaria

Honorable Señor Decano:

Respetuosamente me permito informarle que de acuerdo a la designación hecha por la Decanatura de la Facultad de Ciencias Económicas, he procedido a desarrollar la Asesoría en el Trabajo de Tesis sobre el Tema "EVALUACION SOCIAL Y ECONOMICA DE PROYECTOS: UNA METODOLOGIA PARA OPTIMIZAR LA INVERSION DEL SECTOR PUBLICO DE GUATEMALA", presentado por el señor Edgar Arturo Ramírez Rodríguez, previo a obtener el Título de Economista en el Grado de Licenciado.

En cumplimiento de esta responsabilidad, me permito indicarle al Señor Decano, que el trabajo desarrollado por el señor Ramírez Rodríguez constituye un aporte al considerar la Evaluación Social y Económica de Proyectos, desde la perspectiva de la categoría de la totalidad, sin restringirla a los estrechos y limitados ambientes técnicos, lo cual permite percibir la estrecha relación de los diferentes factores que influyen en las decisiones para ejecución de los Proyectos en el Sector Público, poniendo en evidencia que no pueden ni deben circunscribirse únicamente a criterios de la rentabilidad a obtener, sino al impacto que pueden generar en la población en sus diferentes aspectos, ecológicos, financieros, tecnológicos, etc.

El trabajo analiza una serie de años de la inversión sectorial del Gobierno Central, que pone en evidencia diferentes aspectos sumamente interesantes entre los cuales destaca la brecha cada vez más creciente entre el discurso político y las acciones concretas que la población demanda, situación que se traduce en niveles mayores de pobreza por la mala asignación de los recursos existentes en el país.

El trabajo constituye una reflexión y un llamado a la conciencia para optimizar y distribuir racionalmente los recursos nacionales a fin de no continuar abonando el camino para una crisis mayor y de dimensiones insospechadas. Con base a lo expuesto, respetuosamente me permito recomendar el trabajo de Tesis presentado por el Señor Ramírez, para su discusión en el Examen General Público previo a concederle el Título de Economista en el Grado de Licenciado.

Sin otro particular, me suscribo del Señor Decano, deferentemente.

Axel René Higueros Alay
Colegiado No. 3429
ASESOR

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "S-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS: GUATEMALA, VEINTICUATRO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO

Con base en el dictamen emitido por el Licenciado Axel René Higueros Alay, quien fuera designado Asesor y la opinión favorable del Director de la Escuela de Economía, se acepta el trabajo de Tesis denominado: "EVALUACION SOCIAL Y ECONOMICA DE PROYECTOS: UNA METODOLOGIA PARA OPTIMIZAR LA INVERSION DEL SECTOR PUBLICO DE GUATEMALA", que para su graduación profesional presentó el estudiante EDGAR ARTURO RAMIREZ RODRIGUEZ, autorizándose su impresión.----------

ID Y ENSEÑAD A TODOS

LICDA. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO
SECRETARIO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
El Secretario
Universidad de San Carlos

LIC. DONATO MONZON VILLATORO
DECANO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DECANO
GUATEMALA, C. A.

DEDICATORIA

| | |
|---|---|
| A DIOS | FUENTE ETERNA DE SABIDURIA |
| A MI ESPOSA | MARIA EUGENIA GONZALEZ DE RAMIREZ |
| A MIS HIJOS | MARIA EUGENIA<br>JOSE FERNANDO<br>EDGAR ANTONIO |
| A MIS PADRES | JOAQUIN DEL CARMEN RAMIREZ +<br>GRACIELA APOLONIA RODRIGUEZ V. DE RAMIREZ |
| A MIS HERMANOS | IRMA, GRACIELA, MARIBEL, ROLANDO, RUDY, ALFREDO, RUDY Y MIRNA |
| A MIS FAMILIARES | ABUELOS, TIOS, PRIMOS Y CUÑADOS |
| A | FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA |

INDICE GENERAL



PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Capítulo IV

INFRAESTRUCTURA TECNICA PARA DESARROLLO DE LA INVERSION



Capítulo V

INDICE DE CUADROS

INDICE DE ANEXOS

# INTRODUCCION

La metodología de Evaluación Social y Económica de Proyectos, ampliamente conocida como instrumento para apoyar decisiones en el ámbito de la inversión, ya pública o privada, está integrada por un conjunto de conceptos científicos que en su aplicación conducen a interpretaciones correctas de las diferentes variables que intervienen en el momento de destinar recursos económicos para crear infraestructura.

Considerando su valor científico, en el presente trabajo se relaciona esta estructura metodológica, con otras categorías de las Ciencias Económicas, induciendo el pensamiento del lector a un contexto que dimensiona adecuadamente la razón de profundizar en su conocimiento y aplicación para lograr la optimización de los recursos, escasos o no, en el momento de invertirlos.

En el tema estudiado, se releva el papel del Estado como organización social con plena capacidad para inducir el desarrollo económico y social del País, la sustentación científica para hacerlo y cuales han sido los resultados de decisiones políticas que el Estado ha tomado durante los últimos años en el campo de la Inversión Pública.

Se refieren los principios teóricos que en el desarrollo de las Ciencias Económicas han influido en la formación de la estructura política, económica y social de las naciones, incorporando acciones de la realidad nacional que permiten hacer una reflexión sobre la necesidad de gobernar responsablemente, subrayando que para el uso de los factores de producción hay que examinar, hay que medir, hay que evaluar y aplicar criterios de rendimiento para alcanzar niveles de satisfacción adecuados para toda la población

Conforme el plan de investigación, no se plantea un manual, se hace una relación teórica y práctica que

visualiza sin prejuicios la necesidad de incorporar formalmente, la Metodología de Evaluación Social y Económica de Proyectos dentro de las estructuras técnicas del Estado, para propiciar la satisfacción de las necesidades mínimas de la población con el uso óptimo de los factores de producción.

## Capítulo I

### LA INVERSION DEL ESTADO

Partiendo de que la inversión se conceptualiza como el uso de factores escasos para producir bienes de capital, que satisfagan las necesidades del consumidor, durante un período más o menos largo; y que dentro de discutidos conceptos, el Estado, "Es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política"; sintéticamente puede anotarse que la Inversión del Estado es usar factores escasos para producir bienes de capital que satisfagan necesidades futuras de una organización social.

La fuerza política que ejerce el poder, procurará satisfacer las demandas de la organización social que representa, utilizará óptimamente sus escasos recursos y velará porque el elemento social que le ha otorgado fuerza y poder, mantenga condiciones acordes a dicha organización, para lograrlo, debe operarse en diferentes niveles, es decir, en forma global, sectorial, por rama productiva, tomando en cuenta variables económicas sociales, políticas,

sociales y físicas. Debe además planificarse en función del tiempo, a corto, mediano y largo plazo y en consideración al espacio, ya nacional, regional o local, utilizando una metodología congruente que conduzca a la elaboración de programas que contengan acciones afines y que puedan ser objeto de ejecución.

## 1.1. Aspectos Teóricos de la Inversión Pública.

Históricamente, el campo de acción del Estado ha cambiado, sin hacer citas muy lejanas, su participación en el curso del siglo XIX e inicios del siglo XX, se limitaba a criterios liberales, a velar por la seguridad, la justicia y la soberanía, que por su misma naturaleza no podía cubrir la iniciativa privada.

Los conceptos clásicos de los gastos públicos son consecuencia directa de la Teoría del Estado Liberal. Para los estudiosos seguidores de Adam Smith, el Estado debe quedar exclusivamente confinado a las funciones militares, de orden y judiciales y no debe intervenir en el campo económico, salvo en casos completamente excepcionales. En efecto, ellos consideran que la iniciativa privada, por su propia naturaleza, tiene una superioridad absoluta sobre la intervención estatal, en materia económica. De acuerdo a sus conceptos, la intervención económica del Estado en lugar de crear riqueza lleva a un empobrecimiento, ya que con los mismos esfuerzos, con el mismo capital invertido y el mismo trabajo efectuado, la actividad privada daría mejores resultados. Los seguidores del pensamiento clásico, sostienen que la actividad del Estado no es económicamente productiva. Económicamente el Estado consume y no produce nada; absorbe y no devuelve nada beneficioso para la sociedad. Esta situación especial, exige limitar hasta el mínimo su participación y absorciones para evitar el empobrecimiento de los países.

"Los Estados Unidos del siglo XIX se acercaron más que ninguna economía a la sociedad pura del laissez-faire, al sistema que el historiador británico Thomas Carlyle llamó -anarquía mas policía-. Este sistema extremo permitió a la población gozar de una gran libertad personal para conseguir sus ambiciones económicas y fue, de hecho, un siglo de rápido progreso material. Pero los críticos también vieron muchos fallos en este idilio del laissez-faire. Fueron testigos de crisis económicas periódicas, de situaciones extremas de pobreza y desigualdades, de esclavitud seguida de una arraigada discriminación racial y del envenenamiento del agua, tierra y aire como consecuencia de la contaminación. Los descubridores de escándalos y los progresistas pidieron que se pusiera freno al capitalismo para que los individuos pudieran conducir esta díscola bestia por caminos más humanos."[1]

Ante la concepción clásica surge una participación mas dinámica del Estado, un órgano de redistribución, un órgano que participe en la producción de bienes y servicios demandados por la sociedad.

Ofrecer únicamente servicios de seguridad y otros de apoyo a la actividad privada, para que esta se geste libremente y satisfaga por juego de Oferta y Demanda, todas las necesidades de una población, dejan de tener validez. Se amplía el campo de acción a lo económico y social, se cubren los márgenes no abarcados por la iniciativa privada.

Dadas las condiciones para ampliar los programas del Estado, surge la necesidad de modificar su estructura; de una política de gasto público ordinario y extraordinario, se pasa a una concepción más sólida del egreso estatal, surgen conceptos que identifican el egreso ordinario con gastos destinados a la Inversión; llegando a tipificar al Gasto

---

[1] Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, Economía, capítulo 32 **la función económica del Estado,** pags. 878-879

Público para Funcionamiento normal de sus organizaciones y Gasto Público para Inversión o Gastos de Capital.

Unos son los que normalmente se necesitan para la marcha de los servicios públicos y la vida del Estado y los otros, afectan la riqueza de la Nación, a su capital y a sus rentas, representan cambios en la infraestructura, modifican la cantidad del activo fijo y los valores que un Estado acumula para utilizarlos durante un tiempo más o menos largo.

La extensión del papel estatal en las actividades productivas propiamente dichas ha significado la constitución de una escala de intervención que llegó hasta la centralización en un gran bloque de países del mundo. Después del proceso de reunificación de Alemania y los acontecimientos que permitieron la disolución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas -URSS-, se ha puesto en seria duda el sentido que pueda tener la participación o intervención estatal, en el papel de ente planificador . Sin embargo, existen controversias respecto al exito que la sociedad pueda tener, basada en una economía en donde las fuerzas del mercado sean las que indiquen u orienten el desarrollo. Cabe recordar que un Ex-Presidente Norteamericano, en visita a Corea comentó, que la intervención del Estado en la economía, no era necesaria, siempre y cuando funcionara bien.

Independientemente a los conceptos del "Ancian Régimen", en cuanto a la participación del Estado en la Economía, al sistema de planificación centralizado o a los ilusionados criterios de que la economía solamente debe regirse por las fuerzas que el mercado establece, cuál debería ser el papel del Estado respecto a los programas de inversión?

Para una respuesta congruente, debe hacerse referencia a los principios que de una u otra forma, siguen teniendo

vigencia y que el investigador, por muy modernos que quieran ser sus criterios, no puede dejarlos en obsoletos archivos.

En su orden y por aspectos históricos, se citarán aspectos fundamentales de la teoría marxista, de la teoría keynesiana, y de autores especializados en el tema de la inversión, lo cual permitirá una visión consistente.

### 1.1.1. Aspectos básicos contenidos en la Teoría Objetiva del Valor.

Prevalecen aquí los conceptos de la Teoría marxista en cuanto a la **creación de capital**; se releva la ley económica fundamental del capitalismo, identificada con **el capital y la plusvalía**. "Los medios de producción y los frutos del trabajo se hallan concentrados en manos de la burguesía, que constituye en todos los países del capital una minoría insignificante de la población. Las fábricas, los ferrocarriles, la tierra, el subsuelo, los bancos, y las empresas comerciales pertenecen a capitalistas, mientras que los creadores de los bienes materiales -los obreros- carecen por completo de medios de producción".[2]
Caracteriza al modo de producción capitalista una relación mercantil, en donde el capital es su fuerza principal. Todo se basa en la compra y la venta, el afán es aumentar el dinero. "En la sociedad capitalista, el dinero desempeña un papel especialísimo, manifestándose como capital".[3]

Cuál es la dinámica desempeñada por el dinero?. "en la producción mercantil simple, el dinero hace de intermediario en la circulación de mercancías, sirve y contribuye a este proceso. Con ayuda del dinero tiene lugar la transferencia de las mercancías de un productor a manos de otro, se

---

[2] Spiridonova, Atlas y otros, Curso Superior de Economía Política, Lección VI, pág. 114

[3] Ibidem, pág.115

realiza el intercambio de actividades entre ellos. La circulación comienza por la venta de la mercancía. En tales condiciones, el movimiento del dinero adopta la fórmula M-D-M, que es la fórmula de la circulación mercantil simple"[4].

En estas condiciones, en consonancia con la Ley del Valor, se realiza un intercambio de mercancías equivalentes. El objetivo de esta transacción es el consumo, la satisfacción de las necesidades de los productores.

Al examinar el papel del dinero en el ámbito de la producción y la circulación se advierte que el dueño del dinero, el capitalista, va a el mercado con dinero, compra materias primas y maquinaria, contrata mano de obra y organiza la producción de mercancías, luego vende en el mercado los artículos producidos para obtener nuevamente dinero. Esto constituye el ciclo D-M-D.

"Cuál es la fuerza motriz de este ciclo?, Qué objetivo persigue el capitalista al lanzar su dinero a la circulación?. El capitalista se dedicará a producir mercancías sólo a condición de que la venta de aquellas le proporcione más dinero que el que invirtió en producirlas.

La dinámica del dinero bajo el capitalismo puede expresarse en la fórmula D-M-D´, donde D´ representa el dinero primeramente invertido, más una cierta adición de dinero, a la que Marx da el nombre de **plusvalía**. Por consiguiente, el objetivo del ciclo D-M-D´consiste en obtener **plusvalía**. Los capitalistas no emplean el dinero como intermediario en la circulación mercantil, sino como instrumento de lucro y enriquecimiento, como medio de multiplicar sus riquezas. No compran la mercancía para consumirla, sino para volverla a vender y obtener una ganancia: la plusvalía. Una vez conseguido el dinero, lo

---

[4] Ibidem, Pág. 115

lanzan a la circulación con el mismo objeto. La dinámica del valor, que transforma constantemente el dinero en mercancía, y viceversa, es infinita. El ciclo D-M-D´se diferencia de M-D-M por su repetición, ya que el aumento del valor se verifica solamente dentro de este movimiento constantemente renovado.

Bajo el capitalismo, el valor, en el proceso de su movimiento, adquiere la propiedad de producir un nuevo valor, la propiedad de crecer. Al valor que se revaloriza y que proporciona plusvalía es al que Carlos Marx dio el nombre de **capital**. En consecuencia, el capital es un valor que crece o un valor que proporciona plusvalía"[5]

" Dónde nace el capital, dónde se crea la plusvalía? Para responder a estas preguntas examinemos los elementos materiales del ciclo D-M-D´. Dichos elementos son el dinero y la mercancía. Aquel, de por sí, no puede ser la fuente de la plusvalía, ya que su papel es el de equivalente general y expresa la magnitud del valor de las mercancías.

Por consiguiente, la modificación del valor, su aumento, puede provenir de la mercancía. Pero es sabido que ésta posee dos cualidades: valor de uso y valor. El valor de la mercancía no puede ser fuente de plusvalía, por cuanto representa, de por sí, un trabajo abstracto, materializado. La fuente de la plusvalía hay que buscarla, pues, en el valor de uso de la mercancía adquirido por el capitalista.

El dinero puede convertirse en capital, en valor que se revaloriza, a condición de que su poseedor encuentre en el mercado una mercancía que, en el proceso de su uso, cree valor, un valor mayor que el suyo propio. Esta mercancía es la fuerza de trabajo, es decir, la capacidad de trabajo del hombre.

El descubrimiento por Marx de esta mercancía

---

[5] Ibidem, pág. 116

específica, llamada fuerza de trabajo, su valor de uso, constituyó la base de la teoría de la plusvalía, permitió descifrar el enigma de la plusvalía y hallar su verdadera fuente."[6]

1.1.1.1. La fuerza de trabajo como mercancía.

La fuerza de trabajo es "el conjunto de las condiciones físicas y espirituales que se dan en la corporeidad, en la personalidad viviente de un hombre, y que éste pone en acción al producir valor de uso de cualquier clase".[7]

En el proceso de producción, la fuerza de trabajo es el elemento activo, es el elemento que pone en acción los instrumentos y los objetos de trabajo; históricamente, la fuerza de trabajo se incorpora en todos los modos de producción, pero es en el capitalismo, en donde su poseedor, en su calidad de individuo libre, la vende como mercancía.

Siendo el trabajador, libre y un elemento no vinculado por propiedad a los medios de producción, tiene las características para calificarse como mercancía, cuya propiedad, al igual que cualquier otra, es poseer valor de uso y valor. Cabe recordar que el valor de la fuerza de trabajo, al igual que el de cualquier mercancía, se determina por el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción y la reproducción de esta mercancía especial.

"Qué significa producción y reproducción de la fuerza de trabajo como mercancía?. La fuerza de trabajo, como capacidad de trabajar, es inseparable del individuo, de su poseedor. Su producción significa la conservación de la vida normal del obrero, la cual sólo puede ser mantenida

---

[6] Ibidem, pág.117

[7] Carlos Marx. El Capital 2a. ed. Madrid, Ediciones E.D.A.F. 1967 tomo I pág. 121

satisfaciendo las necesidades de éste en cuanto a alimentos, ropa, vivienda, etc. Estos medios de subsistencia poseen un valor determinado. Por consiguiente, el valor de la mercancía fuerza de trabajo se determina por el de los medios de subsistencia necesarios para garantizar la vida de su dueño. El valor de los medios de subsistencia se mide por el tiempo de trabajo socialmente necesario invertido en su producción. Con la calificación de la fuerza de trabajo, en el proceso de capacitación, se eleva el valor de la misma, el trabajo calificado crea en la mismo unidad de tiempo un valor mayor que el trabajo poco calificado o el trabajo simple. El valor de la fuerza de trabajo cambia a medida que se modifica la cantidad de tiempo de trabajo socialmente necesario para producir los medios de subsistencia de la familia obrera.

Conforme avanza el capitalismo, el valor de la fuerza de trabajo sufre alteraciones. Operan simultáneamente factores que lo reducen y factores que lo elevan. El factor que disminuye el valor de la fuerza de trabajo es el aumento de la productividad del trabajo social. El alza del rendimiento abarata la producción de los medios de subsistencia de los obreros y, por consiguiente, rebaja el valor de la fuerza de trabajo. Otro elemento que suscita la elevación del valor de la fuerza de trabajo es la mayor intensidad de la labor del obrero. De los factores que inciden en elevar o bajar el valor de la fuerza de trabajo es el acrecentamiento de la productividad. De ahí que la tendencia general del valor de la fuerza de trabajo sea hacia la disminución.

"En que radica el valor de uso de la mercancía fuerza de trabajo? El proceso del uso de la fuerza de trabajo es el propio trabajo, durante el proceso de trabajo, esta mercancía, a diferencia de las otras materias primas, no desaparece, sino que conserva y crea mercancías y valor, un

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

valor que es superior a lo que ella cuesta. **El valor de uso de la mercancía fuerza de trabajo radica en la capacidad del obrero para producir plusvalía en el proceso de su labor.** Precisamente este especialísimo valor de uso de la fuerza de trabajo como mercancía es el que interesa al capitalista... el capitalista aprovecha esta propiedad de la fuerza de trabajo: la de crear un nuevo valor, superior al suyo propio.

Así, pues, la fuerza de trabajo, como mercancía, posee las siguientes peculiaridades específicas:

Primera: En el proceso de utilización de su valor de uso, esta mercancía no desaparece, sino que crea un valor superior al suyo propio.

Segunda: La determinación del valor de la fuerza de trabajo incluye los elementos histórico y moral.

Tercera: El dueño de la fuerza de trabajo, al venderla, no renuncia a su derecho de propiedad sobre ella; otorga al comprador la facultad de usufructuarla durante un período determinado.

Cuarta: La fuerza de trabajo se vende siempre al crédito.

La verdadera esencia de las relaciones entre los capitalistas y los obreros -como relaciones de explotación- se revelan en el proceso de producción, o sea en el proceso del uso por el capitalista de la fuerza de trabajo del obrero asalariado."[8]

1.1.1.2. Producción de la plusvalía.

La Ley Económica Fundamental del capitalismo.

En el modo de producción capitalista, el uso de la fuerza de trabajo como mercancía, sirve para producción de

---

[8] Spiridonova, Atlas y otros, Curso Superior de Economía Política, Primera ed. México, Editorial Grijalbo s.a. 1965 pág. 121

mercancías y plusvalía, La producción es organizada por el capitalista con el único objeto de obtener plusvalía.

Al capitalista no le interesa el valor de uso de los bienes que con su capital pueda producirse, le interesa únicamente producir plusvalía.

"...la producción capitalista no es sólo un proceso de creación de valor de uso y de valor, sino también de aumento de valor, de producción de plusvalía. En ello reside el doble carácter de la producción capitalista"[9]

En el proceso de producción capitalista se pueden apreciar dos aspectos fundamentales: 1. el capitalista procura la utilización óptima de los recursos que emplea, recurso humano máquinas, materias primas, etc y 2. el resultado de la producción, no pertenece a quien lo elabora, con ello se da la apropiación del excedente creado. La mercancía creada contiene valor y plusvalía, la cual aumenta el capital de su propietario.

En el proceso de producción, el operario, obrero o trabajador asalariado, con su trabajo concreto, modifica el uso de las materias y medios con los cuales trabaja, crea otro valor de uso, hay que observar que aquí se conserva el trabajo pasado o trabajo pretérito desarrollado en otro proceso de producción. En el trabajo presente, se conserva lo que ya se hizo y se agrega el valor de los medios de producción, creando una nueva mercancía; esto es obra del trabajo concreto.

Ahora bien, durante el proceso de producción de mercancías, es la propia fuerza de trabajo la que actúa, no su valor. En tal condición, el trabajador, no puede transferir su valor a la mercancía en proceso, lo que hace es reproducirlo, creando con su trabajo nuevos valores de uso. Durante el proceso del trabajo tiene lugar el traslado

---

[9] Ibidem, pág. 122

de un valor ya existente, materializado en los medios de producción, y al mismo tiempo la creación de un valor nuevo. La fuerza de trabajo crea, en el proceso de su uso un valor superior a ella, tómese en cuenta que el salario cubre una parte del producto creado en la jornada ordinaria de trabajo y el excedente formará lo que el capitalista busca como ley básica: plusvalía, valor creado durante tiempo excedente de la jornada de trabajo, tiempo no retribuido. "El régimen capitalista se asienta sobre el trabajo no retribuido de los obreros"[10]

"La dualidad del trabajo del obrero expresa la doble naturaleza de la producción capitalista como proceso de creación de valor de uso y como proceso de aumento de valor"[11]

El capitalista remunera en salario una parte del valor creado, la otra parte, la utiliza para su propio beneficio, incrementa su capital a costa de trabajo no pagado.

### 1.1.2. Aspectos Básicos contenidos en la Teoría Keynesiana

En la teorización keynesiana se hace una clara y fulminante crítica a los principios clásicos, definiendo así un lugar histórico al Estado Liberal, dando paso a un modelo en donde la inversión pública juega un papel fundamental.

El análisis del elemento inversión nos obliga a efectuar citas claves de "La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero", cuyas proposiciones fundamentales son las siguientes:[12]

1. La renta total depende del empleo total.

---

[10] Ibidem, pág. 125

[11] Ibidem, pág. 123

[12] Dudley Dillard, La Teoría Económica de John Maynard Keynes, Ed. Aguilar 1980 pág. 51

2. Con arreglo a la propensión al consumo, la cuantía del gasto para el consumo, depende del nivel de la renta y, por tanto, del empleo total.

3. El empleo total depende de la demanda efectiva total, que se compone de dos partes: a) gasto para el consumo y b) gasto para la inversión.

4. En estado de equilibrio, la demanda total es igual a la oferta total. Por consiguiente, la oferta total excede a la demanda efectiva para el consumo de la cuantía de la demanda efectiva para la inversión.

5. En estado de equilibrio, la oferta es igual y la demanda total está determinada por la propensión al consumo y el volumen de inversión. Por consiguiente, el volumen del empleo depende: a) de la función de la oferta total, b) de la propensión al consumo, y c) del volumen de la inversión.

En forma más específica, el sustento teórico de la inversión estatal bajo el punto de vista de la Teoría Keynesiana es LA EFICACIA MARGINAL DEL CAPITAL. Cuando un individuo compra una inversión, un bien de capital, adquiere derecho a una serie de rendimientos probables, que espera obtener de la venta de los productos, durante la vida del bien, después de deducir los gastos de operación respectivos, estos son los rendimientos probables de la inversión.

"En contraste con el rendimiento probable de la inversión tenemos el **precio de oferta** del bien de capital, lo que no quiere decir el precio de mercado al cual puede comprarse actualmente un bien de la clase en cuestión, sino el precio que bastaría exactamente para inducir a un fabricante a producir una nueva unidad adicional del mismo, es decir, lo que algunas veces se llama **costo de reposición.** La relación entre el rendimiento probable de un bien de capital y el costo de producirla, nos da la **eficacia**

**marginal del capital** de esa clase. Más exactamente, defino la eficiencia marginal del capital como si fuera igual a la tasa de descuento que lograría igualar el valor presente de la serie de anualidades dada por los rendimientos esperados del bien de capital, en todo el tiempo que dure, a su precio de oferta. Esto nos da la eficiencias marginales de determinados tipos de bienes de capital. La mayor de estas eficiencias marginales puede,por tanto, considerarse como la eficiencia marginal del capital en general."[13]

J.M. Keynes define la eficacia marginal del capital en términos de expectativa de un rendimiento probable y del precio de oferta corriente del bien de capital. Depende de la tasa de rendimiento que se espera obtener.

Para el caso de aumentos constantes de inversión en determinado tipo de capital durante algún período, la eficacia marginal se reducirá, porque los rendimientos esperados son menores, principalmente por cambios en la oferta y el precio.

La eficacia marginal del capital determina, juntamente con el tipo de interés, la cuantía de la nueva inversión, la cual determina, a su vez, el volumen del empleo, estando dada la propensión al consumo, con especial atención sobre los rendimientos previstos de los bienes de capital, y el tipo de interés.

En terminología reconocida a Keynes, la eficacia marginal del capital es equivalente a lo que se llama de ordinario tipo de beneficio, o mejor aún, tipo **previsto** de beneficio. La palabra eficacia, tal como se usa en la expresión **eficacia marginal del capital**, hace referencia a la efectividad, o tipo de rendimiento sobre el coste, o lucratividad, de un bien de capital. La eficacia o poder de

---

[13] J.M. Keynes, Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. 7a. ed. México, Ed. Fondo de Cultura Económica 1965 pág. 125

ganancia de un bien de capital es el tipo de rendimiento sobre el costo.

La eficacia **marginal** de un tipo particular de bien de capital es el tipo más elevado de rendimiento sobre el coste que se espera de una unidad adicional o marginal, de esa especie de bien. La eficacia marginal del capital **en general** es el tipo más elevado de rendimiento sobre el coste que se espera de producir una unidad adicional, o marginal, de la más lucrativa, de todas las especies de bienes de capital.

Toda oportunidad de inversión no utilizada hasta ahora será aprovechada en tanto que el tipo esperado de rendimiento sobre el coste exceda al tipo de interés. Este principio fundamental de que la nueva inversión será efectuada hasta el punto en que la eficacia marginal del capital sea igual al tipo de interés (sobre el dinero) se basa en el supuesto de que los hombres de negocios y otros poseedores de riqueza intentarán obtener de sus inversiones los rendimientos máximos.

"La eficacia marginal del capital es la razón o proporción de dos elementos: 1.°, los rendimientos esperados de un activo productor de renta, y 2.°, el precio de oferta o coste de reposición del activo que constituye la fuente de los rendimientos previstos. El rendimiento previsto es lo que una empresa espera obtener de vender la producción de sus bienes de capital. Estos rendimientos toman la forma de una corriente de renta en dinero en un período de tiempo"[14]. Keynes define la eficacia marginal del capital de esta forma: "Más exactamente, defino la eficacia marginal del capital equiparándola al tipo de descuento que lograría igualar el valor presente de la serie de anualidades dada por los rendimientos esperados del bien de capital, durante

---

[14] Dudley Dillard Op. cit. pág 138

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

el tiempo de su vida, a su precio de oferta"[15].

Cabe recordar que el entorno de esta teoría es de tipo monetarista en el cual se releva que la eficacia marginal se ajusta al tipo de interés más bien que viceversa. Pues las variaciones del volumen de inversión influyen directamente en la eficacia marginal del capital, pero no en el tipo de interés, y son las variaciones del volumen de inversión las que producen la igualdad de los dos tipos.

En tanto que la eficacia marginal del capital exceda al tipo de interés, continuará la inversión, y cuando no haya más inversiones para las cuales exceda la eficacia marginal al tipo de interés, la inversión se detendrá. Cuando se recuerde que el empleo no puede aumentar sin un aumento en la inversión, permaneciendo inalterada la propensión al consumo, se estimará que para el problema del paro es de fundamental importancia la relación entre la eficacia marginal y el tipo de interés.

Las eficacias marginales de todas las especies de bienes de capital que pueden constituirse durante un período de tiempo dado representan la curva de la eficacia marginal del capital, o curva de la demanda de inversión.

La explicación de Keynes del descenso de la eficacia marginal del capital, lo mismo que los demás aspectos seculares de su teoría, no está plenamente desarrollada. La idea general es que la disminución tiene lugar a largo plazo a causa de la disminución de los rendimientos previstos que va asociada al creciente aumento de bienes de capital. La eficacia marginal del capital está determinada por el precio de oferta o coste de producción y por los rendimientos previstos. Puede disminuir, bien por una elevación del precio de oferta, o por una disminución de los rendimientos previstos. A corto plazo, el factor más importante es el

---

[15] Ibidem pág. 139

aumento del precio de oferta. Cuanto más largo sea el período, menos importante es el aumento del precio de oferta y más importante es la disminución de los rendimientos previstos. Así, pues, la disminución secular de la eficacia marginal del capital es casi enteramente resultado de una disminución de los rendimientos previstos.

El descenso de la eficacia marginal del capital originado por la disminución de los beneficios previstos es una tendencia que puede contrarrestar mediante factores dinámicos de crecimiento, tales como el aumento de población, la expansión territorial y ciertas especies de cambio técnico. Aunque Keynes no hace afirmaciones dogmáticas relativas a la inevitabilidad del estancamiento secular, su hipótesis de que las economías capitalistas ricas no pueden esperar mantener el empleo total sin una intervención social de la inversión descansa en el criterio de que las oportunidades de inversión en la etapa presente del desarrollo capitalista son menores que en los dos primeros siglos del capitalismo.

El análisis de Keynes de las características de la eficacia marginal del capital le lleva a la conclusión práctica de que la regulación de la inversión en bienes de capital no puede dejarse con seguridad en manos privadas. La naturaleza precaria de las previsiones a largo plazo, que encuentra su objetivación en las violentas fluctuaciones de la Bolsa de valores, conduce a una inestabilidad tan grande la eficacia marginal del capital que no puede ser contrarrestada mediante ningún cambio practicable del tipo de interés. El descenso secular originado por la creación ininterrumpida de nuevos bienes de capital empujaría pronto (dentro de una o dos décadas) el tipo de rendimiento a un descenso tan grande que un mercado de valores industriales organizado conforme a los principios del lucro privado no podría proveer adecuadamente la capacidad de producción

futura de la sociedad. El Estado, que está en mejor situación que la empresa privada para calcular las necesidades a largo plazo en términos de ventaja social general, debería asumir una mayor responsabilidad en organizar directamente la inversión. La contrapartida práctica, o significado operativo, del concepto teórico de la eficacia marginal del capital lo denomina Keynes "socialización de la inversión".

La **General Theory** contiene numerosas referencias a la socialización de la inversión, este concepto no se encuentra elaborado en ninguna parte. en el más amplio sentido, puede ser tomado para designar una política de regulación de la inversión con el fin de contrarrestar las fluctuaciones cíclicas de la inversión privada, y de superar los obstáculos con que tropieza el descenso secular de la eficacia marginal del capital y las dificultades que surgen con relación al mismo.

La política secular implica una intervención del Gobierno sobre todo el proceso de inversión, tanto privada como pública. Keynes sostuvo tal idea de la intervención estatal sobre la inversión y el ahorro globales al menos desde 1926, cuando puso en duda la deseabilidad de dejar al juicio privado y al lucro privado la asignación de recursos destinados a la inversión. Si Keynes hubiese seguido su análisis secular para la eliminación de recompensas a la propiedad en una economía de propiedad privada, su propuesta para socializar la inversión podría haber conducido a la necesidad de una planificación económica general, y esto, a su vez, a la cuestión fundamental de si es o no posible la planificación general siendo de propiedad privada los medios de producción. Keynes no propugnó ni la planificación general ni la nacionalización de la industria.

"Keynes no abrazo nunca el capitalismo de todo corazón. lo favoreció porque el **capitalismo dirigido**

**inteligentemente, puede resultar probablemente más eficaz que todos los demás sistemas alternativos, pero el capitalismo en sí es sumamente censurable en muchos aspectos"**[16]. Expresa que el problema económico de la necesidad, la pobreza y la lucha de clases que explica Marx, no es sino un embrollo transitorio e innecesario, atribuido por Keynes al pensamiento erróneo y no a circunstancias de tipo estructural en la sociedad.

En la evolución de su teoría, la extensión de la actividad del aparato gubernamental, para abarcar más obra pública, no trata en ningún momento o sentido de introducir base alguna para apoyar al socialismo, por el contrario, esta inversión, a la par de la intervención monetaria, formaban parte de lo que un programa liberal debía realizar para evitar el socialismo.

Keynes y los autores clásicos, no ponen en duda la eficacia de la propiedad privada, pero él defiende la participación gubernamental por ser el único medio practicable para evitar la destrucción total de las formas económicas existentes como por ser condición para el feliz funcionamiento de la iniciativa individual. Critica al partido laborista sus limitaciones para tratar adecuadamente los problemas sociales y económicos, manifestándose partidario de la atención de los servicios sociales. "...expresaba la creencia de que el capitalismo, adecuadamente organizado, es probablemente más eficaz que cualquier otra forma de organización económica, el capitalismo en sí mismo lo considera sumamente objetable por razones morales. El hombre de negocios que se mueve por **amor al dinero** es tolerable en cuanto medio, pero no en cuanto fin. Este sentimiento de que el capitalismo contemporáneo está espiritual y moralmente en quiebra

---

[16] Ibidem pág. 307

explica probablemente, al menos en parte, la base psicológica de los fuertes ataques de Keynes a los abusos financieros y a las orgías especulativas de este sistema".[17]

Keynes, critica el statu quo, postula un programa de reforma social, dentro del marco del orden social existente. Para lograr una mejor sociedad, plantea requisitos ordenados, primero: abolición del paro y segundo: una distribución más equitativa y menos arbitraria de la riqueza y la renta. Las propuestas más importantes del programa de Keynes para el aumento del empleo son las siguientes: 1. Imposición progresiva para elevar la propensión al consumo de la comunidad, sugiriendo principalmente que esta política permitirá redistribuir la renta social de los individuos con escasa propensión al consumo (los ricos) a aquellos que tienen una elevada propensión al consumo; 2. inversión pública e intervención pública de la inversión privada para compensar y reducir la magnitud de las fluctuaciones de la eficacia marginal de la inversión privada. La inversión puede ser aumentada, bien elevando la eficacia marginal del capital, o bien bajando el tipo de interés. La eficacia marginal del capital tiene su significado funcional o práctico en lo que Keynes denomina "socialización de la inversión", no dice que entiende por ello, pero la propuesta parece sugerir una intervención del estado a la inversión privada de una naturaleza más bien de largo alcance, así como una inversión pública en gran escala. Sintéticamente, compensar las fluctuaciones e insuficiencias de la inversión privada con proyectos de inversión pública. 3. una autoridad monetaria fuerte para regular la oferta de dinero y disminuir el tipo de interés"[18].

---

[17] Ibidem pág. 333

[18] Ibidem pág. 335

En cuanto a perspectivas de largo plazo, Keynes no formula propuestas concretas. Su meta es una alternativa al socialismo, alternativa contraria al sentido marxista de propiedad estatal de los medios de producción. Sus críticas se dirigen hacia los rasgos financieros, rentistas y especulativos del capitalismo. La respuesta que soluciona la crisis del capitalismo, es la eliminación de estos defectos y no la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción.

Finalmente, sobre estas consideraciones a lo propuesto por Keynes, en resumen considera que para conservar el capitalismo privado, en exigencia principal, la eliminación de sus peores defectos, estos pueden ser abolidos sin que se destruyan los cimientos del capitalismo industrial privado.

### 1.2.1. Importancia de la inversión pública en la creación de infraestructura.

Medular papel se le asigna al Estado en el capítulo económico relacionado con la inversión pública, entendiendo esta, como toda acción mediante la cual el sector público crea infraestructura o amplía el capital de la Nación. Ahora bien, para ampliar el concepto, se mencionan las principales funciones que desempeña el Estado en una economía mixta moderna; a saber:

-Establecer el marco jurídico que rige el comportamiento de la economía de mercado.

-Determinar la política que permita la estabilización macroeconómica.

-Influir en la asignación de los recursos para mejorar la eficiencia en el sistema económico.

-Establecer programas de infraestructura que influyan en la distribución de la renta.

Cabe observar que el rol que se le asigna es de suyo, importante y de gran responsabilidad, pues se le asignan

funciones estabilizadoras a nivel de la economía total, de influir en la asignación óptima de recursos para lograr eficiencia económica y los mejores criterios para distribución de la renta creada. Y como se asocian estas funciones con el Estado guatemalteco y específicamente con la inversión pública?

En la simple inspección de cifras presupuestarías asignadas en los últimos 16 años en el Gobierno Central, puede advertirse la importancia de las decisiones que a nivel de los diferentes sectores se han ejecutado, y que sin ser menos significativo el período gubernativo en que se hayan realizado, más relevante es observar hacia donde se han dirigido las políticas de gasto público, pretendiendo relevar las acciones globales, antes que errores de determinada administración.

Para poder hacer relaciones adecuadas, se incorporan en esta parte, datos generales que permiten observar la importancia del papel del Estado en el ambiente de la inversión pública y sin entrar a detalles, podemos observar, la importancia de la Inversión generada por el Gobierno Central.

CUADRO 1
REPÚBLICA DE GUATEMALA
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS DEL ESTADO
POR TIPOS DE PROGRAMA
PERIODO 1975-1991
-en quetzales-

| TIPO DE PROGRAMA | ASIGNADO | REALIZADO | % EJECUTADO | % PARTICIPACION EN LO REALIZADO |
|---|---|---|---|---|
| TOTALES | 34 424 294 809 | 30 630 496 109 | 89 | 100 |
| FUNCIONAMIENTO | 18 426 582 281 | 17 752 178 802 | 96 | 58 |
| INVERSION | 9 608 351 914 | 6 708 153 471 | 70 | 22 |
| DEUDA PUBLICA | 6 390 380 614 | 6 170 163 836 | 97 | 20 |

FUENTE: Asociación Guatemalteca de Investigadores de Presupuesto, AGIP, RESUMEN CUADROS DE EJECUCION PRESUPUESTARIA DE EGRESOS, JUNIO/1993

En este resumen, puede observarse que la inversión realizada del Gobierno Central durante el período 1975/91,es del 22% del total del Presupuesto General de Egresos del Estado y que lo ejecutado representa el 70 por ciento de lo asignado durante dicho período, lo cual refleja bajos niveles de inversión por parte de las diferentes Dependencias del Gobierno Central.

CUADRO 2
REPÚBLICA DE GUATEMALA
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS DEL ESTADO
POR SECTORES
PERIODO 1975-1991
-millones de Q.-

| SECTOR | ASIGNADO | REALIZADO | % EJECUTADO | % PARTICIPACION |
|---|---|---|---|---|
| TOTALES | 34 424.3 | 30 630.5 | 89 | 100 |
| 01 Admón. y Serv. Grales. | 2 602.0 | 2 369.9 | 91 | 7.74 |
| 02 Defensa y Seguridad | 3 961.2 | 3 890.5 | 98 | 12.70 |
| 03 Financiero | 8 497.2 | 7 987.4 | 94 | 26.08 |
| 04 Vivienda y Desarrollo Urbano | 855.6 | 478.7 | 56 | 1.56 |
| 05 Minería e Hidrocarburos | 217.1 | 203.2 | 94 | 0.66 |
| 06 Agrícola | 1 521.8 | 1 276.2 | 84 | 4.17 |
| 07 Industria y Comercio | 148.2 | 130.2 | 88 | 0.42 |
| 08 Turismo | 21.4 | 17.9 | 83 | 0.06 |
| 09 Transporte | 2 972.0 | 2 394.9 | 81 | 7.82 |
| 10 Comunicaciones | 245.8 | 229.8 | 93 | 0.75 |
| 11 Energía | 2 040.2 | 1 582.0 | 78 | 5.16 |
| 12 Salud y Asist. Social | 3 239.2 | 2 570.0 | 79 | 8.39 |
| 13 Trabajo y Previsión Social | 3 364.2 | 3 294.8 | 98 | 10.76 |
| 14 Educación Ciencia y Cultura | 4 768.3 | 4 205.1 | 88 | 13.73 |

FUENTE: Asociación Guatemalteca de Investigadores de Presupuesto, AGIP, RESUMEN CUADROS DE EJECUCION PRESUPUESTARIA DE EGRESOS, CLASIFICACION SECTORIAL, JUNIO/1993

En la información anterior se integran los egresos de Funcionamiento, Inversión y Deuda Pública, y podemos identificar los efectos de las decisiones tomadas en los últimos 16 años. En orden de importancia se observan los Sectores Financiero, Educación Ciencia y Cultura, Defensa y

Seguridad Interna, Trabajo y Previsión Social, en una quinta posición encontramos al Sector Salud y Asistencia Social

En otro orden, del cuadro general referido anteriormente, con base en datos analíticos adjuntos en anexo, podemos abstraer información específica sobre gastos de inversión, lo cual permitirá apreciar lo relacionado con la función realizada por el Gobierno Central a nivel de los diferentes sectores.

CUADRO 3
REPÚBLICA DE GUATEMALA
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSION DEL ESTADO
POR SECTORES
PERIODO 1975-1991
-millones de Q.-

| SECTOR | ASIGNADO | REALIZADO | % EJECUTADO | % PARTICIPACION | LUGAR O PRIORIDAD |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTALES | 9 608.4 | 6 708.2 | 70 | 21.90 | |
| 01 Admón. y Serv. Grales. | 340.1 | 201.2 | 59 | 0.66 | 9 |
| 02 Defensa y Seguridad | 443.0 | 437.7 | 99 | 1.43 | 6 |
| 03 Financiero | 1 194.9 | 1 013.7 | 85 | 3.31 | 3 |
| 04 Vivienda y Desarrollo Urbano | 755.1 | 386.1 | 51 | 1.26 | 8 |
| 05 Minería e Hidrocarburos | 20.5 | 11.0 | 54 | 0.04 | 14 |
| 06 Agrícola | 732.3 | 536.4 | 73 | 1.75 | 5 |
| 07 Industria y Comercio | 75.1 | 61.1 | 81 | 0.20 | 10 |
| 08 Turismo | 18.3 | 15.5 | 85 | 0.05 | 13 |
| 09 Transporte | 2 004.5 | 1 454.4 | 73 | 4.75 | 2 |
| 10 Comunicaciones | 28.1 | 20.2 | 77 | 0.07 | 12 |
| 11 Energía | 1 962.3 | 1 507.4 | 77 | 4.92 | 1 |
| 12 Salud y Asist. Social | 1 157.5 | 598.4 | 52 | 1.95 | 4 |
| 13 Trabajo y Previsión Social | 31.5 | 28.8 | 91 | 0.09 | 11 |
| 14 Educación Ciencia y Cultura | 847.1 | 436.3 | 52 | 1.42 | 7 |

FUENTE: Asociación Guatemalteca de Investigadores de Presupuesto, AGIP, RESUMEN CUADROS DE EJECUCION PRESUPUESTARIA DE EGRESOS, CLASIFICACION SECTORIAL-TIPO DE PROGRAMA, JUNIO/1993

El orden de mayor a menor asignación presupuestaria a los diferentes sectores aparece en el extremo derecho del cuadro, siendo simple observar el lugar o la prioridad que

el Gobierno Central le ha otorgado al Sector Energía, Sector Transporte y Sector Financiero. En ese sentido, el Gobierno Central ha otorgado alta importancia a Programas Sectoriales como "Plantas generadoras de electricidad", "Subestaciones de líneas y redes eléctricas", "Transporte por carretera" "Transporte marítimo, lacustre y fluvial" y "Dirección y Servicios Técnico Administrativos". En este bloque de primera prioridad, no aparecen las acciones que beneficiarían sustantivamente a la mayoría de la población.

En cuarta prioridad aparece el Sector Salud y Asistencia Social, con los programas de "Atención médica" y "Saneamiento ambiental" luego Sector Agrícola, en los programas de "Crédito Agrícola", "Comercialización Agrícola" en un sexto lugar, el Sector Defensa y Seguridad Interna, con los programas de "Defensa Nacional" y en interesante contraste, el Sector Educación en una séptima posición.

Analizando otro aspecto de este cuadro, vemos respecto a capacidad de ejecución, que los sectores presentan la estructura siguiente:

CUADRO 4
REPÚBLICA DE GUATEMALA
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSION DEL ESTADO
POR SECTORES
ORDEN POR PORCENTAJE DE EJECUCION
PERIODO 1975-1991

| Capacidad de Ejecución | Sector | % de ejecución |
|---|---|---|
| Primero | Defensa y seguridad | 99 |
| Segundo | Trabajo y Prev. Social | 91 |
| Tercero | Financiero y | 85 |
| | Turismo | 85 |
| Cuarto | Industria y Comercio | 81 |
| Quinto | Comunicaciones | 77 |
| | Energía | 77 |
| Sexto | Transporte | 73 |
| | Agrícola | 73 |
| Séptimo | Admón. y Serv. Generales | 59 |
| Octavo | Minería e Hidrocarburos | 54 |
| Noveno | Salud y Asistencia Social | 52 |
| | Educación Ciencia y Cultura | 52 |
| Décimo | Vivienda y Desarrollo Urbano | 51 |

FUENTE: Elaboración propia con base en Cuadro 3

Conviene invitar al lector para que aprecie los contrastes en cuanto a la capacidad de ejecución de la administración encargada de cada Sector, aparte de la prioridad en la asignación de recursos, los Sectores, cuya inversión beneficia directamente a la población, adolecen de una administración eficiente, obsérvese el lugar que ocupan los sectores encargados de la Salud, la Educación y la Vivienda. Aparte, la eficiencia en el Sector Defensa para el desarrollo de sus proyectos, básicamente en el programa "Defensa Nacional".

Las cifras y relaciones anteriores son elocuentes y subrayan la importancia que tiene el papel del Gobierno Central en el campo de la Inversión Pública.

Identificándonos con la importancia de la inversión, independientemente de montos, capacidad de ejecución o en

que Sector se ejecutaran, es relevante subrayar que una parte de los recursos provenientes del erario nacional, son utilizados para generar infraestructura y en el caso de Guatemala, los Sectores que en los últimos años han sido definidos como prioritarios, no son los que representan intereses de la mayoría de la población. Puede escribirse que la función de redistribución del ingreso es básica dentro de las acciones realizadas por el Organismo Ejecutivo y si los criterios de asignación y ejecución de los mismos no es debidamente analizado, se proyecta la creación de infraestructura que responde a intereses diferentes.

Teniendo como base los datos de la serie 1975 a 1991, se ha realizado una proyección con la intención de advertir lo que puede ocurrir en el año 2000, si no se toman decisiones diferentes.

CUADRO 5
REPUBLICA DE GUATEMALA
PROYECCION DEL PRESUPUESTO DE INVERSION DEL ESTADO
POR SECTORES, AL AÑO 2000
(millones de Q.)

| SECTOR | ASIGNADO | REALIZADO | % EJECUTADO | % PARTICIPACION | LUGAR O PRIORIDAD |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTALES | 14 074.4 | 12 600.2 | 90 | 100 | |
| 01 Admón. y Serv. Grales. | 1 088.9 | 984.9 | 90 | 7.7 | 7 |
| 02 Defensa y Seguridad | 1 787.7 | 1 740.4 | 97 | 12.7 | 3 |
| 03 Financiero | 3 670.1 | 3 450.7 | 94 | 26.1 | 1 |
| 04 Vivienda y Desarrollo Urbano | 219.9 | 124.0 | 56 | 1.6 | 10 |
| 05 Minería e Hidrocarburos | 93.4 | 87.6 | 94 | 0.7 | 12 |
| 06 Agrícola | 586.4 | 495.0 | 84 | 4.2 | 9 |
| 07 Industria y Comercio | 59.8 | 52.5 | 88 | 0.4 | 13 |
| 08 Turismo | 8.2 | 6.9 | 83 | 0.1 | 14 |
| 09 Transporte | 1 100.4 | 890.2 | 81 | 7.8 | 6 |
| 10 Comunicaciones | 105.6 | 98.5 | 93 | 0.8 | 11 |
| 11 Energía | 726.9 | 565.8 | 78 | 5.2 | 8 |
| 12 Salud y Asist. Social | 1 180.9 | 932.2 | 79 | 8.4 | 5 |
| 13 Trabajo y Previsión Social | 1 513.9 | 1 485.3 | 98 | 10.8 | 4 |
| 14 Educación Ciencia y Cultura | 1 932.2 | 1 686.3 | 87 | 13.7 | 2 |

NOTA: Estimación en base a la ejecución presupuestaria del período 1975-1991, función: Y=bx

En esta proyección, la asignación estimada para los 14 sectores en el año 2000 ascendería a Q 14 074.4 millones de quetzales, de la cual, dada la tendencia de la capacidad de ejecución presupuestaria instalada en cada uno de ellos, puede estimarse una ejecución del 90%.

La relación de la columna de por ciento de

participación, se refiere al total del monto estimado en los programas de inversión en el Gobierno Central, destaca a los mismos sectores atendidos durante los últimos años.

La correspondiente al lugar o prioridad de los diferentes sectores, refleja una estructura distorsionada, igual a la actual, lo cual es un interesante indicador para el proceso de toma de decisiones, es preciso que las instancias de planificación y programación de las acciones estatales, especialmente las del Gobierno Central, tengan mejor orientación sobre la estructura del gasto público.

Queden estos cuadros como una referencia de lo que ocurre en el Sector Público y en nuestro caso, una muestra clara de lo que son las decisiones en el Gobierno Central.

Para posibilitar detalles en posteriores estudios, se estima conveniente dejar referencia de las cifras genéricas de los cuadros anteriores, en anexo de este documento, el cual, a nivel de sector y programas sectoriales, puede permitir un detalle a interés del investigador interesado.

### 1.3. Etapas de un Proyecto de Inversión

Antes de detallarlas, en breve generalidad se menciona que las acciones que se ejecutan para llevar a cabo la inversión se concretizan en el proyecto, como unidad técnica final de planes y programas que integran el proceso sistemático de racionalización de decisiones en materia de desarrollo económico y social, en el cual se propone la producción de algún bien o la prestación de un servicio, con el objeto de obtener beneficios, esta unidad permite su planificación, financiación
y ejecución; supone el uso de recursos, técnicas y el enfoque económico para resolver la creación y la operación de un bien de capital. Es unidad finita, con costos y beneficios medibles, con ubicación definida, destinatarios y generalmente, una estructura administrativa.

Al hacerse referencia a las acciones que llevan a materializar un proyecto, se denomina fases del proyecto a los elementos de la secuencia **preparación-negociación-ejecución (o implantación)-operación** y etapas de la preparación a la **identificación de la idea-estudios previos de factibilidad** (anteproyectos preliminares)-**estudio de factibilidad** (anteproyecto definitivo)-**ingeniería o de ejecución** (proyecto completo).

Generalmente se acepta la necesidad y conveniencia de efectuar estudios técnicos, económicos, financieros, administrativos, e institucionales, los cuales se interrelacionan en cada estudio parcial que compone la justificación del proyecto. Antes de tomar una decisión de inversión en un proyecto, es preciso tener en cuenta la diferencia de sus puntos de vista económico y financiero.

En el Análisis económico interesa conocer el rendimiento, la productividad o la rentabilidad globales para la sociedad o economía en su conjunto de todos lo recursos que se asignan al proyecto, sin tener en cuenta al sector social que aporta o se beneficia. El análisis económico se caracteriza porque es indiferente a la distribución de la renta y a la propiedad del capital, una parte del beneficio puede ser impuesto destinado a otros fines, el análisis económico no lo destaca y nada dice sobre justicia social; en la valoración de insumos, utiliza precios supuestos de competencia perfecta, denominándolos precios de cuenta o precios sombra.

El análisis financiero hace énfasis en la propiedad del capital, en la distribución del ingreso, muestra el grado de rentabilidad del proyecto en condiciones normales del mercado, cuantificando lo más exacto, el pago a los factores de producción, para determinar tasas de utilidad o cuantía de subsidio para el caso de que los precios de venta de los bienes o servicios, no compensen el costo de producción.

La metodología de estudio define con amplitud los criterios a considerar para satisfacer ambos puntos de vista, debiendo tenerlos en cuenta en cada una de las fases de desarrollo del proyecto.

### 1.3.1. Identificación de la idea

El proyecto nace con una idea, generando un estudio muy preliminar o perfil, este estudio no demanda mayor esfuerzo, tiempo o dinero, requiere conocimientos técnicos de expertos que permitan, a grandes rasgos, determinar la factibilidad técnica de llevar adelante la idea; contará con estimaciones burdas de los costos y beneficios, incluyendo rangos de variación de los diferentes insumos requeridos en el proyecto. Esta evaluación inicial, debe realizarse en coordinación con la persona o personas que generaron la idea inicial, deben incorporarse las observaciones técnicas y hacer énfasis en una de las partes mas importantes de esta etapa, identificar claramente los objetivos del proyecto, alternativas y subproyectos incluidos en la idea inicial. El informe que se elabore debe presentarse a autoridad competente para que pueda decidir sobre continuar con el estudio de prefactibilidad, desecharlo por completo, reformularlo o archivarlo para consideración futura.

### 1.3.2. Estudio de prefactibilidad.

Después del estudio inicial, el proceso requiere de un estudio de prefactibilidad, pretendiendo disminuir los riesgos de la decisión; se busca mejorar la calidad de la información, para que los responsables de decidir, cuenten con los elementos válidos para hacerlo. Esta etapa requiere participación responsable de profesionales de diversas disciplinas, para que puedan abarcarse todos los puntos de vista que tienen que tomarse en cuenta, demanda tiempo y dinero, pueden usarse fuentes secundarias y considerar

rangos de variación bastante amplios, para los costos y los beneficios, pero debe tenerse en cuenta que la discusión multidisciplinaria, requiere bases consistentes. El profesional que maneja la parte económica tendrá que incluir referencias sólidas sobre tecnologías de proceso, localización, tamaño, financiamiento y oportunidad de efectuar el proyecto. La prefactibilidad de un proyecto puede superarse solamente en el momento en que un equipo evaluador, ajeno a los que plantearon el estudio, realiza una evaluación técnica, económica, financiera, legal y administrativa, emitiendo también, juicios sobre la factibilidad de ingeniería, civil, industrial, eléctrica, química y otras. Debe incluir evaluación sobre cumplimiento de fechas, existencia de mercados de los productos e insumos necesarios, del mercado de capitales y sobre la posterior operación del proyecto. Los resultados de este estudio, en manos de un equipo o comité de inversiones, permitirá su posterior reestudio, su rechazo, su reconsideración en un momento más propicio, o la elaboración de su estudio de factibilidad.

### 1.3.3. Estudio de factibilidad

El estudio de factibiliad incluye los mismos aspectos que el estudio anterior, requiere total profundidad y menor rango de variación en los montos de los costos y de los beneficios, requiere de la participación de expertos más especializados y de información primaria. Este estudio deberá definir los aspectos técnicos fundamentales como la localización, tamaño, la tecnología, el calendario de ejecución, puesta en marcha y lanzamiento, la ingeniería a detalle (para mayor comprensión se anotan posteriormente, detalles de la ingeniería del proyecto) y las bases para iniciar la ejecución. Normalmente, después del estudio de factibilidad, se llega a la ejecución, a veces se hacen

pequeñas modificaciones. Para evitar llegar a factibilidad con errores en la proyección de las inversiones, es necesario eliminar proyectos malos en las etapas previas.

Cabe insistir en que se llega a esta etapa únicamente después de haber comprobado que existe por lo menos una solución viable desde el punto de vista técnico y que económicamente es rentable. Esta etapa es más profunda en la precisión e los elementos y formas de inversión. Se trata de ordenar las alternativas de solución para el proyecto, según criterios elegidos para asegurar la optimización en el uso de los recursos que se utilizarán, esto desde un punto de vista privado o bien desde el punto de vista de el economía en general. Dentro de los criterios que optimicen la inversión se incluye la rentabilidad prevista, se hará una proyección y actualización de ingresos y gastos para toda la vida útil del proyecto; se analizarán los efectos que tenga el proyecto sobre el ingreso nacional, el uso de mano de obra, impacto en la balanza de pagos y la deuda pública, reconociendo además los efectos o problemas que puedan resultar en el medio ambiente.

Al realizar una combinación adecuada de estos elementos, se llega a un ordenamiento técnico, económico y financiero del proyecto. Se llega a la recomendación de la mejor alternativa, dados los recursos disponibles y las restricciones que se tengan para su uso. Se justifica plenamente la opción a tomar y se caracterizan las obras que le siguen. Se justifica en sí, la decisión de ejecutar la inversión, la obtención del financiamiento y la necesidad del apoyo legal y administrativo por parte de las autoridades que planifican el desarrollo y controlan la inversión nacional.

### 1.3.4. Ingeniería del proyecto

Una vez tomada la decisión de llevar a la práctica la

alternativa escogida, se llega a la etapa de **ingeniería del proyecto**, la cual contendrá los detalles que posibiliten la ejecución de diversas tareas como: adquirir terrenos, construcción de edificios, fabricación, transporte y montaje de equipos, así como obtención de los insumos necesarios para el proyecto, especificando costos en cada renglón de gasto.

### 1.3.5. Aspectos interdependientes del contenido del proyecto

Los antecedentes recogidos y analizados progresivamente en las sucesivas etapas de preparación del proyecto caracterizan su rentabilidad técnica, económica, financiera, administrativa e institucional, abarcando:

-El conocimiento de las variables económicas del sistema en que se ejecutará el proyecto y de los recursos o insumos necesarios para producir, la oferta y la demanda actuales y su perspectiva en el futuro, principalmente durante la vida útil del proyecto;

-El estudio de los problemas relativos a la capacidad de producción, localización y proceso técnico adecuado y las obras físicas indispensables, la organización y el calendario de ejecución del proyecto;

-El conocimiento técnico de los detalles de la inversión, del presupuesto y las proyecciones de gasto e ingreso y del financiamiento de la ejecución y de la operación del proyecto;

-La evaluación económica del proyecto, y

-El plan de ejecución.

La realización del análisis anterior debe tener como base datos técnicos, estadísticos, económicos, demográficos y los antecedentes de índole legal, de política económica y otros factores institucionales que pueden afectar el proyecto; realizarlo con apego a métodos de análisis técnico, estadístico, financiero, de investigación de

operaciones y análisis de sistemas que sirven para interpretar prever correctamente los fenómenos que condicionan la realización y la operación del proyecto y para evaluar el uso de recursos que implica su realización.

Conforme avanzan las etapas de estudio del proyecto, conforman capítulos o divisiones básicas del mismo, las cuales no tienen una independencia absoluta, conforman un todo coherente. Estos capítulos son, el Estudio de Mercado, Estudio Técnico, Estudio Financiero, Evaluación Económica y Plan de Ejecución,
requiriéndose cada vez métodos afinados, precisos y específicos, con margen de error cada vez menor y costos crecientes de los estudios que se realizan.

En cada estudio parcial (idea, prefactibilidad, factibilidad, ingeniería) hay que considerar cinco aspectos que orientan y abarcan lo siguiente:

1.3.5.1. Aspectos Técnicos:

Implica poner en práctica algún tipo de conocimiento técnico, incorporando aspectos básicos que se pueden sintetizar en tres categorías: Cómo se hacen las cosas? que comprende el proceso técnico; Conque se hacen? o sean los requisitos técnicos y Qué resulta?, que detalla rendimientos técnicos.

Cuando se analiza el proceso, se enfocan aspectos internos como asegurar la adecuación máxima del proyecto y externos respecto a conveniencia con la economía como un todo, factores, productos y efectos que proporciona.

Los problemas de requisitos técnicos se refieren a la existencia y a la disponibilidad de todos los elementos cuya movilización y utilización son indispensables para que el proyecto se realice, insumos físicos, humanos, tecnológicos, institucionales, etc y demostrar su disponibilidad, especificidad y cuantificación.

Los problemas de rendimiento técnico se refieren en

general a la relación entre unzamos y productos y a la medida de la productividad, deben incorporarse coeficientes técnicos por unidad del producto que se espera obtener del proyecto.

1.3.5.2. Aspectos Económicos:

La realización del proyecto requiere movilización de factores de producción, los elementos naturales, humanos o creados por el hombre, combinados en una función de producción, se analizan sus implicaciones económicas a nivel de la misma empresa o unidad que producirá y a nivel de toda la economía. En síntesis, se refieren a combinación de factores para obtener productos y a todas las alternativas de producción. Este análisis microeconómico y macroeconómico es cuantitativo para demostrar rentabilidad y el uso adecuado de factores, objetividad que permitirá a los niveles de decisión el desarrollo de lo que les corresponde.

1.3.5.3. Aspectos Financieros

Comprende el análisis sobre como sufragar los gastos en todas sus fases de preparación, ejecución y funcionamiento, ver origen de recursos, condiciones de su uso, clasificar fuentes de financiamiento. Toda la información aquí surgida se consolida en un cuadro de fuentes y usos de fondos y en el análisis de sensibilidad financiera.

1.3.5.4. Aspectos Administrativos

Analizar alternativas de organización y administración, distinguiendo las etapas de ejecución y vida útil del proyecto, contemplar la relación interinstitucional del proyecto desde el inicio de la preparación hasta su liquidación. Incluye la parte legal y funcional y técnica. Aquí se justifica la organización que se propone para administrarlo.

1.3.5.5. Aspectos Institucionales

Este enfoque permite el estudio de problemas administrativos internos y externos, considerando que los

externos son más rígidos, se incluye la legislación pertinente, elementos de política general y de política económica y otros datos de carácter social que también pueden condicionar al proyecto.

1.3.6. Negociación

En este aspecto importa detallar los antecedentes de la Entidad responsable; las necesidades financieras para la realización del proyecto, incluido plazo de amortización, período de gracia, tasa de interés, comisión de compromiso; condiciones y períodos de desembolsos; información del prestatario, su organización, capital, personal, administración y situación financiera, administración técnica, capacidad para contraer el préstamo, capacidad para realizar el proyecto. Al requerir crédito, precisa explicar, monto, plazo, tasa de interés, moneda y tipos de cambio, desembolsos, pagos de amortización de capital, intereses, comisiones, cronología del empleo de los fondos, justificación del calendario de desembolsos, sistemas de comprobación y control de los desembolsos, período de gracia, contrapartida local, garantías, avales y corresponsabilidad; finalizando con un cuadro general del servicio del crédito que debe incluir el servicio de la deuda, identificando amortización, intereses y comisiones.

1.3.7. Ejecución

En la factibilidad se hace un plan de ejecución del proyecto se plantea la organización necesaria , se contempla caminos críticos, holguras y en lo posible, análisis de probabilidades para los tiempos de ejecución, deben definirse detalladamente las tareas y métodos de construcción y operación, y efectuar un balance de recursos con una estimación de flujos financieros. se define la responsabilidad en la ejecución de las obras, las propuestas de selección de contratistas y fabricantes de equipo.

En este momento, la unidad responsable, realiza o

ejecuta la inversión, inicia el proceso administrativo, adjudicando responsabilidades parciales o totales sobre las construcciones y equipamiento, todas las decisiones deben basarse en criterios técnico-económicos que conduzcan a maximizar el valor de los beneficios netos del proyecto.

1.3.8. Evaluación ex post

Es necesario evaluar los resultados para aprender de los errores de estimación inicial, así se adquiere experiencia y las decisiones futuras serán más consistentes, los proyectos del futuro, deben mejorar y el proceso debe permitir buena proyección de los participantes que profesionalmente han sido responsables en el desarrollo de su función, al hacerlo, se estimulan estudios de calidad y se logra que todos los participantes en el proceso, sepan que una evaluación posterior, valorará su trabajo.

En términos prácticos, conviene mencionar que a nivel del Sector Público de Guatemala, esta acción de evaluación ha dejado de realizarse, no existe formalmente una instancia administrativa que la realice, dejándose a la deriva, algo sumamente importante.

El proceso de Evaluación se había aplicado en el plano presupuestario, haciendo diversos esfuerzos por constituir una estructura técnica que apoyara al nivel político y ejecutivo, en el momento de tomar decisiones. Los esfuerzos fueron globales, integrando información de tipo institucional y algunos intentos de información sectorial, pretendiendo con ello fortalecer el desarrollo de acciones gubernativas basadas en la categoría sectorial y últimamente a nivel regional, sin constituir una instancia institucionalizada que sostenga un sistema. Puede asegurarse por investigación directa, que el sistema de Evaluación ex post de los proyectos, no se realiza de manera constante e institucional, es una metodología aplicada excepcionalmente

en instituciones encargadas de la negociación financiera internacional.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

# CAPITULO II

## METODOS DE EVALUACION

En forma genérica, un método para evaluar cualquier acontecimiento humano, es un procedimiento o sistema a través del cuál se examina, se valoran, se miden niveles de eficiencia o grados de aproximación a un estado más o menos ideal de los elementos que han concurrido para la realización de tal evento, tomando en consideración los obstáculos o facilidades que puedan o pudieran presentarse.

En este caso, los elementos que participan son la sociedad y su economía, relacionados ambos con una categoría concreta y específica como lo es un proyecto. De esta manera, un método de evaluación social y económica de proyectos, tratará de medir los grados en que se alcanzará o mejorará el nivel de bienestar pretendido, y, siendo un sistema, utilizará parámetros de comparación que no se vean afectadas por el tiempo y las circunstancias, que puedan hacerlos diferentes. Por el contrario, si tienden a ser afectos a tales situaciones, utilizará mecanismos que los vayan homogeneizado o reduciendo a medidas comunes, con lo cual podrán compararse, por ejemplo, niveles salariales, ingreso per-cápita, inflación, etc.

Un método de evaluación es un proceso continuo que se realiza durante la formulación del proyecto, en forma progresiva en relación con el tipo de antecedentes y el tipo de análisis efectuado. La evaluación de proyectos es una técnica que orienta la asignación de recursos, en términos de lograr la máxima realización de los objetivos trazados.

## 2.1. Objetivo e importancia

El objetivo general que se persigue en la evaluación social y económica de proyectos es determinar el incremento neto que la nueva inversión generará en el ingreso nacional y cómo se verá mejorada la distribución de éste; es decir, se pretende cuantificar la contribución neta del proyecto a los objetivos de crecimiento económico y de equidad en la distribución de la referida variable macroeconómica.

Tradicionalmente, la metodología de evaluación hacía énfasis en el objetivo de crecimiento, olvidándose frecuentemente del objetivo redistributivo o de equidad, y se justificaba esto mediante el argumento de que la distribución justa o equitativa del ingreso podía efectuarse a través de la aplicación de medidas de política fiscal o de cualquier otro tipo. La preocupación por el crecimiento daba lugar a que se pensara que todas las unidades de ingreso generadas por el proyecto contribuirían de cualquier manera a maximizar el producto de la nación, conjugándose luego una equitativa redistribución del mismo.

Recientemente se ha planteado que no todas las unidades de ingreso contribuyen en la misma magnitud y forma al crecimiento; así, en una economía en la que el nivel de inversión nacional es inferior al necesario para estimular y conseguir el ritmo deseado de crecimiento, es posible que se considere más valiosa y necesaria la inversión que el consumo. Ahora bien, en lo que se refiere a la intervención por parte del Estado para inducir la actividad económica y

Analizar proyectos, evaluar alternativas de inversión, es una acción que permite tomar decisiones, ya que proyecto por proyecto se definen y valoran costos y beneficios de tal manera que se puedan medir sus efectos en los objetivos globales de desarrollo; con ello queda claro el objetivo y la importancia de los métodos de evaluación. La utilidad de las técnicas que se utilizan consiste en perfeccionar el proceso de adopción de decisiones, dar ideas económicas a las decisiones no económicas, no se pretenderá sustituir la formulación de un juicio.

La metodología de evaluación económica y social de proyectos, aplicada al ámbito microeconómico y macroeconómico es de suma importancia puesto que en el mismo se presenta un programa general de conveniencia de realizar inversiones. Siendo el proyecto, la unidad clave en planificación, requiere previsión, análisis y buena orientación administrativa. Dentro de un sistema de programación nacional, esta metodología constituye un elemento clave para el desarrollo, pues conlleva la responsabilidad de apoyar en la práctica a todo un programa. La relación entre proyectos y sistemas exige coherencia y plantea la necesidad de que las políticas convengan en sus alternativas, a las necesidades y a las hipótesis lógicas que deben plantearse para alcanzar metas. Una aproximación basada en criterios empíricos a lo que debe ser la satisfacción de la demanda, no resuelve nada, al igual que proyecciones muy globales, que aunque señalen las líneas básicas, no pueden quedarse en ese nivel.

Al realizar los estudios técnicos que exige la metodología, se dispondrá de proyectos concretos, afines a un programa, adicionalmente, se previene en las demás alternativas técnicas de producción de bienes y servicios, se va definiendo en forma anticipada, cual deberá ser, por ejemplo, la prioridad que se deberá otorgar a los proyectos

para producción de energía eléctrica.

Antes de indicar los principales métodos utilizados para evaluar proyectos, cabe insistir en que en los mismos se aplica el concepto de **precios de cuenta o precios sombra**, los cuales se definen como el valor de la contribución que todo cambio marginal en la disponibilidad de productos o factores de producción aporta a los objetivos sociales y económicos básicos del país. Tales precios son los que prevalecerían en la economía si ésta estuviera en perfecto estado de equilibrio en circunstancias de competencia.

## 2.2. Métodos desarrollados[17]

No se pueden mencionar los principales métodos utilizados en la evaluación social y económica de proyectos, sin que se señale algo de suma importancia como lo es que, ninguna técnica es la mejor para sustituir un juicio subjetivo; sin embargo, contribuyen en diversa magnitud a valorar la inversión y a tener una medida para perfeccionar el proceso de adopción de decisiones.

Otra salvedad importante es que el presente trabajo no abarca detalles ejemplificados en los métodos de evaluación, dado que la bibliografía para estos efectos es extensa, precisa, especializada y accesible, la intención principal es relacionar diversos conceptos científicos asociados a una misma problemática.

### 2.2.1. Medidas no actualizadas del valor de los proyectos

#### 2.2.1.1. Clasificación por simple inspección

En algunos casos, examinando los costos de inversión y la forma de la corriente del flujo de fondos, se puede decir

---

[17] J. Price Guittinger, Análisis Económico de Proyectos Agrícolas. Ed. Tecnos Madrid 1972. pág.62 y siguientes.

que un proyecto es mejor que otro. Generalmente ello sucede en dos casos: i)cuando con la misma inversión se obtiene de dos proyectos el mismo valor neto de la producción durante un período determinado, pero uno de ellos continúa produciendo ganancias más tiempo que el otro; ii) cuando con la misma inversión, el valor neto global de la producción es también el mismo, pero de uno de los proyectos se obtiene una parte mayor del flujo en la segunda secuencia cronológica.

2.2.1.2. Plazo de Amortización

El plazo de amortización es el período comprendido entre el comienzo del proyecto y el momento en que sus beneficios netos igualan el costo de la inversión de capital. La utilización de este plazo constituye un método aproximado común de elegir, entre inversiones en empresas comerciales, especialmente cuando el riesgo es elevado.

2.2.1.3. Utilidades por dólar desembolsado

Los proyectos pueden clasificarse dividiendo sus utilidades globales por la suma global de la inversión. Este criterio no tiene en cuenta el escalonamiento en el tiempo: un dólar recibido en el porvenir cuenta tanto cómo un dólar recibido hoy.

2.2.1.4. Utilidades anuales por dólar desembolsado

En este criterio se dividen las utilidades totales dentro del número de años y ese promedio anual se divide dentro del desembolso inicial.

2.2.1.5. Ingreso medio sobre el valor contable de la inversión.

En esta medida del valor de la inversión, el criterio es la proporción entre los beneficios y el valor contable

del activo (después de deducir la depreciación).

Estas medidas no actualizadas de proyectos, pueden presentar un criterio para tomar una decisión, pero al no considerar variables como el escalonamiento de precios en el tiempo, el tiempo de vida residual del proyecto, pueden introducir sesgos en el proceso.

### 2.2.2. Medidas actualizadas del valor de un proyecto

Para superar las limitaciones observadas en el uso de medidas no actualizadas, se ha introducido a la metodología, el empleo de la actualización, que fundamentalmente se trata de una técnica para reducir las corrientes de beneficios y costos futuros a su valor actual, con lo cual pueden compararse entre si esas estimaciones, para determinar la proporción entre los valores actuales de la beneficios y los costos **-relación beneficios costos-** o para considerar la diferencia existente entre sus valores actuales **-medida del valor neto actual-** o para averiguar la tasa de actualización que hace el valor neto actual igual a cero, es decir, la medida de la rentabilidad de un proyecto **-tasa de rentabilidad interna-**.

Aquí se considera el valor temporal del dinero, se hace un análisis formal para comparar alternativas de inversión, se releva el hecho del uso de la tasa de interés, el cálculo del pago de intereses, como una recompensa por aplazar el uso del dinero y fundamentalmente, el pago de intereses por renunciar a un ingreso actual.

Para calcular el uso del dinero en el tiempo, se usan métodos como los siguientes:

#### a. Interés compuesto

Esta medida permite conocer, con el uso de tablas de interés compuesto, el valor que se deberá devolver por el uso de un dinero ajeno, a cierto tipo de interés y por

determinado tiempo.

Ejemplo: Cálculo de un préstamo de 650 al 9% por cinco años

| AÑO | PRESTAMO | | FACTOR | | DEUDA FINAL AÑO |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 650.00 | X | 1.09 | = | 708.50 |
| 2 | 708.50 | X | 1.09 | = | 772.30 |
| 3 | 772.30 | X | 1.09 | = | 841.80 |
| 4 | 841.80 | X | 1.09 | = | 917.60 |
| 5 | 917.60 | X | 1.09 | = | 999.50 |

999.50: cantidad a reembolsar al final del quinto año.

El cálculo se hace generalmente sobre base anual.

b. Valor actual (actualización).

Esta medida permite conocer cuál es el valor actual que tiene el dinero pagadero en determinado número de años.

Ejemplo: cuál es el valor actual de 1 000 al 9% dentro de cinco años?

| AÑO | SUMA PROMETIDA A FIN DE AÑO | | FACTOR | | VALOR AL INICIO DEL AÑO |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 1 000.00 | : | 1.09 | = | 917.40 |
| 2 | 917.40 | : | 1.09 | = | 841.70 |
| 3 | 841.70 | : | 1.09 | = | 772.20 |
| 4 | 772.20 | : | 1.09 | = | 708.40 |
| 5 | 708.40 | : | 1.09 | = | 649.90 |
| 6 | 649.50 | | | | |

El valor de un ingreso de 1 000 dentro de cinco años es de 649.50.

Puede observarse que el cálculo del valor actual es al contrario de lo que se operó al calcular el interés compuesto.

El proceso que permite conocer en el presente, el valor de un ingreso futuro se denomina actualización, la tasa para

calcular, se llama tasa de actualización. No hay ninguna diferencia con la tasa de interés, salvo el punto de vista en el tiempo, la tasa de interés ve el futuro desde el momento actual y la tasa de actualización, ve el presente desde el futuro.

Para actualizar se utilizan tablas de actualización o tablas de descuento, en donde se encuentran factores de descuento o factores de actualización.

c. Valor actual de una corriente de ingresos futuros.

Una inversión en un proyecto de desarrollo debe dar rendimientos anuales, es preciso conocer cual es el valor actual de esa corriente de ingresos futuros para determinar hasta que punto se justifica tomar la decisión. Para resolver, hay que conocer tasa de interés, período considerado y la corriente de ingresos esperados.

Si suponemos recibir 1 000 durante 5 años, la corriente de ingresos puede actualizarse año por año hasta el presente, si utilizamos la tabla del 15%, los valores se comportarían así:

| Año | ingreso que debe recibirse | | Factor de actualización (=factor de descuento) al 15% | | Valor actual |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 1 000 | X | 0.870 | = | 870 |
| 2 | 1 000 | X | 0.756 | = | 756 |
| 3 | 1 000 | X | 0.658 | = | 658 |
| 4 | 1 000 | X | 0.572 | = | 572 |
| 5 | 1 000 | X | 0.497 | = | 497 |
| total | 5 000 | | 3.353 | | 3 353 |

El valor actual de una corriente de 1 000 recibidos durante cinco años a la tasa de actualización del 15% es de 3 353. Esta última cifra, como valor actualizado, no es lo

mismo que los 5 000 que totalizan el ingreso anual esperado, dado que en el futuro, el valor del dinero, no es igual, dada una tasa de actualización, esa es la esencia de la actualización. Por comodidad, en las tablas de actualización, se abrevia el proceso multiplicando el total del capital por el valor de actualización en el quinto año, al 15% (3.353),

1 000 x 3.353 = 3 353.

Este procedimiento es muy útil para períodos largos, pues es muy incómodo sumar muchas cifras.

2.2.2.1. Relación Beneficios-costos

En el proceso de evaluación de alternativas para tomar decisiones, esta relación nos permite ver en forma actualizada los beneficios y los costos. Se trata de investigar cual es la relación o división de los beneficios con los costos, o sea,

$$\frac{\text{Valor actual de los beneficios}}{\text{Valor actual de los costos}} = \text{relación beneficios-costos}$$

Esta relación se usa casi exclusivamente como medida de beneficio social, es decir, para el análisis económico, casi nunca se utiliza para evaluar inversiones privadas.

En este proceso, tienen que considerarse algunos elementos básicos, identificándose al **valor de recuperación,** valor residual que el inversionista espera recuperar al final de la vida útil del proyecto, **la tasa de actualización** que se utilizará. Para hacerlo el mejor parámetro es **el costo de oportunidad del capital,** es decir la rentabilidad de la última inversión en una economía, teniendo en cuenta el capital global disponible, resulta difícil determinar cuál es realmente el costo de oportunidad del capital. Otra

referencia es la **tasa de interés** con la cual se calcula el préstamo, la cual es limitada porque el análisis se ve influido por condiciones financieras y no por consecuencias de tipo económico. Una tercera referencia es la **tasa de rendimiento social,** aunque es difícil determinarla. Otra condición del método es que la actualización se hace para el primer año y para cada uno de los años siguientes.

Cuando se utiliza la relación beneficios-costos para evaluar proyectos, el criterio formal de decisión consiste en aceptar todos aquéllos cuya relación beneficios/costos, sea 1 o superior a 1, excepto en proyectos que se excluyan mutuamente. Con este criterio debe tenerse cuidado en el sentido de que la relación puede identificar proyectos con alta relación, pero ignorar altos costos de mantenimiento.

Debe considerarse también que mientras mas alta es la tasa de actualización, tanto mas pequeña es la relación beneficios-costos, si es muy alta la tasa elegida,la relación descenderá por debajo de 1.

Una práctica más realista es que la relación se calcula tomando el valor actual de los beneficios brutos menos los costos asociados del proyecto. Los costos asociados son el valor de los bienes y servicios, independientes de los incluidos en los costos del proyecto, necesarios para que los productos o servicios inmediatos de ese proyecto puedan utilizarse o venderse. Los costos económicos del proyecto son la suma de los costos de instalación, los costos de explotación, mantenimiento y reposición. Los costos inducidos son los efectos perjudiciales no compensados, causados por la destrucción ambiental que se deriva de la construcción y explotación resultante del proyecto.

A continuación se presenta un cuadro que resume el método enunciado.

Cuadro 6
Análisis de un proyecto de miniriego que ilustra el cálculo de la Relación Beneficios-Costos
(en miles de Q.)

| AÑo | Partidas de Capital | Costos de explotación y mantenimiento | Costos de producción | Costos brutos | F.A. al 12% | Valor actual al 12% | Valor global de la producción (beneficios brutos) | F.A. al 12% | Valor actual al 12% |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 7500 | 0 | 0 | 7500 | 0.893 | 6698 | 0 | 0.893 | 0 |
| 2 | 6000 | 0 | 0 | 6000 | 0.797 | 4782 | 0 | 0.797 | 0 |
| 3 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.712 | 926 | 6000 | 0.712 | 4272 |
| 4 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.636 | 827 | 6000 | 0.636 | 3816 |
| 5 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.567 | 737 | 6000 | 0.567 | 3402 |
| 6 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.507 | 659 | 6000 | 0.507 | 3042 |
| 7 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.452 | 588 | 6000 | 0.452 | 2712 |
| | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 331 | (0.452) | 150 |
| Total | 13500 | 3000 | 3500 | 20000 | 4564 | 15217 | 30331 | 4564 | 17394 |

FUENTE: J. Prince Guittinger, Análisis Económico de Proyectos Agricolas, Ed.Tecnos Madrid 1972.

$$\text{Relación beneficios-costos al 12\%} = \frac{17394}{15217} = 1.1$$

Pasos principales del método:

1. Estimación del período de inversión (en el ejemplo son 2 años);
2. Estimar los costos anuales de explotacion y mantenimiento;
3. Estimar los costos de produccion, pudiendo asi totalizar costos brutos;
4. Decidir la tasa de actualizacion que se utilizará de acuerdo a tablas de actualización: (se debe tener como referencia el costo de oportunidad del capital y la tasa de interés que rige en el sistema bancario);
5. De acuerdo a la estructura del ejemplo, se opera la actualización de costos y de los beneficios (hay que proceder año por año);
6. se divide el valor total de los beneficios entre el valor total de los costos y se obtiene así la relación b/c;
7. Un criterio formal de decisión consiste en aceptar todos aquelloe proyectos que presenten una relación beneficios/costos igual o mayor que 1.

2.2.2.2. Métodos del flujo de fondos actualizado

Otra forma de estimar el valor de un proyecto consiste en deducir los costos de los beneficios anualmente para determinar la corriente de beneficios netos -el llamado flujo de fondos - y actualizarla entonces. Por este método se obtendrá el valor neto actual del proyecto o su tasa de rentabilidad interna. La tasa de actualización que iguale los valores actuales de las corrientes de costos y beneficios será la tasa de rentabilidad interna.

2.2.2.2.1. Derivación del flujo de fondos.

Si se examina un proyecto puede verse que de él se obtiene una corriente de beneficios brutos de los que hay que deducir la inversión de capital y con los que hay que pagar los demás costos de los insumos: maquinaria, materia prima, mano de obra, administración, consultores, etc. Lo que queda es un valor residual (que será negativo en los primeros años del proyecto), del que se dispone: 1) para recuperar la inversión hecha en el proyecto, es decir, el rendimiento del capital; y 2) para compensar por el empleo del dinero utilizado en el proyecto, es decir, el rendimiento al capital (o sobre el capital). Ese valor residual se denomina flujo de fondos.

La principal característica del flujo de fondos es que comprende, sin diferenciarlos, el rendimiento del capital y el rendimiento al capital. Concretamente, al calcular el flujo de fondos no se deduce del rendimiento ninguna suma para depreciación (es decir, rendimiento del capital) ni para intereses del capital empleado aportado por la entidad para la que se hace el análisis. En la derivación del flujo de fondos, hay que tener en cuenta que en el análisis económico, los impuestos y derechos, no se deducen de la corriente de beneficios, porque en su totalidad, en la economía, representan un pago de transferencia realizado dentro de la misma sociedad, en el análisis financiero, los

impuestos y derechos si se consideran como un costo, forman parte de los gastos que la entidad o empresa realiza. De igual manera, el capital tomado a préstamo, en el análisis financiero, se toma en la corriente de ingresos como una especie de beneficio recibido, los intereses que tengan que pagarse, se deducen del rendimiento bruto, como un costo, en el análisis económico no es así, por el supuesto de que los recursos provienen de alguien de la misma sociedad, no hay proveedores externos, salvo el caso de capital externo recibido.

El flujo de fondos puede incluir algunos elementos que no sean fondos, el más importante de esos elementos es el valor de la producción consumida en el hogar. Otro valor no monetario que puede aumentar el flujo de fondos de un año, es la producción no vendida, incluyéndola como beneficio del año en que se produce y no en el que se vende.

2.2.2.2.2. Valor neto actual

Medida más directa del flujo de fondos actualizado para determinar el valor de un proyecto, es el valor actual de la corriente de flujo de fondos, puede calcularse también averiguando la diferencia existente entre el valor actual de la corriente de beneficios y el valor actual de la corriente de costos, definiendo costos y beneficios como se hizo para derivar el flujo de fondos. Los analistas, en su mayoría, recomiendan la utilización del costo de oportunidad del capital en la sociedad, aunque indudablemente, existe un elemento reconocido de arbitrariedad en la determinación de ese costo.

El valor neto actual puede calcularse deduciendo el valor actualizado global de los costos del de los beneficios, resulta más fácil y más corriente calcularlo actualizando el flujo de fondos. Una ventaja comparada con la relación beneficios-costos es que los resultados no se

ven afectados en el proceso de cálculo.

Al momento de aceptar proyectos, se considerarán aquellos que al utilizar esta medida de actualización, tengan valores positivos, debiendo recordar que el cálculo tendrá validez, si la estimación del costo de oportunidad del capital es adecuada. Además del criterio absoluto de esta medida, al someter los proyectos a un análisis económico, la medida de valor neto actual deberá acompañarse de otros criterios que validen la decisión.

2.2.2.2.3. Tasa de Rentabilidad Interna

Esta medida representa la rentabilidad media del dinero utilizado durante toda la vida del proyecto y se calcula utilizando el flujo de fondos actualizado, buscando la tasa de actualización que haga que el valor neto actual del flujo de fondos sea igual a cero. Es una medida de uso difundido en Organismos Internacionales. Para diferenciar su uso en el análisis económico y análisis financiero, se reconoce como tasa de rendimiento económico interno en el primer caso y en el otro, tasa de rendimiento financiero interno.

El criterio generalizado para aceptación de proyectos bajo este criterio es que la tasa interna sea superior al costo de oportunidad del capital. La tasa de rentabilidad interna mínima, que permite excluir proyectos, se denomina tasa de desistimiento. Cuando las tasas internas de rendimiento de más de un proyecto son iguales, habrá que utilizar otras medidas de comparación.

En los cuadros siguientes se ilustra la forma de realizar los cálculos con los métodos mencionados.

Utilizando los mismos datos del cuadro 6, se muestra a continuación una ilustración que permite analizar el cálculo del valor neto actual

Cuadro 7
Análisis de un proyecto de miniriego que ilustra el cálculo del Valor Neto Actual -VAN-
(en miles de Q.)

| AÑo | Costos del proyecto: Partidas de Capital | Costos de operación y mantenimiento | Costos de producción | Costos brutos | Valor global de la producción (=benef. brutos) | Beneficios incrementales (=flujo de fondos) | F.D. 12% | Valor actual al 12% |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 7500 | 0 | 0 | 7500 | 0 | -7500 | 0.893 | -6698 |
| 2 | 6000 | 0 | 0 | 6000 | 0 | -6000 | 0.797 | -4782 |
| 3 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 6000 | 4700 | 0.712 | 3346 |
| 4 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 6000 | 4700 | 0.636 | 2989 |
| 5 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 6000 | 4700 | 0.567 | 2665 |
| 6 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 6000 | 4700 | 0.507 | 2383 |
| 7 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 6000 | 4700 | 0.452 | 2124 |
| | -- | -- | -- | -- | 331 | 331 | (0.452) | 150 |
| Total | 13500 | 3000 | 3500 | 20000 | 30331 | 10331 | 4564 | 2177 |

FUENTE: Ibidem

Observaciones importantes:

1. En la columna de los Costos Brutos, se anota 331, como valor de recuperación, cuyo valor factor de descuento se omite en la suma para evitar el doble cálculo.

2. Después de definir el valor global de la producción, estos se comparan con los costos brutos y se obtiene la columna del flujo de fondos, al cual se le aplica el factor de descuento conforme la tabla del 12% y se obtiene la columna del valor actual.

3. El Valor Neto Actual al 12% es 2177

Con la misma información del cuadro 7 se muestra a continuación una ilustración que permite analizar el cálculo de la Tasa de Rentabilidad Interna.

Cuadro 8
Análisis de un proyecto de miniriego que ilustra el cálculo de la Tasa de Rentabilidad Interna
(en miles de Q.)

| | Costos del proyecto | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| AÑO | Partidas de Capital | Costos de operación y mantenimiento | Costos de producción | Costos brutos | F.D. 18% | Valor actual costos b. al 18% | Valor global de la producción (=benef. brutos) | Valor actual beneficios al 18% | Beneficios incrementales (=flujo de fondos) | Valor actual flujo f. al 18% |
| 1 | 7500 | 0 | 0 | 7500 | 0.847 | 6352 | 0 | 0 | -7500 | -6352 |
| 2 | 6000 | 0 | 0 | 6000 | 0.718 | 4308 | 0 | 0 | -6000 | -4308 |
| 3 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.609 | 792 | 6000 | 3654 | 4700 | 2862 |
| 4 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.516 | 671 | 6000 | 3096 | 4700 | 2425 |
| 5 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.437 | 568 | 6000 | 2622 | 4700 | 2054 |
| 6 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.370 | 481 | 6000 | 2220 | 4700 | 1739 |
| 7 | 0 | 600 | 700 | 1300 | 0.314 | 408 | 6000 | 1884 | 4700 | 1476 |
| | -- | -- | -- | -- | (0.314) | -- | 331 | 104 | 331 | 104 |
| Total | 13500 | 3000 | 3500 | 20000 | 3811 | 13580 | 30331 | 13580 | 10331 | 0 |

FUENTE: Ibidem

Observaciones importantes:

1. En la columna de los Beneficios Brutos, se anota 331, como valor de recuperación, cuyo valor factor de descuento se omite en la suma para evitar el doble cálculo.
2. Después de definir el valor de los costos brutos y definida la tasa de descuento, se multiplica cada factor por el costo de cada año obteniendo la columna del valor actual de los costos; se procede de igual manera para actualizar los beneficios brutos y el flujo de fondos.
3. Efectuadas las operaciones, se puede hacer la relación beneficios/costos determinar el valor neto actual a la tasa definida y establecer también el rendimiento económico interno o sea la Tasa de Rentabilidad Interna

3.1 Relación beneficios-costos al 18% $= \frac{13580}{13580} = 1$

3.2 Valor neto actual al 18%= 13580-13580 = 0

3.3 Tasa de rentabilidad interna (rendimiento económico interno)= 18%

## 2.3. Métodos aplicados en Guatemala

La metodología de evaluación social y económica de proyectos, es una práctica profesional que requiere personal calificado y estudio determinado, razón por la cual, en nuestro país, está identificada con mayor uso en la etapa de preparación de aquellos proyectos que tienen que ver con financiamiento externo, debido a que los Organismos Internacionales de crédito, lo establecen como norma en la negociación financiera. En el proceso de aprobación de un proyecto, se tiene definida la política de que los organismos técnicos emiten opinión sobre su rentabilidad, usando principalmente la Tasa Interna de Retorno y la medida del Valor Actual Neto, parámetros que sirven para que los ejecutivos que emiten opinión, tengan una base para argumentar en las instancias financieras, Ejecutivas y Legislativas.

Las instituciones que planifican, generalmente investigan rentabilidad de conformidad con estos parámetros, lográndose determinar que en la mayoría de los casos, la decisión de mayor peso es la que se maneja a nivel político.

Finalmente puede mencionarse que a nivel del Gobierno Central, la metodología de Evaluación Social y Económica de Proyectos es aplicada como sistema de trabajo, dentro de estructuras administrativas que tienen que ver con negociación de recursos externos. En la gestión de proyectos con recursos internos, el uso u omisión de dicha metodología, influye en forma mínima en las decisiones de inversión.

# CAPITULO III

## ENFOQUE SUPRAESTRUCTURAL PARA LA EVALUACION SOCIAL Y ECONOMICA DE LA INVERSION DEL ESTADO

Evaluar social y económicamente la inversión del Estado requiere integrar una serie de conceptos supraestructurales que en el proceso de toma de decisiones ayudan a visualizar en forma dinámica la solución que se plantea en la ejecución de un proyecto, asumiendo una instancia de solución superior a las condiciones en que se generó el efecto que se resuelve. Para el caso se citarán elementos o factores objetivos, subjetivos, sociales , económicos y políticos que se gestan dentro de la relación de los diferentes medios de producción; estos elementos permiten o ayudan a medir adecuada y oportunamente lo que un país decida para realizar acciones que incrementen su capital.

### 3.1. Factores Objetivos y Factores Subjetivos

#### 3.1.1. Factores Objetivos.

En la parte teórica del capítulo I, de este trabajo se hace amplia referencia sobre la ley fundamental del capitalismo y lo sustantivo de la ley o teoría del valor.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Ahora bien, en el desarrollo dialéctico, los argumentos supraestructurales encuentran un perfecto escenario para manifestar las contradicciones que se dan en el proceso productivo. En el país se aprecia una lucha irrenunciable a los intereses de clase, unos, los dueños del capital, argumentan el grado de justicia que existe o debe existir en el proceso de apropiación de los medios de producción, la propiedad privada justifica la condición de apropiación del valor creado, la plusvalía generada en el proceso productivo, otros, los generadores del valor enfocan la contradicción con base al estado de injusticia que se da en el pago al factor trabajo, basan su argumento en su condición de empobrecidos, despojados y relegados.

Vale apreciar que la **discrepancia**, no puede trasladarse únicamente a un enfoque histórico, en el cual las premisas de una revolución armada fueron superadas por una negociación más humana, sin incluir en la mesa de discusión, el acceso que todos los miembros de una nación, deben tener al mismo nivel de oportunidades y de bienestar, con fundamental atención de los sectores más necesitados, en nuestro caso se asocian directamente los guatemaltecos que conforman la clase trabajadora, el segmento social que no tiene propiedad sobre los medios de producción.

En condiciones de diferente posición respecto al bienestar, sobrevive la pugna de dos sectores que dialécticamente expresan una relación diferente respecto a los beneficios que la sociedad obtiene en el proceso productivo, quien toma decisiones no puede ignorar esta objetividad, por el contrario, es su responsabilidad velar por el justo desarrollo del proceso y dentro del contexto que nuestro país presenta, proyectar un desarrollo capitalista con una distribución más justa del valor creado por nuestra sociedad.

Ahora bien, por responsabilidad no puede relegarse a

una historia del pasado, la posibilidad de serias discrepancias sociales, si en la interrelación social, no se resuelve en favor de una remuneración mas justa y equitativa a todos factores que participan en la producción.

### 3.1.2. Factores Subjetivos.

En este plano, quienes se manifiestan en pugna supraestructural, trasladan su enfoque a otros elementos económicos, la utilidad y escasez de los bienes, el precio de los bienes y de los factores productivos, la oferta, la demanda, el equilibrio del consumidor, el criterio racional del consumidor, su satisfacción, sus gustos; aquí, el enfoque económico está basado en juicios de los que concurren a un mercado para satisfacer una necesidad, independientemente de la relación que se da entre asalariados separados de los medios de producción y de los que tienen la propiedad sobre los mismos.

El mercado y sus características de oferta y demanda, determina precios, se genera un contacto directo entre vendedores y compradores y en función de sus propios intereses, toman decisiones respecto al destino que desean darle al capital que poseen. Para el caso de compras menores que caracterizan a las decisiones para consumo normal de las personas, influyen gustos y preferencias individuales de acuerdo a la utilidad de los bienes y servicios que se desea obtener. Para el caso de gastos mayores, inversiones cuya utilidad se asocia a periodos mas largos para recuperación, influyen otros factores como la tasa de interés y criterios de utilidad marginal, en ambas situaciones, se argumenta homogeneidad y divisibilidad en los bienes que se ofrecen, concurrencia perfecta de compradores y vendedores y mercado perfecto, en donde las diferencias de precios tienden a equilibrarse, porque todos los vendedores y compradores, son conocedores de lo que

ocurre en el mercado.

Se supone también que los oferentes, no son los mismos individuos que demandan, que hay relación entre los diferentes mercados, que la demanda está identificada con gustos y preferencias, pero fundamentalmente con la capacidad para comprar o sea la demanda efectiva.

El enfoque de demanda efectiva, obtiene significado relevante, cuando como en el caso de Guatemala, mas del 60% de la población no tiene ingresos para convertirse en demandante efectivo, condiciones en las cuales la teorización resulta estéril. A la estructura teórica se superpone una condición real que genera un sentimiento, una reacción que sugiere atención planificada.

Otro enfoque importante, dentro de este análisis es el que se refiere a la maximización de los beneficios, se asume racionalidad del productor individual, quien busca obtener la mayor utilidad y disminuir al punto mas bajo sus costos de producción.

Como complemento a los conceptos indicados en el capítulo I de este trabajo, es oportuno mencionar que "desde la publicación de la obra de Keynes, cada día está más generalizada la opinión de que la inversión tiene dos elementos principales"[20]

a. Inversión Autónoma: Inversión a largo plazo en viviendas, carreteras, edificios públicos y demás infraestructura, depende principalmente del crecimiento de la población y del progreso técnico, a esta inversión se le asocia muy poca influencia a otros elementos como la tasa de interés o los rendimientos a largo plazo, importará en este enfoque, lo que puede pasar en el corto plazo, los efectos de las decisiones en los niveles del producto nacional de cada año.

---

[20] Stonier/Hague, Manual de Teoría Económica, 5a. Ed.Madrid, Ediciones Aguilar 1981 Pág. 573 y 574.

Esta inversión autónoma se identifica directamente con el sector público, se realiza sin prestar demasiada atención al valor comercial de la misma. Vale subrayar que en este criterio, se da importancia a la participación del Estado en cuanto a satisfacer necesidades de la población que crece.

b. Inversión Inducida: Inversión en activos fijos y existencias que se requieren para aumentar la demanda agregada, esta inversión depende más del nivel de la renta, que de la tasa de interés. En esta inversión, se analiza el nivel de la eficacia marginal del capital, parámetro que orienta al dueño del capital para tomar decisiones rentables.

### 3.2. Factores Sociales, Económicos y Políticos

En la aplicación de la metodología de evaluación social y económica de proyectos, hay que considerar el pensamiento y sentimiento que prevalece en relación a los grados de bienestar en los diferentes estratos de la sociedad. Para el caso es oportuno citar y comentar algunos elementos complementarios a nivel social, económico y político, que como manifestaciones relevantes tienen mucho que ver en un proceso de toma de decisiones. En su orden se refieren datos y comentarios que enriquecen el enfoque.

#### 3.2.1. Factores sociales.

Obvia es su relación con la sociedad misma, referiré algunos elementos que la identifican y para el caso de Guatemala, cabe citar indicadores sociales tales como mortalidad infantil, nivel de nutrición, tasa de alfabetización, fecundidad, mortalidad derivada de la maternidad, situación étnica, etc.

"Según el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en su forma más simple, la evaluación de la pobreza aborda tres consecuencias: a) quiénes son pobres?;

b) por qué son pobres?; y c) qué deben hacer al aspecto los encargados de formular políticas?"[21]

Considerando esos incisos, con un enfoque no literal, puede anotarse:

a. Quiénes son pobres?

Para responder, se observa el nivel de ingresos asociado con el nivel nutricional mínimo y otras necesidades como educación y recreación, se realiza una estimación del número de personas cuyos ingresos están por debajo del nivel que permita la satisfacción de esas necesidades básicas.

Si la información está disponible, esta parte de la población se identifica por sexo, edad y características étnicas: lugar de residencia y ubicación en las actividades de consumo y producción de la economía. Se brinda información sobre la propiedad de activos de los pobres, incluidas tierras; su grado de seguridad alimentaria y otros riesgos que enfrentan, y temas ambientales especiales.

Para ilustración del caso de Guatemala, se presenta la siguiente información:

"Mas de 7 millones de guatemaltecos viven entre la pobreza y la miseria"[22]

"Los efectos sociales provocados por el modelo de desarrollo económico aplicado a finales de la década de los 70s. y principios de los 80s, ha dado como consecuencia directa, presenciar en Guatemala una agudización en el problema de la pobreza". En el siguiente cuadro, el reportaje muestra cifras confirmadas.

---

[21] Diario Siglo Veintiuno, EVALUACIONES DE LA POBREZA, 23/2/93

[22] Diario Siglo Veintiuno, Tulio Juárez, 6/junio/93

CUADRO 9
REPUBLICA DE GUATEMALA
GRADOS DE POBREZA
DECADA 80/90
-en porciento-

| AÑOS | POBREZA | EXTREMA | NO EXTREMA |
|---|---|---|---|
| 1980/81 | 63.4 | 31.6 | 31.8 |
| 1986/87 | 83.4 | 64.5 | 18.9 |
| 1989/90 | 89.0 | 67.0 | 22.0 |

FUENTE: Suplemento Económico Financiero, Diario la Hora 01/julio/94

La situación de Pobreza como indicador económico muestra la condición deteriorada en Guatemala, limita las posibilidades de desarrollo. La población actual es de aproximadamente 9.6 millones de habitantes, de los cuales 4.7. son hombres y 4.8 son mujeres. Según datos contenidos en reportaje sobre el programa de Rosenthal y la crisis económica guatemalteca, el 75 porciento de la población es pobre y el 54 porciento vive en situación de extrema pobreza a nivel nacional, registrándose en el área urbana una pobreza de 62.4 porciento e indigencia de 33.8 porciento y en la rural de 83.5 porciento pobres y 66.4 porciento son indigentes.[23]

Indicadores básicos tabulados por el Banco Interamericano de Desarrollo BID (Informe de 1992), revelan que la tasa anual de crecimiento de la población es de 2%, con una tasa de natalidad de 36.2 por 1000 habitantes; una tasa de mortalidad infantil de 94.7 por 1000 nacidos vivos, más la tasa de mortalidad de 13.2 también por 1000

[23] Suplemento Económico Financiero, Diario la Hora 01/julio/93

habitantes, mientras que la esperanza de vida al nacer se sitúa en 54 años de edad.

El nivel de desocupación es también incidente. La CEPAL consigna que hasta 1991 la población económicamente activa del país era de 2.9 millones de personas, pero los ocupados sumaron 2.7 millones, mientras que la desocupación llegó a casi 1.2 millones, representando más del 30 porciento de la población.

El carácter recesivo que prevalece en la economía guatemalteca -según CEPAL- desestimula la inversión, deteriora la producción y por consiguiente, incide en la contratación de mano de obra, afectando la ocupación propiciando desempleo y por tanto alentando la pobreza.

Frente a la situación económica, Rosenthal propone reactivar la economía y combatir la pobreza, destinando más recursos para los estratos más necesitados. La reactivación implica neutralizar los efectos recesivos, propiciar la inversión y promover mecanismos que efectivamente promuevan beneficios para la comunidad. El reto es de magnitud, porque la inversión se ha desestimulado y, en cambio, se han estimulado los mecanismos recesivos, que favorecen el deterioro económico que implica obstáculos al desarrollo

b. Por qué son pobres?

La respuesta a esta interrogante conlleva el análisis de las estructuras que en general conforman la base de la sociedad, este estrato social es pobre porque no tiene oportunidades, no tiene participación en todo el proceso publico y privado, está por condición material, alejada de los medios de producción, solamente cuentan con el factor mano de obra y en condiciones de sometimiento a un uso intensivo, participan parcialmente en el proceso productivo, su gestión económica está limitada a ese factor, cuya remuneración en condiciones de mano de obra no calificada,

obtiene pocos recursos para cubrir el nivel mínimo para una vida digna. Otro elemento que coadyuva a la pobreza es el esfuerzo mediocre de los gobiernos para mejorar las condiciones de acceso a los recursos por parte de los grupos pobres; finalmente, son pobres porque los costos que la sociedad estratégicamente organizada está dispuesta a soportar para superar sus condiciones de vida, son muy alejados de la realidad social, adicionalmente, el alcance y la eficacia de las medidas de protección social de parte del sector público son de poco impacto porque su cobertura es programada con serias limitantes estructurales.

c. Qué deben hacer al respecto los responsables de formular políticas?

Importan aquí las medidas para fortalecer el alivio de la pobreza resultante de las políticas nacionales, el gasto público y el desarrollo institucional. El plan se basa en la evaluación realista de: a) la capacidad del gobierno - tanto financiera como institucional para poner en práctica programas y políticas orientados a aliviar la pobreza, y b) consideraciones de economía política. En el marco del ajuste, la evaluación considerará el efecto en los pobres de las medidas encaminadas a estabilizar y reestructurar la economía, como base para el diseño de programas compensatorios, que realmente sobrepasen el nivel de un discurso.

Parte del problema ha tenido su raíz en la falta de definición clara y seria de quienes son los pobres y de cómo realmente se les tiene que beneficiar de una manera ágil y agresiva, en función de sus auténticas prioridades.

Congruente con este enfoque, en el Diario la Hora (viernes 12/2/93), se comenta una información del servicio informativo de los Estados Unidos en Guatemala, en el cual, el presidente del Banco Mundial, Lewis T. Preston, expresa

que es preciso atacar la pobreza más directa y decididamente, afirmando que si se desea un crecimiento, este ha de ser sostenible, y para que tenga un sentido real, los gobiernos deben realizar una obra que permita la educación, servicios de salud y nutrición a los pobres.

Es público el criterio de que muchas organizaciones y entidades han criticado las políticas de ajuste impuestas por los organismos financieros internacionales, porque durante más de una década se impuso una política que obligó a drásticas reducciones en el gasto social, abandonando por completo las inversiones que eran necesarias en educación, salud, saneamiento ambiental, nutrición, vivienda, y, en fin, todos los principales satisfactores sociales. Importa mucho que ahora, cuando la crisis social amenaza con hacer pedazos, no sólo el ajuste económico sino el mismo proceso de democratización, el mismo señor Preston y el Banco Mundial bajo su dirección, reconozcan que América Latina tradicionalmente ha gastado menos en servicios sociales que algunas otras regiones y que las reformas económicas y el crecimiento deberían ayudar a los gobiernos a encontrar más espacio fiscal para los servicios sociales. En este especial sentido, tendrá algún significado que el funcionario de mérito señale la magnitud de la crisis e indique que racionalizar los gastos militares y de otros no productivos sería un buen punto en donde empezar?

El ajuste económico y la reactivación de toda la economía de nuestros pueblos tiene sentido, si se le asigna una función social, es decir, si se traduce en bienestar general. Pero el ajuste, tal y como fue impuesto por esos organismos, forzó a un crecimiento económico cuyos beneficios nunca llegaron a la población y por ello es que los resultados que se traducen en las cifras de los indicadores macroeconómicos no tienen sentido para los latinoamericanos.

El ataque decidido a la pobreza tendría que haberse mantenido como prioridad todo el tiempo, sin embargo, inhumanamente se abandonó y ese déficit en servicios sociales tiene que ponerse en discusión seria.

Es esencial tener presente que para lograr una paz duradera, es condición necesaria y urgente, la solución de los problemas de pobreza, que afectan de manera lacerante al ochenta porciento de los guatemaltecos.

El Papa, Su Santidad Juan Pablo II, en mensaje de 1992, manifestó con mucho énfasis que la paz es mucho más que la simple ausencia de guerras. La pobreza es fuente de conflictos, Si se quiere la paz, hay que salir al encuentro del pobre.

Es necesario una investigación profunda y global del problema y en el más corto plazo, iniciar medidas cuya prioridad es obvia: salud, educación, e infraestructura, privilegiando sectores no urbanos y marginales.

"Debemos conocer más y mejor el fenómeno de la pobreza en nuestro país y las lógicas de subsistencia que han implementado amplios sectores de población para sobrevivir en medio del abandono estatal y el capitalismo salvaje. Esos dos aspectos, al menos, nos depararían muchas sorpresas, y sobre todo ilustrarían que la elevación de las condiciones de vida de las grandes mayorías no se va a lograr con políticas asistencialistas sino con el estímulo a la creatividad, productividad y laboriosidad de nuestros compatriotas. Esta se ha desarrollado a pesar de las grandes lagunas que conocemos, de manera que es fácil imaginar lo que podría lograrse facilitando las oportunidades, cubriendo los servicios esenciales, extendiendo la educación y la salud. Por eso yo creo que aun cuando nuestros problemas son muy graves, las respuestas a ellos no son tan distantes como pareciera, al menos en lo que se refiere a la existencia de recursos. Otra cosa muy

distinta es la disposición de quienes detentan y controlan para emplearlos en beneficio de la sociedad y del país."[24]

En el ambiente, se dan otras opiniones de alta jerarquía internacional, el Director Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), James Grant, hablando ante ministros y otros altos funcionarios en un foro sobre la Reforma Social y la Pobreza en América Latina y el Caribe, enfáticamente expresó que "La reducción de la pobreza es crucial para la supervivencia de la democracia"[25].

Las mujeres y los niños son las principales víctimas de la miseria, lo que compromete el futuro mismo de las naciones, subraya que esta porción social integra a no menos de la mitad más necesitada de la población. Grant, orador invitado a la primera jornada de un foro efectuado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pregunta, cómo podrá sobrevivir la democracia en tales condiciones?.

Cuarenta ministros del área social y unos 300 altos funcionarios de gobiernos y organismos internacionales participaron en la conferencia, que busca identificar fórmulas para ayudar a los países a definir políticas "integrales", que promueven a la vez un crecimiento económico sano y la reducción de las desigualdades sociales.

El primer consenso que emergió fue la necesidad de hacer participar a representantes de los sectores pobres en las decisiones que los afectan, al lado y con la misma fuerza que los ministros de economía y planeamiento.

"Ningún programa para mejorar la situación de los pobres ha tenido éxito sin la participación de los sectores

---

[24] Gustavo Porras Castejón, columnista de Siglo Veintiuno "Una investigación sobre la pobreza" 29/1/93 pág. 10

[25] Diario La Hora 12/febrero/93

carentes" dijo el Secretario de Acción Social de Argentina, Eduardo Mondino. "Por esa razón, añadió, hay que intensificar los esfuerzos para organizar y potenciar a los sectores de base".

Teresa Albanéz, Ministro de Estado para la Familia, de Venezuela, afirmó que la única manera de amortiguar el impacto del ajuste económico sobre los sectores más desguarnecidos es "darle una silla al sector social en la mesa donde se toman las decisiones económicas".

Albanés contó, como ejemplo, que ningún ministro del área social fue consultado cuando el gabinete económico decidió aumentar el precio de gasolina, lo que desencadenó motines y saqueos que causaron más de 300 muertos a fines de febrero de 1989, cuando hacía sólo dos semanas que el presidente Carlos Andrés Pérez había asumido el poder en su país.

"Después se tomaron medidas compensatorias, pero esa tragedia pudo haberse evitado", dijo la Ministro venezolana.

Albanéz criticó enérgicamente un documento de discusión preparado por expertos del BID y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), copatrocinantes del foro, por proponer la reducción de la pobreza " a niveles tolerables".

"No hay niveles tolerables de pobreza, no podemos darnos por satisfechos con gente viviendo por debajo de la línea de pobreza", enfatizó la ministro.

Albanéz, Mondino y el exministro de Ciencia y Tecnología de Brasil, Helio Jaguaribe, discutieron el tema "El sentido y la necesidad de la reforma social", que fue presentado por el chileno Luis Ratinoff, director de Estudios Estratégicos en el Departamento de Planes y Programas del BID.

Jaguaribe señaló que la teoría convencional suponía que el desarrollo social llegaría después del desarrollo

económico, en un "efecto cascada", pero ello no ocurrió porque en la región los pobres son mayoría y la distribución del fruto de la actividad económica es muy desequilibrada.

La remuneración de los sectores tierra, trabajo y capital, en América Latina, es de 60% para el capital, 30% para el trabajo y 10% para la tierra, dijo el exministro brasileño.

En América Latina, agregó, "hace falta voluntad política para implementar un programa social" que promueva una distribución más justa del ingreso.

Como secuencia a este foro sobre Reforma social y pobreza, la agencia internacional AFP, desde Washington, en reportaje de José Antonio Puertas expresa:[26] "En América Latina es urgente un armisticio entre el empresario y los asalariados, y una política estatal más activa para fomentar un crecimiento con mayor justicia social", coincidieron en el tema, altos funcionarios regionales y expertos internacionales.

### 3.2.2. Factores económicos

A este respecto, hay suficientes opiniones que presionan la estructura económica del mundo y es ilustrativo referir el reportaje de Louise Fernner, redactora de USIS, quien desde Washington expresa que: El crecimiento economico debe ir unido al ataque a la pobreza[27]

"Los países del hemisferio deben atacar la pobreza con la misma urgencia con la que enfrentan el reto de promover el crecimiento económico", dijeron funcionarios de varias instituciones internacionales en una conferencia sobre reforma social y pobreza celebrada en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

---

[26] Diario La Hora del 12/febrero/93

[27] Diario La Hora 25/febrero/1993

El Secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Joap Clemente Baena Soares, afirmó que ya es hora de revisar prioridades. "Es preciso aceptar que el objetivo del desarrollo no puede ser otro que la persona humana", agregó.

"El discurso y el proyecto que orientan hoy la política de desarrollo en las Américas dan prioridad a lo económico, pero los ajustes estructurales en que se ha venido insistiendo tienen que producir resultados sociales y humanos. No es posible seguir viviendo de expectativas".

Destacó que "la población marginada recibió el peor impacto de la crisis económica y financiera y el pleno embate de las políticas de ajuste puestas en práctica para afrontarla".

La creciente pobreza de la región, dijo, "se opone a la consolidación de la democracia". "No hay período de gracia", subrayó Baena Soares. "Si no hay una acción inmediata y concertada, el desbordamiento de demandas sin respuesta agotará las posibilidades de solución".

El presidente del Banco Mundial, hizo notar que el propósito de la conferencia era el de establecer un programa social para la década de los 90 en América Latina, que vincule el crecimiento económico con el desarrollo social. Este programa, añadió, debe ir más allá de las políticas gubernamentales para incluir los sectores políticos y civiles.

La pobreza es el problema más "fundamental" del hemisferio, según el presidente del Banco Mundial, Lewis Preston. "Los contrastes entre riqueza y pobreza son probablemente más impresionantes (en la región) que en ninguna otra parte del mundo en desarrollo".

La mayoría de los gobiernos han avanzado en la promoción del crecimiento, dijo, "pero ahora el principal desafío consiste en mejorar la cobertura y eficiencia de los

servicios sociales".

Durante la crisis económica de la década de los 80 "los gastos sociales declinaron en muchos países latinoamericanos", dijo Preston. Los gastos públicos en beneficio de los pobres llegan en la mayoría de los países a sólo el 4 por ciento del producto interno bruto, de modo que "incluso una reasignación modesta del presupuesto en beneficio de los pobres tendría un efecto significativo en su bienestar económico".

Para hacer más eficientes los programas tales como los subsidios alimentarios, explicó, deben dirigirse a los sectores necesitados, como las mujeres y los niños, "Por regla general, darle a las mujeres más acceso a los servicios es una de las maneras más productivas de invertir en recursos humanos.

Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, dijo que si el progreso económico puede traducirse en progreso social, las políticas de ajuste se volverán más aceptables, social y políticamente. "Debe verse el ajuste como el establecimiento de una base de progreso social perdurable", afirmó. Los países que aplazan o echan atrás las políticas de ajuste, dijo, "son aquellos cuyo desarrollo social se verá retrasado" con una amenaza consecuente a las instituciones democráticas".

Propuso que los países reduzcan gastos improductivos, tales como los programas militares, "en favor de aquellos que promueven el bien público", tales como los de salud y educación. Urgió también a los países a que establezcan mecanismos de seguridad para aliviar el efecto del ajuste en los pobres, y un programa estricto de reforma impositiva para incrementar los ingresos necesarios para pagar por los programas sociales.

"Las consideraciones sociales deben entretejerse en la estructura misma de la política económica y la estrategia de

desarrollo", dijo Nitin Desai, Subsecretario General de las Naciones Unidas. "Debemos asegurarnos que las políticas económicas que perseguimos como parte del ajuste estructural y de la transición de las economías abiertas y competitivas no deben poner en peligro la estabilidad social.

"El peso del ajuste debe recaer primordialmente sobre aquellos que son más capaces de soportarlo".

Desai destacó que habrá en Copenhague, en 1995, una conferencia mundial sobre desarrollo social que se ocupará de cuestiones como la pobreza, el desempleo y la integración social, que son en gran medida las mismas que considera la conferencia del BID. Tales conferencias y los debates que generan pueden "enseñarnos a ver las cuestiones económicas y sociales de un modo mucho más integral que lo que hemos hecho hasta ahora" y ayudarnos a "definir un nuevo paradigma de desarrollo centrado en la gente".

Consultando otras referencias, el Diario de Centro América, presenta un extracto muy interesante:[28] síntesis de "Un programa de paz", presentado por Boutros Boutros Ghali en la Reunión cumbre del Consejo de Seguridad, a principios de 1992.

Nuestros objetivos deben ser los siguientes:

- Tratar de determinar, en sus comienzos mismos, las situaciones que pudieran ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes que estalle la violencia;(...)

En la perspectiva más global, tratar de poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política.(...)

(...) Cuando estalla un conflicto, entran en juego las

---

[28] Diario de Centro América, 10 de marzo/93. Programa Educativo sobre Cultura Democrática y Derechos Humanos, Ministerio de Gobernación. Un Programa de Paz por Boutros Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas

actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz que se refuerzan mutuamente. Una vez que esas actividades han logrado sus objetivos, la única manera de dar una base duradera a la paz así obtenida es desarrollar, aunadamente, una labor sostenida para hacer frente a problemas básicos de tipo económico, social, cultural y humanitario.

Se plantea la necesidad de un tipo de asistencia técnica que las Naciones Unidas tienen la obligación de crear y proporcionar cuando se les solicite: la prestación de apoyo para transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes y para fortalecer las nuevas instituciones democráticas.

La autoridad del sistema de las Naciones Unidas para actuar en esa esfera se basaría en el consenso de que la paz social es tan importante como la paz estratégica o política.

(...) La estabilidad social necesaria para un crecimiento productivo es fruto de condiciones en que la población puede expresar su voluntad sin traba alguna. Para ello, es fundamental que existan sólidas instituciones de participación a nivel interno. Promover estas instituciones equivale a promover la participación de los no organizados, los pobres y los marginados en la adopción de decisiones. Con ese fin, las Naciones Unidas deben centrar en "el terreno" en los lugares en que se apliquen las decisiones económicas, sociales y políticas.

Enfrentar a fondo el problema de la pobreza requiere de datos y planes precisos y la respuesta en consenso sobre si combatir la pobreza es sólo responsabilidad del Estado o atañe también al capital privado, porque aún si el énfasis se colocara en la obra estatal, en la llamada inversión social, ésta necesita-además de eficiente y honesta ejecución-, fondos suficientes.

Un primer paso tendría que ser la readecuación del presupuesto, pero, sin desestimar el impacto que esto podría

tener, es obvio que los recursos disponibles seguirán estando muy por debajo de las necesidades. Entonces el gobierno tendría que procurarse de mayores ingresos y su fuente primordial es la tributación.

Guatemala es uno de los países del mundo con menos porcentaje de tributación en relación al PIB y con el agravante de que el 85 por ciento de los impuestos son indirectos, es decir, pagados por la masa de consumidores. Lo que el Estado recauda lo saca fundamentalmente de los bolsillos de los pobres y de la clase media. Porque es eso así? Porque a la falta de voluntad política de los diferentes gobiernos se agrega el hecho de que, cuando se plantean o solo se sugieren reformas tributarias que afectan al gran capital, inmediatamente se hace sentir la enorme presión de éste, su papel de poder tras el trono.

El argumento del gran capital ha sido siempre que no tiene caso pagar impuestos porque estos van a parar a manos dispendiosas y corruptas del Estado; la práctica, desafortunadamente, les otorga cierto grado de razón, pero no se puede absolutizar ni convertir la cuestión en un círculo vicioso: primero cesa la corrupción y luego veré si pago impuestos. La lucha contra la corrupción debe ir de la mano con la disposición de cumplir las obligaciones propias: o es que se puede combatir un fraude con otro fraude?

Pero la responsabilidad del capital privado en el combate a la pobreza y en general en el impulso del desarrollo compartido del país, no se reduce ni mucho menos a cuestiones de tributación. Más importante que ello es el destino que los grandes empresarios estén dispuestos a darle a sus capitales, el cual debe ser hacia inversiones productivas, generadoras de empleos debidamente remunerados, incentivadoras de la producción nacional. Existe este tipo de inversiones pero se necesitan muchas más. Si al Estado

le corresponde reordenar su gasto priorizando las necesidades de los más pobres, al capital privado le corresponde reordenar su inversión, retirarla de actividades especulativas que lo único que representan para el país son presiones inflacionarias, encarecimiento de la vida.

A otro nivel, en el internacional, el argumento siguiente, es significativo.

Guatemala miembro del Fondo Multilateral de Inversiones del BID.

Guatemala es miembro signatario del Fondo Multilateral de inversiones, organismo administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para contribuir al aumento de las inversiones que se necesitan para promover el crecimiento económico en América Latina y El Caribe. Una información divulgada por el BID indica que Guatemala participó como país signatario en la constitución del Fondo con una contribución de 600 mil dólares, junto con la mayoría de países latinoamericanos, Estados Unidos, Canadá, España, Francia, Italia, Portugal y Japón.

Existe consenso en la región en el sentido de que el sector público no puede asumir la responsabilidad primaria por el crecimiento económico y también porque las inversiones del sector privado constituyen la clave del desarrollo.

Se presentan cuatro condiciones para que el sector privado se convierta en motor del crecimiento: estabilidad macroeconómica; un sistema de mercado abierto basado en la inversión privada; un sector privado capaz de aprovechar nuevas oportunidades de inversión y la modernización del aparato regulatorio necesario para asegurar la estabilidad y una competencia sana.

La información del BID puntualiza que el Fondo Multilateral de Inversiones prevé la facilidad de cooperación técnica para identificar y realizar reformas de

política para identificar y realizar reformas de política para la transformación de las economías de los países beneficiarios.

También promoverá la facilidad de recursos humanos, para mitigar los costos sociales de los programas de reestructuración económica, mediante la capacitación de trabajadores desplazados y el fortalecimiento de la capacidad productiva de la fuerza laboral, desde obreros hasta gerentes.

Asimismo, una facilidad para la promoción d la pequeña empresa, a fin de ampliar la participación de grupos de bajos ingresos, mujeres y grupos minoritarios en la economía, a través de apoyo al desarrollo de empresas y un incremento de su acceso al sistema financiero. La cuota de 600 mil dólares de participación inicial de Guatemala en el Fondo, permitirá al país, según el BID, tras consultas con el Gobierno, tener acceso a los recursos necesarios que podrán trasladarse de un criterio de facilidad a otro, según se estime necesario.

Con las contribuciones de los países signatarios, el Fondo dispone de 1,256,701,754 dólares iniciales. Además de Guatemala, los demás países centroamericanos participan en el Fondo también con cuotas de 600,000 dólares, según la información"[29]

Siempre, dentro de un contexto muy significativo, el Banco Mundial ha realizado un esfuerzo para conocer a fondo el problema de la pobreza en América Latina y de esa manera ayudar a que los habitantes de la Región, desarrollen programas que les permitan mejorar sus condiciones de vida. El Banco Mundial, ha preparado un informe incorporando en su estructura, tres elementos importantes:

a) El Banco busca focalizar sus programas crediticios

---

[29] Diario la Hora, reportaje sábado 30/1/93

en función de apoyar el objetivo de reducir la pobreza en los países miembros, por ello ha analizado las tendencias y estructura de la pobreza en estos países, este enfoque regional permite una perspectiva comparativa de la magnitud y evolución de los principales indicadores.

b) Se ha investigado en que medida se afectó la región por influencia de la recesión de la década de los ochentas.

c) El Banco no tenía una evaluación de la pobreza a nivel regional, lo cual ha requerido métodos y procesos consistentes.

El estudio comprende a 18 países, o regiones de los mismos, en América Latina y el Caribe. Refiere 10 conclusiones[30]:

"1. América Latina continúa siendo una región con altos niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos cuando se la compara con otras regiones del mundo incluyendo tanto países desarrollados y en desarrollo.

En promedio, se estima que el índice de Gini para la región es de 0.50 y que la participación del 20% con menores ingresos es de 4.0% del ingreso total.

2. Se estima que la proporción de personas viviendo en pobreza en la región aumentó entre 1980 y 1989 del 26% al 31.5% de la población. De acuerdo a esta estimación, el número de pobres en la región está en las cercanías de los 130 millones de personas. Dos aclaraciones, sin embargo, son necesarias.

a) Primero, estas son sólo estimaciones, en la medida que no se contó con información estadística para todos los países y en muchos casos la información se refiere a algunas zonas o regiones y no a la totalidad del país.

b) Segundo, para esta estimación, se definió como pobre

---

30 Suplemento económico financiero, "Reducción de la pobreza, objetivo del Banco Mundial", Diario la Hora 5/agosto/93

a todos los miembros de aquellas familias que tuviesen un ingreso mensual por persona menor al equivalente de 60 dólares (controlando por diferencias en el costo de vida entre países y en dólares de 1985).

Obviamente, la incidencia de pobreza varía se utilizan otras líneas de pobreza.

c) El estudio es esencialmente descriptivo. Por lo tanto, sus resultados no deben ser interpretados como indicativos de la existencia de una relación causal entre políticas de ajuste y pobreza. Es más, el hecho que aquellos países que no estabilizaron sus economías experimentaron aumentos substanciales en la incidencia de pobreza, permiten argumentar que, sin ajuste, los pobres probablemente se encontrarían aún peor.

3. Existe evidencia que durante la década del ochenta, tanto la desigualdad en la distribución de ingresos como la pobreza aumentaron en los períodos recesivos y cayeron en los de recuperación. Por ejemplo, en 23 de los 26 casos que el estudio consideró, se encontró que el nivel de desigualdad se movió en la dirección opuesta al ciclo económico (aumentó en recesiones y cayó en períodos de recuperación).

4. Nuestras estimaciones indican que la desigualdad y la incidencia de pobreza aumentaron en 8 de los 12 países para los cuales se obtuvo información en dos momentos del tiempo (Argelia, Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela) y cayeron en los otros 4 (Colombia, Costa Rica, Paraguay y Uruguay). Con algunas excepciones esta evidencia pareciera confirmar la relación entre crecimiento, por un lado, y desigualdad a pobreza por el otro.

5. La incidencia de pobreza en zonas rurales, se estima es algo más que el doble que aquella observada en zonas urbanas. Sin embargo, dado que la región se ha ido

urbanizando, en 1989 más de la mitad de los pobres vivían en zonas urbanas. Las estimaciones indican que en 1989 había 69 millones de pobres viviendo en zonas urbanas y casi 64 millones en zonas rurales de la región.

6. Un pequeño subgrupo de países concentra una proporción muy alta, relativa a su tamaño, de la población pobre: más del 44% de los pobres de la región viven en Brasil, 11% en México, 9% en Perú un 19% en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Una reducción de los índices de pobreza en Brasil, a nivel de aquellos observados en México, por ejemplo, reducirá la incidencia de pobreza en la región en un 25%.

7. Los resultados del informe indican que los aumentos en la incidencia de pobreza también han estado fuertemente concentrados en ciertos países. Por ejemplo, un 44.2% del aumento regional de pobreza ocurrieron en la zona urbana de Brasil.

8. En términos generales los principales indicadores sociales (mortalidad infantil, malnutrición, analfabetismo, etc) han mejorado durante los años ochenta a pesar que, en general el gasto público social disminuyó. Sin embargo, la evidencia muestra que los promedios nacionales esconden grandes diferencias en los niveles de los principales indicadores entre subgrupos de la población. Por ejemplo, diferencias significativas han sido encontradas entre regiones (urbanas y rurales) y grupos con distintos niveles educativos (en particular, los indicadores de salud muestran grandes diferencias entre madres con y sin educación).

9. Existe una correlación, a nivel de países, entre incidencia de pobreza y nivel de indicadores sociales. Bolivia, Brasil y Guatemala son los tres países que presentan los más altos niveles de mortalidad infantil y analfabetismo, y son al mismo tiempo algunos de los países con más alta incidencia de pobreza.

10.Confirmado previos hallazgos, el análisis estadístico de la información utilizada en este estudio, permite identificar al nivel de educación como una variable fundamental en la generación de ingresos bajos.

-Entre población activa empleada, diferencia en el nivel de educación explican aproximadamente en el nivel de educación explican aproximadamente el 25% de la desigualdad en ingresos.

-Un bajo nivel de educación pareciera ser la variable clave en la determinación de la probabilidad de un individuo de encontrarse en el fondo de la distribución de ingresos. Por ejemplo, para el promedio de 10 países considerados, un individuo sin educación, tiene una probabilidad igual al 56% de encontrarse entre el 20% con menores ingresos. Dicha probabilidad es del 27% para un individuo con educación primaria y 9% para un individuo con educación secundaria.

Aunque el estudio no las desarrolla, las conclusiones descritas tienen importantes implicaciones para políticas de reducción de la pobreza en América Latina. Basado en el informe mundial sobre la pobreza elaborado en 1990, el Banco Mundial sugiere una estrategia para la reducción de la pobreza basada en tres componentes principales.

a) Primero, crecimiento económico sostenido. Sin embargo para maximizar la reducción de la pobreza, es necesario seguir un modelo de crecimiento que garantice un uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia (su trabajo) así como ampliar el acceso de los pobres a la tierra, el crédito y los elementos de infraestructura.

b) Segundo, el suministro amplio a los pobres de servicios sociales básicos, en especial educación primaria, atención básica en salud y planificación familiar. Este componente de la estrategia hace aumentar la capacidad de los pobres para aprovechar las oportunidades generadas por

el crecimiento económico.

c) Tercero, una red de protección social bien focalizada que ayude a aquellos que no puedan beneficiarse de las políticas anteriores y a aquellos más expuestos a las repercusiones adversas.

Con respecto al primer elemento, el informe sobre Pobreza y Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe confirman la evidencia internacional que indica que el crecimiento económico sostenido es una condición necesaria para la reducción de la pobreza. Los resultados del informe, en particular el hecho que desigualdad y pobreza no disminuyeron en algunos países que crecieron, también sugieren que el tipo de crecimiento es importante.

Con respecto al segundo elemento, acceso a servicios básicos, el informe confirma la importancia de la educación (especialmente primaria), en afectar los niveles de vida de los pobres. Ello ocurre no sólo directamente a través del aumento en sus ingresos del trabajo sino indirectamente mejorando las condiciones de vida e indicadores sociales a nivel del hogar; en ese sentido, la elección de una estrategia educativa es fundamental. En general, estrategias que enfaticen alfabetismo y educación primaria serán las que mayores efectos tengan sobre los pobres.

Con respecto al tercer elemento, la red de protección social, el informe tiene solo una contribución menor en esta área, la clave del éxito y la sustentabilidad de los programas depende de su adecuada focalización. Ello requiere identificar a los grupos más vulnerables de la población.

Incorporando opiniones que globalizan nuestro enfoque, el Secretario General de las Naciones Unidas, Butros Butros Ghali, afirmó el martes 2/12/93 en Washington, que la supresión del hambre en el mundo era "sobre todo una cuestión de voluntad política". "el problema no es simplemente técnico, es político y social, es un problema de

acceso a las reservas alimentarias de distribución y de derecho, el hambre es a menudo el resultado de modelos de desarrollo que favorecen la economía y el estilo de vida urbana en detrimento de la agricultura y los campos, en algunos casos, la prioridad a las culturas de exportación para obtener divisas condujo a un declive de las producciones alimentarias. Es indispensable una mejor coordinación entre los diferentes organismos encargados de la lucha contra el hambre y tiene que haber una continuidad entre las ayudas de urgencia, la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo. Además, no hay una solución única al problema del hambre porque si el crecimiento económico es necesario, no es suficiente.[31]

Una síntesis de la Pobreza en el mundo, ha sido publicada por el Banco Mundial, **mil millones de personas sufren hambre en el mundo**, cuyas cifras por Región, son las siguientes:[32]

CUADRO 10
PERSONAS QUE SUFREN HAMBRE EN EL MUNDO

| Región | Población con Hambre -en millones- | Porciento respecto cada Región |
|---|---|---|
| Asia del Sur | 562 | 49.0% |
| Africa | 216 | 47.8% |
| Asia del Este/Pacífico | 169 | 11.3% |
| América Latina/Caribe | 108 | 25.2% |
| Oriente Medio-Africa del Norte | 73 | 33.1% |
| Europa del Este | 5 | 7.1% |

[31] Suplemento económico financiero, Diario la Hora, 2/dic./93

[32] ibidem

Para finalizar referencias que enfocan el problema de la pobreza, cabe, y es muy oportuno incorporar el criterio inicial expresado por el Presidente Constitucional de la República de Guatemala, Lic. Ramiro de León Carpio, quien en el día de su elección indicó **"Dentro de los problemas que más me preocupan, está el económico, para lo cual iniciaré un trabajo en firme y a fondo, a fin de combatir los niveles de pobreza y extrema pobreza, a través de políticas que serán definidas conjuntamente entre patronos y empleados"**[33]

Otra referencia interesante es la titulada: **LA INVERSION EXTRANJERA,** en la cual, el servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS) dependencia del Grupo del Banco Mundial, sugiere las medidas siguientes que se deben adoptar con el fin de crear condiciones más favorables para la inversión extranjera directa productiva:

1. Se debe permitir la entrada sin restricciones de inversiones extranjeras en general; el número de inversiones cuya aprobación esté sujeta a examen debe circunscribirse a una lista negativa corta.

2. Se debe definir claramente los tipos de inversiones que merecen incentivos, y éstos deben concederse automáticamente para reducir al mínimo el margen de discreción o de negociación.

3. A la hora de conceder incentivos se debe evitar favorecer a los inversionistas extranjeros frente a los nacionales.

4. Se debe evitar las exoneraciones temporales de impuestos.

5. No debe haber restricciones para transferir al extranjero dividendos, capital, regalías, honorarios y reembolsos de los préstamos internacionales.

---

[33] Diario Siglo Veintiuno, Carlos Canteo, 6/6/93

6. No deben imponerse restricciones al acceso de los inversionistas extranjeros a las divisas.

7. No deben realizar esfuerzos costosos para la promoción de las inversiones como, por ejemplo, el envío de misiones al extranjero o la colocación de anuncios en otros países, hasta que el clima de inversiones en el país sea satisfactorio.

8. Deberá establecerse una organización dedicada al fomento de inversiones que mantenga estrechos vínculos con el sector privado local y se dedique principalmente a brindar apoyo a los inversionistas, y no a la selección de los mismos.

### 3.2.3. Factores políticos

En estas referencias puede darse una extensa documentación, sin embargo, se citan únicamente, algunos escenarios clave, que en torno al proceso de decisiones, no pueden dejarse en el margen de nuestro estudio.

En los últimos treinta años, se han ejecutado innumerables proyectos destinados a reducir los niveles de pobreza en el país, lamentablemente con poco o ningún impacto en nuestra estructura social, la que incluso ha experimentado un marcado deterioro.

En el ambiente nacional, generalmente hemos observado una actuación gubernamental y empresarial que responde a lineamientos de carácter internacional, especialmente como reflejo de lo que se decide en los Estados Unidos de Norte América, nuestra condición de país periférico, dependiente, con endeudamiento que no es manejable con independencia, obligan a un seguimiento cercano de lo que políticamente ocurre en esta potencia mundial, de esa cuenta, es oportuno incluir una referencia pública de lo que expreso el

Presidente electo en los Estados Unidos. El tema CLINTON Y LA COHERENCIA[34] resume el discurso sobre el plan económico del presidente Wiliam Clinton ante el Congreso estadounidense y ha provocado, en el buen sentido de la palabra, además de la algarabia y el debate, la revisión inevitablemente apresurada de las naciones vinculadas al futuro del Neoliberalismo. Y aquí hubo desde quien dijo que el mandatario estadounidense ha llamado a desmontar una economía de ficción a fin de introducir a Estados Unidos en el frío mundo de los costos reales, o sea, moderar los subsidios, al tiempo que se incrementan los impuestos a los más ricos; hasta quien felicitó al presidente Clinton por el feliz hallazgo de una fórmula que permite, supuestamente, conciliar saneamiento de las finanzas públicas con ampliación del gasto social.

Algunos críticos tomaron el discurso como el acta de defunción de lo que fue la denominada Reaganomics, asumiendo enseguida el papel de voceros y representantes no sólo de la herencia del New Deal -el Nuevo Trato basado en el Estado benefactor- de Franklin D. Roosevelt, sino también de las bases demócratas que, sumidas en la confusión y el más temible desamparo, sólo mantienen una esperanza: que Clinton no los deje morir en la estacada ideológica, que siempre puedan contar con este ombudsman del Neopopulismo y su programa "histórico". Son los mismos críticos que, henchidos de palabrería, apuntalaron la tesis de que precisamente ese modelo económico de la era Reagan-Bush condujo a la superpotencia a la bancarrota.

El desafío de la administración demócrata es fundamentalmente externo: el enorme déficit comercial de Estados Unidos revela, entre otras cosas, que se encuentran a la defensiva de países como Japón y Alemania. La pérdida

---

[34] Diario Siglo Veintiuno 24/febrero/93

de competitividad mundial de EE.UU, en ciertas industrias tradicionales como la siderúrgica, textil y petroquímica, es el resultado de factores ligados a la baja productividad y obsolescencia de sus líneas de manufactura.

La "desindustrialización" ocasionada por la era Reagan-Bush ha llevado a algunos académicos cercanos a Clinton- como Robert Reich de la Universidad de Harvard- a plantear la urgente necesidad de diseñar una política de reestructuración industrial orientada a aliviar el déficit y negociar un nuevo pacto social entre los factores de la producción, a fin de distribuir con equidad los costos del ajuste propuesto por el nuevo huésped de la Casa Blanca.

Es válida la apuesta clintoniana al hacer de sus pilares básicos los valores de la libertad económica y la atención a las necesidades sociales- se convierte en un techo ideológico capaz no sólo de cobijar reclamos y planteamientos varios, sino de asumir con un nuevo lenguaje y un nuevo filtro los problemas del presente y el futuro de Estado Unidos.

Algunos observadores bien pensantes se duelen de la aspereza de los términos, de que Clinton haya sido más duro con los estadounidenses de más altos ingresos (la tasa tributaria más alta sería elevada a 36 por ciento para aquellos con ingresos superiores a 140 mil dólares), que con la política de recortes presupuestales (estimados en el gasto federal de casi 253 mil millones de dólares a cuatro años, centrados básicamente en reducciones de defensa y programas de derecho), señalando que tal dureza tensará las relaciones con la oposición republicana y el mundo de los grandes negocios. No advierten que la dedicatoria no es gratuita, sino orgánicamente necesaria, en la medida en que el espacio de la disputa no es un centro aséptico e intemporal, sino precisamente el territorio de la mayoría del pueblo estadounidense, la pelea estratégica por el

bienestar de los ciudadanos y la lucha política por convencer a esas masas, a los pequeños y medianos empresarios, a sus organizaciones y dirigentes, de cuál es el paradigma que, a la luz del debate y sobre todo frente a los hechos, es merecedor de un apoyo entusiasta o pasivo.

Máxime si se toma en cuenta que el plan económico de Clinton contempla recortar 496 mil millones de dólares del déficit presupuestal durante cuatro años mientras se eleva el gasto sobre inversiones en infraestructura, educación, capacitación y sector salud.

Por supuesto que el discurso del presidente Clinton pudiera parecer contradictorio, si se quiere desde la fórmula de recorte del presupuesto, mayores impuestos y ampliación del gasto social; precisamente por la irresuelta tensión teórica y práctica, entre sus dos propósitos centrales: la libertad económica y justicia social; pero ello no resta valor ni ventaja política a la definición clintoniana, sobre todo frente al desierto panorama programático de las opciones económicas. Acota, eso sí, la proyección de sus alcances, y, sobre todo, exige verificación en la práctica de sus cuatro objetivos: 1) cambiar el énfasis del gasto público y privado del consumo hacia la inversión; 2) cambiar la retórica del pasado por la acción del presente; 3) reducir el déficit presupuestal; y 4) recuperar la confianza del pueblo a través de la ejecución eficiente del gasto social.

Como se desprende del discurso de Clinton, el Liberalismo en su acepción moderna no es compatible con la obsesión por las regulaciones y el control de la economía y la política. Una visión democrática y moderna del discurso parte entonces no de la descalificación, ni del más o menos ingenioso pero intrascendente juego de palabras, sino de la exigencia crítica de coherencia, de consecuencia entre discurso y hechos, entre trazo teórico y necesidad de

emprender determinadas reformas económicas sin renunciar al sendero del Liberalismo Social.

En un orden un poco diferente, por puntos de vista basados en hechos reales de nuestro país, aumenta nuestra reflexión este enfoque:

"1) Limitar el objetivo pragmático a la lucha por la democracia, la defensa de los derechos humanos y la legalidad, frente a quienes sostenemos que en las condiciones de Guatemala la lucha por la democracia política no se puede disociar del planteamiento de diversos reclamos económicos sociales que son apremiantes para los guatemaltecos, sobre todo los trabajadores y, en particular los pueblos mayas.

Para nosotros, en efecto la democratización de la vida política es un objetivo indispensable, pero en las condiciones de depauperización y carencias que enfrentan las mayorías populares, aquella es una demanda parcial que debe complementarse con el planteamiento de una serie de reinvidicaciones socio-económicas. Tales son, entre otras, la reforma de la estructura agraria, la autonomía de los pueblos mayas, la conquista de relaciones laborales de beneficio y dignificación para los trabajadores asalariados, el respeto a las libertades ciudadanas y gremiales y la implementación de políticas para detener el ecocidio. Cualquier proceso verdadero de democratización necesita en Guatemala abordar simultáneamente ambas dimensiones de la situación social, ya que la antidemocracia reinante es emanación del atraso y del carácter excluyente y concentrador de las relaciones socio-económicas. Para la oligarquía económica y para las élites del ejército que imponen la contrainsurgencia, abrir o no las compuertas de la legalidad y la democracia formal -que no se limita a la realización de elecciones- no es simple cuestión de voluntad, puesto que bien saben que el siguiente paso tras

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

la apertura sería la lucha de los guatemaltecos por conquistas socioeconómicas que afectaría las raíces de su arcaico sistema de dominación. No será exigiéndole apertura a quienes por sus intereses de clase y de grupo sólo pueden actuar represiva y autoritariamente como se modificará la actual situación en beneficio popular y ciudadano en general. Será modificando por medio de la lucha cívica el carácter político y económico del poder actual como únicamente se podrán transitar a una democratización real. Una apertura democrática sin que a los pueblos mayas se les equipare políticamente y accedan a la posibilidad real de decidir su vida regional; en fin, una apertura democrática sin reforma del agro y sin la creación de fuentes de trabajo, beneficiará únicamente a las agrupaciones políticas que se han mantenido dentro del juego político establecido a partir de 1954, y del cual la ciudadanía no ha derivado ningún beneficio real. Por cualquier lado donde se examine el futuro del país, aparece como necesidad una revolución democrática. El conjunto de conquistas sociales y de carácter político señalado es para nosotros un programa alcanzable en las actuales condiciones nacionales e internacionales. Su posibilidad de fondo reside en que la aspiración por esas transformaciones es compartida ya por centenares de miles y acaso millones de connacionales, incluyendo a sectores emergentes del empresariado que comienzan a comprender que el viejo país ya no es viable y que la democratización de la sociedad es la mejor ventaja de largo plazo que podría contar el capitalismo guatemalteco para desarrollarse y competir con el en el exterior. No hay que descartar que esta postura ante la crisis estructural fuera compartida por sectores militares hartos de la guerra y cansados de sostener en vano a una oligarquía voraz, excluyente y antinacional que no está dispuesta a ningún sacrificio de sus privilegios pero que exige de los demás su

defensa incondicional. Nosotros sostenemos que la contradicción fundamental de la sociedad guatemalteca es la perduración de una estructura económico-social que no representa el interés mayoritario de los guatemaltecos, y la existencia de un tipo de nación donde las aspiraciones sociales y culturales de los pueblos mayas quedan subordinadas o son negadas. De esa rigidez estructural deriva la inflexibilidad del sistema político.

Sin embargo, al interior del país y en el campo internacional se están gestando las condiciones para que en el país se produzca una transformación democrática de fondo, ya que los sectores cívicos que reclaman el cambio abarcan a todas las clases; porque una represión de décadas no fue capaz de erradicar la semilla de la lucha popular, lo que demuestra su necesidad histórica; porque en el transcurso de estos años no sólo ha sobrevivido el movimiento sino que han surgido a la palestra nuevos destacamentos populares; porque los propugnadores del neo-liberalismo han fracasado en sus baluartes y antes bien sus pretensiones terminaron en confrontación y en guerra comercial; porque las condiciones internacionales para el cambio social son ahora menos desfavorables tras la derrota electoral de los conservadores y guerristas en los Estados Unidos. Pero, que estos factores existan no significa que el camino hacia la democratización esté expedito ni que la gesta cívica que demanda sea ya una realidad a nivel nacional. El riesgo de que se profundice la crisis social y nos lleve a la tragedia que hoy vive Colombia es real si la ciudadanía no modifica el rumbo con su acción decidida. Acompañar a los sectores populares en la lucha cívica y abanderar sus reivindicaciones, es una honrosa tarea de los marxistas demócratas.

2) Tratar de hacerse de un espacio legal en el actual sistema político, abandonando la clandestinidad y otros

recursos defensivos de los revolucionarios -que nos impone la realidad actual guatemalteca-, frente a quienes pensamos que no es tolerancia de nuestras personas lo que se requiere sino soluciones del conflicto socio-económico y político que ha llevado a que dos generaciones se hayan levantado en armas... Tampoco consideramos la lucha guerrillera un principio revolucionario **per se**, estamos convencidos de que sin la voluntad política y pacificadora de la URNG no habrá solución al conflicto armado interno. La guerra ciertamente, es parte del conflicto social, pero la sociedad está en crisis no por ella sino por la intransigencia y voluntad de detener el cambio social que tanto se necesita por parte del poder dominante, empeñado en mantener a toda costa un modelo económico y social que sólo beneficia a una minoría colmada de privilegios. ...La renuencia a reflexionar colectivamente sobre el propio desempeño sólo conduce a reincidir en los mismos errores y a repetir otros que criticamos en los demás. No se pueden desechar los principios y postulados que por años nos guiaron sin haber examinado el proceso, entresacando lo que fueron errores de lo que fueron aciertos, y sin establecer las causas de unos y otros.

Las condiciones actuales del mundo y la complejidad de la conciencia política contemporánea hacen necesario repensar la ideología y los programas de lucha, adecuándolos a la nueva situación, pero siendo fieles sobre todo a las necesidades vitales de cambio de la sociedad a la que pertenecemos y a los intereses de los sectores explotados y oprimidos.

La crisis del marxismo es la crisis de la izquierda, pero será por vía de ésta como vendrá la recomposición ideológica. Si algo podemos afirmar es que en ese proceso renovador nos remozaremos pero nos mantendremos fieles a los ideales originarios. La superación del capitalismo es a la

larga una necesidad para el género humano, porque ese sistema es por naturaleza rapaz, basado en el desperdicio del trabajo social, explotador de la mano de obra, depredador del ambiente, y se funda en el culto del egoísmo, en la ley del más fuerte y, por tanto, en la deshumanización de las relaciones sociales, sustituyéndolas por intereses puramente económicos y mercantiles. Es en esa medida contrario a los intereses y aspiraciones humanas, en particular a los ideales de justicia social, solidaridad, convivencia pacífica, democracia y protección de la naturaleza. No renunciaremos pues a nuestros ideales, aunque entendemos que su materialización no es posible por ahora. Quienes hemos conocido en carne propia los altibajos de la lucha sabemos que los reveses son transitorios y que hoy mismo, bajo nuestros pies, como decía Marx, "el infatigable topo de la revolución cava sus galerías". Cómo entendemos entonces nuestra perspectiva quienes así nos definimos? Es necesario en primer lugar mantenernos organizados, lo cual no significa necesariamente crear agrupaciones partidarias complejas, sino mantener la coordinación y la unidad de acción con todos aquellos que entienden la necesidad de oponerle un frente común al poder reaccionario y corrupto que hoy gobierna. Nuestra tarea principal en la actualidad es entregarnos de lleno a trabajar por el cambio democrático en el seno de la sociedad guatemalteca, ante todo, dentro de los sectores populares a los que siempre hemos servido, contribuyendo a gestar en su interior una nueva cultura política y una visión alternativa del mundo. La crisis del socialismo ha vulnerado profundamente al pensamiento revolucionario y es preciso reconstruir las ideas que fundamentan el cambio."[35]

---

[35] Reflexiones sobre octubre revolucionario
Siglo Veintiuno. 23/2/93.

En otro artículo del Diario SIGLO VEINTIUNO: "Lo que no entienden los Neopopulistas", puede leerse "...El descrédito del llamado Estatismo significa también, por contrapartida, el triunfo de la vía capitalista: la disputa ahora ya no es entre capitalismo y socialismo, sino entre el camino lento y el **fast track** (vía rápida) al capitalismo. La triste historia de los populismos en Latinoamérica nos enseñó que los gobiernos no producen ganancias ni ahorros, sino que a través de impuestos, endeudamiento o emisión monetaria, trasladan las ganancias y los ahorros de los ciudadanos hacia el sector público. Esa transferencia de los ahorros está justificada en la medida que es utilizada para garantizar la paz, la justicia y el orden social. Pero constituye un engaño cuando ese ahorro lo canalizan a las llamadas empresas públicas, las que necesariamente disminuyen la inversión de las empresas productivas. Mientras que los gobiernos continúen haciéndonos creer que la inversión y el gasto público deben ser el motor del crecimiento, seguirá estancada la economía en general. Y lo único que crecerá será el patrimonio de la alta burocracia que dispone de la denominada inversión pública, que en la medida que no genera una producción mayor a la tomada de la sociedad es en realidad un gasto y no una inversión.

Pero también es evidente que estamos en presencia de un fenómeno complejo, contradictorio y sobre todo, inacabado. Si alguien considera en nuestros países que el Neoliberalismo se agota en el "adelgazamiento" del Estado, se equivoca en serio. El inicio, tímido si se quiere, de las reformas económicas, ha puesto en claro que es mucho lo que hay que transformar. Es cierto que hay que "adelgazar" al Estado a fin de ponerlo al ritmo de los cambios mundiales y para que esté en condiciones de cumplir con sus obligaciones sociales. Pronto se advierte que despojar al Estado de sus propiedades, para reformarlo, puede ser

necesario pero no suficiente. Las mismas reformas neoliberales, destinadas a abonar el terreno para la inversión productiva y la confianza de los capitalistas, no pueden por si mismas generar la dinámica social necesaria para remover todo lo que de rezagado y estancado existe en nuestros países. De ahí que la condición de viabilidad del Neoliberalismo se localiza en la amplificación sensata de las demandas sociales más sentidas como son la redistribución de la riqueza a través de los instrumentos conocidos: salario y gasto social."[36]

Cómo podría un Estado atender demandas sociales, y redistribuir la riqueza?; si utiliza los instrumentos salario y gasto social, la única manera es con un programa de inversión respaldado por un sistema tributario justo.

Las conceptualizaciones anteriores discuten profundamente el poder que el Estado debe tener, indudablemente son contrarias e irreconciliables, porque sustentan puntos muy diferentes sobre el papel del Estado, pero al final coinciden en que una modalidad de gobierno que atienda las demandas sociales y redistribuya la riqueza, solamente puede hacerlo con cambios que le den solidez a la inversión productiva y confianza a los capitalistas, sin que ello signifique una dinámica social capaz de resolver el problema de pobreza en que nos encontramos.

Prevalece entonces el criterio de que el Estado debe seguir desempeñando un papel importante en la formulación y ejecución de políticas macroeconómicas y programas sociales que beneficien a la gran masa de población que no tiene posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas.

### 3.3. Políticas y Prioridades

En el proceso de desarrollo económico y social de una

---

[36] Diario SIGLO VEINTIUNO, 9/2/93 Manuel Moran Rufino "Lo que no entienden los neopopulistas" pág. 11

nación, importa sustantivamente el peso del pensamiento, acción concepciones técnicas y políticas, que hacen el marco de referencia para el trabajo de las instituciones públicas.

Cuando gobernantes y gobernados optan por integrar intereses en un proceso eleccionario, fijan pautas para el futuro, se crean expectativas para procurar estados de bienestar afines a la condición humana de una sociedad, se hace acuerdos preelectorales y se definen horizontes cercanos y lejanos. Los horizontes cercanos definen el corto y mediano plazo y los lejanos, el largo plazo.

Como referencia de metas y prioridades en el tiempo, se cita a continuación una referencia global que enuncia espectativas de crecimiento del Producto Interno Bruto en diferentes sectores.

CUADRO 11
REPUBLICA DE GUATEMALA
METAS DE GASTO PUBLICO PARA EL PERIODO
1994-1996
-COMO PORCENTAJE DEL PIB-

| | 1981 EJECU. | 1986 EJECU. | 1991 EJECU. | 1992 EJECU. | 1993 PRESU. | 1994 META. | 1995 META. | 1996 META |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SALUD Y A.S. | 1.6 | 1.3 | 0.9 | 0.9 | 1.3 | 1.5 | 1.7 | 2.0 |
| FUNCIONAMIENTO | 1.0 | 1.1 | 0.8 | 0.8 | 0.9 | 1.1 | 1.3 | 1.5 |
| INVERSION | 0.6 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.5 |
| EDUCACION | 2.1 | 2.1 | 1.6 | 1.7 | 2.3 | 2.5 | 2.6 | 2.7 |
| FUNCIONAMIENTO | 1.6 | 1.9 | 1.4 | 1.5 | 2.0 | 2.2 | 2.3 | 2.3 |
| INVERSION | 0.5 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.4 |
| AGRICULTURA* | 0.5 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.4 | 0.5 | 0.5 |
| TRANSPORTE* | 2.1 | 0.4 | 0.5 | 0.7 | 1.3 | 1.3 | 1.5 | 1.6 |
| VIVIENDA* | 0.2 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.5 |
| DES. URBANO* | 0.0 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.7 | 0.7 | 0.8 |
| OTROS* | 4.1 | 0.4 | 0.4 | 1.2 | 0.6 | 0.6 | 0.8 | 0.9 |
| TOTAL INVERSION | 8.0 | 2.0 | 1.7 | 2.9 | 3.6 | 4.0 | 4.5 | 5.2 |

FUENTE: Suplemento Económicas Prensa Libre, 14/Agosto/1993
*Inversión Directa e Indirecta del Gobierno Central

Las políticas y prioridades gubernamentales, generalmente se han generado en instancias de planificación, y para el caso de nuestro país, pueden resumirse en lo siguiente:

### 3.3.1 Plan de Desarrollo Económico (1955-1960)

Referencias Principales:

-Perseguía crecimiento del 5% del Producto Nacional Bruto;

-Logró ejecución del 81.2% a nivel general;

-Sector Agrícola se ejecutó en 43.3%;

-Asentamiento de 4,000 familias en diferentes zonas agrarias;

-Fincas en propiedad comunal para 8,000 familias con una extensión de 45,000 has.;

-Capitalización del Instituto Nacional de Fomento de la Producción -INFOP- y del Banco Nacional Agrario -BNA- en un 50%.

### 3.3.2. Plan de Desarrollo (1961-1964)

Referencias Principales:

-Con Q. 170.5 millones, pretendía una tasa de crecimiento del PNB de 2.5%, igualando crecimiento de la población;

-Se alcanzó una ejecución del 63.9%, en agricultura y ganadería en sólo 34.1%.

### 3.3.3. Plan de Desarrollo (1965-1969)

Referencias Principales:

-Se preparó con ayuda del Banco de Guatemala y comisión conjunta BID-OEA-CEPAL;

-Pretendía colonización de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Izabal y Petén;

-Descentralización industrial

-Crecimiento del PNB en un 5.6% y 5.8% en Sector Primario;

-Una inversión de Q. 431.0 millones, asignándole 20% al Sector agropecuario y 25% al Sector Transporte;
-Plan demasiado idealista se debilitó por pretender movilización masiva de campesinos, eludiendo medidas de reforma agraria;
-Al 31/12/68, no se habían logrados los objetivos, excepto la inversión privada para exportación o importación, expansión agrícola estaba con una ejecución del 2.6% del 5% previsto;
-La inversión en sector agropecuario prevista en Q.64.6 millones estaba ejecutada en 10.4%;
-Comisión evaluadora recomendó equilibrio entre crecimiento de grandes explotaciones frente a unidades familiares dedicadas a abastecer mercado interno.

### 3.3.4. Plan de Desarrollo Rural (1968-1970)

Referencias Principales:
-Asistencia técnica y financiera, desarrollo de la comunidad, mercadeo y mejoramiento del nivel de vida del campesino;
-Reestructurar colonización, zonas de desarrollo comercial, industrial, agropecuaria, forestal y conservación de recursos renovables;
-Inversión de Q.50.0 millones, 5% para estudios, 36% inversión, 9% operación y 50% para crédito. No se logró el objetivo por falta de recursos internos y externos, sin embargo se avanzo en sistemas de pequeño riego, caminos de penetración y mejora de investigación y extensión agrícola;
-Plan frutícola para deciduos en altiplano, no se ejecutó;
-Plan triguero que no se ejecuto por indiferencia oficial, al igual que planes del hule y banano,

habiendo influido la deficiencia en la fase de factibilidad;
-Se perdieron considerables recursos de banca estatal.

3.3.5. Plan de Desarrollo (1971-1975)

Referencias Principales:
-7.8% meta de crecimiento del PNB, con inversión pública de Q.453.8 millones; Q.402.7 millones para inversión real y Q.51.1 millones para inversión financiera;
-Orientación clara para sectores productivos, asignándole a sector agropecuario, el 14.7% de la inversión total;
-Aprovechamiento intensivo de recursos naturales;
-Incorporación gradual de tecnología;
-Cambio en los módulos de la distribución del ingreso, énfasis a pequeños y medianos agricultores;
-Mejor abastecimiento de alimentos;
-Aumento de rubros de exportación agrícola;
-Atender sub-ocupación con baja prioridad a mecanización;
-Sustitución de importaciones;
-Incremento de capitalización en el agro y reestructuración para proporcionar asistencia técnica, crédito agrícola, comercialización, investigación agrícola, infraestructura.

3.3.6. Plan de Desarrollo (1975-1979)

Referencias Principales:
-Esfuerzo para continuar plan iniciado en 1971;
-Afectado por fuertes presiones inflacionarias;
-Se decide racionalizar la inversión pública, sin

afectar programas de desarrollo rural;
-Al final del plan se logró un crecimiento promedio del 6.4% del PNB.

### 3.3.7. Plan de Desarrollo Nacional (1979-1982)

Referencias Principales:
-Contempló acciones como el Plan de Desarrollo de la Franja Transversal del Norte -FTN-, Plan Integral de la Región del Petén y el Plan de Desarrollo Regional occidente/altiplano;
-El desarrollo de obras grandes constituyó herramienta principal;
-La ejecución del plan enfrentó condiciones adversas por la coyuntura internacional y por condiciones de la región centroamericana.

### 3.3.8 Plan de Desarrollo (1984-1985)

Referencias Principales:
-Plan elaborado por objetivos, en forma Sectorial, perdiendo el sistema de programas y subprogramas;
-Orientación de actividades privadas para reducir crisis aguda, la población en general sufrió insatisfacción en alimentación, nutrición, salud, vivienda, vestuario, educación, etc.;
-Se planteó una estrategia y políticas con amplia participación, para promoción del desarrollo mediante la descentralización y desconcentración de funciones
-Políticas para mejorar distribución de ingreso y reducir desajustes sociales;
-Se impulsó una estrategia regional, formulándose por primera vez un plan por cada Departamento;
-Se Logra crecimiento del 2.5%.

## 3.3.9. Instrumentos de Corto Plazo

### 3.3.9.1. Programación de Reordenamiento Económico y Social de corto Plazo (1986).

Referencias Principales:

-Documento de concertación con distintos agentes sociales para lograr solución política económica y social. Proponiendo elegir comunidades del país como centro de acción de programas y proyectos, esfuerzos integrados en el área social y económica;

-Planteó la integración nacional y la expansión del ingreso;

-Este plan es de consolidación del equilibrio micro y macroeconómico.

### 3.3.9.2. Memorándum I y Memorándum II

Programa de la Reorganización Nacional (1987-1988)

Referencias Principales:

-Seguimiento al Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo. Tiene como prioridad lo social;

-Invita a la población a participar en Consejos de Agua, Tierra, Caminos, Salud, Vivienda, Alimentación y Exportaciones;

-Propone reorganización del Estado, forma Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Regionalización y Descentralización, manejo de Recursos Humanos, Informática, Evaluación de Proyectos, gestión financiera;

-Convoca a diversificar exportaciones, ampliar cobertura de canasta básica;

-Firmeza democrática de la neutralidad activa;

-Plantea combinación de políticas fiscales y

monetarias;
-Memorándum II, proyecto político pluralista, de conciencia democrática y consolidación social con proyectos prioritarios básicos de agua, riego, alimento, vivienda, etc, con el objetivo básico de consolidación democrática.

### 3.3.10 Plan Nacional de Desarrollo (1987-1991)

Referencias Principales:
-Orientaciones de una filosofía humanista, individuo y sociedad como objeto y sujeto de su propio desarrollo
-Principios de dignidad humana, justicia social y bien común;
-Constituye alternativa que podría permitir superar crisis caracterizado por el flagelo de la pobreza;
-Ideología de desarrollo cultural y democrácia participativa y pluralista, en donde lo social debe privar sobre lo individual, con plena vigencia de los derechos humanos;
-Plantea la estructuración de un Estado moderno, orientador y subsidiario, que los diferentes sectores se involucren en un ejercicio democrático de consulta y concertación;
-Este plan incorpora La Propuesta de Políticas y Acciones de Guatemala 2000; el Programa de los 500 días y Multiplicando el Desarrollo, la Estrategia Guatemalteca, Memorándum III.

#### 3.3.10.1 Propuesta de Políticas y Acciones de Guatemala 2000 (1989-1990)

Referencias Principales:
-Estrategia para la paz y el desarrollo;

-Propone 12 años de esfuerzo, con etapas, para crear condiciones que permitan discutir sobre el futuro, definir con claridad lo que se desea construir y luego desarrollar accione coordinadas para lograrlo;
-Ante el crecimiento de 2.9% de la población, es imperativo tomar decisiones que permitan una sociedad más humana, participativa y solidaria;
-Crear proceso gradual para la realización de las aspiraciones humanas, tanto de individuos y grupos sociales.

### 3.3.10.2 Multiplicando el Desarrollo, la Estrategia Guatemalteca (1989-1990)

Referencias Principales:
-Persigue lograr un aumento y diversificación de las exportaciones no tradicionales, poner fin a la dependencia de exportación de 3 o 4 productos agrícolas;
-Reestructurar el orden social, ampliar oportunidades y reducir brechas entre clases sociales;
-Esta estructura técnica incluye un Programa Macroeconómico, bases del crecimiento, Admón. para crecimiento con capital, crecimiento con equidad, organización de una nueva sociedad, una estrategia de inversión social, exportación, buscar la paz y desarrollo de Centro América, un plan de cooperación internacional;
-insiste en que cada una de estas estrategias requieren esfuerzos e inversión de todos los guatemaltecos;
-Refiere grado de centralización de la inversión en un 70% en la capital, propone cambiar estructura en un 55% para el nivel central y un 45% para el resto del país;
-Hay mayor dinámica Municipal con el uso del 8%..

### 3.3.10.3 Programa de los 500 días En el contexto de Guatemala 2000 hacia la modernización de la Economía Nacional (Memorándum Presidencial III)

Referencias Principales:

-Refiere desafíos iniciales del proceso democrático, Derechos Humanos, atención a repatriados, participación de instituciones multisectoriales y respeto a la dignidad humana;

-Incluye proyección de acuerdos de Esquipulas I y II, privilegiando el área social, consciente del papel subsidiario del Estado;

-Plantea un sistema de seguimiento y control de proyectos, facilitado información para toma de decisiones;

-Definió la prevalencia de una carga tributaria del 8% y una relación deficitaria del 2.6% respecto al PIB

-Orientó esfuerzos en la recuperación y crecimiento de la actividad productiva, dentro de un proceso de modernización del sistema económico financiero, resultando una tasa de crecimiento del 3.9% en la Agricultura, siendo importante los productos de exportación, minas y canteras crece al 4.1%, Electricidad con 7.9%, banca y seguros al 7.3%, otros, incluido bienes inmuebles, transporte, almacenamiento y comunicación con el 6%. La industria manufacturera crece al 1.9%;

-Refiere que la centralización generó un injusto crecimiento económico, impulsando la regionalización y la descentralización, velando por un crecimiento mejor y distribuido en todos los ámbitos territoriales.

### 3.3.11 Política Económica y Social Gobierno de Guatemala (1991-1996)

Referencias Principales:

-Orientación hacia una Democracia Económica y Social; dadas las condiciones de extrema pobreza ;

-Política de estímulo a la inversión y el aumento de la competitividad en los mercados;

-Presenta un programa de modernización tributaria y un programa de racionalización del gasto público, pretendiendo elevar la carga tributaria al 12% en 1995;

-Dar prioridad a los sectores de Educación, Salud e infraestructura de apoyo a la producción, eliminar subsidios y reducción de gastos confidenciales;

-Se contempla la integración centroamericana, fortalecer la economía regional para fortalecer el poder de negociación ante el mundo;

-Adecuación de leyes bancarias y financieras;

-Política social orientada a reducir la pobreza, mediante un alza en el poder adquisitivo, un aumento de la productividad agropecuaria de subsistencia, mejorar y capacitar recurso humano;

-Se propone el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), destinado a financiar programas de afectados por confrontación armada;

-Se impulsa la constitución del Fondo de Emergencia de Solidaridad Social (FESS);

-Se impulsa el Programa Nacional de apoyo a la microempresa aspirando la atención de 150 mil microempresarios;

-Dentro del esquema de Política Económica y Social de este período se incluye el Plan de Acción Social, cuya estrategia general plantea la reducción de la pobreza en el país, mejorar el bienestar social de todos los guatemaltecos. Dentro de las acciones principales se contempló la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias de productos de consumo

básico; revisar las tablas de salario mínimo; ampliar y promover programas de alimentación, trabajo construcción e infraestructura económica social; así como también mejorar la eficiencia de los programas de nutrición escolar; fortalecer e implementar programas de salubridad y saneamiento ambiental en áreas urbanas y marginales y reorientar los programas materno infantil;

-Esta estrategia fue reorientada a partir del cambio político de 1993, cuando a la Administración de Jorge Serrano Elías sucede, la Administración del Presidente Ramiro de León Carpio.

A la anterior referencia de esfuerzos técnicos e intenciones documentales, se antepone una realidad de acción que no ha finalizado favoreciendo a quien realmente lo necesitan. Los Cuadros que siguen, incluyen a los Programas Sectoriales que en el transcurso de 17 años se han administrado en calidad de Prioritarios. Para efectos de comparación, se anotan las cifras totales del período.

CUADRO 12
REPUBLICA DE GUATEMALA
PRESUPUESTO GLOBAL DE EGRESOS
INVERSION DEL GOBIERNO CENTRAL,
POR BLOQUES DE PROGRAMAS
PRIORITARIOS DE INVERSION
PERIODO 1975-1991
-millones de Q.-

| Concepto | Modificado | Realizado | Porciento Realizado | Porciento participación en relación a: | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Total Asignado | Inversión total |
| TOTALES GENERALES | 34 424.3 | 30 630.5 | 89 | 100 | |
| TOTAL INVERSION | 9 506.6 | 6 634.3 | 70 | 22 | 100 |
| INVERSION EN 10 PROGRAMAS PRIORITARIOS | 6 822.5 | 4 987.4 | 73 | 16 | 75.2 |
| INVERSION EN 15 PROGRAMAS 2a.PRIORIDAD | 1 834.3 | 1 139.3 | 62 | 4 | 17.2 |
| INVERSION EN OTROS PROGRAMAS | 849.8 | 507.7 | 60 | 2 | 7.1 |

FUENTE: Elaboración propia con base a Resumen Ejecutivo, PROGRAMACION Y EJECUCION PRESUPUESTARIA GOBIERNO CENTRAL AGIP 1993

La primera columna del porciento de participación relaciona la asignación ejecutada con el monto total del presupuesto realizado en el período, se incluye únicamente para ilustrar la magnitud en que aún en condiciones prioritarias, su cuantía no es relevante.

El criterio de Programa Prioritario en Inversión del Gobierno Central, se asume con base a las acciones que en realidad se han tomado. Advirtiendo con claridad que una cosa es lo que se escribe en Planes de Gobierno, en los cuales se refieren las buenas intenciones, y otra la que se registra en los documentos consultados.

En el cuadro anterior, se separan en tres bloques, 77 Programas Sectoriales de Inversión ejecutados por el Gobierno Central durante el período 1975-1991, agrupando en el primer bloque a 10 programas, de acuerdo al monto de las

asignaciones ejecutadas y que comparadas con el monto total de la inversión, administraron al menos una asignación mayor al 0.5%, de las mismas. Esta separación es con fines didácticos y para facilitar la comprensión de lo que el Gobierno ha realizado.

Podemos observar que de la totalidad de recursos asignados para los diferentes Programas Sectoriales de Inversión, para este bloque de 10, se asignaron Q. 6 822.5 millones de los cuales se ejecutó el 73%, correspondiente a Q. 4 987.4 millones. Si se compara este último monto con los Q. 6 634.3 millones que se ejecutaron en todos los programas, podemos anotar que en este bloque se ejecutó el 75.2%, lo que confirma con hechos su calidad de prioritarios.

En un segundo bloque, se incorporan a 15 Programas Sectoriales cuyas asignaciones tienen algún significado para fortalecer sus servicios, sin impactar sustantivamente. Haciendo similares relaciones que en el bloque anterior, en éste se ejecutó el 17.2% de la cifra total de inversión.

Las cifras incorporadas en la "Inversión en otros Programas", incluyen al resto de Programas Sectoriales, que por su monto ejecutado, no resuelve en mayor cuantía las necesidades de la población demandante, no obstante ser Programas importantes, que incluyen conceptos de atención masiva; teniendo como ejemplo a la Educación Inicial, Extraescolar, Servicios Técnicos de Salud, Epidermiología, Promoción de Salud Materno Infantil y Recreación, aquí se ejecutó el restante 7.6%.

Para ilustración desglosada de los Programas ejecutados e interpretados como prioritarios, obsérvense los siguientes cuadros.

CUADRO 13
REPUBLICA DE GUATEMALA
INVERSION DEL GOBIERNO CENTRAL EN
PROGRAMAS SECTORIALES
PRIORITARIOS, PERIODO
1975-1991
-millones de Q.-

| Programa Sectorial | Modificado | Realizado | Porciento Realizado | Porciento Participación |
|---|---|---|---|---|
| Plantas Generadoras de Electricidad | 1 419.9 | 1 113.2 | 78 | 3.63 |
| Transporte por Carretera | 1 458.1 | 1 020.3 | 70 | 3.33 |
| Dir. y Serv.Técnicos Sector Financiero | 1 058.1 | 925.6 | 87 | 3.02 |
| Defensa Nacional | 399.0 | 398.4 | 100 | 1.30 |
| Atención Médica | 619.1 | 331.5 | 54 | 1.08 |
| Transp. Marítimo Lacustre y Fluvial | 397.2 | 310.0 | 78 | 1.01 |
| Vivienda | 493.1 | 269.7 | 55 | 0.88 |
| Saneamiento Ambiental | 455.0 | 240.7 | 53 | 0.79 |
| Subest. Líneas y Redes Eléctricas | 302.2 | 195.4 | 65 | 0.64 |
| Dir. y Serv. Técnicos Sector Energía | 220.8 | 182.6 | 83 | 0.60 |

FUENTE: Elaboración propia con base a Resumen Ejecutivo, PROGRAMACION Y EJECUCION PRESUPUESTARIA GOBIERNO CENTRAL, AGIP 1993

CUADRO 14
REPUBLICA DE GUATEMALA
INVERSION DEL GOBIERNO CENTRAL EN
PROGRAMAS SECTORIALES
PRIORITARIOS, PERIODO
1975-1991
-millones de Q.-

| Programa Sectorial | Modificado | Realizado | Porciento Realizado | Porciento Participación |
|---|---|---|---|---|
| Educación Primaria | 286.8 | 144.7 | 50 | 0.47 |
| Crédito Agrícola | 195.0 | 121.1 | 62 | 0.40 |
| Comercialización Agric. | 106.8 | 104.3 | 98 | 0.34 |
| Dir. y Serv. Técnicos Sector Educación | 254.8 | 89.4 | 35 | 0.29 |
| Transporte Aéreo | 109.1 | 84.5 | 77 | 0.28 |
| Direc. Sup. Gobierno | 125.0 | 73.9 | 59 | 0.24 |
| Reestruct. Agraria | 80.5 | 69.9 | 87 | 0.23 |
| Cultura y Bellas Artes | 69.4 | 63.3 | 91 | 0.21 |
| Desarrollo Tecnológico | 116.4 | 63.1 | 54 | 0.21 |
| Rec. Nat. Renovables | 78.3 | 62.0 | 79 | 0.20 |
| Servicios Generales | 99.9 | 59.6 | 60 | 0.19 |
| Sanidad Animal y Veget. | 69.7 | 57.8 | 83 | 0.19 |
| Urbanización | 97.8 | 53.4 | 55 | 0.18 |
| Deportes | 67.0 | 49.2 | 74 | 0.16 |
| Educación Media | 77.8 | 43.1 | 55 | 0.14 |
| OTROS PROGRAMAS | 849.8 | 507.7 | 60 | 1.66 |

FUENTE: Ibidem

El inicio y final de este bloque incorporan acciones del Sector Educación Ciencia y Cultura, el cual indiscutiblemente tiene alta prioridad en el discurso o en los planes, pero la ejecución presupuestaria muestra otra situación

Al hacer un recorrido de lo enunciado en este capítulo, podemos apreciar que las Políticas y Prioridades definidas en los diferentes períodos gubernamentales no han tenido una auténtica respuesta a las necesidades básicas de la población, a lo cual puede sumarse la evolución de diversas variables sociales y económicas que sin el equilibrio deseado, han llevado al país a condiciones de crisis, la cual puede resumirse en la siguiente información

CUADRO 15
REPUBLICA DE GUATEMALA
HOGARES EN POBREZA, AÑOS INDICADOS
-en miles-

| CATEGORIA | AÑO 1980-81 | | AÑO 1986-87 | | AÑO 1989 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | NUMERO | % | NUMERO | % | NUMERO |
| POBREZA EXTREMA | 31.6 | 421.8 | 51.9 | 789.4 | 54.0 | 869.9 |
| POBREZA NO EXTREMA | 31.8 | 424.5 | 16.0 | 243.4 | 21.5 | 346.4 |
| **TOTAL POBREZA** | **63.4** | **846.3** | **67.9** | **1032.8** | **75.5** | **1216.3** |
| NO POBREZ | 36.6 | 488.6 | 32.1 | 488.2 | 24.5 | 394.7 |

FUENTE: Dimensión, Entorno y Consecuencias de la Pobreza, SEGEPLAN-PNUD 1993

Este cuadro refleja una realidad, que aunque no está actualizada, permite a los niveles ejecutivos el diseño de estrategias para proyectar soluciones que estén sostenidas con acción política, y no solamente con intención política.

El 75.5 por ciento de familias en condición de pobreza, comprenden a 1 216 300 hogares, de los cuales, según el estudio consultado, 382 300 hogares son del área urbana y 834 000 hogares pertenecen al área rural, este es un parámetro de salida que tiene que considerarse, para que los esfuerzos gubernamentales tengan sentido. A estas alturas

podemos preguntar sobre la capacidad que tenga el Sector Público y la calidad de respuesta que se espera de la población con poder económico, para que en accionar coordinado se alivie el dolor de los que no tienen que comer.

# CAPITULO IV

## INFRAESTRUCTURA TECNICA PARA DESARROLLODE LA INVERSION

La relación teórico-práctica de la secuencia de la investigación nos permite reconocer que en diferentes instancias de la Administración Pública se han establecido algunos instrumentos y mecanismos para apoyar el proceso de desarrollo de la inversión pública, citándose brevemente las características de lo que se realiza en el ambiente de la preinversión, en el momento de la ejecución y el control que se ejerce.

### 4.1. Procedimientos para preinversión

Acciones recientes reflejan la intención de una concepción y proyección correcta de lo que debería hacerse para ejecutar los proyectos de inversión pública, se han incorporado programas que buscan incrementar el volumen de las inversiones públicas, aumentar la productividad de las inversiones públicas y mejorar la calidad del gasto.

Ilustra bien la intención, La Programación de Inversiones Públicas, cuyas acciones han sido resumidas en la necesidad de definir prioridades a nivel sectorial y regional y a partir de esa instancia, definir criterios que

permitan priorizar programas y proyectos.

Un propósito importante es el de mejorar la misma planificación, preparación y ejecución de proyectos y mejorar la capacidad de absorción de recursos externos. Vale mencionar los esfuerzos por superar lo relacionado con la mejora de la programación financiera de mediano plazo, incorporando con mucha validez el concepto de investigar lo relacionado a los costos recurrentes generados después de finalizar un proyecto.

Reconociendo la importancia del proceso de asignación de recursos, como acción clave para la ejecución de la inversión, se ha planteado por parte de la Secretaria General de Planificación Económica, en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas, el debido afinamiento de la Planificación del Desarrollo, incluido un Inventario Nacional de Proyectos, un procedimiento de priorización, la programación financiera de mediano plazo, la negociación de cooperación internacional, módulos fundamentales para un proceso técnico, cerrado por una última acción final relacionada con toda la información requerida para el control y ejecución de todo el programa de inversiones públicas.

Resume con claridad estos esfuerzos, lo que SEGEPLAN, Ministerio de Finanzas Públicas y Entidades Ejecutoras realizan para establecer el Inventario Nacional de Proyectos, la Priorización de Proyectos, la Programación Financiera y el Sistema Nacional de Información y Seguimiento de Proyectos.

La estructura del Inventario Nacional de Proyectos, está alimentada por módulos que integran a los Proyectos en su fase de preinversión, los Proyectos preparados con apoyo y cooperación externa, los Proyectos en ejecución financiados con recursos nacionales, los Proyectos ejecutados con recursos externos y los Proyectos de

cooperación técnica en ejecución.

Un nivel técnico importante se está alcanzando con el instrumento de programación y priorización de los proyectos, cuyos pre-requisitos y proceso incluyen datos del inventario nacional, el desarrollo y cumplimiento de una metodología de priorización ponderable y la aplicación de criterios que se deducen de la política económica y social aplicada en el País.

En cuanto al proceso, se fundamenta en el inicio en una priorización de tipo sectorial, atendiendo demandas de tipo social, demandas básicas para el desarrollo y las de orden productivo. Se continúa con acuerdos de tipo institucional para lograr compatibilización de jerarquías institucionales, sectoriales y regionales.

Respecto a la Programación Financiera, la coordinación interinstitucional propone tomar en cuenta los futuros gastos de funcionamiento y mantenimiento de los proyectos que se terminan, instancia que desafortunadamente no se ha afinado, disminuyendo la capacidad de ejecución y vida de la infraestructura. El propósito conlleva el fortalecimiento interinstitucional que permita hacer énfasis en el desarrollo y crecimiento económico. Se expresa con claridad, que la inversión en proyectos públicas no puede ignorar el impacto financiero y presupuestario en el mediano plazo, en caso contrario se limita el beneficio de la misma inversión.

Es importante mencionar el desarrollo que han tenido los conceptos de tipo global, de tipo sectorial y de tipo regional para lograr la optimización de los recursos asignados para la inversión, se han madurado de tal manera que permiten una secuencia que finaliza en acciones reales que pueden permitir la superación de los vacíos generados por falta de adecuada correspondencia entre instancias técnicas e instancias políticas.

La secuencia de Planificación Sectorial y Planificación Global finaliza con la coincidencia de recursos disponibles con los planes de inversión, lo cual está antecedido por interesantes etapas, entre ellas:

PLANIFICACION SECTORIAL

1. Definición de lineamientos políticos y criterios de inversión
2. Definición de criterios para priorizar proyectos de los diferentes sectores
3. Análisis de la situación de cada subsector y sector
4. Definición y pronóstico de los datos iniciales
5. Pronóstico de las necesidades globales, análisis de demanda
6. Determinación de necesidades prioritarias
7. Fijación de normas para cobertura de necesidades
8. Determinación del estado-meta de la infraestructura
9. Estimación de necesidades de inversión (recursos financieros), comparando el estado actual con el estado-meta.

PLANIFICACION GLOBAL

1. Formulación de lineamientos de política económica y social
2. Conocimiento de escenarios macroeconómicos
3. Conocimiento de escenarios macrosociales
4. Conocimiento de escenarios productivos
5. Pronóstico global del desarrollo socio-económico
6. identificación de recursos disponibles en período de planificación, incluyendo gestión financiera,

capacidad de planificación, capacidad de ejecución, etc.

7. Coincidiendo con prioridades y pronóstico sectorial, fijación de referencias financieras a nivel sectorial
8. Enfoques para adición de la demanda de recursos al sistema global.

El desarrollo paralelo de estas secuencias permite llegar a la fijación del plan de inversión, permitiendo alternativas para búsqueda de recursos adicionales o reducción de metas de la inversión, previo reciclaje de los criterios enunciados.

Complementan en forma operativa otros insumos básicos, que integran a los lineamientos de políticas globales, sectoriales, el inventario nacional de proyectos, el banco de datos para la programación financiera, el programa de inversiones públicas, acuerdos de grupos técnicos interinstitucionales (Ministerio de Finanzas Públicas-SEGEPLAN), seminarios para información de planes y procedimientos, grupos de trabajo sectorial para elaboración y conocimiento de estrategias sectoriales, análisis de proyectos por sector, así como coordinación de estrategia y proyectos, discusión de documentos preliminares, compatibilización de programas de inversión sectorial con el marco macroeconómico y retroalimentación de propuestas sectoriales, aprobación del programa de inversión por Gabinete de Ministros, acciones de grupo consultivo, compatibilización de planes operativos, mejoramiento de instrumentos para la programación y seguimiento de la inversión pública.

Un detalle adicional del Inventario Nacional de Proyectos, permite un mejor panorama del esfuerzo técnico para fortalecer acciones del Sector Público.

Para apoyar la optimización de los recursos, se ha desarrollado un sistema informativo que permite a las instituciones del sector público conocer todas las acciones de inversión, se han elaborado boletas y una logística para coordinación sectorial, uniformando criterios dentro del sector público, se ha preparado una base de datos computarizado en donde su proceso genera información de gran utilidad para el proceso de toma de decisiones.

Los objetivos del Inventario Nacional de Proyectos, pueden relevarse porque permite iniciar un proceso de programación de inversiones públicas, sirve para priorizar en forma consistente los proyectos de inversión y de cooperación técnica, según lineamientos de política económica y social, mantiene actualizada la cartera de proyectos, aumenta la capacidad de absorción de la ayuda externa, mejora cualitativa y cuantitativamente la negociación de la cooperación internacional en función de los objetivos de desarrollo del país, facilita la coordinación en materia de proyectos, su cobertura abarca a todo el sector público.

La información generada en el sistema, permite apreciar datos clasificados como vemos en los cuadros siguientes.

CUADRO 16
REPUBLICA DE GUATEMALA
INVENTARIO NACIONAL DE PROYECTOS AÑO 1993
-millones de Q.-

| TIPO DE PROYECTO | NUMERO | MONTO |
|---|---|---|
| T O T A L | 492 | 37,300.0 |
| INVERSION (Fase de preinversión | 291 | 36,300.0 |
| -factibilidad | 90 | 12,000.0 |
| -prefactibilidad | 76 | 13,700.0 |
| -perfil | 89 | 10,100.0 |
| -idea | 36 | 500.0 |
| COOPERACION TECNICA (Fase preparación) | 201 | 1,000.0 |
| -Documento de proyecto | 77 | 500.0 |
| -perfil | 91 | 500.0 |
| -idea | 33 | |

FUENTE: Síntesis de Programación de Inversiones Públicas, SEGEPLAN, JULIO/93

CUADRO 17
REPUBLICA DE GUATEMALA
FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE INVERSION
-millones de Q.-

| TIPO DE PROYECTO | NUMERO | MONTO |
|---|---|---|
| T O T A L | 355 | 8,800.0 |
| INVERSION EN EJECUCION | 286 | 7,000.0 |
| -Con recursos externos | 40 | 4,800.0 |
| -con recursos nacionales | 226 | 2,200.0 |
| COOPERACION TECNICA EN EJECUCION | 89 | 1,800.0 |

FUENTE: Síntesis de Programación de Inversiones Públicas, SEGEPLAN, JULIO/93

CUADRO 18
REPUBLICA DE GUATEMALA
INVENTARIO DE PROYECTOS POR SECTORES

| | | INVERSION | | COOPERACION TECNICA | |
|---|---|---|---|---|---|
| SECTOR | PREIN-VERSION | EJECUCION RECURSOS NACIONALES | EJECUCION RECURSOS EXTERNOS | PREPARACION | EJECUCION. |
| ADMON Y S. GRALS | 5 | 14 | 1 | 35 | 13 |
| DEFENSA Y SEG. | 1 | 3 | - | 1 | - |
| FINANCIERO | 5 | 7 | - | 10 | 7 |
| VIV. Y DES.URBANO | 24 | 16 | 3 | 10 | 1 |
| MINERIA E HIDROC. | 7 | 1 | - | 6 | - |
| AGRICOLA | 75 | 18 | 3 | 29 | 19 |
| INDUSTRIA Y COM. | 2 | 11 | - | 5 | 4 |
| TURISMO | 2 | 3 | - | 4 | - |
| TRANSPORTE | 30 | 34 | 3 | 5 | 3 |
| COMUNICACIONES | 7 | 8 | 4 | 2 | - |
| ENERGIA | 34 | 19 | 3 | 19 | 6 |
| SALUD Y ASIST.SOC | 45 | 25 | 7 | 22 | 14 |
| TRABAJO Y PREV. | 1 | 6 | - | 6 | 2 |
| EDUCACION C Y C. | 35 | 61 | 2 | 41 | 11 |
| MULTISECTORIAL | 18 | - | 4 | 6 | 9 |
| TOTAL PROYECTOS | 291 | 226 | 40 | 201 | 89 |

FUENTE: Síntesis de Programación de Inversiones Públicas, SEGEPLAN, JULIO/93

Además de esta información, el sistema genera datos de tipo regional, por proyecto, por etapa, por institución, por fuente de financiamiento y permite el seguimiento tabulado del avance de los proyectos.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Pudo conocerse que las distintas Instituciones del Sector Público tienen limitado desarrollo de cuadros técnicos que permitan el desarrollo de una secuencia metodológica previa a la programación de los proyectos de inversión, generalmente se cumple esta fase, cuando se trata de proyectos que incorporan financiamiento externo, como condición previa de los Organismos que proporcionan el financiamiento.

4.2. Mecanismos de la inversión real

Cuando se ha decidido la ejecución de un proyecto, se aplica el rigor legal que permite dar cumplimiento a normas establecidas en la Legislación vigente, se desarrolla largo proceso de conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado, garantizando así el uso óptimo y legal de los recursos que se han asignado.

Puede decirse que en esta fase, no hay mayor complicación, ya que existen Unidades Ejecutoras especializadas en diferentes sectores, que permiten la ejecución de las obras y proyectos. En este nivel puede advertirse que la falta de cumplimiento de fases de investigación previas a la realización de la inversión, han finalizado en la duplicación o triplicación de los costos de inversión, omitiendo gravemente lo relacionado con los costos de operación y mantenimiento.

Unidades Sectoriales plantean la falta de coordinación que existe entre los Organismos planificadores y los responsables de determinada función, pues constantemente se discute la falta de equipamiento, falta de personal e insumos necesarios para operar en condiciones normales.

4.3. Instrumentos para control

Las acciones para supervisión y evaluación de la ejecución de programas y proyectos del Sector Público se han

desarrollado en función del interés político que prive en determinada administración y no como una función institucionalmente bien definida. Por Institución ha correspondido al Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, el desarrollo de esta función, sin embargo se pudo conocer que la misma ha sido compartida, por decisiones políticas con algunos mecanismos creados a nivel de la Presidencia de la República y de la Contraloría General de Cuentas. Estas instancias, en su momento representaron duplicidad de funciones. Finalmente se ha dejado un grave vacío dentro de la propia administración, al grado de que en los últimos años, no se han elaborado informes técnicos que permitan conocer en forma organizada lo que ocurre en los distintos proyectos de inversión del Gobierno Central.

La circunstancia actual permite subrayar que es necesario retomar el camino técnico y generar el mecanismo adecuado para garantizar el uso de los recursos asignados para inversión. Precisa incorporar conceptos y criterios que dinamicen las posibilidades del desarrollo económico y social, sin olvidar el rol interinstitucional que ya se ha establecido. La Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN- debe coordinar de manera permanente el proceso de preparación y evaluación de planes, programas y proyectos de los distintos sectores de la economía, proporcionando los esquemas técnicos necesarios, elaborar conjuntamente con Unidades Técnicas del Ministerio de Finanzas Públicas, los sistemas y métodos mas adecuados para lograr la efectividad de la planificación económica y social; colaborar en la coordinación y armonización de los programas y proyectos institucionales que deben incluirse en los presupuestos anuales en función de los objetivos y metas del Plan Nacional.

En cuanto a recursos para desarrollar el sistema de

evaluación en el Gobierno Central, se considera necesario mencionar la marginalidad conque se trata el tema, pocos recursos, poca importancia, falta de coordinación y lo que es peor, en reorganización Institucional del Ministerio de Finanzas realizada en 1992, se creó un nuevo mecanismo para efectuar la evaluación de programas y proyectos, y a la fecha de concluir esta investigación, los resultados son mucho más limitados.

# CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 5.1.CONCLUSIONES:

5.1.1. La metodología para evaluar, medir o examinar proyectos de inversión, es una herramienta útil que permite comparar ventajas, desventajas, costos y beneficios de un proyecto, pero su aplicación como tal, no está debidamente instrumentada en el Sector Público de Guatemala.

5.1.2. El fundamento científico de la metodología para efectuar la Evaluación Social y Económica de Proyectos, está en el hecho económico del uso racional de recursos para crear nuevos bienes o servicios y el pago a los factores de producción en forma equilibrada. No hacerlo de esa manera representa riesgos de elevado costo y mal aprovechamiento de los recursos con que se cuenta.

5.1.3. Cuando se programa una inversión de capital, se aplican criterios para obtener la mayor plusvalía y alcanzar la máxima ganancia, invertir hasta el punto en donde los rendimientos previstos

disminuyen e invertir si los beneficios son mayores que los costos . Todos estos conceptos relacionan con diferente punto de vista teórico, los mismos factores de la producción, para justificar una decisión.

5.1.4. En el Sistema Capitalista, la decisión de invertir está basada en obtener la máxima ganancia, no importa el grado de justicia que conlleve la forma en que se remuneran los factores que contribuyen en su creación.

5.1.5. Internacionalmente se ha tomado conciencia de que el desequilibrio en la remuneración de los factores de producción, es la razón fundamental de que hoy enfrentemos una estructura social en donde hay millones de seres humanos en condiciones de pobreza e indigencia.

5.1.6. Para el caso de Guatemala, como en la mayoría de países latinoamericanos se requiere de una estructura estatal técnicamente fuerte que aplique a todo nivel los criterios de la metodología para evaluar social y económicamente la inversión pública y con ello aliviar el desbordado problema generado por la pobreza.

5.1.7. Las intenciones de muchos gobiernos para aliviar la crisis de los sectores menos favorecidos, sin utilizar criterios técnicos respecto a la evaluación social y económica de proyectos han quedado evidenciadas ante la realidad de sus acciones. Los planes de gobierno expresan una cosa y los hechos demuestran otra. En el período

referido en este trabajo se observa con claridad cuales son las decisiones que prevalecen en la realización de los programas del Gobierno Central de Guatemala. Generalmente se ha omitido el uso de una metodología que garantice el uso racional de los recursos de nuestro País.

5.1.8. Si a nivel del País se desea una realidad diferente, tiene que trabajarse técnicamente y que todas los sectores acepten las prioridades que permitan atender la solución de las necesidades fundamentales de la población.

5.1.9. La desigualdad social es una realidad que muestra estómagos vacíos, ignorancia, insalubridad, cuya suma es una sociedad hambrienta, analfabeta, enferma, y no obstante tiene una gran conciencia respecto a que la solución no puede ser confiada únicamente al sector que no conoce su drama, la va a encontrar en unidad y solidaridad con los de su propia clase, esto significa para el País, extremos críticos en los cuales también puede lograrse la reivindicación humana.

5.1.10. La crisis que se observa en la inversión, al no atenderse los problemas prioritarios, no es consecuencia de un concepto teórico, es el resultado del ejercicio de principios injustos en la administración del proceso productivo, con prácticas inhumanas que afectan a muchos millones de personas.

## 5.2. RECOMENDACIONES:

5.2.1. Los mecanismos legales que definen la obligatoriedad del uso de metodología que permita la Evaluación Social y Económica de proyectos, deben aplicarse con rigor y no asignar recursos a ninguna Institución del Sector Público, sin el debido cumplimiento de este requisito.

5.2.2. El profesional de las Ciencias Económicas, debe afianzar su conocimiento teórico para argumentar en forma consistente lo relacionado al pago justo de los factores de producción, la búsqueda del óptimo económico, no excluye la responsabilidad de fundamentar sustantivamente la necesidad que tiene el País de responder a las exigencias mundiales que requieren una distribución más justa de la riqueza creada por el hombre.

5.2.3. El Profesional de las Ciencias Económicas y Técnicos que estén involucrados en el proceso de toma de decisiones en la inversión pública, deben reconocer el manejo exacto de las diferentes categorías de las Ciencias Económicas y sustentar con responsabilidad los fundamentos teóricos que rigen en la creación de infraestructura.

5.2.4. Planificar y desarrollar una estrategia nacional que involucre a todos los sectores responsables de la crisis, e incluir acuerdos que permitan una justa retribución a los diferentes factores de producción. El cumplimiento intersectorial de todos los compromisos, tiene que ser una obligación de todos los guatemaltecos.

5.2.5. Guatemala debe generar cuadros técnicos y

profesionales comprometidos con la realidad nacional para participar dinámicamente en todo el proceso de creación de la infraestructura que viabilice justicia social y económica para toda la población guatemalteca.

5.2.6. El Congreso de la República debe estructurar un marco legal dinámico que permita un régimen sancionatorio aplicable sin discriminación a aquellos que obstaculicen el desarrollo de la estrategia nacional. El marco legal debe discutirse y aceptarse previamente por todos los sectores responsables de la actual crisis.

5.2.7. Los planes y programas del Sector Público que tengan que ver con el compromiso de aliviar la crisis de los sectores menos favorecidos, tienen que ser objeto de una estricta evaluación sectorial, aplicando la metodología de evaluación social y económica de proyectos para poder registrar y documentar las metas que se alcancen anualmente.

5.2.8. Que los representantes de los Sectores involucrados en lograr la democracia económica y la democracia política, demuestren documentalmente su voluntad y mantengan unidad en el desarrollo conceptual y en el desarrollo de las prioridades del plan de acción que se defina. Esto permitirá una instancia comprometida para la elaboración de planes y ejecución de programas gubernamentales.

5.2.9. Todos los indicadores que identifican el cuadro de pobreza deben ser conocidos a profundidad por los

sectores que se involucren en la solución, con el objeto de generar una conciencia diferente, no una conciencia de clase sino una conciencia nacionalista que busque el compromiso para lograr la solución que beneficie a todos los guatemaltecos y evitar riesgos de una mayor confrontación social

5.2.10. Organización y gestión de un sistema productivo más humano, debe ser una meta nacional, para que los principios que lo normen sean congruentes con la necesidad de darle solución a los problemas que muestra ese cuerpo social enfermo; las soluciones al clamor de justicia social tienen que ser profundas y duraderas.

5.2.11. En forma analítica, puede recomendarse una nueva organización institucional que haga funcionar los siguientes conceptos:

a. Un sistema técnico para aplicar obligatoriamente el método de Evaluación Social y Económica de Proyectos.

b. Establecer claramente cuales son las prioridades sectoriales en cada una de las Regiones del País y definir los criterios para atender esas prioridades en los diferentes programas y proyectos planteados a nivel institucional.

c.Mejorar el sistema de planificación, preparación y ejecución de programas y proyectos del Sector Público, dándole facilidades administrativas a los sectores definidos como prioritarios e identificados con el gasto social.

d.Institucionalizar y difundir el funcionamiento del sistema de control y seguimiento del programa de inversiones públicas, para que todas las instituciones

sepan cuales son los requerimientos y finiquito que se han establecido para el debido alcance de las metas.

e.Las Instituciones del Sector Público deben estar comprometidas con la programación anual de los gastos que generan las inversiones nuevas.

f.Finalmente, darle plena vigencia a las Leyes y Reglamentos que impulsan la Descentralización y Regionalización de la Administración Pública, capacitando a personal calificado para que utilice la metodología de Evaluación Social y Económica de Proyectos. Importa mucho pasar del discurso político a la acción institucional reconocida por la población que se beneficie.

# BIBLIOGRAFIA


Arthur Seldon, F.G. Pennance Diccionarios de Economía, Oikos-tau, s.a. ediciones Barcelona 1975.

Carlos Marx. El Capital, 2a. Edición Madrid, Ediciones E.D.A.F.

Dudley Dillard, La Teoría Económica de John Maynard Keynes, Ed. Aguilar 1980

Dimensión, Entorno y Consecuencias de la Pobreza, SEGEPLAN-PNUD 1993.

Ernesto R. Fontaine, Evaluación Social de Proyectos, Ediciones Universidad Católica de Chile, séptima edición, 1991.

Guía para la presentación de Proyectos, Editorial Universitaria S.A. Santiago de Chile, Siglo veintiuno Editores s.a. México, 1977.

J.M. Keynes, Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero, 7a. Edición México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1965.

J. Price Guittinger, Análisis Económico de Proyectos Agrícolas, Ed. Tecnos Madrid 1992

Liquidaciones finales del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado (1971/1991)

Lecturas Seleccionadas curso de Evaluación Social de Proyectos y Programación de Inversiones

- El Ciclo de Proyectos, Baum, W.C.
- Significado del Tipo de Descuento, Baumol, J.J.
- Los Fundamentos Teóricos de los Cálculos Beneficio-Costo
- Los Precios Sombra en la Evaluación de Proyectos de Inversión, Guadagni,A.
- Diferencias entre Valores de Mercado y Sociales, Harberger, A.C.

Memorias de Labores del Banco de Guatemala 1975-1991

Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado (1971/1991)

P. Nikitin, Economía Política, Editores Mexicanos Unidos S.A. 1977

Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, Economía, 13a. Edición, Ed. Mcgraw-Hill, México 1990

Reportes periodísticos años 1990-1993 conforme referencias en Notas de pie de página

Resumen cuadros de ejecución presupuestaria de egresos, junio/1993, Asociación Guatemalteca de Investigadores de Presupuesto, AGIP.

Resumen cuadros de ejecucion presupuestaria de egresos, clasificación sectorial, junio/1993, Asociación Guatemalteca de Investigadores de Presupuesto, AGIP.

Síntesis de Programación de Inversiones Públicas, SEGEPLAN, JULIO/93

Spiridonova, Atlas y otros. Curso Superior de Economía Política, 1a. Edición México, Editorial Grijalbo 1965.

Stonier/Hague, Manual de Teoría Económica, 5a. Edición Madrid, Ed. Aguilar 1981.

ANEXO 1

# REPÚBLICA DE GUATEMALA
## EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL POR TIPO DE PROGRAMA
## FUNCIONAMIENTO, INVERSIÓN Y DEUDA PÚBLICA
## PERÍODO 1971-1991
## (EN QUETZALES)

| MINISTERIO U ORGANISMO | ACUMULADO PERIODO AÑOS 1971-1991 INICIAL | MODIFICADO | REALIZADO | % REALIZADO | % PARTICIP |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTALES | 33,036,922,968 | 35,639,357,328 | 31,741,942,491 | 89.1 | 100.0 |
| FUNCIONAMIENTO | 17,127,219,362 | 19,105,321,951 | 18,404,526,405 | 96.3 | 58.0 |
| INVERSION | 9,627,977,575 | 9,993,754,470 | 7,019,421,243 | 70.3 | 22.1 |
| DEUDA | 6,281,726,053 | 6,540,280,907 | 6,317,994,846 | 96.6 | 19.9 |
| 01 ORGANISMO LEGISLATIVO | 101,994,403 | 152,179,146 | 141,747,500 | 93.1 | 0.4 |
| FUNCIONAMIENTO | 101,934,403 | 145,909,146 | 141,537,500 | 97.0 | 0.4 |
| INVERSION | 60,000 | 6,270,000 | 210,000 | 3.3 | 0.0 |
| 02 ORGANISMO JUDICIAL | 103,364,236 | 108,845,741 | 107,121,844 | 98.4 | 0.3 |
| FUNCIONAMIENTO | 102,532,331 | 105,779,244 | 104,056,039 | 98.4 | 0.3 |
| INVERSION | 831,905 | 3,066,585 | 3,065,805 | 100.0 | 0.0 |
| 03 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA | 1,828,761,809 | 2,751,053,329 | 1,515,577,798 | 86.6 | 4.8 |
| FUNCIONAMIENTO | 652,771,785 | 1,155,369,613 | 1,094,730,879 | 94.8 | 3.4 |
| INVERSION | 375,986,024 | 595,683,716 | 420,846,919 | 70.6 | 1.3 |
| 04 RELACIONES EXTERIORES | 344,864,406 | 369,803,883 | 351,746,212 | 95.1 | 1.1 |
| FUNCIONAMIENTO | 340,496,805 | 364,037,837 | 346,204,542 | 95.1 | 1.1 |
| INVERSION | 4,367,601 | 5,766,046 | 5,541,670 | 96.1 | 0.0 |
| 05 GOBERNACION | 1,068,394,381 | 1,140,805,386 | 1,089,568,183 | 95.5 | 3.4 |
| FUNCIONAMIENTO | 1,066,590,881 | 1,127,906,189 | 1,078,405,443 | 95.6 | 3.4 |
| INVERSION | 1,803,500 | 12,899,206 | 11,162,740 | 86.5 | 0.0 |
| 06 DEFENSA NACIONAL | 2,926,626,900 | 3,657,156,333 | 3,627,322,510 | 99.2 | 11.4 |
| FUNCIONAMIENTO | 2,553,907,132 | 3,139,536,943 | 3,114,932,449 | 99.2 | 9.8 |
| INVERSION | 372,719,768 | 517,621,390 | 512,390,061 | 99.0 | 1.6 |
| 07 FINANZAS PUBLICAS | 12,235,846,917 | 12,861,586,952 | 12,054,433,971 | 93.7 | 38.0 |
| FUNCIONAMIENTO | 3,957,441,067 | 4,013,315,568 | 3,874,921,279 | 96.6 | 12.2 |
| INVERSION | 1,996,479,807 | 2,310,990,479 | 1,861,517,846 | 80.6 | 5.9 |
| DEUDA PUBLICA | 6,281,926,053 | 6,540,280,907 | 6,317,994,846 | 96.6 | 19.9 |
| 08 EDUCACION | 3,989,793,646 | 4,310,826,831 | 3,988,176,825 | 92.1 | 12.5 |
| FUNCIONAMIENTO | 3,800,683,401 | 3,993,635,621 | 3,883,561,012 | 96.7 | 12.2 |
| INVERSION | 189,104,245 | 317,191,010 | 104,615,813 | 33.0 | 0.3 |
| 09 SALUD PUBLICA Y A.S. | 2,814,828,186 | 2,942,372,381 | 2,532,235,839 | 86.1 | 8.0 |

EJECUCION DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL POR TIPO DE PROGRAMA
FUNCIONAMIENTO INVERSION Y DEUDA PUBLICA PERIODO 1971-1981
(EN QUETZALES)

| MINISTERIO U ORGANISMO | ACUMULADO PERIODO AÑOS 1971-1981 INICIAL | MODIFICADO | REALIZADO | % REALIZADO | % PARTICIP |
|---|---|---|---|---|---|
| FUNCIONAMIENTO | 2,095,817,200 | 2,389,932,765 | 2,279,306,041 | 95.4 | 7.8 |
| INVERSION | 716,950,906 | 552,439,616 | 252,935,798 | 45.8 | 0.8 |
| 10 TRABAJO Y P. S. | 105,379,318 | 108,347,652 | 83,112,144 | 76.8 | 0.3 |
| FUNCIONAMIENTO | 70,792,141 | 73,849,680 | 68,340,629 | 92.5 | 0.2 |
| INVERSION | 34,587,177 | 32,498,092 | 14,771,615 | 45.5 | 0.0 |
| 11 ECONOMIA | 285,928,780 | 308,497,424 | 175,750,120 | 57.0 | 0.6 |
| FUNCIONAMIENTO | 116,182,840 | 122,285,680 | 110,703,752 | 90.5 | 0.3 |
| INVERSION | 150,745,940 | 186,211,744 | 65,046,368 | 34.9 | 0.3 |
| 12 AGRICULTURA G. Y ALIMENTAC. | 1,776,979,574 | 1,854,455,010 | 1,493,844,129 | 84.9 | 4.4 |
| FUNCIONAMIENTO | 815,166,255 | 926,536,361 | 863,197,481 | 93.2 | 2.7 |
| INVERSION | 961,813,319 | 727,918,649 | 540,736,662 | 74.3 | 1.7 |
| 13 COMUNICACIONES T. Y O.P. | 5,887,419,356 | 5,600,742,382 | 4,177,887,992 | 74.6 | 13.3 |
| FUNCIONAMIENTO | 1,104,243,624 | 1,136,961,775 | 1,092,289,033 | 96.1 | 3.4 |
| INVERSION | 4,583,175,731 | 4,463,780,606 | 3,085,598,960 | 69.1 | 9.7 |
| 14 ENERGIA Y MINAS | 190,282,564 | 178,543,224 | 119,981,616 | 67.2 | 0.4 |
| FUNCIONAMIENTO | 38,592,989 | 65,677,781 | 60,789,835 | 92.5 | 0.2 |
| INVERSION | 151,789,595 | 112,865,523 | 59,191,781 | 52.4 | 0.2 |
| 15 ASUNTOS ESPECIFICOS | 5,700,905 | 12,719,646 | 11,418,756 | 89.8 | 0.0 |
| FUNCIONAMIENTO | 5,542,205 | 12,719,646 | 11,418,756 | 89.8 | 0.0 |
| INVERSION | 158,500 | 0 | 0 | | 0.0 |
| 16 CULTURA Y DEPORTES | 179,056,027 | 175,155,602 | 154,526,170 | 88.2 | 0.5 |
| FUNCIONAMIENTO | 106,648,216 | 105,456,318 | 98,649,116 | 86.0 | 0.3 |
| INVERSION | 72,408,811 | 69,701,284 | 63,877,062 | 91.6 | 0.2 |
| 17 DESARROLLO URBANO Y RURAL | 115,921,086 | 155,248,281 | 86,711,565 | 55.8 | 0.3 |
| FUNCIONAMIENTO | 86,115,370 | 77,391,962 | 69,606,241 | 89.9 | 0.2 |
| INVERSION | 29,805,716 | 77,854,239 | 17,105,324 | 22.0 | 0.1 |
| 18 PUBLICO | 27,882,929 | 26,171,362 | 23,715,773 | 90.6 | 0.1 |
| FUNCIONAMIENTO | 27,882,929 | 26,171,362 | 23,715,773 | 90.6 | 0.1 |
| TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL | 12,577,935 | 25,095,999 | 22,527,822 | 89.8 | 0.1 |
| FUNCIONAMIENTO | 12,577,935 | 25,095,999 | 22,527,822 | 89.8 | 0.1 |

EJECUCION DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL POR TIPO DE PROGRAMA
FUNCIONAMIENTO INVERSION Y DEUDA PUBLICA PERIODO 1971-1991
(EN QUETZALES)

| MINISTERIO U ORGANISMO | ACUMULADO PERIODO AÑOS 1971-1991 INICIAL | MODIFICADO | REALIZADO | % REALIZADO | % PARTICIP |
|---|---|---|---|---|---|
| 20 CONTRALORIA GRAL.DE CUENTAS | 77,519,011 | 98,751,395 | 94,555,719 | 95.8 | 0.3 |
| FUNCIONAMIENTO | 74,323,963 | 97,755,031 | 93,748,798 | 95.9 | 0.3 |
| INVERSION | 3,195,048 | 996,364 | 806,921 | 81.0 | 0.0 |

ANEXO 2

# REPÚBLICA DE GUATEMALA
## PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS DEL ESTADO
## RESUMEN POR SECTORES Y TIPO DE PROGRAMA
## AÑOS 1975-1991

| TIPO DE PROGRAMA PRESUPUESTARIO SECTOR | ACUMULADO 1975-1991 MODIFICADO | REALIZADO | % REALIZADO | % PARTICIP. |
|---|---|---|---|---|
| TOTALES: | 34,424,294,809 | 30,630,496,109 | 89 | 100.00 |
| SECTORES DE FUNCIONAMIENTO: | 18,425,562,281 | 17,752,178,802 | 96 | 57.96 |
| 01 ADMINISTRACION Y SERVICIOS GENERALES | 2,261,880,571 | 2,168,694,087 | 96 | 7.08 |
| 02 DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA | 3,518,188,185 | 3,452,835,963 | 98 | 11.27 |
| 03 FINANCIERO | 881,896,700 | 803,546,466 | 91 | 2.62 |
| 04 VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO | 100,478,606 | 92,546,411 | 92 | 0.30 |
| 05 MINERIA E HIDROCARBUROS | 196,546,285 | 192,206,096 | 98 | 0.63 |
| 06 AGRICOLA | 789,459,781 | 739,719,174 | 94 | 2.41 |
| 07 INDUSTRIA Y COMERCIO | 73,175,455 | 69,076,291 | 94 | 0.23 |
| 08 TURISMO | 3,183,205 | 2,425,336 | 76 | 0.01 |
| 09 TRANSPORTE | 967,550,666 | 940,559,839 | 97 | 3.07 |
| 10 COMUNICACIONES | 219,715,335 | 209,629,478 | 95 | 0.68 |
| 11 ENERGIA | 77,850,488 | 74,601,580 | 96 | 0.24 |
| 12 SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL | 2,081,730,020 | 1,971,555,301 | 95 | 6.44 |
| 13 TRABAJO Y PREVISION SOCIAL | 3,332,657,080 | 3,265,965,980 | 98 | 10.66 |
| 14 EDUCACION CIENCIA Y CULTURA | 3,921,249,906 | 3,768,816,800 | 96 | 12.30 |
| SECTORES DE INVERSION: | 15,998,732,529 | 12,878,317,307 | 80 | 42.04 |
| 01 ADMINISTRACION Y SERVICIOS GENERALES | 340,133,630 | 201,157,152 | 59 | 0.66 |
| 02 DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA | 442,962,388 | 437,672,506 | 99 | 1.43 |
| 03 FINANCIERO | 7,585,297,061 | 7,183,853,908 | 95 | 23.45 |
| 04 VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO | 755,106,800 | 386,128,547 | 51 | 1.26 |
| 05 MINERIA E HIDROCARBUROS | 20,504,140 | 11,033,004 | 54 | 0.04 |
| 06 AGRICOLA | 732,343,591 | 536,442,096 | 73 | 1.75 |
| 07 INDUSTRIA Y COMERCIO | 75,054,658 | 61,091,753 | 81 | 0.20 |
| 08 TURISMO | 18,272,773 | 15,475,867 | 85 | 0.05 |
| 09 TRANSPORTE | 2,004,491,515 | 1,454,380,938 | 73 | 4.75 |
| 10 COMUNICACIONES | 26,085,336 | 20,166,466 | 77 | 0.07 |
| 11 ENERGIA | 1,962,333,462 | 1,507,358,682 | 77 | 4.92 |
| 12 SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL | 1,157,495,623 | 598,444,523 | 52 | 1.95 |
| 13 TRABAJO Y PREVISION SOCIAL | 31,547,218 | 28,807,484 | 91 | 0.09 |
| 14 EDUCACION CIENCIA Y CULTURA | 847,104,333 | 436,304,380 | 52 | 1.42 |

RESUMEN POR SECTORES TIPO DE PROGRAMA Y PROGRAMA SECTORIAL
AÑOS 1975-1991

| CONCEPTO | ACUMULADO 1975-1991 MODIFICADO | REALIZADO | % REALIZADO | % PARTICIP. |
|---|---|---|---|---|
| TOTALES: | 34,424,294,809 | 30,630,496,109 | 89 | 100.00 |
| FUNCIONAMIENTO: | 18,425,562,281 | 17,752,178,802 | 96 | 57.96 |
| 01 ADMINISTRACION Y SERV. GENERALES | 2,261,880,571 | 2,188,694,087 | 96 | 7.08 |
| 011 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 604,308,497 | 580,080,551 | 96 | 1.89 |
| 012 LEGISLACION NACIONAL | 137,082,677 | 133,186,792 | 97 | 0.43 |
| 013 ADMINISTRACION DE JUSTICIA | 291,159,730 | 287,166,028 | 99 | 0.94 |
| 014 DIRECCION SUPERIOR DEL GOBIERNO | 789,093,093 | 756,255,028 | 96 | 2.47 |
| 015 RELACIONES EXTERIORES | 134,354,189 | 123,283,515 | 92 | 0.40 |
| 016 PLANIFIC. ECONOMICA Y SOCIAL | 40,256,793 | 37,976,193 | 94 | 0.12 |
| 017 SERVICIOS GEOGRAFICOS | 21,551,878 | 19,588,323 | 91 | 0.06 |
| 018 SERVICIOS GENERALES | 237,586,696 | 224,672,545 | 95 | 0.73 |
| 019 FOMENTO Y DESARROLLO COOPERATIVO | 6,487,018 | 6,485,111 | 100 | 0.02 |
| 02 DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA | 3,518,188,185 | 3,452,835,963 | 98 | 11.27 |
| 021 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 1,286,697,293 | 1,237,045,906 | 96 | 4.04 |
| 022 DEFENSA NACIONAL | 1,755,844,571 | 1,754,140,581 | 100 | 5.73 |
| 023 CONTROL Y SEGURIDAD INTERNA | 495,846,320 | 461,649,476 | 93 | 1.51 |
| 03 FINANCIERO | 881,896,700 | 803,546,466 | 91 | 2.62 |
| 031 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 539,004,380 | 495,460,999 | 92 | 1.62 |
| 032 ADMON. DE RENTAS E INGRESOS PUBLICOS | 219,161,916 | 191,533,065 | 87 | 0.63 |
| 033 ADMINISTRACION FINANCIERA CENTRAL | 59,189,441 | 54,829,749 | 93 | 0.18 |
| 034 AUDITORIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS | 59,539,226 | 56,847,025 | 95 | 0.19 |
| 035 SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS | 901,509 | 775,399 | 86 | 0.00 |
| 036 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA | 4,100,228 | 4,100,228 | 100 | 0.01 |
| 04 VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO | 100,478,606 | 92,546,411 | 92 | 0.30 |
| 041 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 47,634,329 | 43,970,431 | 92 | 0.14 |
| 042 VIVIENDA | 1,884,773 | 1,744,773 | 93 | 0.01 |
| 044 SERVICIOS URBANOS | 31,816,190 | 29,307,951 | 92 | 0.10 |
| 045 OBRAS MUNICIPALES | 19,143,314 | 17,523,256 | 92 | 0.06 |
| 05 MINERIA E HIDROCARBUROS | 196,546,285 | 192,206,096 | 98 | 0.63 |
| 051 DIREC. Y SERV. TECNICO ADMTIVOS | 7,530,509 | 6,528,040 | 87 | 0.02 |
| 052 FOMENTO DE LA MINERIA Y LOS HIDROC. | 189,015,777 | 185,678,057 | 98 | 0.61 |
| 06 AGRICOLA | 789,459,781 | 739,719,174 | 94 | 2.41 |
| 061 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 294,798,676 | 270,021,653 | 92 | 0.88 |
| 062 DESARROLLO TECNOLOGICO | 182,765,819 | 165,551,514 | 91 | 0.54 |
| 063 CREDITO AGRICOLA | 21,275,549 | 21,169,177 | 99 | 0.07 |

RESUMEN POR SECTORES TIPO DE PROGRAMA Y PROGRAMA SECTORIAL
AÑOS 1975-1991

| CONCEPTO | ACUMULADO 1975-1991 MODIFICADO | REALIZADO | % REALIZADO | % PARTICIP. |
|---|---|---|---|---|
| 064 COMERCIALIZACION AGRICOLA | 87,843,739 | 87,014,828 | 100 | 0.22 |
| 065 ORGANIZACION LEGAL | 7,894,361 | 6,705,953 | 85 | 0.02 |
| 066 SERVICIOS DE RIEGO Y DRENAJES | 27,862,507 | 25,572,491 | 94 | 0.06 |
| 067 REESTRUCTURACION AGRARIA | 75,576,887 | 75,478,729 | 100 | 0.25 |
| 068 RECURSOS NATURALES RENOVABLES | 64,234,894 | 62,058,681 | 97 | 0.20 |
| 069 SANIDAD ANIMAL Y VEGETAL | 49,616,858 | 46,145,163 | 93 | 0.15 |
| 07 INDUSTRIA Y COMERCIO | 73,175,455 | 58,078,291 | 34 | 0.23 |
| 071 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 27,589,429 | 25,387,059 | 98 | 0.09 |
| 072 ESTUDIO Y REGULACION INDUSTRIAL | 3,880,227 | 3,678,085 | 81 | 0.01 |
| 073 PROMOCION Y ORIENTACION INDUSTRIAL | 10,978,483 | 10,747,759 | 98 | 0.04 |
| 074 INDSTAL.Y OPERAC.INDUSTRIAS ESTATALES | 1,192,668 | 1,192,668 | 100 | 0.00 |
| 075 ESTUDIOS Y REGULACION DEL COMERCIO | 13,418,476 | 11,824,824 | 88 | 0.04 |
| 076 PROMOCION Y ORIENTACION COMERCIAL | 10,965,106 | 10,709,790 | 98 | 0.03 |
| 077 PUERTOS LIBRES ZONAS FRANCAS | 5,231,087 | 5,136,117 | 98 | 0.02 |
| 08 TURISMO | 3,183,205 | 2,425,336 | 76 | 0.01 |
| 081 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 211,123 | 211,123 | 100 | 0.00 |
| 082 PROMOCION TURISTICA | 590,203 | 582,215 | 28 | 0.00 |
| 083 FOMENTO Y ORDENAMIENTO TURISTICO | 221,685 | 221,685 | 100 | 0.00 |
| 084 DESARROLLO TURISTICO | 1,752,214 | 1,710,333 | 98 | 0.01 |
| 09 TRANSPORTE | 367,550,866 | 340,559,829 | 97 | 1.07 |
| 091 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 575,141,394 | 563,873,012 | 98 | 1.84 |
| 092 TRANSPORTE POR CARRETERA | 322,566,506 | 309,783,074 | 96 | 1.01 |
| 093 TRANSPORTE FERROVIARIO | 38,685,908 | 38,224,759 | 99 | 0.12 |
| 094 TRANSP. MARITIMO, LACUSTRE Y FLUVIAL | 11,391,085 | 10,991,793 | 96 | 0.04 |
| 095 TRANSPORTE AEREO | 19,765,772 | 17,767,201 | 90 | 0.06 |
| 10 COMUNICACIONES | 319,716,335 | 209,629,470 | 65 | 0.68 |
| 101 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 76,333,498 | 72,751,810 | 95 | 0.24 |
| 103 SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES | 68,028,345 | 65,668,053 | 96 | 0.21 |
| 104 RADIO Y TELEVISION | 13,850,415 | 12,788,132 | 94 | 0.04 |
| 105 SERVICIOS DE CORREOS | 56,718,709 | 53,788,998 | 95 | 0.18 |
| 106 SERVICIOS DE RADIOCOMUNICACIONES | 4,994,159 | 4,734,496 | 95 | 0.02 |
| 11 ENERGIA | 77,850,188 | 74,601,580 | 96 | 0.24 |
| 111 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 43,733,380 | 43,150,333 | 99 | 0.14 |
| 112 PLANTAS GENERADORAS DE ELECTRICIDAD | 18,000,000 | 18,000,000 | 100 | 0.06 |
| 113 SUBESTAC. LINEAS Y REDES ELECTRICAS | 1,000,000 | 1,000,000 | 100 | 0.00 |
| 115 TRANSMISION Y DISTRIBUC. DE ENERGIA | 250,500 | 84,664 | 34 | 0.00 |
| 116 ENERGIA NUCLEAR | 4,962,190 | 4,073,229 | 82 | 0.01 |
| 117 OTRAS FUENTES DE ENERGIA | 2,376,334 | 2,036,478 | 86 | 0.01 |
| 119 COMERCIALIZACION DE ENERGIA | 7,528,684 | 6,257,877 | 83 | 0.02 |
| 12 SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL | 2,081,730,020 | 1,971,556,301 | 95 | 6.44 |

RESUMEN POR SECTORES TIPO DE PROGRAMA Y PROGRAMA SECTORIAL
AÑOS 1975-1991

| CONCEPTO | ACUMULADO 1975-1991 MODIFICADO | ACUMULADO 1975-1991 REALIZADO | % REALIZADO | % PARTICIP. |
|---|---|---|---|---|
| 121 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 466,159,696 | 453,023,990 | 97 | 1.48 |
| 122 SERVICIOS TECNICOS PARA LA SALUD | 83,659,857 | 79,102,498 | 95 | 0.26 |
| 123 SANEAMIENTO AMBIENTAL | 60,064,542 | 58,722,741 | 98 | 0.19 |
| 124 EPIDEMIOLOGIA | 110,682,093 | 107,688,831 | 97 | 0.35 |
| 125 PROMOCION LA SALUD MATERNO INFANTIL | 11,818,072 | 11,198,319 | 95 | 0.04 |
| 126 ATENCION MEDICA | 1,219,818,538 | 1,139,482,900 | 93 | 3.72 |
| 127 ASISTENCIA SOCIAL | 129,527,221 | 122,336,021 | 94 | 0.40 |
| 13 TRABAJO Y PREVISION SOCIAL | 3,332,657,080 | 3,265,965,980 | 98 | 10.66 |
| 131 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 17,696,575 | 16,331,067 | 92 | 0.05 |
| 132 POLITICA LABORAL | 2,355,066,499 | 2,304,438,363 | 98 | 7.52 |
| 133 POLITICA DE PREVISION SOCIAL | 941,250,896 | 928,046,805 | 99 | 3.03 |
| 134 RECREAC.Y BIENEST.DE LOS TRABAJADORE | 18,643,110 | 17,149,746 | 92 | 0.06 |
| 14 EDUCACION CIENCIA Y CULTURA | 3,921,249,906 | 3,768,816,800 | 96 | 12.30 |
| 141 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 800,071,860 | 764,613,824 | 96 | 2.50 |
| 142 EDUCACION INICIAL | 51,862,340 | 50,067,493 | 97 | 0.16 |
| 143 EDUCACION PRIMARIA | 1,255,453,676 | 1,209,572,336 | 96 | 3.95 |
| 144 EDUCACION MEDIA | 499,102,856 | 476,655,259 | 96 | 1.56 |
| 145 EDUCACION SUPERIOR | 713,892,801 | 710,682,581 | 100 | 2.32 |
| 146 EDUCACION EXTRAESCOLAR | 159,336,646 | 146,580,303 | 92 | 0.48 |
| 147 CULTURA Y BELLAS ARTES | 112,717,209 | 101,792,833 | 90 | 0.33 |
| 148 CIENCIA Y TECNOLOGIA | 139,790,491 | 132,890,533 | 95 | 0.43 |
| 149 DEPORTES | 189,022,026 | 175,981,636 | 93 | 0.57 |
| INVERSION: | 15,998,732,529 | 12,878,317,307 | 80 | 42.04 |
| 01 ADMINISTRACION Y SERV. GENERALES | 340,133,630 | 201,157,152 | 59 | 0.66 |
| 011 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 89,870,670 | 51,733,327 | 58 | 0.17 |
| 012 LEGISLACION NACIONAL | 6,050,000 | 50,000 | 1 | 0.00 |
| 013 ADMINISTRACION DE JUSTICIA | 2,211,184 | 1,755,283 | 79 | 0.01 |
| 014 DIRECCION SUPERIOR DEL GOBIERNO | 125,030,049 | 73,947,739 | 59 | 0.24 |
| 015 RELACIONES EXTERIORES | 4,893,931 | 4,756,384 | 97 | 0.02 |
| 016 PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL | 239,700 | 39,700 | 17 | 0.00 |
| 017 SERVICIOS GEOGRAFICOS | 11,890,482 | 9,291,826 | 78 | 0.03 |
| 018 SERVICIOS GENERALES | 99,947,614 | 59,582,893 | 60 | 0.19 |
| 02 DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA | 442,962,388 | 437,672,506 | 99 | 1.43 |
| 021 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 13,365,004 | 12,176,125 | 91 | 0.04 |
| 022 DEFENSA NACIONAL | 398,966,850 | 398,430,197 | 100 | 1.30 |
| 023 CONTROL Y SEGURIDAD INTERNA | 30,630,734 | 27,066,185 | 88 | 0.09 |
| 03 FINANCIERO | 7,585,297,061 | 7,183,853,908 | 95 | 23.45 |
| 031 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 1,058,067,952 | 925,567,874 | 87 | 3.02 |

RESUMEN POR SECTORES TIPO DE PROGRAMA Y PROGRAMA SECTORIAL
AÑOS 1975-1991

| CONCEPTO | ACUMULADO 1975-1991 MODIFICADO | ACUMULADO 1975-1991 REALIZADO | % REALIZADO | % PARTICIP. |
|---|---|---|---|---|
| 032 ADMON. DE RENTAS E INGRESOS PUBLICOS | 31,725,004 | 11,104,446 | 35 | 0.04 |
| 033 ADMINISTRACION FINANCIERA CENTRAL | 3,358,746 | 3,223,138 | 96 | 0.01 |
| 035 SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS | 85,000,745 | 57,040,016 | 67 | 0.19 |
| 036 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA | 6,407,144,614 | 6,186,927,833 | 97 | 20.20 |
| 04 VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO | 755,106,800 | 386,128,547 | 51 | 1.26 |
| 041 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 59,727,467 | 10,110,874 | 17 | 0.03 |
| 042 VIVIENDA | 493,069,036 | 269,672,860 | 55 | 0.88 |
| 043 URBANIZACION | 97,783,123 | 53,888,328 | 55 | 0.18 |
| 044 SERVICIOS URBANOS | 89,974,948 | 41,327,698 | 46 | 0.13 |
| 045 OBRAS MUNICIPALES | 14,552,226 | 11,148,789 | 77 | 0.04 |
| 05 MINERIA E HIDROCARBUROS | 20,504,140 | 11,033,004 | 54 | 0.04 |
| 051 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 9,398,630 | 2,909,248 | 31 | 0.01 |
| 052 FOMENTO DE LA MINERIA Y LOS HIDROC. | 11,105,510 | 8,123,762 | 73 | 0.03 |
| 06 AGRICOLA | 732,343,591 | 538,442,096 | 73 | 1.75 |
| 061 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 20,464,203 | 18,176,818 | 89 | 0.06 |
| 062 DESARROLLO TECNOLOGICO | 116,418,479 | 63,074,121 | 54 | 0.21 |
| 063 CREDITO AGRICOLA | 195,041,903 | 121,124,278 | 62 | 0.40 |
| 064 COMERCIALIZACION AGRICOLA | 106,806,824 | 104,274,556 | 98 | 0.34 |
| 065 ORGANIZACION LEGAL | 5,357,323 | 4,202,323 | 78 | 0.01 |
| 066 SERVICIOS DE RIEGO Y DRENAJES | 59,758,692 | 35,880,288 | 60 | 0.12 |
| 067 REESTRUCTURACION AGRARIA | 80,501,345 | 69,889,563 | 87 | 0.23 |
| 068 RECURSOS NATURALES RENOVABLES | 78,259,648 | 61,996,103 | 79 | 0.20 |
| 069 SANIDAD ANIMAL Y VEGETAL | 69,734,174 | 57,824,069 | 83 | 0.19 |
| 07 INDUSTRIA Y COMERCIO | 75,054,658 | 61,091,753 | 81 | 0.20 |
| 072 ESTUDIO Y REGULACION INDUSTRIAL | 2,053,637 | 1,972,668 | 96 | 0.01 |
| 073 PROMOCION Y ORIENTACION INDUSTRIAL | 45,978,466 | 36,054,440 | 78 | 0.12 |
| 074 INSTAL.Y OPERAC.INDUSTRIAS ESTATALES | 7,131,000 | 6,443,274 | 90 | 0.02 |
| 075 ESTUDIOS Y REGULACION DEL COMERCIO | 416,096 | 403,671 | 97 | 0.00 |
| 077 PUERTOS LIBRES ZONAS FRANCAS | 14,087,919 | 10,830,160 | 77 | 0.04 |
| 078 CREDITO PARA LA INDUSTRIA | 5,387,540 | 5,387,540 | 100 | 0.02 |
| 08 TURISMO | 18,272,773 | 15,475,867 | 85 | 0.05 |
| 081 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 0 | 0 | | 0.00 |
| 082 PROMOCION TURISTICA | 78,000 | 41,508 | 53 | 0.00 |
| 083 FOMENTO Y ORDENAMIENTO TURISTICO | 50,000 | 0 | 0 | 0.00 |
| 084 DESARROLLO TURISTICO | 18,144,773 | 15,434,367 | 85 | 0.05 |
| 09 TRANSPORTE | 2,004,491,515 | 1,454,380,938 | 73 | 4.75 |
| 091 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 8,643,934 | 6,195,303 | 93 | 0.02 |
| 092 TRANSPORTE POR CARRETERA | 1,458,047,769 | 1,020,288,440 | 70 | 3.33 |
| 093 TRANSPORTE FERROVIARIO | 33,444,060 | 33,401,928 | 100 | 0.11 |

RESUMEN POR SECTORES TIPO DE PROGRAMA Y PROGRAMA SECTORIAL
AÑOS 1975-1991

| CONCEPTO | ACUMULADO 1975-1991 MODIFICADO | REALIZADO | % REALIZADO | % PARTICIP. |
|---|---|---|---|---|
| 094 TRANSP. MARITIMO, LACUSTRE Y FLUVIAL | 397,210,987 | 310,023,958 | 78 | 1.01 |
| 095 TRANSPORTE AEREO | 109,144,765 | 84,471,298 | 77 | 0.28 |
| 10 COMUNICACIONES | 26,085,336 | 20,166,466 | 77 | 0.07 |
| 101 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 11,714,170 | 10,450,945 | 89 | 0.03 |
| 102 INFRAESTRUCTURA P/TELECOMUNICACIONES | 8,854,018 | 5,854,177 | 66 | 0.02 |
| 104 RADIO Y TELEVISION | 584,504 | 583,947 | 100 | 0.00 |
| 105 SERVICIOS DE CORREOS | 4,932,644 | 3,277,397 | 66 | 0.01 |
| 11 ENERGIA | 1,962,333,462 | 1,507,358,682 | 77 | 4.92 |
| 111 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 220,806,942 | 182,619,457 | 83 | 0.60 |
| 112 PLANTAS GENERADORAS DE ELECTRICIDAD | 1,419,877,270 | 1,113,209,326 | 78 | 3.63 |
| 113 SUBEST., LINEAS Y REDES ELECTRICAS | 302,187,785 | 195,363,178 | 65 | 0.64 |
| 114 GENERACION DE ENERGIA | 5,722,655 | 5,722,655 | 100 | 0.02 |
| 115 TRANSMISION Y DISTRIBUC. DE ENERGIA | 12,665,984 | 9,690,871 | 77 | 0.03 |
| 116 ENERGIA NUCLEAR | 237,934 | 169,749 | 71 | 0.00 |
| 117 OTRAS FUENTES DE ENERGIA | 834,892 | 583,445 | 70 | 0.00 |
| 12 SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL | 1,157,495,623 | 598,444,523 | 52 | 1.95 |
| 121 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 23,400,929 | 5,748,864 | 25 | 0.02 |
| 122 SERVICIOS TECNICOS PARA LA SALUD | 1,622,056 | 1,105,409 | 68 | 0.00 |
| 123 SANEAMIENTO AMBIENTAL | 455,009,478 | 240,741,992 | 53 | 0.79 |
| 124 EPIDEMIOLOGIA | 39,972,149 | 7,361,549 | 18 | 0.02 |
| 125 PROMOCION LA SALUD MATERNO INFANTIL | 315,999 | 250,762 | 79 | 0.00 |
| 126 ATENCION MEDICA | 619,113,133 | 331,455,304 | 54 | 1.08 |
| 127 ASISTENCIA SOCIAL | 18,061,879 | 11,780,643 | 65 | 0.04 |
| 13 TRABAJO Y PREVISION SOCIAL | 31,547,218 | 28,807,484 | 91 | 0.09 |
| 131 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 240,000 | 236,223 | 98 | 0.00 |
| 133 POLITICA DE PREVISION SOCIAL | 22,446,565 | 22,446,564 | 100 | 0.07 |
| 134 RECREAC.Y BIENEST. LOS TRABAJADORES | 8,860,653 | 6,124,697 | 69 | 0.02 |
| 14 EDUCACION CIENCIA Y CULTURA | 847,104,333 | 436,304,380 | 52 | 1.42 |
| 141 DIREC. Y SERVICIOS TECNICO ADMTIVOS. | 254,772,742 | 89,431,992 | 35 | 0.29 |
| 142 EDUCACION INICIAL | 6,586,971 | 4,186,386 | 64 | 0.01 |
| 143 EDUCACION PRIMARIA | 286,820,866 | 144,735,820 | 50 | 0.47 |
| 144 EDUCACION MEDIA | 77,768,139 | 43,073,887 | 55 | 0.14 |
| 145 EDUCACION SUPERIOR | 4,842,919 | 4,842,903 | 100 | 0.02 |
| 146 EDUCACION EXTRAESCOLAR | 31,961,230 | 11,433,304 | 36 | 0.04 |
| 147 CULTURA Y BELLAS ARTES | 69,388,567 | 63,316,024 | 91 | 0.21 |
| 148 CIENCIA Y TECNOLOGIA | 47,974,331 | 26,043,522 | 54 | 0.09 |
| 149 DEPORTES | 66,988,568 | 49,240,740 | 74 | 0.16 |

# ANEXO 3

## TABLAS DE ACTUALIZACION DE VALORES

**FACTOR DE ACTUALIZACION.**—*Cuánto vale hoy 1 recibido en una fecha futura.*

| Períodos hasta pago | 1% | 2% | 4% | 6% | 8% | 10% | 12% | 14% | 15% | 16% | 18% | 20% | 22% | 24% | 25% | 26% | 28% | 30% | 35% | 40% | 45% | 50% |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | 0,990 | 0,980 | 0,962 | 0,943 | 0,926 | 0,909 | 0,893 | 0,877 | 0,870 | 0,862 | 0,847 | 0,833 | 0,820 | 0,806 | 0,800 | 0,794 | 0,781 | 0,769 | 0,741 | 0,714 | 0,690 | 0,667 |
| 2. | 0,980 | 0,961 | 0,925 | 0,890 | 0,857 | 0,826 | 0,797 | 0,769 | 0,756 | 0,743 | 0,718 | 0,694 | 0,672 | 0,650 | 0,640 | 0,630 | 0,610 | 0,592 | 0,549 | 0,510 | 0,476 | 0,444 |
| 3. | 0,971 | 0,942 | 0,889 | 0,840 | 0,794 | 0,751 | 0,712 | 0,675 | 0,658 | 0,641 | 0,609 | 0,579 | 0,551 | 0,524 | 0,512 | 0,500 | 0,477 | 0,455 | 0,406 | 0,364 | 0,328 | 0,296 |
| 4. | 0,961 | 0,924 | 0,855 | 0,792 | 0,735 | 0,683 | 0,636 | 0,592 | 0,572 | 0,552 | 0,516 | 0,482 | 0,451 | 0,423 | 0,410 | 0,397 | 0,373 | 0,350 | 0,301 | 0,260 | 0,226 | 0,198 |
| 5. | 0,951 | 0,906 | 0,822 | 0,747 | 0,681 | 0,621 | 0,567 | 0,519 | 0,497 | 0,476 | 0,437 | 0,402 | 0,370 | 0,341 | 0,328 | 0,315 | 0,291 | 0,269 | 0,223 | 0,186 | 0,156 | 0,132 |
| 6. | 0,942 | 0,888 | 0,790 | 0,705 | 0,630 | 0,564 | 0,507 | 0,456 | 0,432 | 0,410 | 0,370 | 0,335 | 0,303 | 0,275 | 0,262 | 0,250 | 0,227 | 0,207 | 0,165 | 0,133 | 0,108 | 0,088 |
| 7. | 0,933 | 0,871 | 0,760 | 0,665 | 0,583 | 0,513 | 0,452 | 0,400 | 0,376 | 0,354 | 0,314 | 0,279 | 0,249 | 0,222 | 0,210 | 0,198 | 0,178 | 0,159 | 0,122 | 0,095 | 0,074 | 0,059 |
| 8. | 0,923 | 0,853 | 0,731 | 0,627 | 0,540 | 0,467 | 0,404 | 0,351 | 0,327 | 0,305 | 0,266 | 0,233 | 0,204 | 0,179 | 0,168 | 0,157 | 0,139 | 0,123 | 0,091 | 0,068 | 0,051 | 0,039 |
| 9. | 0,914 | 0,837 | 0,703 | 0,592 | 0,500 | 0,424 | 0,361 | 0,308 | 0,284 | 0,263 | 0,225 | 0,194 | 0,167 | 0,144 | 0,134 | 0,125 | 0,108 | 0,094 | 0,067 | 0,048 | 0,035 | 0,026 |
| 10. | 0,905 | 0,820 | 0,676 | 0,558 | 0,463 | 0,386 | 0,327 | 0,270 | 0,247 | 0,227 | 0,191 | 0,162 | 0,137 | 0,116 | 0,107 | 0,099 | 0,085 | 0,073 | 0,050 | 0,035 | 0,024 | 0,017 |
| 11. | 0,896 | 0,804 | 0,650 | 0,527 | 0,429 | 0,350 | 0,287 | 0,237 | 0,215 | 0,195 | 0,162 | 0,135 | 0,112 | 0,094 | 0,086 | 0,079 | 0,066 | 0,056 | 0,037 | 0,025 | 0,017 | 0,012 |
| 12. | 0,887 | 0,788 | 0,625 | 0,497 | 0,397 | 0,319 | 0,257 | 0,208 | 0,187 | 0,168 | 0,137 | 0,112 | 0,092 | 0,076 | 0,069 | 0,062 | 0,052 | 0,043 | 0,027 | 0,018 | 0,012 | 0,008 |
| 13. | 0,879 | 0,773 | 0,601 | 0,469 | 0,368 | 0,290 | 0,229 | 0,182 | 0,163 | 0,145 | 0,116 | 0,093 | 0,075 | 0,061 | 0,055 | 0,050 | 0,040 | 0,033 | 0,020 | 0,013 | 0,008 | 0,005 |
| 14. | 0,870 | 0,758 | 0,577 | 0,442 | 0,340 | 0,263 | 0,205 | 0,160 | 0,141 | 0,125 | 0,099 | 0,078 | 0,062 | 0,049 | 0,044 | 0,039 | 0,032 | 0,025 | 0,015 | 0,009 | 0,006 | 0,003 |
| 15. | 0,861 | 0,743 | 0,555 | 0,417 | 0,315 | 0,239 | 0,183 | 0,140 | 0,123 | 0,108 | 0,084 | 0,065 | 0,051 | 0,040 | 0,035 | 0,031 | 0,025 | 0,020 | 0,011 | 0,006 | 0,004 | 0,002 |
| 16. | 0,853 | 0,728 | 0,534 | 0,394 | 0,292 | 0,218 | 0,163 | 0,123 | 0,107 | 0,093 | 0,071 | 0,054 | 0,042 | 0,032 | 0,028 | 0,025 | 0,019 | 0,015 | 0,008 | 0,005 | 0,003 | 0,002 |
| 17. | 0,844 | 0,714 | 0,513 | 0,371 | 0,270 | 0,198 | 0,146 | 0,108 | 0,093 | 0,080 | 0,060 | 0,045 | 0,034 | 0,026 | 0,023 | 0,020 | 0,015 | 0,012 | 0,006 | 0,003 | 0,002 | 0,001 |
| 18. | 0,836 | 0,700 | 0,494 | 0,350 | 0,250 | 0,180 | 0,130 | 0,095 | 0,081 | 0,069 | 0,051 | 0,038 | 0,028 | 0,021 | 0,018 | 0,016 | 0,012 | 0,009 | 0,005 | 0,002 | 0,001 | 0,001 |
| 19. | 0,828 | 0,686 | 0,475 | 0,331 | 0,232 | 0,164 | 0,116 | 0,083 | 0,070 | 0,060 | 0,043 | 0,031 | 0,023 | 0,017 | 0,014 | 0,012 | 0,009 | 0,007 | 0,003 | 0,002 | 0,001 | |
| 20. | 0,820 | 0,673 | 0,456 | 0,312 | 0,215 | 0,149 | 0,104 | 0,073 | 0,061 | 0,051 | 0,037 | 0,026 | 0,019 | 0,014 | 0,012 | 0,010 | 0,007 | 0,005 | 0,002 | 0,001 | 0,001 | |
| 21. | 0,811 | 0,660 | 0,439 | 0,294 | 0,199 | 0,135 | 0,093 | 0,064 | 0,053 | 0,044 | 0,031 | 0,022 | 0,015 | 0,011 | 0,009 | 0,008 | 0,006 | 0,004 | 0,002 | 0,001 | | |
| 22. | 0,803 | 0,647 | 0,422 | 0,278 | 0,184 | 0,123 | 0,083 | 0,056 | 0,046 | 0,038 | 0,026 | 0,018 | 0,013 | 0,009 | 0,007 | 0,006 | 0,004 | 0,003 | 0,001 | 0,001 | | |
| 23. | 0,795 | 0,634 | 0,406 | 0,262 | 0,170 | 0,112 | 0,074 | 0,049 | 0,040 | 0,033 | 0,022 | 0,015 | 0,010 | 0,007 | 0,006 | 0,005 | 0,003 | 0,002 | 0,001 | | | |
| 24. | 0,788 | 0,622 | 0,390 | 0,247 | 0,158 | 0,102 | 0,066 | 0,043 | 0,035 | 0,028 | 0,019 | 0,013 | 0,008 | 0,006 | 0,005 | 0,004 | 0,003 | 0,002 | 0,001 | | | |
| 25. | 0,780 | 0,610 | 0,375 | 0,233 | 0,146 | 0,092 | 0,059 | 0,038 | 0,030 | 0,024 | 0,016 | 0,010 | 0,007 | 0,005 | 0,004 | 0,003 | 0,002 | 0,001 | 0,001 | | | |
| 26. | 0,772 | 0,598 | 0,361 | 0,220 | 0,135 | 0,084 | 0,053 | 0,033 | 0,026 | 0,021 | 0,014 | 0,009 | 0,006 | 0,004 | 0,003 | 0,002 | 0,002 | 0,001 | | | | |
| 27. | 0,764 | 0,586 | 0,347 | 0,207 | 0,125 | 0,076 | 0,047 | 0,029 | 0,023 | 0,018 | 0,011 | 0,007 | 0,005 | 0,003 | 0,002 | 0,002 | 0,001 | 0,001 | | | | |
| 28. | 0,757 | 0,574 | 0,333 | 0,196 | 0,116 | 0,069 | 0,042 | 0,026 | 0,020 | 0,016 | 0,010 | 0,006 | 0,004 | 0,002 | 0,002 | 0,002 | 0,001 | 0,001 | | | | |
| 29. | 0,749 | 0,563 | 0,321 | 0,185 | 0,107 | 0,063 | 0,037 | 0,022 | 0,017 | 0,014 | 0,008 | 0,005 | 0,003 | 0,002 | 0,002 | 0,001 | 0,001 | 0,001 | | | | |
| 30. | 0,742 | 0,552 | 0,308 | 0,174 | 0,099 | 0,057 | 0,033 | 0,020 | 0,015 | 0,012 | 0,007 | 0,004 | 0,003 | 0,002 | 0,001 | 0,001 | 0,001 | | | | | |
| 40. | 0,672 | 0,453 | 0,208 | 0,097 | 0,046 | 0,022 | 0,011 | 0,005 | 0,004 | 0,003 | 0,001 | 0,001 | | | | | | | | | | |
| 50. | 0,608 | 0,372 | 0,141 | 0,054 | 0,021 | 0,009 | 0,003 | 0,001 | 0,001 | 0,001 | | | | | | | | | | | | |

VALOR PRESENTE DE.—*Cuánto va le hoy 1 recibido o pagado anualmente por X años.*

| Períodos a ser pagados | 1% | 2% | 4% | 6% | 8% | 10% | 12% | 14% | 15% | 16% | 18% | 20% | 22% | 24% | 25% | 26% | 28% | 30% | 35% | 40% | 45% | 50% |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | 0,990 | 0,980 | 0,962 | 0,943 | 0,926 | 0,909 | 0,893 | 0,877 | 0,870 | 0,862 | 0,847 | 0,833 | 0,820 | 0,806 | 0,800 | 0,794 | 0,781 | 0,769 | 0,741 | 0,714 | 0,690 | 0,667 |
| 2. | 1,970 | 1,942 | 1,886 | 1,833 | 1,783 | 1,736 | 1,690 | 1,647 | 1,626 | 1,605 | 1,566 | 1,528 | 1,492 | 1,457 | 1,440 | 1,424 | 1,392 | 1,361 | 1,289 | 1,224 | 1,165 | 1,111 |
| 3. | 2,941 | 2,884 | 2,775 | 2,673 | 2,577 | 2,487 | 2,402 | 2,322 | 2,283 | 2,246 | 2,174 | 2,106 | 2,042 | 1,981 | 1,952 | 1,923 | 1,868 | 1,816 | 1,696 | 1,589 | 1,495 | 1,407 |
| 4. | 3,902 | 3,808 | 3,630 | 3,465 | 3,312 | 3,170 | 3,037 | 2,914 | 2,855 | 2,798 | 2,690 | 2,589 | 2,494 | 2,404 | 2,362 | 2,320 | 2,241 | 2,166 | 1,997 | 1,849 | 1,720 | 1,605 |
| 5. | 4,853 | 4,713 | 4,452 | 4,212 | 3,993 | 3,791 | 3,605 | 3,433 | 3,352 | 3,274 | 3,127 | 2,991 | 2,864 | 2,745 | 2,689 | 2,635 | 2,532 | 2,436 | 2,220 | 2,035 | 1,876 | 1,737 |
| 6. | 5,795 | 5,601 | 5,242 | 4,917 | 4,623 | 4,355 | 4,111 | 3,889 | 3,784 | 3,685 | 3,498 | 3,326 | 3,167 | 3,020 | 2,951 | 2,885 | 2,759 | 2,643 | 2,385 | 2,168 | 1,983 | 1,824 |
| 7. | 6,728 | 6,472 | 6,002 | 5,582 | 5,206 | 4,868 | 4,564 | 4,288 | 4,160 | 4,039 | 3,812 | 3,605 | 3,416 | 3,242 | 3,161 | 3,083 | 2,937 | 2,802 | 2,508 | 2,263 | 2,057 | 1,883 |
| 8. | 7,652 | 7,325 | 6,733 | 6,210 | 5,747 | 5,335 | 4,968 | 4,639 | 4,487 | 4,344 | 4,078 | 3,837 | 3,619 | 3,421 | 3,329 | 3,241 | 3,076 | 2,925 | 2,598 | 2,331 | 2,108 | 1,922 |
| 9. | 8,566 | 8,162 | 7,435 | 6,802 | 6,247 | 5,759 | 5,328 | 4,946 | 4,772 | 4,607 | 4,303 | 4,031 | 3,786 | 3,566 | 3,463 | 3,366 | 3,184 | 3,019 | 2,665 | 2,379 | 2,144 | 1,948 |
| 10. | 9,471 | 8,983 | 8,111 | 7,360 | 6,710 | 6,145 | 5,650 | 5,216 | 5,019 | 4,833 | 4,494 | 4,192 | 3,923 | 3,682 | 3,571 | 3,465 | 3,269 | 3,092 | 2,715 | 2,414 | 2,168 | 1,965 |
| 11. | 10,368 | 9,787 | 8,760 | 7,887 | 7,139 | 6,495 | 5,937 | 5,453 | 5,234 | 5,029 | 4,656 | 4,327 | 4,035 | 3,776 | 3,656 | 3,544 | 3,335 | 3,147 | 2,757 | 2,438 | 2,185 | 1,977 |
| 12. | 11,255 | 10,575 | 9,385 | 8,384 | 7,536 | 6,814 | 6,194 | 5,660 | 5,421 | 5,197 | 4,793 | 4,439 | 4,127 | 3,851 | 3,725 | 3,606 | 3,387 | 3,190 | 2,779 | 2,456 | 2,196 | 1,985 |
| 13. | 12,134 | 11,343 | 9,986 | 8,853 | 7,904 | 7,103 | 6,424 | 5,842 | 5,583 | 5,342 | 4,910 | 4,533 | 4,203 | 3,912 | 3,780 | 3,656 | 3,427 | 3,223 | 2,799 | 2,468 | 2,204 | 1,990 |
| 14. | 13,004 | 12,106 | 10,563 | 9,295 | 8,244 | 7,367 | 6,628 | 6,002 | 5,724 | 5,468 | 5,008 | 4,611 | 4,265 | 3,962 | 3,824 | 3,695 | 3,459 | 3,249 | 2,814 | 2,477 | 2,210 | 1,993 |
| 15. | 13,865 | 12,849 | 11,118 | 9,712 | 8,559 | 7,606 | 6,811 | 6,142 | 5,847 | 5,575 | 5,092 | 4,675 | 4,315 | 4,001 | 3,859 | 3,726 | 3,483 | 3,268 | 2,825 | 2,484 | 2,214 | 1,995 |
| 16. | 14,718 | 13,578 | 11,652 | 10,106 | 8,851 | 7,824 | 6,974 | 6,265 | 5,954 | 5,669 | 5,162 | 4,730 | 4,357 | 4,033 | 3,887 | 3,751 | 3,503 | 3,283 | 2,834 | 2,489 | 2,216 | 1,997 |
| 17. | 15,562 | 14,292 | 12,166 | 10,477 | 9,122 | 8,022 | 7,120 | 6,373 | 6,047 | 5,749 | 5,222 | 4,775 | 4,391 | 4,059 | 3,910 | 3,771 | 3,518 | 3,295 | 2,840 | 2,492 | 2,218 | 1,998 |
| 18. | 16,398 | 14,992 | 12,659 | 10,828 | 9,372 | 8,201 | 7,250 | 6,467 | 6,128 | 5,818 | 5,273 | 4,812 | 4,419 | 4,080 | 3,928 | 3,786 | 3,529 | 3,304 | 2,844 | 2,494 | 2,219 | 1,999 |
| 19. | 17,226 | 15,678 | 13,134 | 11,158 | 9,604 | 8,365 | 7,366 | 6,550 | 6,198 | 5,877 | 5,316 | 4,844 | 4,442 | 4,097 | 3,942 | 3,799 | 3,539 | 3,311 | 2,848 | 2,496 | 2,220 | 1,999 |
| 20. | 18,046 | 16,351 | 13,590 | 11,470 | 9,818 | 8,514 | 7,469 | 6,623 | 6,259 | 5,929 | 5,353 | 4,870 | 4,460 | 4,110 | 3,954 | 3,808 | 3,546 | 3,316 | 2,850 | 2,497 | 2,221 | 1,999 |
| 21. | 18,857 | 17,011 | 14,029 | 11,764 | 10,017 | 8,649 | 7,562 | 6,687 | 6,312 | 5,973 | 5,384 | 4,891 | 4,476 | 4,121 | 3,963 | 3,816 | 3,551 | 3,320 | 2,852 | 2,498 | 2,221 | 2,000 |
| 22. | 19,660 | 17,658 | 14,451 | 12,042 | 10,201 | 8,772 | 7,645 | 6,743 | 6,359 | 6,011 | 5,410 | 4,909 | 4,488 | 4,130 | 3,970 | 3,822 | 3,556 | 3,323 | 2,853 | 2,498 | 2,222 | 2,000 |
| 23. | 20,456 | 18,292 | 14,857 | 12,303 | 10,371 | 8,883 | 7,718 | 6,792 | 6,399 | 6,044 | 5,432 | 4,925 | 4,499 | 4,137 | 3,976 | 3,827 | 3,559 | 3,325 | 2,854 | 2,499 | 2,222 | 2,000 |
| 24. | 21,243 | 18,914 | 15,247 | 12,550 | 10,529 | 8,985 | 7,784 | 6,835 | 6,434 | 6,073 | 5,451 | 4,937 | 4,507 | 4,143 | 3,981 | 3,831 | 3,562 | 3,327 | 2,855 | 2,499 | 2,222 | 2,000 |
| 25. | 22,023 | 19,523 | 15,622 | 12,783 | 10,675 | 9,077 | 7,843 | 6,873 | 6,464 | 6,097 | 5,467 | 4,948 | 4,514 | 4,147 | 3,985 | 3,834 | 3,564 | 3,329 | 2,856 | 2,499 | 2,222 | 2,000 |
| 26. | 22,795 | 20,121 | 15,983 | 13,003 | 10,810 | 9,161 | 7,896 | 6,906 | 6,491 | 6,118 | 5,480 | 4,956 | 4,520 | 4,151 | 3,988 | 3,837 | 3,566 | 3,330 | 2,856 | 2,500 | 2,222 | 2,000 |
| 27. | 23,560 | 20,707 | 16,330 | 13,211 | 10,935 | 9,237 | 7,943 | 6,935 | 6,514 | 6,136 | 5,492 | 4,964 | 4,524 | 4,154 | 3,990 | 3,839 | 3,567 | 3,331 | 2,856 | 2,500 | 2,222 | 2,000 |
| 28. | 24,316 | 21,281 | 16,663 | 13,406 | 11,051 | 9,307 | 7,984 | 6,961 | 6,534 | 6,152 | 5,502 | 4,970 | 4,528 | 4,157 | 3,992 | 3,840 | 3,568 | 3,331 | 2,857 | 2,500 | 2,222 | 2,000 |
| 29. | 25,066 | 21,844 | 16,984 | 13,591 | 11,158 | 9,370 | 8,022 | 6,983 | 6,551 | 6,166 | 5,510 | 4,975 | 4,531 | 4,159 | 3,994 | 3,841 | 3,569 | 3,332 | 2,857 | 2,500 | 2,222 | 2,000 |
| 30. | 25,808 | 22,396 | 17,292 | 13,765 | 11,258 | 9,427 | 8,055 | 7,003 | 6,566 | 6,177 | 5,517 | 4,979 | 4,534 | 4,160 | 3,995 | 3,842 | 3,569 | 3,332 | 2,857 | 2,500 | 2,222 | 2,000 |
| 40. | 32,835 | 27,355 | 19,793 | 15,046 | 11,925 | 9,779 | 8,244 | 7,105 | 6,642 | 6,234 | 5,548 | 4,997 | 4,544 | 4,166 | 3,999 | 3,846 | 3,571 | 3,333 | 2,857 | 2,500 | 2,222 | 2,000 |
| 50. | 39,196 | 31,424 | 21,482 | 15,762 | 12,234 | 9,915 | 8,304 | 7,133 | 6,661 | 6,246 | 5,554 | 4,999 | 4,545 | 4,167 | 4,000 | 3,846 | 3,571 | 3,333 | 2,857 | 2,500 | 2,222 | 2,000 |