

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
ESCUELA DE ECONOMIA

**EFFECTOS DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL
EN LA POLITICA SOCIAL DURANTE LOS AÑOS 1995-1999.**

Tesis

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la Facultad de Ciencias Económicas de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

HUGO ARMANDO PERLA MENDEZ

Previo a conferírsele el título de

ECONOMISTA

En el grado académico de

LICENCIADO

Guatemala, marzo de 2004

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

Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera	Decano
Lic. Rolando de Jesús Oliva Alonzo	Secretario
Lic. Albaro Joel Girón Barahona	Vocal 2º.
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	Vocal 3º.
PMP Juan Francisco Moreno Murphy	Vocal 4º.
P.C. Deiby Boanerges Ramírez Valenzuela	Vocal 5º.

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL
EXAMEN GENERAL PRIVADO**

Lic. César Augusto Sierra Calderón	Presidente
Lic. Carlos R. Estrada E.	Secretario
Licda. Angela López Young	Examinador
Lic. Carlos Enrique Gonzáles	Examinador
Lic. Eduardo Velásquez Carrera	Examinador

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL
EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

Lic. Byron Israel Velásquez Acosta	Presidente
Lic. Juan Jesús Juárez	Examinador
Licda. Miriam Quiroa Méndez	Examinador

ACTO QUE DEDICO

A Dios:

*En Dios está mi salvación y mi gloria.
En Dios está mi roca fuerte, y mi refugio.*

A mi Esposa:

*Con profundo amor, en agradecimiento a su infinito
apoyo, en especial por el tiempo brindado y los
sacrificios realizados por motivo de nuestras metas.*

A mis Hijos:

Esperando ser un ejemplo digno de imitar.

A mi Madre:

*Con todo mi amor y respeto, en reconocimiento a su
ejemplo y dedicación.*

A mis Hermanos:

Por su continuo y valioso apoyo.

A mis suegros y cuñados:

Con respeto y cariño.

A mis Amigos:

*Con especial agradecimiento al Lic. Saúl Morales por
su valiosa asesoría.*

<u>CONTENIDO GENERAL</u>		P.
Introducción		1
<u>Capítulo 1:</u>	Los Programas de Ajuste Estructural	
1.1	Antecedentes Históricos Generales	
	1.1.1 Las crisis del Capitalismo	3
	1.1.2 El Contexto de la Globalización	9
	1.1.3 Entorno Histórico Guatemalteco	11
1.2	La Teoría Monetarista:	
	1.2.1 Principales Vertientes	23
1.3	Los Programas de Ajuste Estructural	
	1.3.1 Definición y elementos generales	27
	1.3.2 Los factores internos y externos del ajuste	28
	1.3.3 Lógica del Ajuste	29
	1.3.4 Políticas que lo conforman	31
	1.3.5 Los Compensadores Sociales	32
	1.3.6 Enfoques del Ajuste Estructural en los 90	33
1.4	La Política Social y el Estado Capitalista	
	1.4.1 Rol del Estado Capitalista	37
	1.4.2 La Política Social	40
<u>Capítulo 2.</u>	Aplicación e Incidencias Económico Sociales de los Programas de Ajuste: Experiencia Guatemalteca	
2.1	Actividad Productiva	41
	2.1.1 Estructura Productiva	44
2.2	Sector Externo	
	2.2.1 Balanza de Pagos	46
	2.2.2 Reservas Monetarias Internacionales	48
	2.2.3 Tipo de Cambio	49
2.3	Política Fiscal	
	2.3.1 Impuestos	52
	2.3.2 Presupuesto	54
	2.3.3 Deuda	55
2.4	Política Monetaria	
	2.4.1 Inflación y Precios	57
	2.4.2 Control y Emisión de Circulante	59
	2.4.3 Tasa de Interés	61

P.

Capítulo 3.	Efectos en La Política Social		
3.1	Educación		63
	3.1.1	Compromisos de los Acuerdos de Paz y Política Educativa del Gobierno	65
	3.1.2	Analfabetismo	66
	3.1.3	Cobertura Educativa	67
	3.1.4	Calidad de la Educación	69
	3.1.5	Gasto Gubernamental en Educación	70
3.2	Salud:		73
	3.2.1	Acuerdos de Paz y Política de Salud	73
	3.2.2	Indicadores y cobertura	77
	3.2.3	Gasto Gubernamental en Salud	78
3.3	Agua Potable y Saneamiento		78
	3.3.1	Lineamientos Generales Política Gobierno	79
	3.3.2	Avances Agua Potable y Saneamiento	80
3.4	Vivienda		80
	3.4.1	Lineamientos Generales Política Gobierno	80
	3.4.2	Situación actual del Sector Vivienda	81
3.5	Trabajo		81
	3.5.1	El Mercado de trabajo en el marco del Ajuste Estructural y el Programa de Gobierno 96-99	82
	3.5.2	Estructura del Empleo y PEA	83
	3.5.3	Empleo, Desempleo y Sub-empleo	85
	3.5.4	Situación de la Pobreza en Guatemala	86
	3.5.5	Salarios	91
3.6	Los Fondos Sociales y la Política Social del Gobierno		93
Conclusiones y Recomendaciones			96
Bibliografía			

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación, persigue como propósito fundamental, determinar los efectos que sobre la política social ha tenido la política gubernamental en Guatemala, en el marco de los programas de ajuste estructural durante los años 1995-1999.

En el contexto del proceso de globalización y condicionado por los organismos financieros internacionales, el gobierno de Guatemala impulsó durante el período mencionado un Programa de Gobierno tendiente a la apertura de la economía y una estrategia que planteaba entre otros elementos el acople de la economía Guatemalteca a los mercados internacionales. Desde éste punto de vista, la política de ajuste estructural puesta en marcha incluye aspectos que habían sido poco abordados como la privatización de empresas estatales y la reestructuración institucional del estado. Así mismo, se intentó aplicar con mayor profundidad el ajuste en los ámbitos fiscales, monetarios y cambiarios tendientes a una mayor apertura y liberalización.

En el plan de gobierno se impulsó un programa de desarrollo de infraestructura, que entre otras cosas, buscaba ampliar el mercado interno, a través de la promoción de inversiones extranjeras y nacionales. En teoría este planteamiento presuponía que la dinámica de desarrollo interno generaría a la larga un proceso de inversión cuyo resultado final sería la ampliación del mercado de trabajo y el bienestar social.

No obstante lo anterior, en la presente exposición se concluye que durante el período de Gobierno mencionado fueron despedidos un buen número de trabajadores de entidades estatales, los cuales no fueron absorbidos debidamente por el sector formal de la economía, sino que engrosaron en muchos casos las filas del sector informal de la economía.

Así mismo y no obstante la modernización planteada en el programa de gobierno, el problema de la pobreza en el país constituye uno de los problemas socioeconómicos de nuestra sociedad, aún en áreas urbanas. Entre otros aspectos se puede afirmar, que este problema es consecuencia de la poca equidad en la distribución de la riqueza en el país. Al observar el avance de la pobreza en nuestra sociedad se infiere que el programa de ajuste en la economía agrava las condiciones de distribución de la riqueza en detrimento de los grupos sociales más vulnerables.

Como hipótesis preliminar se planteó que la política social durante el período citado tuvo un deterioro. No obstante el contexto anterior, al analizar está política dentro del marco de los Acuerdos de Paz, existe cierto contraste, ya que desde muchos sentidos, el gobierno se ve condicionado por los compromisos adquiridos, ha realizar cambios en la tendencia de la política social, los cuales redundaron en un mejor desempeño de algunos elementos.

Para facilitar el análisis del tema se subdividió el mismo en tres partes o capítulos. El primer capítulo presenta el contexto histórico y teórico en que surgen y se desarrollan los programas de ajuste estructural en el ámbito internacional, así como una reseña histórica de su aplicación en la economía nacional. Este apartado tiene como propósito aportar elementos teóricos e históricos que permitan analizar de una manera adecuada el caso particular de la aplicación del ajuste estructural en la economía Guatemalteca.

En el segundo capítulo se describe el desempeño de la economía Guatemalteca durante los años de estudio y bajo el Programa de Gobierno del PAN. La estructura de éste capítulo obedece a las áreas de política propuestas y abordadas en dicho programa y en los informes de desempeño disponibles en las entidades estatales consultadas. Entre otros aspectos este capítulo pretende determinar de una manera detallada el efecto que tiene la aplicación de la política del gobierno en los diferentes mercados y sectores productivos. Así mismo se propone determinar en alguna medida la estabilidad y los cambios en los indicadores económicos representativos para cada área de política.

Finalmente se presenta un capítulo que incluye un comentario general de la política social puesta en marcha por el Gobierno de turno. En este capítulo se centraliza la exposición en el análisis del comportamiento de los indicadores sociales disponibles para cada área de política social, determinando en la medida de lo posible su comportamiento a través del tiempo e interpretando su mejoría o detrimento en el período citado. De éste capítulo se desprende un apartado de conclusiones y recomendaciones, las cuales constituyen el término de ésta investigación.

CAPITULO 1:

LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

1.1 Antecedentes Históricos y Conceptuales:

1.1.1 Las Crisis del Capitalismo:

La primera expresión de los desequilibrios capitalistas surge a partir 1,930, en Estados Unidos e Inglaterra, países a partir de los cuales se extiende una crisis mundial caracterizada por el desempleo y la depresión. Asimismo en el orden internacional se observan las debilidades en el llamado "Patrón Oro" ^{1/}. Esta crisis marca el inicio de las llamadas crisis de "sobreproducción", las cuales según el materialismo histórico evidencian las contradicciones intrínsecas del sistema capitalista.

En su momento, la explicación y solución a ésta primera gran crisis o "depresión" por parte de los académicos liberales, tiene su mejor expresión en la publicación de la Teoría General de Keynes, quien propone que las crisis de sobreproducción y desempleo pueden ser paliadas mediante la adecuada intervención del gobierno en la economía. Esta teoría propone como fin primordial la consecución del libre empleo en los factores económicos. La puesta en marcha de su teoría, origina políticas, las cuales logran en su momento coadyuvar con la estabilización de la economía, por lo que es evidente su influencia de Keynes en el pensamiento económico posterior.

No obstante el gran éxito alcanzado por la teoría de Keynes y su difusión mundial, es un hecho que las crisis recurrentes generadas por la sobreproducción constituyen una de las características del desempeño del desarrollo capitalista.

Uno de los factores que define el carácter del crecimiento de la producción capitalista durante la segunda mitad del siglo XX es la exorbitante diferencia entre el crecimiento del capital productivo y el capital comercial. Al respecto, se estima que el crecimiento del comercio mundial creció de 305 mil millones de dólares en 1,950 a 3,554 billones de dólares hacia 1,982. Por su parte las inversiones en capital productivo crecieron de 3.8 billones a 18.9 billones de dólares en el mismo período. De acuerdo con éstas cifras el capital comercial se multiplicó 12 veces más que el capital productivo en un mismo período. Como consecuencia inmediata y paralela a éste hecho el capital financiero y especulativo tiene un crecimiento sin precedentes, ya que para 1,989 supera en 50 veces la sumatoria del capital productivo mundial ^{2/}.

Estas condiciones marcan la pauta sobre la que se sustenta el actual predominio del capital financiero sobre la producción global. Así mismo el poder de las grandes instituciones financieras fortalecido por sus increíbles posibilidades de acumulación y crecimiento provocan el surgimiento de las primeras empresas multinacionales.

1 Rene Villareal, "La Contrarrevolución Monetarista", Fondo de Cultura Económica, México 1986, p. 29

2 Federico García Morales, "Identidad y Globalización", Ponencia presentada ante el X Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, México 1986, p.2

Este proceso de acumulación se caracteriza por la exagerada concentración del producto en manos individuales y de corporaciones empresariales, estableciendo enormes fortunas las que, con el pasar de los años se constituyen en instancias de poder cuya influencia trasciende al campo de la política. Es así

como las empresas multinacionales influyen en las decisiones de política internacional de los países desarrollados y aún se han visto inmiscuidas en situaciones de política doméstica en países sub-desarrollados en donde conservan intereses específicos 3/. Basta para ilustrar ésta situación, la comprobada participación de la United Fruit Company y su contubernio con el gobierno de los Estados Unidos en el derrocamiento del régimen del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, en Guatemala, durante la década de los cincuenta 4/.

A éste nuevo orden financiero internacional, se suma la creación del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio. Además de la función ordenadora que dichas instituciones ostentan, históricamente se ha comprobado que su principal objetivo es garantizar los intereses de las grandes empresas multinacionales 5/.

A partir de la década de los '70, el mundo capitalista ha vivido una crisis sin precedentes, la cual ha dejado secuelas en todos los niveles de desenvolvimiento de las sociedades; así como grandes efectos y rompimientos en el sistema capitalista mundial. Si bien es cierto, la crisis fue evidenciada en gran medida por aspectos financieros y monetarios, la misma se originó al interior del modo capitalista, que en un momento histórico determinado dejó de ser adecuado para las condiciones que se gestaron 6/.

Se considera que este período es la inflexión de un ciclo largo en el proceso de desarrollo capitalista y se ha caracterizado en la consecución de crisis moderadas, cuya solución han venido a ser crisis más profundas, como ejemplo: la crisis petrolera, la crisis Mexicana y la crisis Asiática.

Al respecto varios académicos coinciden en indicar que la crisis actual es antesala de un rompimiento más profundo y severo que los que se han observado en los años del 70 al 90 7/.

La crisis mundial provocó al interior de las economías capitalistas desarrolladas desequilibrios internos y externos (monetarios, fiscales, comerciales) que hasta ese entonces habían sido característicos de países en vías de desarrollo. Los efectos se reflejaron en la caída de la tasa de crecimiento, índices de desempleo y aumento de la inflación (surgiendo por vez primera el efecto llamado "estanflación"). Así mismo la crisis se manifiesta en el orden financiero mundial a través de una tendencia a la devaluación en el dólar estadounidense y en el incremento sostenido en las tasas de interés 8/.

Los economistas liberales han interpretado las crisis en el capitalismo desde varios puntos de vista 9/:

- Teoría Clásica:
- Teoría Keynesiana / Síntesis Neoclásica - poskeynesiana
- Teoría Monetarista

3 Adrian Sotelo Valencia, "Globalización del Capital e Inversión del Ciclo en América Latina, México 1986, p. 2

4 Josef Thesing, "La Democracia en Guatemala", Instituto C. A. de Estudios Políticos, Guatemala 1999, p. 19

5 Adrian Sotelo Valencia, Obra citada p. 1

6 Ibid., p 1

7 Ibid., p. 1

8 René Villareal, Obra Citada, P. 31

9 René Villareal, Obra Citada, p. 49

a) El Paradigma clásico:

El final del llamado período mercantilista o del "Capitalismo Comercial" surge en Europa durante las

últimas décadas del siglo XVIII, como consecuencia del reacomodo de las relaciones de producción existentes en ese entonces ante la presión del nuevo giro tomado por las fuerzas productivas, (representadas en los intereses de la nueva burguesía industrial y financiera) 10/.

En contra de la política mercantilista preocupada por los reglamentos y sistemas proteccionistas, los nuevos empresarios industriales y financieros se pronunciaban en favor de la libertad individual para actuar, sin la intervención de factores externos al sistema económico.

Al interior de las sociedades, el resquebrajamiento del sistema feudal de producción produjo la expropiación de tierras de una gigantesca masa de campesinos, que hacia finales del siglo XVIII, proveyó de mano de obra a la floreciente industria europea; fortaleciendo la llamada "Revolución Industrial", primero en Inglaterra y posteriormente en los demás países europeos 11/.

Como es conocido, los cambios en el sistema productivo estuvieron acompañados de un movimiento que afectó prácticamente todos los ámbitos de acción humana: el Renacimiento, el cual se gestó desde la decadencia del período feudal y que incluyó el desarrollo de la creatividad y potencialidad humana a niveles sin precedentes 12/. Esta época se caracterizó por grandes logros en el campo artístico, intelectual y científico.

Los grandes descubrimientos científicos abrieron la posibilidad de mejorar los procesos productivos mediante la aplicación e implementación de nuevas maquinas y procesos administrativos (división del trabajo) enfocados hacia la mayor productividad. Como ejemplo de éste hecho se puede mencionar la invención de la maquina de vapor y el desarrollo en la industria textil de Inglaterra, entre muchos.

Además de los procesos internos mencionados, el descubrimiento de América es uno de los hechos históricos más importantes en el nacimiento del capitalismo industrial en Europa. El descubrimiento de América, implicó el crecimiento del mercado mundial y con el intercambio de Europa con sus colonias se logró un proceso de acumulación de metales y riquezas sin comparación histórica. Este sólo hecho fortaleció y aceleró increíblemente la "revolución industrial" 13/

Entre los ideólogos que plasmaron los intereses de la floreciente burguesía industrial (conocidos como economistas clásicos) sobresalen Adam Smith y David Ricardo (ambos ingleses); a los mismos se les atribuye haber contribuido a la sistematización del pensamiento económico.

La economía política clásica se fundamentó en la aceptación de un "orden natural", el cual funcionaba por sí mismo, en el que cualquier intento por regularizarlo y reglamentarlo resultaba en desequilibrios y distorsiones que afectaban el bien común. Esta idea del orden natural fue defendida originalmente por los fisiócratas franceses, los que consideraron el sistema social comparable a un organismo vivo. De acuerdo con éste principio, los economistas clásicos expusieron una doctrina económica más bien basada en el análisis e interpretación de hechos ocurridos, que en su propia creatividad 14/.

10 Rafael Piedra-Santa Arandi, "Economía Internacional", Facultad de Ciencias Económicas USAC, Guatemala 1983, p. 54

11 Karataev, Ryndina, Stepanov y Otros, "Historia de las Doctrinas Económicas I, Grijalbo, México 1964, p. 111-112

12 Xavier Scheiffler Amézaga, "Historia del Pensamiento Económico", Trillas, México 1986, p. 89

13 Rafael Piedra-Santa Arandi, Obra citada, p. 20

14 René Villareal, Obra citada, p. 49

Fundamentados en la preeminencia del "orden natural" y del desempeño de los agentes económicos en ese período los economistas clásicos justificaron la libertad en todos los ordenes del desarrollo social y principalmente en el campo económico. De acuerdo a su opinión, los actos egoístas individuales, eran

los que gobernaban la voluntad del hombre y al ser agregados, redundaban en el bien social. Siendo éste "egoísmo individual" el motor del desarrollo social.

Otro elemento medular en la economía política clásica es la "Ley de la Oferta y la Demanda", la que funciona por medio de la contracción de la demanda cuando sea superada por la oferta y viceversa. Esta ley resulta ser un mecanismo de control automático y es aplicada no sólo al mercado de bienes sino también al de trabajo -los clásicos consideraron el trabajo como una mercancía-.

En vista de los principios comentados, los economistas clásicos insisten en que el estado no debe intervenir en la asignación de recursos, ni en la producción de bienes; ya que el sistema por sí solo es capaz de asignar y producir las cantidades de bienes y servicios que la sociedad necesita. Así mismo - al contrario de las políticas aplicadas durante la fase mercantilista - el estado no debe reglamentar ni aplicar trabas para el funcionamiento del sistema comercial. El estado entonces debe mas bien velar para que el sistema funcione de la manera mas libre, evitando las reglamentaciones y obstáculos al libre comercio tanto dentro de las fronteras nacionales como en el comercio mundial.

Tal como se afirmó anteriormente, la teoría clásica fue producto de la observación del funcionamiento del sistema económico y de hechos históricos, es decir los economistas clásicos presenciaron el funcionamiento de un sistema en "equilibrio". Este equilibrio, no se debió a la casualidad, sino a la convergencia de hechos y condiciones históricas bien identificadas.

Al interior de los países industriales, el "equilibrio" significó increíbles ganancias para un grupo reducido de industriales, que justificados por la ley de la oferta y demanda, y beneficiados por la existencia de abundante mano de obra (nuevos obreros provenientes de fincas feudales), mantenían los salarios abajo del mínimo vital (ya que al operar la ley de oferta y demanda en el mercado de trabajo, al existir mayor oferta, sería lógico que los salarios tendieran a bajar-) 15/.

Una condición que permitió el mantenimiento del equilibrio económico al interior de los países capitalistas de aquel entonces fue la existencia y el desarrollo del comercio internacional -que tuvo como antecedente la acumulación de metales preciosos por medio del saqueo y robo en los territorios descubiertos-. El desarrollo del comercio internacional permitió a los países europeos (y posteriormente a los Estados Unidos) vender las mercancías producidas a sus antiguas colonias, evitando así la acumulación de stock de mercancías y manteniendo su equilibrio interno. A cambio de los productos industriales recibidos las antiguas colonias daban materias primas y productos agrícolas; es en éste lapso cuando se establece la división entre países industriales y productores de materias primas 16/.

El desarrollo del comercio mundial en ésta época es enorme y se caracterizó por la mayor especialización y dependencia por parte de los países hacia sus exportaciones; así como por el gran desarrollo en los servicios de transporte - la baja en los precios de transporte tuvo como resultado hacia 1873, una de las primeras evidencias de crisis en el sistema capitalista mundial -. Así mismo el crecimiento del comercio mundial, sentó las bases para lo que se conoce como "interdependencia económica mundial", según el cual el bienestar o malestar de una parte del mundo influye en el de otras partes del mundo.

15 Xavier Scheiffler Amézaga, Obra citada, p. 192

16 Rafael Piedra-Santa Arandi, Obra citada, p. 83

Las condiciones en que se desarrolló el capitalismo mundial, permitieron el crecimiento acelerado y exagerado de algunos sectores industriales como el metalúrgico y el minero, dando como resultado la mayor injerencia de éstas en los asuntos económicos. La mayor influencia de sectores económicos y la

centralización del capital, dio como resultado que hacia finales del siglo XIX, el antiguo sistema liberal se convirtiera paulatinamente en un capitalismo monopolista^{17/}. El surgimiento de los monopolios trajo consigo nuevas figuras económicas como los trusts y los carteles; asociaciones que fortalecieron industrias específicas, pero que distorsionaron totalmente las condiciones para la existencia de un "libre mercado".

Por otro lado los grandes adelantos en los procesos productivos aumentaron vertiginosamente el volumen de producción y distorsionaron la concurrencia de las leyes de oferta y demanda, tanto en el mercado de bienes como en el de trabajo (pues disminuyeron el precio y la demanda de trabajo a través de elementos ajenos a las leyes de mercado)^{18/}.

El comercio internacional de éste período se caracteriza también por el vertiginoso crecimiento de las exportaciones de capital de los países desarrollados hacia los menos desarrollados. Este hecho viene a convertirse en una premisa para la supervivencia del nuevo sistema capitalista y sienta las bases para la dominación imperialista ^{19/}. Entre los hechos históricos ocurridos en éste lapso sobresale la Primera Guerra mundial (provocada por los intereses monopolistas de las grandes potencias) y la revolución rusa, que en cierto modo corona las luchas obreras de principios del siglo XX ^{20/}.

Los hechos indicados constituyen la antesala para el "crack" de 1929; originado principalmente por las acciones del capital monopolístico dentro de la economía mundial y en última instancia por la sobreproducción generada ^{21/}.

Con el surgimiento del capitalismo monopolista y su final consecuencia en 1929, la teoría del liberalismo económico perdió su vigencia histórica; ya que no pudo explicar él porque del rompimiento o crisis; pues en general sus leyes y principios operaban de acuerdo a supuestos y condiciones óptimas de aplicación. Ante los hechos, fue necesario el abandono del Paradigma clásico, por otro que explicara de manera más aproximada el comportamiento de las variables económicas de ese entonces; este vacío lo llenó John Maynard Keynes con su Teoría General.

b) El Paradigma Keynesiano:

Aunque muchos economistas liberales desestiman la importancia de la Keynes, el apareamiento histórico de la llamada "Revolución Keynesiana", apuntaló y justificó la existencia del sistema capitalista de producción; ya que explicó su dinámica y desenvolvimiento bajo las nuevas condiciones de desempeño ^{22/}.

De acuerdo a los principios propuestos por Keynes en las nuevas condiciones, y dadas las distorsiones al libre mercado en la economía, el estado debe asumir un papel más beligerante en la sociedad. Entre los problemas principales que enfrentó Keynes con su teoría sobresalen el de la baja ocupación y la insuficiencia de demanda; la esencia de su política radica en el interés de evitar el paro masivo y las crisis de sobreproducción ^{23/}.

17 Rafael Piedra-Santa Arandi, Obra citada, p. 97

18 Ibid., p. 125

19 Ibid., p. 128-134

20 Ibid., p. 139-140

21 Ibid., p. 131

22 Karataev, Ryndina, Stepanov y Otros, "Historia de las Doctrinas Económicas II, Grijalbo, México 1964, p. 1103-1106

23 Rene Villareal, Obra citada, p. 56

Para Keynes, el estado debía participar como un "agente regulador" en el sistema económico reduciendo o incrementando su actividad de acuerdo a las necesidades del sistema. Con Keynes nace idea de un estado subsidiario, cuyas actividades mitigan los efectos del sistema sobre determinados grupos sociales. Incluso propone que el estado puede participar en actividades productivas, con el propósito de

proporcionar empleo, evitando a toda costa el paro de los factores productivos 24/.

Durante los 40 años posteriores a la aparición de la Teoría General, es evidente la influencia de los principios Keynesianos en los países desarrollados; incluso algunos economistas identificaron los planteamientos de Keynes con los principios clásicos. A éste planteamiento Samuelson le llamó Síntesis neoclásica-Poskeynesiana, y la misma trató de explicar el problema de la crisis del capitalismo desde dos puntos de vista: el desequilibrio macroeconómico a través de la macroeconomía Keynesiana y el del crecimiento económico, a través de la llamada Teoría del Pleno Empleo 25/.

La aplicación de la teoría Keynesiana en la práctica económica de los países latinoamericanos fue trascendental - hecho que tal vez se deba a que los efectos del capitalismo monopólico fueron severos entre las grandes masas de trabajadores latinoamericanos -, surgiendo el concepto de "economía mixta". Es evidente la influencia de las ideas keynesianas en los modelos de desarrollo generados por C.E.P.A.L., en la década posterior a la segunda guerra mundial 26/. Así mismo las ideas de Keynes influyeron en toda una generación de economistas latinoamericanos, que buscaban la creación de un modelo específico de desarrollo para sus países 27/.

c) La Teoría Monetarista:

La teoría Monetarista surge a través de un conjunto de medidas correctivas a la crisis enfrentada a nivel mundial durante la década de los 70, y están sustentadas en las ideas propuestas por Milton Friedman cuya teoría retomó los principios clásicos del libre mercado y los presentó como una ideología novedosa, denominada Monetarismo, la cual ha sido tildada por algunos de sus críticos como la *Contrarrevolución Monetarista*. Además de las ideas propuestas por Friedman, esta corriente de pensamiento incluye a todos los autores de la denominada escuela Neoclásica 28/.

La aplicación de esta ideología en el plano de la política económica de los países desarrollados, propugnó desde un principio por la desaparición de toda influencia del estado en la economía, así como su reducción a los aspectos más esenciales de seguridad y vigilancia. Todo esto con el fin de permitir al mercado la situación ideal de la asignación de recursos en todas las corrientes de bienes y servicios. De acuerdo con esta teoría también la soberanía del mercado debería abarcar los procesos internacionales de mercado 29/.

No obstante, el desarrollo y la recuperación observada en los países desarrollados durante los primeros años de la década de los noventa, los efectos de esta teoría han venido en detrimento de sus propias sociedades. Un ejemplo puntual de este hecho es que para mediados de los noventa las altas tasas de desempleo generadas en los países como Francia y Alemania, en los que el alto grado de desarrollo en sus procesos de producción, provocaron el desplazamiento de obreros 30/.

24 Dudley Dillard, "La Teoría General de John Maynard Keynes", Aguilar, México, 1978, p. 57

25 Rene Villa Real, Obra citada, p. 64

26 Rene Villa real, Obra citada, p. 21

27 Ibid., p.21

28 Ibid., p 15

29 Ibid., p. 83-84

30 Newsweek, "Europa: adiós a la Buena Vida", Copilado por Revista Summa", Edimedios, Panamá 1996, p. 26-38

A nivel Latinoamericano y en el caso específico de Guatemala las políticas neoliberales se han manifestado a través de la implementación del llamado Ajuste Estructural, el cual se ha propuesto como una necesidad para insertar a las economías dentro del mercado internacional.

1.1.2 El Contexto de la Globalización:

La consolidación del capitalismo como sistema de producción predominante, es identificada con el inicio del llamado proceso de “globalización”, el cual se constituye en el marco que rige el nuevo orden internacional. El proceso de globalización es identificado por los académicos liberales como el “perfeccionamiento” del sistema capitalista de producción y la instauración del dominio del “mercado” en su más alta esfera de desarrollo 31/.

Uno de los grandes acontecimientos que influyen radicalmente en el panorama internacional a partir los años noventa es la apertura y posterior desintegración de la Unión Soviética a partir de la aplicación de la Perestroika. Este hecho histórico anticipa el fin de la llamada guerra fría y termina con la confrontación (al menos en el plano político) de los dos grandes sistemas de producción predominantes hasta ese momento 32/.

De acuerdo con el planteamiento ideológico neoliberal a partir de ésta época surge el proceso de globalización el cual se considera un fenómeno propio del sistema capitalista y representa la última instancia de su desarrollo, la cual se caracteriza por un crecimiento sin precedentes de la producción capitalista. Esta concepción favorece la noción de que el proceso de globalización es un fenómeno “natural”, el cual se desarrolla al margen de la voluntad humana, y que no tiene precedentes históricos. Aunque pareciera que esta afirmación es del todo superficial en la misma subyace la idea de que el hombre no puede ni debe hacer nada para modificar las condiciones ni el proceso en que se desenvuelve la globalización 33/.

Al respecto muchos académicos connotados han llegado a la conclusión que la “globalización” si es un fenómeno histórico el cual ha estado inmerso en el desarrollo económico de la humanidad mucho antes del surgimiento del sistema capitalista de producción, al respecto el Economista y Político Brasileño Roberto Campos en su libro “La Cuarta Globalización”, define el fenómeno como un “proceso de integración de la economía mundial, el cual ocurre en olas, con avances y retrocesos, separado por intervalos que pueden durar siglos”. De acuerdo con ésta postura el fenómeno globalización se puede observar en diversos estadios de la historia humana, los cuales, para la exposición de su teoría se definen de la siguiente manera:

- Primera Globalización: Expansión del Imperio Romano
- Segunda Globalización: Desarrollo mercantil en S. XIV y XV
- Tercera Globalización: Triunfo del liberalismo sobre la economía mercantil
- Cuarta Globalización: Período posterior a la Segunda Guerra Mundial 34/

En el plano internacional se refuerza –para inicios de la década- el liderazgo de los Estados Unidos, el cual se sustenta en su enorme poderío militar y económico. No obstante en el transcurso de los noventa el liderazgo mundial de los Estados Unidos se ve amenazado en principio por el alto costo económico que implica, así como por el enorme desarrollo en otras áreas del planeta 35/.

31 César de León Contreras, “Aproximación al concepto de Mercado Total”, Revista Economía No. 124, IIES, Guatemala 1995, p. 17

32 Ibid. p.19

33 Ibid. p. 19-20

34 Pedro Vivas Agüero, “Globalización de la Economía”, Revista Facultad, UNMSM, Página Web, p. 2

35 David Ibarra, “Interdependencia, Ciudadanía y Desarrollo”, Fondo de Cultura Económica”, México 1994, p. 47, 53, 55

Paulatinamente el mercado internacional se ve disputado también por otras grandes potencias como Alemania y Japón, las cuales, rivalizan con los Estados Unidos por la obtención de mayores porciones de los mercados mundiales 36/. Esta rivalidad influye en la formación de bloques económicos los cuales surgen como iniciativa de las grandes potencias para obtener mejores posiciones en la repartición de los mercados internacionales.

Al frente de los procesos de integración surge la Unión Europea, la cual se sustenta en un proceso de integración de largo plazo, el cual como es sabido incluye más haya de la formación de un mercado común, la propuesta de la unificación política como alcance final. En Asia este movimiento se ve representado por el liderazgo de Japón, en donde desde 1,973 se venía persiguiendo algún tipo de unificación a través de la llamada Ronda de Tokio. Por su parte Estados Unidos, Canadá y México conformaron también una zona de libre comercio considerable.

Otra cuestión que caracteriza la época en mención es el alto grado de interrelación entre los distintos países del mundo, hecho que se ha sustentado tanto en el avance de la tecnología aplicada a los procesos productivos, como en la llamada revolución de las comunicaciones 37/.

Así mismo, las empresas multinacionales se convierten paulatinamente en empresas transnacionales, las cuales, se caracterizan en que sus subsidiarias de otros países ya no tienen estructura propia si no son partes de una estructura más amplia y reciben órdenes directas de su casa matriz. Entre los aspectos que implica este fenómeno sobresale la tendencia a la uniformidad en los productos fabricados en uno u otro país.

Al interior de las economías desarrolladas los procesos de producción están acompañados de un alto desarrollo tecnológico el cual genera una tendencia al perfeccionamiento y a la maquinización de la producción, lo que a la postre tiende a desplazar a la mano de obra humana 38/.

Otro aspecto importante es la disyuntiva de los gobiernos a apoyar o a permitir la desaparición de la industria local, la cual se ve amenazada por la movilidad de factores de producción que en el marco del libre comercio permite a las empresas transnacionales ubicarse en los lugares más estratégicos y en condiciones de competencia superiores a las de las industrias nativas 39/.

Además de estos aspectos de índole económica la globalización provoca y se enfrenta contra la destrucción masiva del sistema ecológico mundial. Prueba de que ninguno de los países desarrollados tiene la intención de dejar por un lado sus intereses en función del "mercado total", es la reciente negativa de los Estados Unidos a ratificar el Tratado para la eliminación de Desechos Tóxicos 40/.

A la luz de las contradicciones observadas en el desempeño de las economías capitalistas desarrolladas, durante los años noventa y específicamente dentro del marco de la globalización, es sabido que algunos países han moderado algunas de sus políticas, especialmente en lo que se refiere al mercado laboral y a las relaciones de trabajo. Específicamente se trata ahora con el problema del desempleo masivo que el proceso ha provocado. Así mismo algunos se discute sobre la necesidad de fomentar y apoyar la industria local, lo que en última instancia resulta en medidas proteccionistas que niegan la propia tendencia.

36 César De León Contreras, Obra citada, p. 64

37 Irene de Martínez, "Consideraciones sobre la Tecnología Mundial", Revista Economía No. 124, IIES, Guatemala 1995, ps.71-85

38 Ibid. p. 71

39 Ibid. p. 82

40 Revista Sur, "Un Acuerdo Lleno de Lagunas", Pag. Web 1997

Durante la década de los noventa las iniciativas de integrar bloques económicos por parte de los países subdesarrollados no han tenido la efectividad requerida, por lo que su capacidad de negociación frente a los países desarrollados, sigue siendo poca e incluso tiende a disminuir ante la tendencia a negociar en bloque.

La situación de países en vías de desarrollo, se ve agravada además por la brecha tecnológica entre las industrias locales y las industrias de países altamente desarrolladas. Dicha brecha es tan radical que hace inviable la reconversión de muchas industrias del medio, las cuales con el fenómeno de la globalización se ven amenazadas a desaparecer. En este contexto el proceso de reproducción del propio sistema capitalista y el modelo agroexportador en los países en vías de desarrollo se ve amenazado por la aparición de nuevos productos sintéticos, los cuales sustituyen fácilmente a los productos naturales 41/.

Así mismo en el plano internacional la productividad y capacitación de la mano de obra de estos países es baja, por lo que no podría competir en caso existiera la libre movilidad del factor trabajo. A este factor se suma la existencia de mano de obra barata y altamente calificada que salió a luz a consecuencia de la desintegración de las uniones de países socialistas y por el gran desarrollo de los países asiáticos. Este hecho provocará que en un futuro ni siquiera se pueda aspirar a la instalación de fábricas o empresas maquiladoras.

1.1.3 Entorno Histórico Guatemalteco:

a) *Antecedentes al Gobierno Demócrata Cristiano:*

Los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Arvenz Guzmán (1945-1954), constituyen el primer intento de instaurar un gobierno democrático en Guatemala, luego de una época de oscuras dictaduras. Dicho intento fue frustrado a través de un golpe de estado negociado internamente y apoyado por el gobierno de Estados Unidos 42/.

A partir de 1954 se inicia en Guatemala una época protagonizada por gobiernos militares, los cuales instauran en el país políticas injustas, represivas y corruptas, las que fueron favorables a grupos oligarcas, que representan el poder económico del país 43/. A nivel político ésta época se caracteriza por la inexistencia de transparencia y veracidad en los procesos electorales, los cuales siempre se constituyeron en un fraude.

Las condiciones sociales y económicas en que se ve inmerso el país y la lucha de clases interna que se da en éste proceso provoca que para inicios de 1960 surjan los primeros grupos armados guerrilleros, los cuales salieron del propio ejército y se fortalecieron con grandes contingentes de campesinos depauperados en la zona Oriente del país 44/.

El final de la década de los 70 esta marcado por una profunda crisis en la economía del país, esta situación es reflejo y consecuencia de la crisis mundial del capitalismo correlacionada con el aumento de los precios del petróleo y sus derivados; así como del deterioro del contexto internacional 45/. Ambos factores influyen en el fracaso del modelo de sustitución de importaciones propuesto como alternativa para el desarrollo de la región.

41 César de León Contreras, Obra citada, p.38

42 Rafael Piedra Santa Arandi, Obra Citada, p .203

43 Ibid.

44 "La Construcción de la Democracia", PNUD, Guatemala 1996, p. 5

45 IIES, "Crisis y Política Social en Guatemala", USAC, Guatemala 1990, p. 1

La crisis se manifiesta en todos los órdenes de desarrollo económico social y su efecto, se evidencia en el descalabro de los indicadores económicos, y en desequilibrios financieros -monetarios nunca antes vistos en el país. Así mismo refleja la ineficiencia del modo de desarrollo capitalista en el país el cual no

contribuyó en la mejora de la calidad de vida de las grandes mayorías, ni en menguar la desigual distribución de la riqueza; por el contrario, amplió la brecha entre ricos y pobres lo que a la postre fortaleció la organización social, así como los movimientos armados guerrilleros 46/. En ésta década se da una segunda época de fortalecimiento de la guerrilla, en la cual el movimiento se nutre de campesinos provenientes de la zona occidental del país 47/. Así mismo, y a pesar de la represión interna, en este lapso se fortalecen innumerables instituciones civiles representadas en sindicatos y asociaciones estudiantiles, las cuales se unen al conflicto en defensa de las grandes masas reprimidas. Estos hechos marcan el inicio del conflicto interno en Guatemala, el cual tiene una duración aproximada de 36 años y un caudal de 140,000 personas muertas o desaparecidas 48/.

Resulta irónico que después de tanta lucha uno de los acontecimientos que marcan la apertura democrática en el país haya sido “concertado” por elementos del ejército (49/) al respecto se debe hacer ver que éste elemento no desvirtúa en lo más mínimo la participación de los sectores sociales y civiles en los procesos políticos del país. El golpe de estado del 23 de marzo de 1982 fue protagonizado por elementos militares opuestos a la elite militar de turno y en represalia a la elección fraudulenta del General Anibal Guevara. Al frente del movimiento fue llamado el General Efraín Ríos Montt, el cual instauró una junta de gobierno militar 50/. Según algunos analistas el gobierno del General Ríos Montt propició la apertura política en el gobierno, llamando a su gabinete a representantes de otros sectores 51/. Así mismo, se considera que asestó el más duro golpe a la guerrilla, la cual para finales de su período se consideraba militarmente derrotada. Para el efecto instauró una política la cual se ha denominado de “tierras arrasadas”, la misma se caracterizó por la entrega de armas a la sociedad civil, formando las llamadas Patrullas de autodefensa civil 52/.

El gobierno del General Ríos Montt, fue sustituido por un nuevo golpe militar, encabezado por el General Humberto Mejía Vítores el 8 de agosto de 1983 53/. Este nuevo gobierno asumió el compromiso de realizar elecciones libres y entregar el gobierno de Guatemala a un gobernante civil. Así mismo durante el año 1985 este gobierno convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, la que estuvo encargada de formular una nueva Constitución de la República de Guatemala 54/.

b) Gobierno Demócrata Cristiano:

En 1985 llega al poder el Licenciado Vinicio Cerezo, cuyo mandato inicia el llamado proceso de democratización en Guatemala 55/. Uno de los principales logros en el campo político atribuidos al gobierno de Cerezo es que para 1987 propició en Madrid las primeras conversaciones con líderes insurgentes, estableciendo el inicio de las negociaciones de paz. Este hecho provocó dos intentos de golpe de estado provenientes de sectores militares y de derecha conservadora 56/.

46 IIES, Obra citada, p. 1-15

47 IIES, Obra citada, p. 17

48 Josef Thesing, “La Democracia en Guatemala”, INCEP, Guatemala 199, p. 18 y 23

49 PNUD, Obra citada p. 8

50 Ibid.

51 Ibid., p. 9

52 IIES, Obra citada, p. 21-23

53 Ibid., p.24

54 Ibid., p. 26

55 Josef Thesing, Obra citada, p. 23

56 Ibid.

En materia de política económica el gobierno de Cerezo inició su gobierno con la aplicación de un programa inicial de estabilización, conocido como el Programa de Reordenamiento Económico y Social – PRES- 57/.

A nivel interno uno de los factores más importantes que anteceden a la aplicación del Programa de Reordenamiento, es la crisis inflacionaria derivada del aumento de los precios del petróleo - que como ya se indicó, afectó la economía nacional desde 1973 -. Así mismo, como consecuencia de la inestabilidad socio - política la economía nacional se vio afectada por una considerable fuga de capitales, - se estima que para éste período la inversión privada se redujo en un 69% y que anualmente salieron un promedio de 150 - 200 millones de Dólares fuera del país 58/.

En lo externo uno de los condicionantes para poner en marcha un programa como el PRESS, fue el hecho de que a partir de junio de 1984, el Fondo Monetario Internacional (F. M. I.), canceló los programas de ayuda financiera al país. Dicha situación estuvo motivada por los malos resultados observados en materia fiscal, financiera y monetaria. A partir de la instalación del gobierno Demócrata Cristiano, el FMI envió dos misiones que evaluaron la situación económica del país. Como resultado de la segunda misión, el FMI consideró la continuación de la ayuda financiera al país, siempre y cuando el gobierno aceptara los siguientes términos 59/:

- Devaluación del Quetzal y unificación de los mercados de divisas
- Solución de los pagos atrasados de la deuda
- Mejorar la posición externa de Guatemala
- Más impuestos sin recortar gastos de capital del gobierno
- Aumentar la tasa de interés bancario
- Reducir el dinero en circulación
- Continuar con la política crediticia restrictiva
- Manejo prudente del pago de la Deuda Externa/ promoción del crecimiento de las exportaciones
- Respaldo a nuevos impuestos y medidas fiscales y arancelarias que entrarían en vigor en C. A. y Guatemala a partir de 1985.

El *Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo* se considera como el primer intento de ajuste estructural puesto en marcha en Guatemala. De acuerdo con lo indicado en el documento, su objetivo principal fue ordenar y estabilizar la economía, así como fijar las bases para el mejoramiento de vida de la población en general 60/.

En materia de política económica el PRESS estaba conformado por nueve políticas, las cuales se describen a continuación 61/:

- a. Política cambiaria: Establecimiento de tres mercados cambiarios (oficial: Q.1=\$.1, regulado Q.2.50 = \$.1, y bancario con fluctuación dentro de la banda).
- b. Política Fiscal: Creación del impuesto temporal a la ganancia extraordinaria de las exportaciones, reducción en 5% de los gastos presupuestados para 1986, y fijación de meta del 2.5% para el déficit fiscal.

57 IIES, Obra citada, P. 56

58 Ibid, p. 55

59 CIEN, "Hacia una Economía de Mercado", Guatemala 1992, p. 92

60 Ibid.

61 Ibid.

- c. Política Monetaria y Crediticia: Aumento de las tasas máximas de interés en el sistema bancario (a 14% la tasa activa y 11% la tasa pasiva), recoger liquidez vía el retiro de los depósitos del IGGSS en el sistema bancario, elevación de la tasa de encaje (hasta a 41% en depósitos monetarios y a 13% en depósitos de ahorro), fijación de topes al crecimiento de la cartera. Se

establece e la política de crédito neto igual a cero.

- d. Política de precios. Reducción del número de bienes y servicios sujetos al control de precios.
- e. Política de Empleo: Creación de 47,800 empleos a un costo de Q.100 millones.
- f. Política salarial: aumento fijo a los trabajadores del estado, dejando libertad de negociación para el ámbito privado.
- g. Política de reactivación: Creación de CONAPEX (Consejo Nacional de exportaciones).
- h. Política de Subsidios: Política de subsidios para medicinas, fertilizantes, refacciones y útiles, y transporte urbano.
- i. Política de Cooperación Internacional: Contratación de SGS para supervisar el comercio internacional.

En la estabilización económica lograda para esa época tuvo mucha importancia las donaciones y transferencias del exterior recibidas por el gobierno, las cuales representaron un impacto aproximadamente del 1% del PIB en la reducción del déficit fiscal que se logró en éste período 61/. Lamentablemente otra fuente de reducción del déficit fiscal fue la reducción de la ejecución en la inversión pública.

Para el año 1,987 se publica el *Programa de Reorganización Nacional -PRN-* cuyo objetivo es continuar con la estabilización y avanzar hacia la reactivación económica. Así mismo se fija la meta de incrementar en \$1,000 millones las exportaciones antes de 1,990, planteando una estrategia económica que combina la orientación hacia dentro (autosuficiencia) y hacia fuera (promoción de exportaciones). Se introduce el concepto de deuda social, el cual se identificó como todas aquellas obras de infraestructura que no se habían realizado para beneficio de los más necesitados 62/. Así mismo se crea el Fondo de Inversión Social, el cual proveerá los recursos para llevar a cabo el Plan de Reorganización Nacional.

Uno de los objetivos principales del PREN, fue constituirse en un instrumento de política, para concertar con los demás sectores, el hecho de que Guatemala debía modernizarse, o –según la concepción del gobierno- liberalizarse y abrirse totalmente al mercado internacional. Dicho programa basaba su intencionalidad en el apoyo irrestricto al modelo agro-exportador, dejando la economía en manos del sector privado y reduciendo significativamente la participación del estado en la economía 63/.

Este mismo año el gobierno Demócrata Cristiano pone en vigencia la Reorganización Tributaria, la cual fue motivo de confrontación con el sector privado, lo que provocó un proceso de negociación y la modificación de la misma, en lo referente al Impuesto sobre la Renta. En 1988, también se da el primer paso para el proceso de privatización del estado Guatemalteco con la venta de AVIATECA 64/.

62 IIES, Obra citada, p. 67

63 Ibid.

64 CIEN, Obra citada, p. 93

No obstante la estabilidad propiciada, para finales de 1988 el país no había logrado un crecimiento económico sustancial, registrando apenas un 3% en la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto. Así mismo las exportaciones no tuvieron el comportamiento deseado, destacándose únicamente que se logró un crecimiento considerable en el rubro de productos no tradicionales 65/.

A principios del año 1988, el gobierno da a conocer un plan de mediano plazo titulado Guatemala 2000, el cual es objeto de debate político en cuanto a su orientación. Una de las virtudes que se le reconocen a éste plan es que por primera vez esboza una visión con mayor alcance. Los lineamientos de política económica de éste plan fueron esbozados a través del Plan de los 500 días. Uno de los grandes objetivos de éste plan, fue la apertura del país al mercado mundial, a través de la promoción de exportaciones no tradicionales 66/. No, obstante, a la luz de los acontecimientos, las medidas de política económica puestas en marcha durante el año 1989, se constituyen más bien en un conjunto de políticas erráticas y sin sentido aparente, que más bien ayudan al gobierno a “mantener” la estabilidad alcanzada para finalizar su período 67/.

Este panorama se ve agravado ante el inminente deslizamiento del tipo de cambio, el cual para inicios de 1990 se devaluó en más del 35%, llegando a Q.4.10 X \$ 1.00 68/. La problemática planteada por el tipo de cambio, urgió al gobierno de medidas de política que cambiaron notablemente la intencionalidad de su programa de política económica, concentrando su acción en el tema cambiario.

Los dos últimos años de gobierno demócrata cristiano se desarrollan en un ambiente macroeconómico de desequilibrios y en una situación política de confrontación con el sector privado 69/. Es así que éste gobierno termina su período con un elevado déficit fiscal. Se considera que una de las razones principales para ésta situación fue la baja sustancial en la recaudación tributaria, debido a la confrontación con el sector privado. Otro indicador que para finales de éste período presentaba problemas fue el tipo de cambio, el cual se dispara como consecuencia de los desequilibrios macroeconómicos.

Para 1990, la situación política internacional, así como los cambios ocurridos en el antiguo imperio soviético, dan la pauta para el formal inicio de las conversiones de paz a nivel regional. Es así como el 26 de marzo, se realiza una en la ciudad de Oslo entre la URNG y representantes del gobierno con el propósito de fijar las bases para el inicio del dialogo entre ambas partes. Este hecho es considerado el logro político más importante del Gobierno de Vinicio Cerezo 70/.

c) Gobierno de Serrano Elías y Ramiro de León Carpio (1991-1994)

Uno de los factores que enmarcan el contexto internacional en la década de los 90 es el impulso tomado por el proceso de globalización, el mismo se ve fortalecido con la caída del muro de Berlín que marca el inicio de la apertura de la nación rusa a la economía internacional 71/. Mientras tanto, la economía guatemalteca se encontraba sumida en una crisis económica y social la cual reflejaba su matiz más crudo en el enfrentamiento armado que para inicios de los 90 sumaba ya 30 años de existencia 72/.

65 BANGUAT, Memoria de Labores, Guatemala 1988

66 CIEN, Obra citada, p. 93

67 IIES, “La Economía Guatemalteca en 1990”, Informe Especial No. 2, Guatemala 1991, p. 12

68 Ibid. p. 11

69 Ibid. p. 12

70 Josef Thesing, Obra citada, p. 24

71 Mario Vacchino, “La Cuestión Política y Social en el proceso de Globalización”, Revista Web SELA, Argentina 1999, p. 2

72 Josef Thesing, Obra citada, p. 7

Para los inicios del gobierno del Ingeniero Jorge Serrano Elías, se consideraba que la economía guatemalteca estaba sumida en una severa recesión. Uno de los principales indicadores que ejemplifican éste aspecto es la tasa de crecimiento del PIB, la cual no fue superior al 3% en ese año 73/. Según algunos analistas, este fenómeno también se vio influenciado por el impacto en la economía del crecimiento del llamado sector Terciario, especialmente en el financiero. Otro factor que influyó en la

desaceleración de la economía a inicios de 1991, fue la reducción de la inversión privada, la cual se venía reduciendo como resultado de la crisis 74/.

Por otro lado el gobierno de Serrano Elías, asumía el reto ante los organismos internacionales de ejecutar un programa de Ajuste Estructural exitoso, el cual preparara las condiciones para la inserción de Guatemala en el nuevo contexto internacional, tomando en consideración el fracaso de los tres programas propuestos por el gobierno Demócrata Cristiano, el cual terminó su período en medio de fuertes críticas por la falta de control en la crisis fiscal, monetaria y cambiaria existente 75/.

A finales de 1991, el Gobierno de Serrano Elías, logra cierta estabilidad en la economía, fruto de una política gradual, no de shock, en la cual el incremento en la recaudación fiscal y la austeridad en el gasto público fueron elementos sustanciales 76/. No obstante, el manejo de la política monetaria para esas fechas, había empezado a provocar una elevada monetización y el incremento en las tasas de interés. También con estas políticas hubo un efecto negativo en la inversión productiva, ya que un gran contingente de dinero se desvió hacia la inversión financiera. El modelo de política empleado hasta este momento fue muy parecido a las políticas del gobierno Demócrata Cristiana (basadas en la preponderancia de la política monetaria y crediticia, con el fin de lograr equilibrios monetarios básicos).

En términos de política fiscal, sobresale la puesta en marcha del proyecto de Modernización tributaria, el que el que se plantean modificaciones a las leyes del Impuesto sobre la Renta, IVA, aranceles y otros impuestos. Según el documento de gobierno, el objetivo de éste proyecto consistía en fomentar y recuperar la confianza de los contribuyentes en el sistema tributario, con el propósito de aumentar los niveles de recaudación. Así mismo se aprueba la ley de Impuesto Extraordinario y Emisión de Bonos del Tesoro para Emergencia Económica 1991 77/.

A finales de 1991, el gobierno publica el plan de Política Económica para 1991-1996, denominado "Hacia una Democracia Económica y Social". Entre los objetivos básicos del mismo sobresale la consecución de la paz en el país, el incremento de la participación de los agentes sociales en la toma de decisiones (diálogo), la lucha contra la impunidad (fortalecimiento del estado de derecho) y la estabilidad y desarrollo económico y social del país 78/.

73 Banco de Guatemala, Memoria de Labores, Guatemala 1993

74 Asíes, "Evolución de la Economía Guatemalteca en 1992", Revista Momento No. 8, Guatemala, 1992, p. 3

75 IIES, "Una Evaluación de la Gestión de Serrano Elías", Boletín Economía Al Día No. 11, Guatemala 1991, p. 1

76 IIES, "El Plan de los 180 días", Boletín Economía al día No. 9", Guatemala, Septiembre de 1993, p. 1

77 Asíes, Obra citada, p. 2

78 Gobierno de Guatemala, "Hacia una Democracia Económica y Social", Guatemala noviembre 1991, p. 8

Entre los factores externos que influyen en los procesos políticos guatemaltecos, sobresalen (como ya se indicó) los cambios en el orden internacional ocurridos en Europa y el reacomodo de las antiguas sociedades comunistas al nuevo proceso de globalización. En el área centroamericana se dan también cambios importantes entre los que destaca la llegada a la presidencia de Nicaragua de Violeta Chamorro y el Acuerdo de Paz, alcanzado por la guerrilla y el gobierno Salvadoreño. Los elementos anteriores ejercen cierta presión para que el proceso de paz en Guatemala sea considerado un punto medular en

los planes de gobierno 79. Es así que gobierno de Serrano Elías se propone continuar las negociaciones iniciadas en el período anterior, logrando la firma del Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, en Oslo, Noruega y el Acuerdo de Contadora en la Isla de Contadora, Panamá. En julio 1991, se suscribe por primera vez directamente entre el gobierno y la guerrilla el Acuerdo sobre Democratización, el cual se constituye en un documento que amplía las posibilidades de la participación civil abierta, conjunta con el gobierno y la guerrilla en la búsqueda de la firma de los acuerdos de paz. Entre los aspectos positivos de estas negociaciones se puede mencionar el regreso de importantes contingentes de refugiados de México 80.

Para finales del año 1992, el gobierno logra la negociación de un nuevo Programa de Ajuste Estructural con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El mismo presenta como acciones básicas: el ingreso de Guatemala al GATT, el impulso al proceso de privatización y los cambios en política fiscal ya incluidos en el plan de política económica 81.

Entre las decisiones de política económica puestas en marcha en el marco éste nuevo programa de ajuste estructural, se procede a la liberalización de algunos precios, particularmente, los de los combustibles y se aumenta el precio de la energía eléctrica. Así mismo se suprime el subsidio al transporte urbano 82.

No obstante la estabilidad, para finales de 1992 el aparato de gobierno presentaba poca capacidad en la ejecución de proyectos. Así mismo el tipo de políticas económicas ejecutadas, evidenciaba una mala visión de la realidad nacional, ya que la situación económica de las capas medias y bajas de la población habían sido castigadas en el proceso de estabilización. Como respuesta en parte a la presión popular, el gobierno propone para 1993, un presupuesto con mayor énfasis en sector social 83.

A inicios de 1993 la situación económica había empeorado, y era evidente el deterioro de la paz social, originado principalmente por la aplicación de políticas de estabilización y ajuste 84. Esta situación se ve agravada por el cúmulo de protestas estudiantiles y populares en respuesta a la política de ajuste y los desórdenes causados por el alza al precio del transporte urbano. A estos elementos se suma la confrontación del gobierno con diversos sectores sociales, los cuales se evidenciaron desde el inicio de su mandato. Entre estos conflictos sobresalen señalamientos de violación de los Derechos Humanos (denunciados en su momento por el Procurador de los Derechos Humanos y por la ONU). Así mismo se dio el aumentó en la inseguridad ciudadana y la poca independencia de poderes –evidenciados en la llamada “triple alianza” entre los partidos DC, MAS Y UCN dentro del congreso- 85.

79 Josef Thesing, Obra citada, p. 24

80 URL, “Acuerdos de Paz”, Universidad Rafael Landívar, Guatemala 1998, p. 25

81 IIES, “Evaluación del Memorandum de Política Económica 30/6/93 con el FMI”, Boletín Economía al día No. 8, Guatemala 1993, p. 1

82 Ibid, p. 3

83 Ibid, p. 8

84 IIES, “Sobre el Autogolpe del 25/5/93”, Boletín Economía al Día No. 7, Guatemala, 1993, p. 3

85 Asies, “Evolución de la Situación Política 1993”, Boletín Momento No. 8 y 9, Guatemala 1993, p. 2

Estos hechos son la antesala para el intento de golpe de estado del 25 de mayo de 1993, el cual es influenciado por la imposibilidad e incapacidad política del presidente para tomar decisiones. En el plano económico, se pierde la estabilidad lograda y se rompe la posibilidad del logro de las metas en crecimiento, inflación e inversión propuestas 86. Así mismo, se imposibilita el cumplimiento del calendario de pagos sugerido en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional 87. Ante el vacío de

poder y la crisis provocada por el presidente, asume el mando, a través de una elección en el Congreso de la República el Licenciado Ramiro de León Carpio, quien se venía desempeñando como Procurador de los Derechos Humanos y gozaba buena imagen en la población 88/. Si bien el gobierno de Ramiro de León Carpio, logró culminar el período de gobierno iniciado por Serrano Elías, encabezó un gobierno débil, sin plataforma política y sin mayoría en el Congreso, lo que impidió que llevara a cabo un trabajo significativo en lo que a política económica se refiere 89/. Así mismo su propuesta para continuar las conversaciones de paz, fue rechazada inicialmente por diversos sectores incluyendo la guerrilla. Entre otros aspectos, el nuevo intento fue rechazado, porque algunos sectores consideraban que su planteamiento restaba importancia a los logros alcanzados en las negociaciones iniciadas en años anteriores 90/.

Como se dijo anteriormente desde finales de 1992, no se había logrado cumplir con los compromisos de pago propuestos en los convenios con el Fondo Monetario Internacional. Es así que uno de los objetivos del gobierno de Ramiro de León Carpio fue el restablecimiento de la cooperación de los organismos financieros internacionales hacia Guatemala, el logro de éste objetivo permitiría la entrada al país de nuevos empréstitos, que coadyuvarían en la consecución de las metas económicas propuestas 91/. De esta manera, el 30 de junio de 1993, se logra un nuevo convenio de política Económica con el Fondo Monetario Internacional 92/. Dicho convenio fue criticado desde su inicio, ya que algunos sectores consideraron que las metas propuestas no serían alcanzadas. Como ejemplo, el convenio establecía una tasa de crecimiento del PIB entre el 4% y 5%, y para la fecha del convenio, se preveía que la tasa de crecimiento para 1993 no sería superior al 3%. Así mismo la tasa de inflación para la fecha (8%) había sobrepasado la meta de 6% propuesta en el convenio 93/. También las metas de recaudación fiscal propuestas por el convenio no se podían lograr. Entre otros, los hechos descritos con anterioridad obligaron al gobierno a presentar una iniciativa para la renegociación de las metas establecidas. Inmediato a este convenio el gobierno publica con fecha 1 de julio de 1993, el denominado "Plan de los 180 días". Dicho plan se componía de cuatro estrategias 94/:

- La política: Término del conflicto armado interno, respeto a los derechos humanos, promoción de la cultura y valores mayas, y combate a la impunidad y corrupción.
- La social: Entre otros aspectos el plan planteaba el combate efectivo y permanente a la pobreza. Como instrumento para éste aspecto se proponía canalizar los fondos sociales en coordinación con los consejos de desarrollo.
- La económica: La estrategia económica se fundamentaba en cuatro áreas: el mantenimiento y consolidación de bases macroeconómicas estables, la integración a la economía mundial, el fomento de la inversión privada y aumento a la calidad del gasto.
- La modernización institucional: Modernización económica y del estado, fortaleciendo su papel subsidiario.

86 Asíes, Obra citada, p. 2

87 Ibid.

88 Josef Thesing, Obra citada, p. 25

89 Ibid,

90 Ibid.

91 IIES, "Evaluación del Memorandum de Política Económica 30/6/93 con el FMI", Boletín Economía al día No. 8, Guatemala 1993, p.1

92 Ibid. p. 3

93 Ibid. p. 4

94 IIES, "El Plan de los 180 días", Boletín Economía Al Día No. 9, Guatemala 1993, p. 2

No obstante los ambiciosos propósitos del nuevo programa, de principio se consideró que muchas de sus metas económicas no concordaban con el propósito básico de combatir la pobreza, ya que el mismo respondía a los requerimientos de estabilidad planteados por la corriente de los programas de ajuste tradicionales y en consonancia con los requerimientos de los organismos financieros internacionales.

Adicionalmente resultaba obvio que el período de ejecución propuesto se quedaba corto respecto a los resultados esperados. Entre algunos aspectos positivos de éste plan, sobresale el impulso para fortalecer el proceso de descentralización del estado 95/. A finales de 1993, el Presidente Ramiro de León Carpio publica su Plan de Gobierno para el último año de su período, no obstante durante el año 1994, las condiciones imperantes no permitieron la continuidad de su política de gobierno, es así que al final de 1994, la tasa de crecimiento del PIB se situó al rededor de 3.5%, confirmando su tendencia a la contracción. Así mismo se había elevado el nivel de monetización en la economía y la tendencia al alza de la tasa de interés se mantuvo, provocando un ambiente recesivo 96/. Entre otros factores que afectan el control del país, en 1994 el gobierno da un nuevo paso para la privatización de los bienes del estado, con el otorgamiento de concesiones a empresas privadas para la ejecución de proyectos en la red vial, así mismo promueve la desmonopolización de Guatel, aspecto que le implicó conflictos con los sectores laborales. Así mismo ese mismo año el gobierno enfrentó un estallido social provocado por el aumento a los precios de transporte originado por la liberación de precios a los combustibles 97/.

Para 1994 se logra un gran avance en las negociaciones de paz, suscribiéndose los siguientes documentos: Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (10 de enero), Acuerdo Global sobre los Derechos Humanos (29 de marzo), Acuerdos para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el enfrentamiento Armado (17 de junio), Acuerdo sobre el Establecimiento de las Violaciones de los Derechos Humanos y Hechos de Violencia que han causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca (23 de junio) y Acuerdo sobre la Identidad de los Pueblos Indígenas (31 de marzo de 1995). No obstante los avances obtenidos, Ramiro de León, no logra culminar los acuerdos de Paz en su período de Gobierno.

d) Gobierno del Partido de Avanzada Nacional: (1995-1999)

Este inciso únicamente se limita a comentar algunos aspectos generales de los Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno y la guerrilla en el periodo '95-99, dado que los elementos de política económica y social implementados en dicha época serán abordados a profundidad en los Capítulos II y III del presente estudio.

Como lo indicó en su campaña política, uno de los grandes propósitos del Sr. Alvaro Arzú, al asumir la presidencia de Guatemala, es la culminación de las conversaciones de paz con la guerrilla. Dicho aspecto es uno de los temas más importantes presentados en su programa de gobierno 98/.

De acuerdo con algunos analistas políticos, las condiciones para la realización de las conversaciones de paz, fueron favorables desde un inicio para el gobierno de Alvaro Arzú, por un lado se daba el inicio de un nuevo proceso democrático a través de elecciones libres, las cuales fueron bien vistas por la comunidad internacional. Así mismo se argumenta que la representatividad de los sectores económicos dominantes en la persona de Alvaro Arzú, influyeron determinadamente dado el agotamiento de los empresarios y los terratenientes ante el clima de guerra imperante 99/. Por otro lado el sector privado del país vio en la posibilidad de acelerar el proceso de privatización de las empresas estatales, una ventana abierta para ampliar su esfera de participación en la economía.

95 Ibid. p.13

96 Asíes, "Evolución de la Economía Guatemalteca durante 1994", Revista Momento No. 3, Guatemala 1995

97 IIES, "Sobre la Privatización", Boletín Economía al Día No. 5, Guatemala 1994, p. 2

98 José Thesing, Obra citada, p. 25

99 ASC, "Balance del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz", Asamblea de la Sociedad Civil", Guatemala 1999, p. 1

Una de las primeras decisiones del gobierno de Alvaro Arzú fue la creación de una comisión especial para la aceleración del proceso de paz, otras decisiones que coadyuvan con el proceso es el intento de luchar contra la corrupción, que al menos en teoría inició el gobierno 100/. Así mismo destituyó a

miembros de alto rango de la cúpula militar y disolvió algunos comandos militares. El resultado de éste proceso culminó con la firma del Acuerdo de Paz, suscrito entre el gobierno y la Guerrilla el 29 de diciembre de 1996.

A continuación se resumen los aspectos más relevantes de los Acuerdos de Paz, suscritos a lo largo de las negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la Guerrilla ^{101/}.

- a) Acuerdo sobre Derechos Humanos:
Este acuerdo declara que la piedra angular de la sociedad es el respeto a los derechos humanos, el cual dentro de la escala de valores debe tener derecho al trabajo con salario justo, a vivir en libertad con justicia social, paz y armonía.
- Además de ésta declaración el gobierno se compromete a respetar los tratados referentes al tema y perfeccionar las entidades encargadas de velar por el respeto a los derechos humanos en el país. Así mismo a luchar contra la impunidad y velar por la no existencia de los cuerpos de seguridad clandestinos, entre otras cosas.
- Otro elemento clave es el compromiso para garantizar la libertad de asociación y movimiento, incluyendo la garantía de no obligar a los individuos a prestar servicio militar.
- b) Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado:
- Este acuerdo se enmarca dentro del anterior y es coherente con la estrategia de Desarrollo Sostenible impulsada a nivel mundial. Según consta en el acuerdo, dicho reasentamiento se realizará a través de medidas y programas gubernamentales de carácter civil y socioeconómico, dirigidos en forma prioritarias hacia quienes más los requieran. En este acuerdo se contempla definir la estrategia y principios para el reasentamiento, integración productiva, desarrollo de áreas, recursos y cooperación internacional. En el mismo se incluye a los refugiados y desarraigados (desplazados internos).
- Así mismo el acuerdo reconoce y declara el respecto irrestricto de los derechos humanos de las personas desarraigadas, así mismo considera que los mismos deben ser tratados en forma especial, dados los efectos que el proceso de guerra tuvo en ellos. Se considera también que los mismos deben ser partícipes en la toma de decisiones respecto a su situación.
- c) Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico:
En éste acuerdo se reconoce por primera vez a nivel oficial la exagerada violencia que sufrió la población por parte del ejército y guerrilla, así mismo se creó una comisión para el esclarecimiento histórico de los hechos de violencia ocurridos desde el inicio de el enfrentamiento armado, hasta la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Así mismo se constituye el conocimiento de la verdad como un derecho de la población Guatemalteca.

100 Josef Thesing, Obra citada, p. No.25

101 URL, "Acuerdos de Paz", IDIES, Universidad Rafael Landívar, Guatemala 1998

Esta comisión dictará además recomendaciones específicas para favorecer la paz y la concordia nacional, así como medidas para preservar la memoria histórica y fomentar una cultura de respeto mutuo.

d) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los pueblos Indígenas:
En este acuerdo se reconoce la identidad y derechos de los pueblos indígenas. Así mismo se propone la eliminación de la discriminación y la superación de la desigualdad en cuanto al acceso a tierra, trabajo, bienes y servicios.

e) Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria:

Este acuerdo consta de cuatro partes:

I. Democratización y Desarrollo Participativo:
Reconoce que debe haber un gobierno democrático, real, funcional y participativo, en función de la satisfacción de las necesidades y con el compromiso de mejorar el nivel de vida de todos.

II. Desarrollo Social:
Promoción, orientación y regulación del desarrollo socioeconómico del país por parte del estado. (asegurar la eficiencia económica, aumento de satisfactores y justicia social). Se plantea que elevar el nivel de vida, la salud, la educación y la capacitación constituyen premisas elementales para acceder al desarrollo sostenible, lo que permitirá una mejor inserción en la economía mundial.

En el acuerdo se plantea que el Estado tendrá un papel rector en el desarrollo social, responsabilizándose de impulsar la educación, la salud, seguridad social, vivienda, trabajo, velar por que se hagan efectivas las leyes laborales, reorientar las relaciones laborales en las empresas para beneficio común, entre otros aspectos.

III. Situación Agraria:
En este acuerdo se reconoce que la solución de la problemática agraria es un aspecto ineludible para dar respuesta a la mayoría de la población que vive en el área rural, la cual es la más afectada por el problema de la pobreza.

Así mismo el estado se compromete a impulsar una estrategia que incluye la participación de todos los actores involucrados en el agro, acceso tierra y recursos productivos, estructura de apoyo, organización productiva de la población rural, marco legal y seguridad jurídica, registro de propiedad inmueble y catastro, protección laboral, protección ambiental y recursos para financiar dicha modernización agraria.

IV. Modernización de la Gestión Pública y la Política Fiscal:
En éste inciso se plantea que la gestión pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. Como instrumento para éste propósito se propone la descentralización y desconcentración, ambas claves para la mejora en la atención de las necesidades de las diferentes comunidades.

Se considera así mismo que la política Fiscal es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas

relacionadas con el desarrollo social. Al respecto se plantea modernizar la política presupuestaria, la cual debe responder a un proceso de desarrollo sostenible y estable. De acuerdo con lo indicado el presupuesto de la nación debe priorizar el gasto social, el préstamo de servicios públicos y la inversión en infraestructura para el desarrollo productivo. También el presupuesto debe priorizar la atención a los sectores educación, salud y empleo.

Por su parte la política tributaria debe constituirse en un sistema justo, equitativo y progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago; debe ser universal y obligatorio así como estimular el ahorro y la inversión.

Por otro lado el Gobierno se compromete a garantizar la eficacia y transparencia de la recaudación y administración fiscal, con el propósito de aumentar la confianza de la población en el sistema.

Entre las metas de recaudación fiscal el Gobierno se compromete a incrementar la carga tributaria en un 50% respecto a la existente en 1995 antes del año 2000. Así mismo el Gobierno se compromete a combatir la evasión y la defraudación fiscal.

- f) Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática:

Este acuerdo también se enmarca dentro del tema de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia. Al respecto se propone terminar con las prácticas represivas del pasado y asegurar la progresiva participación de la sociedad civil en los procesos de decisión socioeconómicos. Así mismo se establece que el ejército asuma su compromiso en la defensa de la soberanía del país y su integridad territorial y participe en la profundización de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

1.2 La Teoría Monetarista:

1.2.1 Principales vertientes

Dentro de la teoría Monetarista se pueden distinguir básicamente dos vertientes, las cuales se exponen a continuación 102:

a) Teoría Monetarista aplicada al análisis de una economía cerrada:

Esta vertiente de la teoría Monetarista tiene como propósito fundamental el estudio y solución del desequilibrio interno en una economía; desequilibrio que de acuerdo a sus principales expositores está representado en problemas de inflación y desempleo.

A continuación se sintetizan los aspectos fundamentales en los que se basa ésta vertiente:

* Teoría cuantitativa del dinero:

La reformulación de la teoría cuantitativa clásica ha sido estudiada y promovida principalmente por Milton Friedman; y se constituye en la esencia del enfoque Monetarista. La nueva teoría cuantitativa del dinero, se deriva de la ecuación clásica de cambio:

$$MV = PQ = Y$$

En ésta ecuación:

- $M =$ Oferta monetaria nominal
- $V =$ Velocidad del dinero (número de veces por año que una unidad de dinero es utilizada en la compra de bienes y servicios)
- $P =$ Índice general de precios
- $Q =$ Producto Real
- $Y =$ Ingreso Nominal

Según la teoría cuantitativa clásica, ésta ecuación resulta ser una "tautología", ya que los dos lados de la ecuación resultan ser iguales por definición ($MV = PQ$), y dado que el ingreso anual nominal ($Y = PQ$) es igual a la tasa de gasto anual en bienes y servicios. Al exponer ésta teoría, los clásicos consideraron como supuestos fundamentales:

- Que el nivel de precios P mantiene una relación proporcional fija con la cantidad de dinero (basado en que el valor de cualquier bien está inversamente relacionado a su oferta)
- Que todas las demás cosas se mantienen constantes (V y Q permanecen constantes aunque M cambie)

De acuerdo a la nueva teoría Monetarista, la ecuación de cambio es válida, pero en términos de crecimiento porcentual para cada una de las variables:

$$m = \frac{\Delta M}{M} = \frac{\Delta V}{V}, \text{ así se tiene:}$$

$$m + v = p + q = y$$

102 Rene Villareal, Obra citada, págs. 83-92, 181-189

De acuerdo a ésta nueva ecuación los monetaristas exponen que:

- Un aumento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria m (todas las demás cosas constantes), conduce a un aumento igual en la tasa de crecimiento de los precios p .

- Así mismo de ésta ecuación se deriva el *aforismo* básico de la teoría Monetarista: "la inflación es, en todo lugar y en todo momento, un fenómeno monetario".

* Teoría sobre la estabilidad de la demanda de dinero - Supuesto de la velocidad-ingreso del dinero es "constante":

También los monetaristas consideran que hay una relación funcional estable entre la demanda por saldos monetarios real y un sin número limitado de variables. Según ésta afirmación la velocidad no es constante pero sí lo suficientemente estable para predecir de una manera satisfactoria la relación entre los cambios de la oferta monetaria y el ingreso nominal.

Según Milton Friedman la demanda de dinero depende de: el nivel de precios, la tasa de rendimiento de los bonos y acciones, la tasa esperada de inflación, la proporción de la riqueza humana sobre la no humana, la riqueza total, y los gustos y preferencias de los individuos.

Para convertir la ecuación inicial de demanda de dinero en una función de ingreso al supuesto se agregan las siguientes hipótesis:

PRIMERA: "la demanda de dinero es inelástica respecto a las variables que la determinan, y...si v es estable no varía a través del tiempo ni responde a variaciones en M , entonces la tasa de crecimiento de la velocidad ingreso del dinero v es igual a 0, o una constante".

SEGUNDA: "que las variables que afectan la demanda de dinero están fijas o determinadas fuera de las fuerzas monetarias". Los monetaristas señalan que la tasa de interés real y el ingreso real están determinados por fuerzas reales y no monetarias.-

* Teoría sobre la inflación y el desempleo: el supuesto de la tasa constante de crecimiento del producto real:

La tesis fundamental Monetarista es que todo incremento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria m , se manifiesta en un aumento en la tasa de inflación p , y en ningún aumento de la tasa de crecimiento real del producto q .

A diferencia de la teoría cuantitativa clásica, en la cual no se contemplaba la posibilidad del desempleo involuntario, los monetaristas agregan la "teoría de la tasa natural de desempleo" con el propósito de explicar que q es una constante. Según éste análisis la tasa natural de desempleo es el "pivote al rededor del cual gira la tasa real de desempleo", y está asociada al equilibrio en el mercado de trabajo y a la estructura de la tasa de salario real. La tasa natural no depende de la tasa de inflación; pero cuando la cantidad de desempleo es la correcta la inflación permanece estable.

Para ilustrar éste análisis, los monetaristas recurren a la llamada "curva de Phillips". Phillips señala que existe una relación inversa entre la tasa de desempleo y la tasa de cambio de los salarios monetarios.

Para relacionar los cambios en los salarios monetarios con los cambios en el nivel de precios, comúnmente se supone que la tasa de cambio en los precios (tasa de inflación), es igual a la tasa de cambio en los salarios monetarios, menos la de crecimiento de la productividad. De tal manera que si se supone que la tasa de crecimiento en la del trabajo es nula, entonces la tasa de inflación será igual a la tasa de incremento en los salarios.

* Teoría de las expectativas racionales:

Los monetaristas exponen que los agentes económicos conocen perfectamente el efecto de cualquier política monetaria o fiscal en la demanda agregada, así como sus relaciones económicas; y toman en cuenta los cambios de política. Dado éste conocimiento y el hecho de que los agentes económicos tienen las mismas expectativas, el proceso de ajuste es automático en los mercados de trabajo, monetarios y en el de bienes y servicios.

b) Teoría Monetarista aplicada al análisis de una economía abierta al comercio y finanzas internacionales:

La segunda vertiente de la teoría Monetarista es la aplicación de su metodología al análisis de una economía abierta y su importancia radica en que se constituye en el marco doctrinario en que se fundamentan los programas de ajuste estructural.

La aplicación de las teorías monetaristas en países en vías de desarrollo ha sido común en las últimas décadas, principalmente en países con desequilibrios externos considerables en los cuales el problema de la deuda es determinante. Como es sabido, éstas políticas han sido muy a menudo propuestas por organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial, formando parte de las condiciones para la aplicabilidad de algún programa crediticio.

Esta vertiente es también denominada "enfoque de balanza de pagos", por su énfasis en la consecución del equilibrio externo, a continuación se exponen algunos aspectos fundamentales respecto al enfoque:

* Definición del desequilibrio externo:

Consecuentes al énfasis en el hecho de que los desequilibrios originados por el desequilibrio del mercado monetario al interior de una economía son los más importantes, los monetaristas analizan el desequilibrio de balanza de pagos desde el punto de vista de la balanza de reservas internacionales; considerando que "el desequilibrio en balanza de pagos es un síntoma de desequilibrio monetario y que se corregirá en forma automática sin necesidad de intervención gubernamental".

Además de los supuestos para el enfoque de una economía cerrada ("demanda de dinero es una función estable implicando que la velocidad del dinero V es estable"; " la producción y el empleo tienden a niveles de pleno empleo"), éste enfoque añade la hipótesis de: "un tipo de cambio fijo" y "que los precios de bienes y activos domésticos están determinados por los precios y tasas de interés internacionales". Esto implica que "la demanda de dinero es independiente de los precios de los bienes y de los factores, de los gastos y de la tecnología y de la oferta monetaria". Así mismo se supone que la economía se encuentra en condición de pleno empleo.

Bajo éstas condiciones la tasa de inflación " p ", no puede diferir de la inflación internacional, dándose únicamente desajustes transitorios, "ya que aun si los bienes no son comerciables, los factores

empleados en su producción generalmente lo son y los precios de los bienes no comerciables están ligados a los que sí lo son a través de los gustos, condiciones de la oferta y la relación entre el ingreso y el gasto doméstico".

Los monetaristas afirman que el origen del desequilibrio externo se debe a un exceso "ex-ante de oferta monetaria", ya que "si la cantidad ofrecida es mayor que la demandada se ejerce un efecto directo sobre el gasto interno cuyo efecto se transfiere al exterior a través del proceso de ajuste del mercado monetario". A través de ésta afirmación los monetaristas concluyen en que el *desequilibrio externo es en todo lugar y en todo momento un fenómeno monetario*. Siendo el mecanismo monetario el que proporciona a su vez los mecanismos mediante los cuales tal discrepancia es eliminada.

* Teoría cuantitativa en una economía abierta:

Para el desarrollo de la teoría cuantitativa en una economía abierta y considerando un tipo de cambio fijo, la ecuación de cambio se desarrolla de la siguiente manera:

$$m + v = p + q$$

Supuestos:

q = constante

v = nula

p = determinada en forma exógena por los precios internacionales px

Si la oferta monetaria crece a una tasa mayor que la inflación internacional " px " mas el crecimiento del producto nacional " q ", menos el cambio en la velocidad del dinero " v ":

$$m > p + q - v = p + q = px + q$$

Se dará un "desajuste transitorio" a través de un movimiento de salida de reservas internacionales, de acuerdo a los monetaristas, en una economía cerrada el desajuste se canaliza por la compra de bienes / activos en monedas internacionales.

De éstos razonamientos los monetaristas concluyen con la siguiente regla monetaria (válida para el caso de las economías abiertas como cerradas): dada $v = 0$, si la tasa de inflación externa está dada y es conocida (po) y la tasa de crecimiento de la producción es estable y determinada (qo), entonces la masa monetaria debe crecer a una tasa igual a la suma de la tasa de inflación externa y la producción interna, esto es:

$$mo = po + qo$$

1.3 Los programas de Ajuste Estructural:

1.3.1 Definición y elementos generales:

Desde un punto de vista general los programas de Ajuste, se definen como un conjunto de políticas encaminadas a realizar transformaciones en determinadas áreas de una economía específica 103/. Consideradas desde ésta perspectiva y de acuerdo a la experiencia en su aplicación, las transformaciones que persiguen los programas de ajuste son variadas, pudiéndose clasificar fundamentalmente en 104/:

a) Transformaciones Institucionales

Como ya se apuntó en el inciso anterior, uno de los aspectos fundamentales de las teorías monetaristas es la reducción y readecuación de las funciones del estado en la economía. El marco de referencia para ésta transformación, se deriva de la concepción clásica del estado difundida por Adam Smith a finales del siglo XIX; en dicha concepción se limita la participación del estado en la producción de bienes y servicios, así como en la inducción de las variables económicas; relegándose sus funciones a las de velar por la seguridad nacional y evitar toda distorsión en el libre juego del mercado.

En el contexto de un programa de ajuste estructural, y de acuerdo a la experiencia de su aplicación, las transformaciones institucionales involucran varios aspectos:

- * Reducción del tamaño del estado:
Por lo general la implementación de los programas de ajuste estructural - especialmente en Latinoamérica - ha conllevado políticas cuyo objetivo principal es la reducción del tamaño del estado; aduciéndose la ineficiencia y su excesivo tamaño.

Tradicionalmente los sustentantes de la teoría Monetarista han enfocado el problema desde el punto de vista que el estado no debe intervenir en actividades productivas, ya que de ésta manera se distorsiona la libre competencia. Esta concepción se ha traducido en que la aplicación de los programas de ajuste estructural es inherente a procesos de privatización de empresas estatales. Estos procesos han sido causa de debates y conflictos entre los distintos sectores sociales; ya que en su mayoría implican, además de la venta de fábricas y activos estatales a empresarios privados, la reducción del estado en la prestación e implementación de programas de servicio social hacia estratos sociales pobres cuyo poder adquisitivo no les permite ser usuarios de los servicios ofrecidos por empresas privadas orientadas al lucro.

- * Desregulación de la economía:
Los sustentantes de los programas de ajuste estructural indican que el estado debe evitar "toda disposición" que limite el libre juego de las leyes del mercado, facilitando la libre competencia. Desde un punto de vista práctico éste aspecto persigue la búsqueda de formas de legislación enfocadas a facilitar la concurrencia de los agentes productivos privados, como las reformas en el ámbito fiscal y la desgravación arancelaria del lado del sector externo. Si bien es cierto éste aspecto forma parte del contexto teórico de los programas de ajuste estructural, su aplicación ha resultado bastante controvertida aún dentro del sector privado organizado, debido a que sus efectos son negativos para algunos sectores productivos tradicionales.

103 Eduardo Lizano, "Crisis Económica y Ajuste estructural", Editorial UNED, Costa Rica 1990, p. 9

104 Idem

- b) Transformaciones a nivel del sector externo.
Las transformaciones que los programas de ajuste estructural sugieren en el sector externo de las economías latinoamericanas tienen como punto de partida la búsqueda de la reinserción de nuestras sociedades al nuevo orden internacional, así como la readecuación de nuestras relaciones internacionales. Estas transformaciones, se llevan a la práctica a través de la apertura comercial y la liberalización de la economía; que implican la apertura del mercado al influjo del comercio internacional a través de la supresión de aranceles y políticas que protejan la industria local. Este punto ha sido ampliamente difundido por los países industrializados, aunque en la práctica no lo han aplicado a sus economías fielmente, lo que ha sido punto de desacuerdos aun entre ellos.
- c) Transformaciones a nivel productivo.
Las transformaciones impulsadas a nivel productivo buscan la mayor privatización de las actividades productivas, mediante la venta de empresas públicas y concesión de contratos a entidades privadas jurídicas e individuales.
- Así mismo, los cambios en el sector externo (al menos en teoría) tienen efectos en la estructura productiva fortaleciendo algunas actividades y provocando la debilitación de otras. Desde un punto de vista global, los sectores productivos más beneficiados son los comerciales y financieros, siendo el sector menos beneficiado el industrial. Esta situación se debe en buena parte al bajo desarrollo de la industria y tecnología, lo que impide su adaptación al ambiente internacional caracterizado por la alta competencia.
- Es de apuntar que los cambios propuestos en la estructura productiva, no repercuten en ninguna forma la tendencia de las economías latinoamericanas, sino que al contrario - dada la inminencia de la aplicación de los programas de ajuste - tienden a reafirmar su papel como exportadores de materias primas dentro de la división internacional del trabajo.
- d) Transformaciones macroeconómicas generales:
En el ámbito macroeconómico los programas de ajuste buscan el equilibrio en los aspectos fiscales, monetarios y cambiarios de la economía; éste punto será tratado ampliamente cuando en el inciso referente a las políticas que contiene el ajuste estructural.

1.3.2 Los Factores Internos y Externos del Ajuste:

Como ya se indicó la crisis del sistema capitalista durante la década de los setenta, se manifestó tanto al interior de las economías como en el ámbito internacional. En lo interno el desarrollo de la crisis se relaciona con la inercia del desempeño capitalista moderno, caracterizado por el vertiginoso desarrollo tecnológico / industrial cuya dinámica exige la explotación exagerada de algunos recursos y el menor uso de otros (especialmente el humano), provocando, a la postre disminución en el nivel de demanda agregada y sobreproducción. Así mismo, aunado a otros factores las economías capitalistas sufrieron en ésta época niveles de inflación nunca antes vistos, evidenciándose la crisis general en la desaceleración del crecimiento de las economías 105/.

105 Rene Villareal, Obra citada, p. 36

Por su parte, las economías capitalistas menos industrializadas (específicamente Latinoamérica), no estuvieron exentas la crisis internacional del capitalismo; en las cuales sus efectos fueron devastadores. En el ámbito interno, la crisis encuentra en las economías latinoamericanas un panorama completamente diferente al de los países desarrollados; principalmente por la vía de desarrollo capitalista transitada, en la que las dualidades y los desequilibrios económico-sociales son más que evidentes. Se puede afirmar que el capitalismo existente en Latinoamérica tiene mas diferencias que similitudes con el existente en países desarrollados; por un lado al contrario de las economías industrializadas, las economías latinoamericanas dependen de la exportación de productos provenientes del sector agropecuario, y en algunos casos de la exportación de un producto, lo que las hace más vulnerables a los desequilibrios internacionales. Así mismo al interior de algunas naciones latinoamericanas los resabios feudales están todavía bien arraigados, existiendo aún oligarquías y formas de explotación de mano de obra completamente ajenas a la concepción de un capitalismo moderno. Estas condiciones, junto con la injusta repartición del ingreso y de la tierra son causa y efecto de descontentos y constantes enfrentamientos político-sociales y caracterizan someramente el capitalismo Latinoamericano 106/.

Entre los factores relacionados con la problemática del ajuste, el más importante es sin duda el recurrente desequilibrio que los países latinoamericanos ostentan en su balanza de pagos y cuya resolución constituye la razón de ser de los PAE -considerados desde un punto de vista literal-. Aunque el mismo es tradicional desde los años 50, a raíz de la crisis de los setenta, llega a niveles no observados. Este desequilibrio obedece entre otras causas, al incremento en los precios de los bienes importados (bienes industriales, hidrocarburos, etc.) y a las políticas proteccionistas de los países desarrollados y se ve agravado por el constante deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios frente a los industriales 107/.

Asimismo el aumento de las tasas internacionales de interés multiplica el peso de la deuda en las economías latinoamericanas, dando como resultado la incapacidad de éstas para obtener mas préstamos e incluso para pagar los ya obtenidos. A partir de los setenta la deuda externa se consolida, ante las cambiantes condiciones internacionales, como una de las principales formas de dominación por parte de las economías desarrolladas. Aunque en teoría los PAE, son ejecutados para equilibrar la balanza de pagos, políticamente son impuestos por organismos financieros internacionales para la renegociación de términos y el otorgamiento de nuevas líneas crediticias. Por lo anterior, se puede decir que el problema de la deuda es inherente a la implementación de los programas de ajuste estructural, lo que explica en gran medida el porque de su implementación improvisada y aislada de la problemática interna que históricamente ha existido en nuestros países 108/.

1.3.3 Lógica del Ajuste:

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE), y las políticas de estabilización han sido implementados en la mayoría de países latinoamericanos desde finales de la década de los setenta. Los promotores de los PAE son las entidades financieras internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional; quienes los establecen como condicionantes para países solicitantes de programas de financiamiento y renegociación de la deuda externa 109/.

106 Alberto Fuentes, Ajuste e Inversión, Revista Análisis, Guatemala 1992, p. 34

107 René Villareal, Obra citada, p. 141

108 Anuario por la Paz, De la Deuda Externa al Ajuste Estructural, Tomado del Documento "50 años bastán", Madrid 1994, p. 1

109 IIES, Consideraciones Sobre la Deuda Externa, Boletín Economía al Día No. 9, USAC, Guatemala 1988

La base doctrinaria de los PAE es eminentemente Monetarista (específicamente el enfoque de balanza de pagos) y "receta medidas" basadas en el estudio superficial de las variables monetarias y de balanza de pagos. El FMI, desde un punto de vista práctico considera que el uso del enfoque Monetarista de balanza de pagos es de "manejo fácil" y adecuado para éstos países dada "la ausencia de indicadores confiables del ingreso y la producción" así como la "estructura financiera menos compleja que la de los países industrializados" 110/.

Derivado de lo anterior se puede apuntar que la implementación de un programa de ajuste estructural no considera la estructura socioeconómica, ni el complejo y beligerante desarrollo social de los países latinoamericanos, sino que al contrario, simplifica el problema a mínimas consideraciones estadísticas.

Según los organismos internacionales los PAE son recomendables en aquellos países que muestran un desequilibrio crónico (déficit) en la balanza de pagos (esencialmente en la de Cuenta Corriente), como premisa para la explicación del desequilibrio, se debe considerar, de acuerdo al enfoque Monetarista, que el mismo deviene de un problema intrínsecamente monetario, por lo que su resolución es estrictamente monetaria 111/.

De acuerdo a la teoría monetaria el mercado dispone de un mecanismo automático para resolver el equilibrio externo; desde éste punto de vista, el déficit en balanza de pagos en un país determinado sucede cuando los egresos en moneda extranjera (dólares) son mayores que los ingresos; dicho de otra forma, si los valores monetarios de las importaciones son mayores que los de las exportaciones.

Al interior de la economía el déficit provoca la mayor demanda de divisas por parte de los sectores importadores, resultando en dos efectos principales:

- Disminución de las reservas internacionales
- Reducción de la oferta monetaria; lo que implica una contracción de la demanda agregada y en la actividad económica.

.....La reducción de la actividad económica determina restricciones en el nivel de gasto interno (hasta por debajo de su ingreso), lo que genera un excedente que contribuye a eliminar el desequilibrio en balanza de pagos.

Pero (como es el caso en la mayoría de países latinoamericanos) en general los desequilibrios en balanza de pagos son persistentes; situación que se debe de acuerdo a los sustentantes de los PAE a la incorrecta política gubernamental, que tiende a mantener y financiar el déficit. Esta situación se realiza por la tendencia de los gobiernos a financiar el déficit de oferta monetaria por medio del crédito interno, que se propone evitar la caída de la actividad económica 112/.

De acuerdo al enfoque Monetarista de balanza de pagos, sustentado en los PAE, para la eliminación de los déficit en balanza de pagos el gobierno debe evitar el crédito interno, visto desde cualquier punto de vista (créditos al gobierno por parte del banco central, subsidios al sector privado, subsidios a servicios sociales, etc.), sugiriendo que de ésta forma el mecanismo automático funcionará adecuadamente, eliminando los déficit en balanza de pagos.

110 Rene Villareal, Obra citada, p 193

111 Ibid, p. 209

112 Ibid.

Actuando de acuerdo con ésta concepción el "mecanismo automático" propuesto por el enfoque

Monetarista de balanza de pagos sugiere que el déficit en balanza de pagos implica un flujo de divisas al exterior, lo que reduce la base monetaria. Esta reducción de la base monetaria genera una caída de los precios internos (teoría cuantitativa del dinero), lo que permite expandir las exportaciones y reducir las importaciones, eliminando el déficit recurrente en balanza de pagos.

1.3.4 Políticas que lo conforman

Debido a que los programas de Ajuste Estructural se constituyen en una especie de "fórmula" recetada por los organismos internacionales a las economías en desarrollo, su conformación no varía drásticamente entre la recomendada para uno u otro país, constando básicamente con las siguientes políticas 113:

* *Política monetaria:*

El principal objetivo de la política monetaria de los PAE es la restricción de la demanda agregada, lo que se sustenta en la hipótesis Monetarista de que el déficit externo de los países en desarrollo tiene como causa fundamental el exceso de demanda sobre la oferta agregada. Los instrumentos de política monetaria más comúnmente propuestos son:

- La restricción del crédito a través de la elevación de las tasas de interés y el aumento del encaje bancario.
- Disminución del financiamiento del banco central al gobierno, por medio de la política crédito neto "0".
- Elevación de la tasa de rescuento del banco central
- Establecimiento de límites en la emisión de pasivos provenientes del Banco Central

* *Política fiscal:*

Por lo general la política fiscal propuesta por los PAE se ha encaminado a la disminución del déficit vía reducción de gastos del aparato estatal; para esto se recomienda un programa de reducción de gastos y la limitación de contratación de personal en las entidades gubernamentales.

El tema de la solución del déficit vía el aumento de los ingresos, ha sido uno de los puntos de discusión más álgidos en la implementación de los PAE. Esta discusión tiene su origen en la postura tradicional de los empresarios a no pagar más impuestos 114.

Por otro lado la implementación de una "reforma fiscal" progresiva –la cual podría influir en la redistribución del ingreso- es poco viable, dada la oposición del sector privado a cambiar la estructura regresiva del sistema impositivo - como el caso de Guatemala-, argumentando para ello que el problema se solucionaría si se contara con un sistema de recaudación más simple y moderno 115.

* *Política de financiamiento externo e interno:*

En éste sentido, se recomienda la limitación en la obtención de créditos por parte del sector público de cualquier procedencia (interno o externo).

113 Eugenio Díaz Bonilla, Programas de Ajuste Estructural en C.A., Banco Mundial 1988

114 Ibidem.

115 IIES, La Reforma Fiscal de 1995, Boletín Economía al Día No. 1, USAC, Enero 1995.

* *Políticas de liberalización:*

Confirmando su naturaleza Monetarista los PAE incluyen una serie de políticas encaminadas a la liberalización de todos los mercados, con el objetivo de disminuir la intervención del estado en la economía, evitando toda regulación e impedimento que afecte el buen funcionamiento de las leyes de mercado, entre las políticas más importantes en éste sentido se puede mencionar a las siguientes:

- Liberalización cambiaria evitando el control de cambios y los tipos de cambio múltiples
- Liberalización comercial, implica la reducción de aranceles y controles al libre comercio
- La liberalización de precios internos, a través del establecimiento de precios reales en los productos, evitando todo tipo de subsidio al consumo o fijación de precios.
- Control de salarios, los que no deben crecer a una tasa menor a la que aumentan en los principales socios comerciales para mantener las ventajas de costos relativos

1.3.5 Los Compensadores sociales

Al interior de las sociedades latinoamericanas, y específicamente en Guatemala, es evidente la injusta repartición del ingreso, considerándose que en el presente aproximadamente el 70% de los guatemaltecos viven en condición de pobreza. Paradójicamente, ésta situación es inherente y sustenta el modelo de reproducción, por lo que se convierte en un círculo vicioso en el cual cada vez hay más pobres y menos ricos 116/. Los constantes desequilibrios macroeconómicos y las grandes anacronías sociales observadas en los países latinoamericanos durante las últimas dos décadas son consecuencia de la lógica del modelo de desarrollo capitalista implantado por el sistema de división internacional del trabajo desde finales de la Época colonial y que hasta el momento no ha cambiado sustancialmente 117/.

Adicionalmente a la problemática general abordada en el párrafo anterior, es necesario mencionar que los países latinoamericanos no son "tan similares" como los organismos financieros y los países desarrollados pretenden presentarlos al solucionar el problema con una "fórmula común". Si bien es cierto, las raíces históricas son compartidas, el mismo desarrollo histórico ha determinado al interior de cada sociedad situaciones individuales que exigen su análisis a una "consideración en grupo"; basta para ejemplificar ésta situación el carácter multiétnico existente en Guatemala 118/.

Aunque cualquier análisis con sentido común consideraría - antes de dar alguna recomendación- la problemática mencionada anteriormente, los promotores de los PAE ven las sociedades en desarrollo como entes idénticos exentos del desarrollo histórico, ajenos a su propia problemática y por lo tanto con soluciones idénticas. Esta superficialidad ha incidido en que la implementación de los PAE en las sociedades Latinoamericanas tenga efectos devastadores en las condiciones de vida de las clases económicamente menos favorecidas 119/.

Esta situación a provocado que al interior de las sociedades latinoamericanas se pongan en relieve las consecuencias sociales devenidas de la aplicación de los PAE, así como en tela de discusión el hecho de que las medidas aplicadas no consideran paliativos para sus efectos. Derivado de éstas discusiones se ha formulado el concepto de los compensadores sociales.

116 IIES, Profundización de la Problemática Social, Boletín Economía Al Día No. 2, USAC, Febrero 1998

117 Revista Prisma, El Reto de la Crisis, Volumen No. 5, La Habana, Mayo 1991

118 URL, Obra citada, p. 77

119 Eduardo Bustelo, Fondos Sociales en A. L., Seminario de Fondos de Desarrollo Social, Santiago de Chile, Noviembre 1990

En términos generales los compensadores sociales son políticas del gobierno encaminadas a la reducción de la severidad de los efectos de los PAE en grupos sociales menos privilegiados, su implementación puede estar a cargo del gobierno, o por medio de entidades fundadas específicamente para el efecto. De acuerdo a la experiencia observada, los compensadores sociales son políticas de aplicación "temporal", considerando como tiempo de duración, la adaptación de los agentes afectados, a las nuevas condiciones de la economía 120/.

Entre los compensadores sociales que mayor difusión han tenido son los Fondos Sociales, como ejemplo de éstos en Guatemala se puede mencionar el Fondo de Inversión Social (F.I.S.), promovido por el gobierno Demócrata Cristiano (1985-1990) en los primeros intentos del Ajuste y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), auspiciado para las comunidades rurales afectadas por el conflicto armado 121/.

Paralela a la aplicación de políticas gubernamentales guatemaltecas en los últimos 15 años innumerables fundaciones y organizaciones de ayuda internacional han establecido programas de ayuda y cooperación que incluyen actividades educativas, campañas de salud (preventiva y curativa), cursos de adiestramiento en oficios, entre otros. Así mismo mucha de su actividad se ha enfocado al apoyo financiero y asesoría a los empresarios pertenecientes al sector informal de la economía; segmento que se ha incrementado considerablemente por consecuencia del desempleo y empobrecimiento de las clases trabajadoras 122/.

Como ya se indicó los compensadores sociales no forman parte de los paquetes de Políticas de Ajuste Estructural sino se derivan de los efectos sociales que representan; por lo tanto su existencia no se debe a una "buena iniciativa gubernamental" sino al agravamiento de las diferencias sociales que la aplicación de los PAE genera 123/.

1.3.6 Enfoques del Ajuste Estructural durante la década de los 90:

Como ya se indicó las políticas neoliberales aplicadas en Inglaterra y Estados Unidos a principios de la década de los ochenta, dan origen a la concepción del Ajuste Estructural para una economía subdesarrollada. Dicha concepción es la base sobre la cual surge el enfoque del ajuste aplicado durante la década de los ochenta en la mayoría de los países de Latinoamérica.

Con el correr de los años y a la luz de los resultados obtenidos, en los cuales se observó que en muchos casos las respuestas iniciales a la crisis tendieron a agravarla. Esta situación se dio por varias vías o a través de varios desequilibrios. Uno de estos desequilibrios es la reducción del ingreso, que tuvo su origen en el progresivo deterioro de los términos de intercambio y frente a la caída del ahorro total debida a la reducción del ahorro externo, en éste caso además de renegociar la deuda externa, los gobiernos debieron regular el consumo y promover un aumento del ahorro interno. Ante éstos desequilibrios hubo casos en que los gobiernos en vez de bajar el gasto lo aumentaron como un mecanismo compensatorio, lo que se convirtió en un elemento recesivo coyuntural. En otros países el desequilibrio se originó por el aumento del porcentaje destinado al pago de la deuda, agregándose así al desequilibrio fiscal ya existente, desequilibrios externos y productivos. Estos elementos provocaron en algunos países el incremento de la inflación y la devaluación de la moneda (lo que incrementó aún más el aumento en la brecha de cuenta corriente de la balanza de pagos) 124/.

120 Ibidem, p. 8

121 Inversión de Fondos Sociales, SEGEPLAN, 1998

122 PNUD, Guatemala: El Rostro Rural del Desarrollo Humano, ONU, Guatemala 1998

123 Seminario de Fondos de Desarrollo Social, Obra citada, p. 1

124 Ibidem, p. 13

Frente a estos desequilibrios y al panorama económico de los países latinoamericanos fue surgiendo un proceso de discusión del tema referente a las políticas de ajuste, las cuales deberían tener una perspectiva de largo plazo. Es así como surge el llamado Consenso de Washington, título con el que se ha calificado el conjunto de ideas compartidas por instituciones gubernamentales e intergubernamentales con sede en Washington 125/.

a) El consenso de Washington:

En términos generales este consenso incluye una política macroeconómica prudente, una orientación hacia fuera, en busca de una creciente integración de la economía internacional y el libre funcionamiento de mercados. Entre los elementos de la política macroeconómica sugerida sobresale la reducción de la inflación y la reducción del gasto interno.

Como instrumentos básicos para eliminar el desequilibrio provocado por el exceso en la demanda, se sugieren la política monetaria y la política fiscal. El elemento más importante de ésta política fiscal es la reducción del déficit. Asimismo en términos generales, la política fiscal tiende a favorecer más la reducción del gasto que el aumento de ingresos por la vía impositiva 126/.

En cuanto a los impuestos tiende al aumento de los impuestos de amplia base, reduciendo las distorsiones mediante la eliminación de exoneraciones o excepciones. Se favorecen las tarifas de servicios públicos que cubran con el costo de suministro. En cuanto al incremento de los ingresos vía privatización, el tema se enmarca dentro de un proceso más amplio de eficiencia y desregulación. Se propone que la reducción del gasto estatal, sea por medio de la reducción de gastos corrientes y no de inversión, reconociendo el hecho de que éstos incluso deberían aumentar.

En cuanto a la política monetaria, se considera que uno de sus objetivos principales es que la tasa de interés sea determinada por el mercado, este aspecto es primordial ya que coadyuvará en la asignación eficiente del crédito.

Así mismo se considera que la experiencia de liberalización debe estar precedida por una modificación de los regímenes de regulación y supervisión preventiva de los sistemas financieros. Esto con el fin de evitar los problemas de solvencia, concentración del crédito y la inestabilidad en el sistema.

Se considera también que la política monetaria debe eliminar la sobrevaluación del tipo de cambio, así aumentar el precio de los productos transables (importables y exportables) frente a algunos servicios (bienes no transables). Se contribuiría así a reducir el desequilibrio externo.

b) Discusiones posteriores al consenso de Washington:

Entre los acontecimientos mundiales que caracterizan en entorno económico de los noventa, se puede mencionar el despegue sin precedentes y la caída inesperada de las naciones asiáticas, y la crisis financiera mundial. La mayoría de países en América Latina durante la década de los noventa, adoptaron en materia económica los patrones dictados por el consenso de Washington. Esta experiencia y el análisis del entorno mundial, han provocado el surgimiento de un nuevo "paradigma", el cual está representado en una "nueva" generación de las políticas de ajuste, las que se han dado en llamar "Ajustes de Segunda Generación".

125 Juan Alberto Fuentes K., Ajuste e Inversión, Revista Banca Central, Guatemala 1991, p. 33

126 Ibidem, p. 34

127 Carlos Acuña y Mario Tomás, Conferencia sobre las Reformas Institucionales. USA, abril 1999

Este nuevo enfoque de políticas, es complementario porque trata reforzar los anteriores esfuerzos y los logros alcanzados en cuanto a estabilidad y a la vez refuerza el enfoque del ajuste con nuevas interpretaciones teóricas. A diferencia de los enfoques aplicados durante la década de los ochenta, en los que se proclamaba que al lograr el equilibrio de mercado, se resolverían los problemas de toda la sociedad, el nuevo enfoque incluye en su concepción elementos de otras ciencias sociales: economía neo-institucional, el institucionalismo y una renovada ciencia política. En resumen, uno de los principales aspectos de ésta nueva corriente es la concepción de que las instituciones son cruciales para el desarrollo 128/.

Este nuevo programa propone enfrentar los desafíos que surgen en las economías latinoamericanas en la época post-aplicación de los programas de ajuste. Así mismo la adecuación del estado para asimilar los beneficios del mercado, y crear condiciones para proteger a los grupos sociales más vulnerables. Entendido de otra manera se debe hacer énfasis en la creación de un sector público más eficiente y legítimo.

En sí el nuevo enfoque se enfrenta al problema de que en América Latina la debilidad institucional es un "cuello de botella", lo que plantea un frente de batalla para la realización de las reformas necesarias.

A diferencia de las propuestas concretas y ordenadas sugeridas del consenso de Washington, este nuevo enfoque post-Washington, no presenta un conjunto de recetas ya establecido -aunque como ya se dijo muchos los han querido enmarcar en el término de "ajustes de segunda generación"- . Más bien la nueva tendencia sugiere medidas generales, las cuales se pueden adaptar a cada país.

c) Áreas de política que incluyen los programas de Ajuste de Segunda Generación:

De acuerdo con la opinión de la mayoría de académicos existe una gama de teorías muy amplia en cuanto a las áreas de teoría que debe abarcar un programa de ajuste, por lo que a continuación se presentan las áreas de política recomendadas por dos de las instituciones financieras más importantes:

- Banco Mundial: De acuerdo con los documentos *The Long March (1997)* y *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter (1998)* el Banco Mundial define las siguientes áreas de política:
 - Desarrollo de capital humano
 - El mejoramiento de los mercados financieros
 - Perfeccionamiento del entorno legal y regulador
 - El aumento de la calidad de gobernabilidad del sector público y el fortalecimiento fiscal.

- Banco Interamericano de Desarrollo (Nuevo Temario Bid, 1997):
Inicialmente el BID fundamenta su propuesta en cuatro objetivos:
 - Profundizar las reformas del mercado,
 - Reducir las fuentes de volatilidad,
 - Acelerar la acumulación de capital humano
 - Ampliar las herramientas para la búsqueda de la equidad.

128 ibidem

Así mismo el BID describe las siguientes áreas de política económica:

Política comercial
Política financiera
Política impositiva
Privatización
Legislación laboral
Política monetaria y ahorros
Política fiscal
Niveles de educación
Mercados de factores e instituciones de gobierno.

Como puede observarse en ambos casos existe una gran amplitud en la lista de la lista, no sólo en términos de cuántas áreas de política cubre, sino también por la variedad de los niveles institucionales implicados.

d) Principios que rigen los programas de Ajuste de Segunda Generación:

Como ya se dijo, existe una gran amplitud en el nuevo enfoque del ajuste estructural, por lo que la gama de políticas que genera es muy diversa. Por lo anterior, la mayoría de instituciones y académicos, coinciden en que estos programas se debe regir por medio de algunos principios los cuales se consideran "generales y universales". Estos principios se han convertido en banderas de los organismos financieros a favor de la consolidación de metas macroeconómicas 129/.

Fundamentalmente se considera que estas metas pueden ser factibles políticamente y mantenerse en el largo plazo si cumplen con el principio de *Gobernabilidad*, que se define con la existencia de gobiernos legítimos, regulaciones económicas adecuadas, participación activa por parte de los más afectados directamente, una administración pública capaz y honesta, y un sistema descentralizado de implantación de políticas que genere la rendición de cuentas a todos los niveles 130/.

Este principio guía las reformas de segunda generación y de acuerdo con el PNUD, se refiere al "ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y median sus intereses". En síntesis lo que se busca es el "buen Gobierno".

De acuerdo con éste principio, el PNUD propone reformas en:

- Instituciones de gobierno
- Administración de los sectores público y privado
- Descentralización y sustento de la gobernabilidad local
- Organizaciones sociales civiles
- Gobernabilidad en circunstancias especiales (crisis y transición).

Dentro de éste marco de ideas se considera que un principio conducente del "buen gobierno", es la descentralización, la cual se coadyuva en consolidar los logros en el campo institucional, y aumenta la viabilidad de las reformas en la política social. Otro elemento importante en éste nuevo enfoque es la participación ciudadana, la cual debe ser promovida en las políticas de gobierno.

129 ibidem, p. 4

130 ibidem, p. 5

1.4 La Política Social y el Estado Capitalista

1.4.1 Rol del Estado Capitalista:

El estado no es producto exclusivo del sistema capitalista en sí mismo sino que deviene de la existencia de clases antagónicas en sociedades históricamente delimitadas. El estado se conceptúa primordialmente como una instancia política que articula un sistema de dominación social y que se expresa en un conjunto de instituciones representantes del poder y dominación política ^{131/}. Visto desde un punto de vista objetivo, el estado justifica su existencia en el mantenimiento de las condiciones de dominación de una clase dominante sobre otra. Desde ésta perspectiva, las formas que el estado ha tomado históricamente revelan que las diferencias entre un sistema estatal y otro son puramente formales, las mismas se adecuan al nivel de desarrollo que las fuerzas productivas exijan y a los intereses de la clase dominante.

Los ideólogos burgueses limitan la participación e intromisión del estado en los asuntos económicos a través de la teoría del liberalismo económico, fundamentada en la absoluta libertad natural e individual, indicando que su participación no solo no es necesaria, sino que entorpece el funcionamiento del sistema como tal ^{132/}. Esta declaración fue desarrollada en concordancia con las corrientes de pensamiento humanistas - en boga desde finales de la Edad Media - en las que la tendencia de conceptualizar los sistemas sociales como sistemas independientes / autosuficientes y la búsqueda de la completa libertad fueron característicos; pero fundamentalmente, la misma representa intereses económicos bien delimitados de la floreciente burguesía industrial, opuesta a las intromisiones del estado en el sistema características del período mercantilista.

El estado capitalista, así concebido es sinónimo de un "Estado Gendarme" y desde un punto de vista práctico sus funciones se delimitan en la esfera de la vigilancia y el supremo objetivo de facilitar y no entorpecer el funcionamiento del sistema de libre mercado ^{133/}.

Adam Smith en su famoso libro "La Riqueza de las Naciones" extracta el sentimiento liberal respecto al rol del estado en el siguiente enunciado:

"...Según el sistema de libertad natural, el Soberano tiene únicamente tres deberes que cumplir, los tres muy importantes, pero claros e inteligibles al intelecto humano:

el primero defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes;

el segundo proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia;

el tercero, la de erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no pueden interesar a un individuo o a un pequeño número de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de éstas, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradoras para el gran cuerpo social ^{134/}.

131 Oscar Oszlak, Formación Histórica del Estado en América Latina, Estudio Cedes No. 3, Argentina 1998, p. 7

132 Xavier Scheiffler Amézaga, Obra citada, p. 259-261

133 Ibidem, p. 261

134 Ibidem, p. 259

El estado, al menos en teoría, asume un papel pasivo que facilita la consecución de los intereses económicos de los grupos dominantes y que permite que los agentes económicos interactúen, movidos por el interés individual y delimitados por las leyes económicas. En esta actitud "vigilante", el estado debe garantizar y proteger la propiedad privada, como una de las bases fundamentales del sistema capitalista; velando también porque exista un orden jurídico que garantice los contratos y convenios efectuados entre los agentes individuales y colectivos. Esta concepción del estado capitalista se mantuvo hasta la década de 1,930, en la que se cuestionan sus métodos y vigencia, dado el rompimiento en el sistema capitalista mundial. Uno de los principales críticos a la concepción estatal liberal fue el inglés John Maynard Keynes, el cual fue y es tildado de comunista por muchos economistas liberales ^{135/}. Pese a las críticas, el replanteamiento del rol del estado capitalista sugerido por Keynes logró - según muchos historiadores- "reforzar" el sistema en los países capitalistas ante la realidad de sus altibajos cíclicos y la presión de las organizaciones humanitarias y obreras agobiadas por las condiciones socioeconómicas impuestas desde principios del capitalismo industrial. Así mismo las nuevas ideas de Keynes influyeron en las corrientes de pensamiento social latinoamericano y específicamente en la idea de gestión estatal "mixta" predominante hasta finales de 1,960 ^{136/}.

En contraposición con las concepciones liberales, las ideas de Keynes significaron interpretaciones más amplias en la forma de manejar la economía, otorgándole al estado nuevas funciones y deberes tanto en la producción como en el ámbito de la regulación. En el campo productivo se admite que el estado participe en la prestación de servicios y aun en la producción de bienes para la venta, en actividades que podrían estar a cargo de agentes privados como servicios de agua, luz eléctrica, transporte y educación. Esto implica la participación del estado como ente activo en el desempeño del mercado.

El enfoque también redimensiona el carácter del estado frente a la participación de los entes económicos y su interacción con las leyes de mercado; otorgándole al estado una función reguladora que va desde la creación de normas viales y civiles, hasta la regulación de las actividades comerciales y productivas ^{137/}. Este rol implica la preocupación y esfuerzo del estado en la regulación macroeconómica de los países; estableciendo medidas y regulaciones que impliquen la sujeción de los entes económicos a objetivos claramente colectivos. Además de las funciones descritas anteriormente, después de 1,930 se instituye la obligación del estado en la realización de obras que faciliten las actividades productivas del sector privado y del mismo estado, como lo es la construcción de edificios públicos, carreteras, calles, etc. ^{138/}; las cuales implican el uso de grandes cantidades de recursos. A las funciones anteriormente mencionadas se agrega además la intervención del estado en el ámbito financiero que significa la recaudación de dinero a través de impuestos, rentas, venta de bienes y servicios; e inclusive el uso de la llamada "deuda pública".

Los cambios en el rol del estado capitalista ocurridos durante la Época posterior a la gran depresión no son el simple resultado de las sugerencias de Keynes, sino la consecuencia de un proceso histórico, el cual fue visualizado por Keynes, siendo éste uno de sus más importantes méritos ^{139/}. Entre estos hechos sobresalen los grandes movimientos obreros que se desarrollaron encendidos por las ideas revolucionarias socialistas, las que se extendieron por todo el mundo después de la revolución rusa. En éste sentido, se puede decir que la nueva actitud del estado fue en buena medida una respuesta a las exigencias de las masas trabajadoras por mejores condiciones de vida, y la amenaza de movimientos desestabilizadores del sistema ^{140/}.

135 René Villareal, Obra citada, p. 13-17

136 Ibidem

137 Ibidem, p 15

138 Ibidem

139 Ibidem

140 Karataev, Ryndina....., Obra citada, p. 1117

Las estructuras estatales imperantes en los países de Latinoamérica hasta inicios de la década de los ochenta fueron muy influenciadas por las ideas keynesianas, dándoles un carácter "mixto". Sin embargo, pese a la reconocida intervención del estado en nuestras economías su dimensión y profundidad de acción no son comparables con lo observado en las sociedades capitalistas desarrolladas en donde la intervención estatal ha sido mucho más determinante. Respecto a éste punto se puede mencionar los beneficios sociales generados de los gobiernos de Inglaterra y Estados Unidos los que son altamente reconocidos y redundaron en la mejora de la calidad de vida de los segmentos trabajadores (seguros médicos, seguros contra el paro, seguro social, hospitales nacionales, etc.) 141/.

A nivel Latinoamericano países como México, Argentina y Brasil son ejemplo de economías con una considerable participación del estado en el ámbito productivo, sobresaliendo la existencia de grandes compañías mineras, siderúrgicas, y petroleras.

Pese a la participación del estado y a la presión de los grupos obreros en Latinoamérica, la asistencia social ofrecida por los sistemas estatales es mínima y cubre a un porcentaje ínfimo de la población. Esta situación es sin duda producto del tipo de desarrollo capitalista, que en la mayoría de países Latinoamericanos se ha articulado sobre una estructura caracterizada por múltiples desigualdades y en las que las decisiones en política económica están supeditadas a los intereses de grupos oligarcas; y en las que hasta la década pasada predominaron los gobiernos militares de mano dura. Aunque a partir de los ochenta se instauran gobiernos civiles de corte populista en éstos países, la estructura económica y de dominación sigue invariable en esencia 142/.

Como ya se indicó en el paradigma keynesiano tuvo validez hasta inicios de la década de los 70, como resultado de una nueva crisis en el capitalismo; de la que se deriva la búsqueda por el retorno a los parámetros establecidos en la teoría liberal, responsabilizando al estado keynesiano de los grandes desajustes en la economía 143/.

A los resultados directos de la crisis se debe sumar el desarrollo de un nuevo orden internacional, en el que existen varios polos de dominación sustentados en su hegemonía económica y militar; éste nuevo orden caracterizado por el gran desarrollo tecnológico y las tendencias a la conformación de bloques, ha significado una interrelación internacional sin precedentes.

En este marco de ideas surge el concepto de "modernización del estado", el cual está estrechamente ligado al desarrollo de las fuerzas productivas y a la vinculación de las economías en desarrollo del nuevo orden internacional. Para nuestros países, éste tema es esencial y forma parte del cuerpo de los programas de ajuste estructural. Desde la óptica del ajuste estructural, la modernización del estado implica como objetivo sumario, la disminución del tamaño del estado y de su intervención en la economía 144/.

141 Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, ILPES, México 1988, p. 7

142 Eduardo Bustelo, Obra citada, p. 1-3

143 Rene Villa real, Obra citada, p. 31

144 Fred Judson, Las Agendas Nacionales de C. A., Julio 2002, p. 1-6

1.4.2 La política Social:

a) Definición:

La concepción tradicional de política social se relaciona con las acciones del estado encaminadas a la reducción de la miseria entre los considerados "indigentes" (ancianos, huérfanos) y se asocia fundamentalmente con el concepto de caridad o beneficencia 145/. Este concepto de política social prevaleció en las sociedades capitalistas durante las primeras décadas de su desarrollo hasta fines del siglo pasado 146/, época en que el concepto de política social amplió su campo de acción abarcando la protección de la fuerza trabajadora. Este cambio de orientación se debe en gran parte a la presión ejercida por las organizaciones obreras, que lograron cambios a través de la presión directa y por iniciativa del estado ante el temor de estallidos sociales.

Desde mediados del presente siglo el concepto de política social está asociado a un ámbito más amplio y su aplicación se circunscribe a todas las acciones del estado encaminadas al beneficio y atención de todos los individuos de una sociedad. En ésta nueva concepción, los beneficios son entendidos mas bien como derechos ciudadanos; orientados a la sociedad de manera integral, sin distingos de clase 147/.

b) Papel y necesidad de la política social en una economía capitalista:

El papel y la necesidad de la aplicación de políticas sociales en países poco desarrollados como Guatemala puede considerarse desde varias perspectivas, entre las que se puede mencionar en general: su inserción en los planes gubernamentales, la influencia de grupos de presión y la que considera los desequilibrios planteados por el desarrollo del sistema capitalista en una sociedad específica.

En cuanto a la inserción en los planes generales de gobierno, la política social se ha convertido en un tema de discusión básico en los procesos de planificación económica. Es decir, el papel y la necesidad de la política social en una economía no se puede concebir sin considerar los lineamientos y objetivos generales hacia donde las autoridades gubernamentales pretenden encaminar al país. La política social, así concebida, considera beneficios que redundan en la satisfacción de las necesidades de todos los sectores sociales por igual.

En sociedades capitalistas desarrolladas como Estados Unidos, Inglaterra y Alemania; es donde la aplicación y eficiencia de políticas sociales han sido mejor desarrolladas (especialmente hasta antes de la década de 1980). A diferencia de las sociedades latinoamericanas, los programas de política social implementados en éstos países constituyen una excepción en cuanto difusión y organización, esta tendencia llega a influir en la noción del concepto de Estado de Bienestar, el cual surgió en Europa y se institucionalizó en países con tendencia a la Economía Social de Mercado. Entre los avances logrados, se incluían políticas de educación, atención médica, seguro contra el paro y la vejez; así como una serie de beneficios que hicieron de éstas sociedades un modelo a seguir 148/. No obstante lo anterior, tanto Europa como Estados Unidos cambian la tendencia de su política social a partir de 1980, como consecuencia indirecta de la aplicación de las políticas neoliberales en sus propias economías 149/.

145 Eduardo Bustelo, Obra citada, p. 5

146 Ibidem, p. 6

147 Ibidem

148 Ibidem

149 Rene Villareal, Obra citada, p. 29-45

CAPITULO 2:

Aplicación e Incidencias Económico Sociales de los Programas de Ajuste: Experiencia Guatemalteca

2.1 Actividad productiva:

En la Gráfica 2.1, se presenta un resumen del comportamiento del Producto Interno Bruto en Guatemala; según ésta información, durante el año 1995, el PIB presenta un crecimiento de 4.9%, dicho resultado revela las buenas expectativas observadas en los agentes económicos desde mediados de 1993. Este parámetro se ve influido directamente por el comportamiento del crecimiento de la demanda interna (5.2%), provocado en parte por el aumento de la ejecución de gasto público por parte del gobierno (4.7%) y por el buen resultado observado en el consumo privado (5.2 %) 1/.

Para 1996, año en que inicia la gestión del PAN, se observa un decremento en la tendencia iniciada en 1993, registrándose un nivel de crecimiento del PIB de 3% (ver Gráfica 2.1). Este resultado refleja en primera instancia la incertidumbre generada en el año electoral. Es evidencia así mismo la caída en el nivel de producción de prácticamente todos los sectores productivos. Así mismo la variable de gasto se caracteriza por la escasa participación de la ejecución de gasto público (30 %) y el sustancial decremento tasa de crecimiento de la inversión privada (2.8%). En lo externo se observa que para ese año las exportaciones crecieron a un ritmo menor al 10% 2/.

El comportamiento en la tasa de crecimiento del producto interno bruto presenta una relativa recuperación durante los años 1997 (4.3%), 1998 (5.1%), sufriendo una nueva desaceleración para 1999 (3.5%). En dicho resultado influye el comportamiento positivo en el crecimiento del sector comercial (3.8% y 5.1%), agropecuario (2.8% y 3.2%) e industrial (2.7% y 3.5%) 3/.

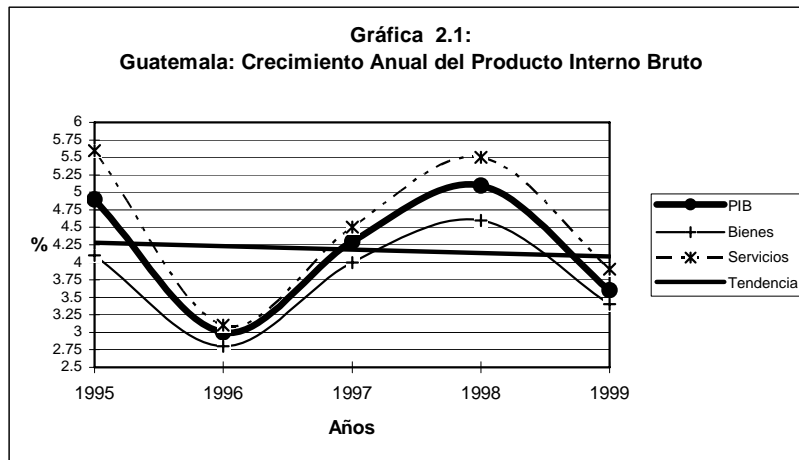
Como puede observarse en la Gráfica 1.1 la curva de crecimiento del PIB en el período de estudio presenta un comportamiento cíclico, el cual ha sido característico de la economía Guatemalteca, reflejando el hecho de que no ha sido posible tener un proceso de crecimiento sostenido. Así mismo, el Banco de Guatemala advierte que el auge observado en el '97 y '98 refleja cierta saturación del aparato productivo interno, asociada con el descenso de la tasa de interés y la mejora en los precios de productos de exportación para estos años. De acuerdo con éste comentario se considera que de haberse continuado con ésta tasa de crecimiento, se habrían generado algunas presiones inflacionarias al interior de la economía 4/.

1 Informe Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala, 1995

2 Ibidem, año 1996

3 Ibidem, año 1997

4 Evaluación de la Actividad Económica durante 1999, Banco de Guatemala, 1999



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

Otro elemento importante en el análisis del sector productivo es el comportamiento del índice mensual de la actividad económica (IMAE), el cual es medido y proporcionado por el Banco de Guatemala. Este índice refleja el comportamiento de 32 indicadores cuantitativos de los sectores Agricultura, Industria, Comercio, Administración Pública y Defensa, los que representan el 75% del valor agregado del país ⁵.

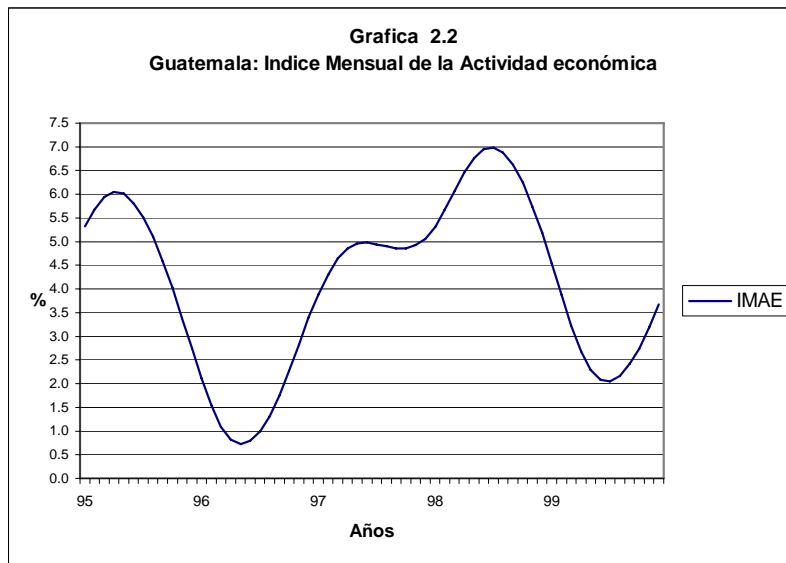
Uno de los aspectos que el IMAE refleja en primera instancia es que la economía guatemalteca responde a un comportamiento cíclico anual, el cual inicia con un comportamiento débil durante los primeros trimestres del año y se fortalece en el último trimestre. Al respecto se puede apreciar en la Gráfica No. 2.2 que dicho indicador registra un crecimiento aproximado del 7% a finales de 1998, punto que representa su tasa más alta de crecimiento. Como puede observarse el comportamiento de la curva del IMAE presenta una tendencia similar a la curva de crecimiento del PIB.

De acuerdo con las cifras disponibles, se puede observar que uno de los sectores con mayor dinámica durante el período de estudio es el comercio. Según las cifras obtenidas en la Memoria de Labores del Banco de Guatemala para fines de 1999 este sector representa un 24.5% del PIB, constituyéndose junto a la agricultura en las actividades más importantes de la economía Guatemalteca.

Así mismo, durante éstos cinco años se observa cómo las actividades financieras han tenido un importante auge, presentando tasas de crecimiento por arriba del 5% y aumentando su participación en la actividad productiva a un 5.3% para 1999. Las tasas de crecimiento registradas reflejan que la estructura de la producción guatemalteca evolucionó con mayor dinamismo en el sector de generación de servicios y comercial que en la industria, la cual para final del período de estudio registra una participación del 13.4% del total de la producción ⁶.

⁵ El comportamiento de la Actividad Económica en 1996, ASIES, Guatemala 1997

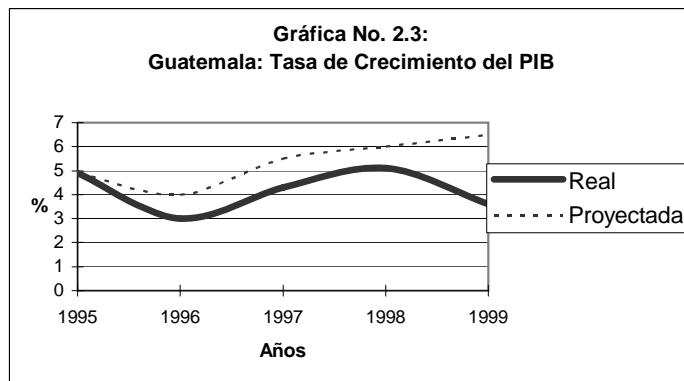
⁶ Informe Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala, 1999



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

La Gráfica 2.3 (ver siguiente página), ilustra la variación en la tasa real de crecimiento del PIB respecto a la proyectada en el plan de Gobierno. Como puede apreciarse, si bien es cierto los niveles de crecimiento no logran alcanzar las metas propuestas, al menos las políticas implementadas lograron mantener un promedio de crecimiento mayor al 3% durante el período citado. No obstante el mismo resulta bastante bajo si se considera que la tasa de crecimiento poblacional se mantuvo en 3% durante el mismo período 7/.

7/ Sistema Indicadores Sociales, Instituto Nacional de Estadística, Guatemala 1999



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

2.1.1 Estructura Productiva:

Como puede observarse en el Cuadro 2.1, la estructura de la producción en el país no presenta variación alguna en su composición, siendo la agricultura el sector con mayor participación en la composición del Producto Interno Bruto. En la estrategia de Gobierno, uno de los ejes de la política productiva, fue el fomento de la apertura comercial y la promoción de productos de exportación no tradicionales, este aspecto se había venido trabajando desde finales de los 80 y aunque tuvo un crecimiento relativamente favorable, el mismo no alcanzó a alterar la estructura tradicional en el país, en la que el sector exportador presenta una alta dependencia de los productos tradicionales como el café, el banano y el azúcar.

Cuadro 2.1
Guatemala: Evolución de la Estructura y Crecimiento del PIB

CONCEPTO	1995		1996		1997		1998		1999	
	Estructura Relativa	Variación	Estructura Relativa	Variación	Estructura Relativa	Variación	Estructura Relativa	Variación	Estructura Relativa	Variación
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100.0	4.9	100.0	3.0	100.0	4.3	100.0	5.1	100.0	3.6
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	24.2	3.6	24.1	2.5	23.6	2.5	23.4	4.2	23.1	2.0
Explotación de minas y canteras	0.4	13.9	0.5	23.7	0.5	24.6	0.6	20.5	0.6	-1.8
Industria Manufacturera	14.1	3.2	14.0	1.9	13.8	2.7	13.6	3.6	13.4	2.5
Construcción	2.2	8.9	2.2	3.1	2.3	9.4	2.4	9.8	2.6	11.4
Electricidad y agua	3.0	8.6	3.1	6.0	3.4	14.7	3.4	5.8	3.7	11.0
Transporte, almacen. y comunicaciones	8.6	7.6	8.7	3.7	8.8	5.9	9.0	7.5	9.2	5.0
Comercio	24.8	6.1	24.7	2.7	24.6	3.8	24.7	5.3	24.5	3.1
Banca, seguros y bienes inmuebles	4.8	9.2	5.0	6.2	5.1	6.8	5.2	7.3	5.3	5.2
Propiedad de vivienda	4.7	4.1	4.7	3.2	4.7	3.6	4.6	3.2	4.6	3.9
Administración pública y def.	7.4	2.1	7.3	1.7	7.4	5.2	7.4	4.9	7.4	4.5
Servicios privados	5.8	3.5	5.8	3.4	5.8	3.2	5.7	3.9	5.7	3.4

Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

Uno de los objetivos básicos propuestos por el Gobierno en su Propuesta de Política Económica, es promover la inserción eficiente de la economía guatemalteca en el contexto mundial. Entre los aspectos enfocados a modificar la estructura del comercio exterior en Guatemala se pueden mencionar 8/:

- Continuar con la desgravación arancelaria
- Ratificar en el Congreso el Protocolo de Guatemala
- Completar compromisos de la OMC
- Avance en los tratados de libre comercio de las América y la Unión Europea
- Continuar con esfuerzos para ingresar al ALCA (2005)
- Eliminar barreras no arancelarias
- Agilizar devolución del IVA a exportadores
- Abrir nuevos mercados
- Modernizar la legislación a fin de cumplir con los compromisos del GATT/OMC
- Iniciar el proceso de profundización del Mercado Común Centroamericano

Eliminado: Americas

No obstante las expectativas generadas por éstas propuestas, al final del período, aunque se avanzó en algunos aspectos formales respecto al tema, el desempeño del sector exportador se vio nuevamente afectado por las fluctuaciones de los productos tradicionales de exportación como el café, el cual para 98-99 tuvo una reducción de 26% en su cotización internacional 9/.

Al interior de la economía, la propuesta para el desarrollo del productivo gobierno fue el desarrollo del mercado interno. Como eje fundamental de éste proceso, se propuso el desarrollo de la inversión privada. Entre los factores tendientes a mejorar el nivel de inversión privada, el gobierno propuso entre otros aspectos 10/:

- Mejorar las condiciones para la inversión: Garantizar la propiedad, afianzar la paz social, consolidar estabilidad económica, promover reglas claras, mejorar el marco jurídico, dar un trato homogéneo a la inversión privada nacional e internacional, mejorar la formación profesional, estabilidad en el tipo de cambio, bajar la tasa de interés, mejorar acceso al crédito.
- Proteger los derechos de propiedad de los inversionistas nacionales e internacionales.
- Desburocratizar y descentralizar procedimientos.
- Mejorar el funcionamiento de los mercados, evitar la participación del estado en la economía.
- Incrementar las inversiones públicas y mejorar su calidad.
- Fomentar el ahorro interno.
- Transformar la economía especulativa en productiva.
- Desmonopolizar y desincorporar las actividades y empresas estatales.

Como puede observarse éstas propuestas se enmarcan dentro del proceso de desarrollo y reforma institucional acorde a las nuevas políticas de ajuste fomentadas durante la década de los 90 en Centroamérica. En resumen estas medidas promueven la creación de un ambiente empresarial y económico estable y la garantía jurídica del resguardo de la inversión.

8 Programa de Gobierno 1996-1999, Gobierno de Guatemala, 1996

9 Informe Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala 1999

10 Programa de Gobierno 1996-1999, Gobierno de Guatemala, 1996

Como complemento a ésta reforma institucional, el Programa de Gobierno considera básico para el desempeño del sector productivo el desarrollo de la infraestructura nacional, para lo cual se propone un amplio programa de inversión en carreteras y obras de desarrollo local. Este aspecto enfocaba también el desarrollo del mercado interno a través del fomento de actividades productivas en el interior del país donde se lograra desarrollar la infraestructura local. Este proceso de inversión fue utilizado durante los últimos dos años de gobierno como un instrumento político, por lo que sus efectos no se pueden dimensionar con claridad; no obstante expandieron el nivel del sector de la construcción al final del período.

Aunque históricamente se ha considerado a la industria como el sector que más beneficio y valor agregado genera al interior de las economías, el sector industrial en Guatemala manifiesta cierta contracción durante los años de estudio. En lo que respecta a éste sector, pareciera que la política de gobierno no generó ningún efecto positivo. Además del rezago tecnológico y la crisis por la que atraviesa este sector, es posible que muchos de los recursos que antes se invertían en el sector industrial forman parte ahora del sector financiero-especulativo, el cual, como puede observarse en el Cuadro 2.1, presenta una tendencia positiva al crecimiento.

2.2 Sector Externo:

2.2.1 Balanza de Pagos

Uno de los aspectos favorables observados durante el período de estudio es el crecimiento es el auge registrado por las exportaciones a partir de 1995 (28.3% respecto al año anterior). En primera instancia dicho comportamiento se debe en gran parte a la mejora sustancial en los precios de algunos productos tradicionales de exportación como el café, el azúcar, el banano y el petróleo. Por su parte las exportaciones de productos no tradicionales presentan también un incremento del 12.3% para 1995, especialmente en lo referente a productos exportados hacia el área Centroamericana 11.

El ritmo de las exportaciones para los años 1996, y 1997 presenta una tendencia al alza, la cual se revierte para finales de 1998 y 1999. En dicho comportamiento es primordial el efecto causado por la crisis financiera internacional, la cual a provocado entre otras cosas el paulatino deterioro de los precios de los principales productos de exportación como el café y el azúcar. Así mismo la crisis ha incidido en los niveles de demanda de estos productos. Para finales del período se mantiene la tendencia creciente presentada por los productos no tradicionales de exportación, los cuales en conjunto registran una mejor participación que la registrada por los productos tradicionales a partir de 1996 (Ver Cuadro 2.2)

Junto a la tendencia observada en las exportaciones, las importaciones presentan al principio del período una moderada tendencia al alza, la cual se acentúa en 1997 a 1998, registrando un leve descenso a finales de 1999.

Entre los rubros de importación más importantes sobresalen las materias primas, los productos de consumo y los bienes de capital.

11 Informe Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala 1999

No obstante la baja observada en las importaciones para finales del período, el balance en mercancías se mantuvo negativo durante todo el período, lo que es signo evidente de que a pesar de la diversificación observada en algunos productos exportables, la estructura económica en el país depende en gran medida de la producción agrícola, en particular de productos como el azúcar y el café.

El rubro de servicios, por su parte, presenta un saldo positivo durante todo el período de estudio, éste comportamiento se debe primordialmente al alza en el sector turismo obtenida como resultado de la estabilidad política, posterior a la firma de los tratados de Paz.

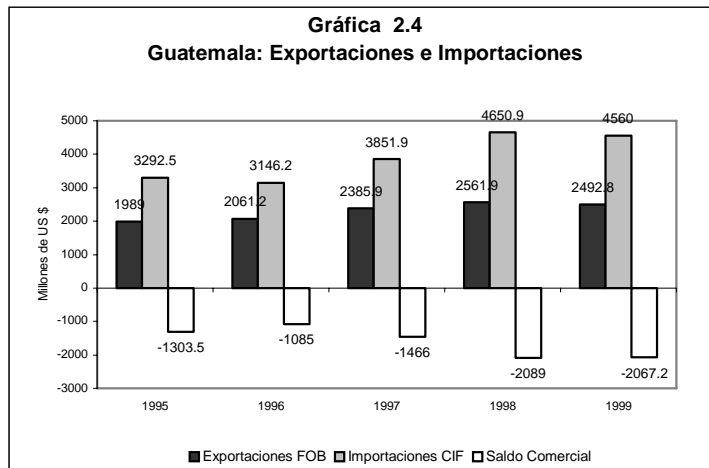
Las transferencias corrientes, mantienen un comportamiento positivo. En dicho resultado tienen un impacto evidente las remesas familiares enviadas por los guatemaltecos residentes en otros países, principalmente Estados Unidos.

Cuadro 2.2
Guatemala: Balanza de Pagos

(Millones de US \$)

	1995	1996	1997	1998	1999
I. CUENTA CORRIENTE (A+B+C)	(573.10)	(451.80)	(632.10)	(1,031.80)	(1,015.90)
A. MERCADERIAS (1+2)	(1,303.50)	(1,085.00)	(1,466.00)	(2,089.00)	(2,067.20)
1. Exportaciones FOB	1,989.00	2,061.20	2,385.90	2,561.90	2,492.80
Tradicional	1,046.20	961.20	1,170.10	1,167.20	1,055.50
No Tradicionales	942.80	1,100.00	1,215.80	1,394.70	1,437.30
2. Importaciones (CIF)	3,292.50	3,146.20	3,851.90	4,650.90	4,560.00
B. SERVICIOS	239.20	110.80	227.20	351.90	336.50
C. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	491.20	522.40	606.70	705.30	714.80
II. CUENTA CAPITAL (A+B+C)	415.80	628.20	919.10	1,274.40	890.50
A. TRANSFERENCIAS CAPITAL (Netas)	61.60	65.00	85.00	71.00	68.40
B. OFICIAL Y BANCARIO (1+2)	(60.40)	30.20	251.50	264.20	406.60
1. Sector público No Financiero	17.40	86.70	333.60	318.40	432.50
Desembolsos	121.80	200.10	634.20	624.30	744.50
Amortizaciones	104.40	113.40	300.60	305.90	312.00
2. Banco de Guatemala	(77.80)	(56.50)	(82.10)	(54.20)	(25.90)
Desembolsos	-	-	1.30	-	-
Amortizaciones	77.80	56.50	83.40	54.20	25.90
C. CAPITAL PRIVADO	414.60	533.00	582.60	939.20	415.50
1. Inversión Directa	75.30	76.80	84.50	672.80	154.60
2. Capital de Mediano y Largo Plazo	165.30	366.70	449.30	448.50	544.00
3. Capital de Corto Plazo	174.00	89.50	48.80	(182.10)	(283.10)
III. SALDO DE BALANZA DE PAGOS	(157.30)	176.40	287.00	242.60	(125.40)
RESERVAS MONET. INTERNAC. (-Aumento)	157.30	(176.40)	(287.00)	(242.60)	125.40

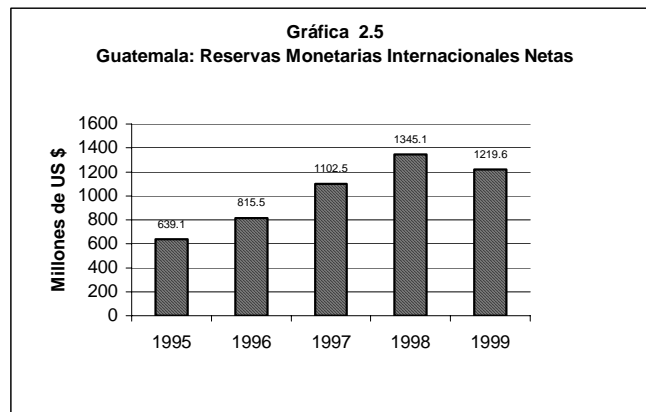
Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

2.2.2 Reservas Monetarias Internacionales:

Como resultado en las variaciones observadas en la cuenta de capital –mayormente capital privado de largo plazo e inversión directa-, se observa una variación favorable de las reservas monetarias internacionales, durante los primeros cuatro años de gobierno del PAN, en dicho resultado, influye de manera determinante el clima de estabilidad y la imagen del gobierno lograda mediante la firma de la paz. A finales de 1999, se registra una baja en las reservas monetarias internacionales, provocada por la crisis de liquidez interna que se dio como resultado de la desaceleración en el aparato productivo y que provocó presiones al alza en el tipo de cambio. Ante ésta situación el gobierno intervino en el mercado cambiario, vendiendo fuertes cantidades de reservas monetarias, con el fin de estabilizar el tipo de cambio.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

2.2.3 Tipo de cambio:

Desde finales de la década de los ochenta, el gobierno de Guatemala adoptó la política de flexibilizar el tipo de cambio. En teoría ésta política persigue la liberalización de la tasa de cambio y evitar la intervención del gobierno en su fijación, tal como lo recomiendan los organismos financieros internacionales y acorde al proceso de globalización de la economía 12/.

No obstante lo anterior, el manejo del tipo de cambio ha sido un elemento clave en las políticas de gobierno, por lo que en determinados momentos el Banco Central ha intervenido en los mercados monetarios con el propósito de evitar la depreciación desmedida del Quetzal.

Durante el gobierno del PAN, se pusieron en marcha varias medidas cuya finalidad fue fortalecer la flexibilidad en el sistema cambiario; particularmente, a partir de 1994 se promueve una política que permite la libre determinación de la tasa de cambio y de la asignación de divisas en el mercado cambiario. Así mismo en 1996 es aprobado el funcionamiento del Sistema de Negociación Electrónico de Divisas (SINEDI). De acuerdo con lo expresado por el gobierno, este sistema promovería certeza y transparencia en las operaciones interbancarias y permitiría la obtención de información en línea del comportamiento del mercado 13/.

Como puede apreciarse en la Gráfica 2.6, el tipo de cambio del Quetzal respecto al Dólar se mantuvo relativamente estable, durante los primeros años de gobierno del PAN, observándose a partir de 1998, que la tendencia al alza prevaleció.

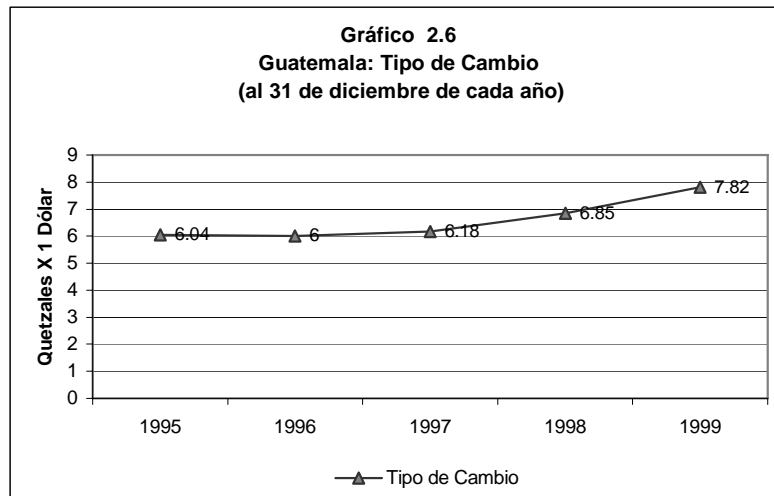
Entre los aspectos que presionaron al alza de tipo de cambio, sobresale la crisis de liquidez originada por la baja en los ingresos del sector exportador 14/. Así mismo a principios de 1999, se experimentó la inestabilidad política propia de los años electorales. Como ya se comentó ante éstos resultados, el gobierno tomó la decisión de intervenir en el mercado de divisas, poniendo a disposición de los demandantes un contingente de US \$413.60 millones durante el año 1999 15/.

12 El Comportamiento de la Actividad Económica durante 1996, Revista Momento, ASIES, Guatemala 1997

13 Idem

14 Informe Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala, 1999

15 Idem



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

2.3 Política Fiscal

El desequilibrio fiscal en Guatemala se ha convertido desde finales de los ochenta en un problema estructural, ya que desde entonces, el mismo se presenta como una crisis recurrente sin solución. Ante esta situación, los gobiernos de turno han propuesto políticas que en primera instancia tratan de incrementar el volumen de lo recaudado, principalmente agotando el recurso de los impuestos indirectos.

Tradicionalmente, otra de las vías que el gobierno ha utilizado para reducir el déficit fiscal es el endeudamiento, el cual se ha manifestado internamente a través de la emisión de bonos o títulos a plazo fijo y externamente por medio de la obtención de préstamos a través de los organismos financieros internacionales. La solución del déficit fiscal vía endeudamiento interno, se considera un "mal necesario", ya que los gobiernos de turno en Guatemala no han demostrado tener una disciplina en la provisión de los pagos por vencimientos e intereses de la deuda interna.

Por otro lado, el endeudamiento externo resulta ser como un círculo vicioso, ya que el mismo es necesario para cubrir los excesos en los costos del plan de gobierno y en el mediano plazo no se prevé que el interés y mantenimiento de la deuda, si no son manejados adecuadamente, coadyuvaran a incrementar el déficit fiscal.

Es importante mencionar, es que el logro del equilibrio fiscal es uno de los aspectos más importantes que los organismos financieros internacionales toman en cuenta para el otorgamiento de empréstitos o para el proceso de renegociación de la deuda pública. Es por ésta razón que en muchos sentidos éste se ha convertido en el fin y la razón de ser de la mayoría de las políticas económicas implementadas no solo en Guatemala, si no en varios países de Latinoamérica 16/.

16 La Reforma Fiscal de 1995, Boletín Economía al Día No. 1, IIES, Guatemala 1995

Uno de los principales factores que caracterizan la problemática fiscal en Guatemala, es el carácter de la estructura tributaria, en la que tradicionalmente, el rubro de impuestos indirectos llega a niveles cercanos al 80% de los ingresos tributarios totales, registrándose únicamente un 20% de impuestos directos 17/. Una de las grandes desventajas del mantenimiento de ésta estructura es que los impuestos indirectos son trasladados de manera inmediata al consumidor final, provocando alzas automáticas en los precios, afectando así la economía familiar de las clases medias y populares.

Así mismo en Guatemala existe un alto grado de evasión fiscal, la cual ha sido solapada por los gobiernos de turno ante la oposición de los grandes empresarios a cualquier intento de modificación en la estructura impositiva 18/.

Es también evidente la tendencia gubernamental a la corrupción y al desorden en la ejecución de los gastos, lo que se convierte, para cualquier ciudadano en un buen pretexto para no cumplir con las obligaciones impositivas 19/.

La Reforma Fiscal aprobada por el Congreso de la República a finales de 1994, se constituye en el marco de referencia que prácticamente caracterizó la política Fiscal aplicada por el Gobierno del PAN. Está Reforma, se enmarca en los compromisos adquiridos en las negociaciones de Paz, y plantea como meta más importante el incremento de la carga tributaria al 12% en el año 2,000 20/. Entre algunos elementos positivos, reconoce que una de las principales causas de la baja recaudación en los impuestos es la evasión fiscal, por lo que promueve algunas acciones para evitarla, entre las cuales destaca la tipificación del "delito fiscal".

A continuación se presenta un resumen del contenido de las principales medidas propuestas en dicha Reforma 21/:

- *Ley del Impuesto Sobre la Renta: Se suprimen las exenciones y en lo referente a las tarifas del impuesto, se reforman los intervalos de renta imponible de las personas individuales que se desempeñan exclusivamente en relación de dependencia.*
- *Cuota Anual de Empresas Mercantiles: Se impone una cuota anual a las empresas y sociedades mercantiles de 1.5% sobre el activo neto.*
- *Impuesto al Valor Agregado: Además de eliminar algunas exenciones específicas vigentes, se prevé que a partir del 1 de enero de 1996, se aplicará la tarifa del 10%. El destino de dicho incremento es el financiamiento de la paz y desarrollo, y se destinará a obras sociales, como salud, educación, agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desecho y a la mejora de lo servicios actuales.*
- *Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles: Las disposiciones respecto al tema proponen que las municipalidades reciban la totalidad de los ingresos correspondientes a la recaudación del 2 por millar y el 75% del 6 por millar. Dicha medida promueve la descentralización del estado, la cual corresponde al marco del Ajuste Estructural.*

17 Acerca de la Crisis Fiscal, Boletín Economía al Día No. 3, IIES, Guatemala 1996

18 Ibidem

19 Ibidem

20 Evaluación de la Coyuntura Económica, ASIES, Guatemala, 2000

21 La Reforma Fiscal de 1995, Boletín Economía al Día No. 1, IIES, Guatemala 1995

Esta reforma fiscal es, junto con los Acuerdos de Paz, el marco de referencia de los enunciados contenidos en el Programa de Gobierno 1996-2000, propuesto por la Administración del PAN. A continuación se resumen los aspectos principales en materia de política Fiscal 22:

- *Concretar el apoyo de la política fiscal a la política monetaria como una forma sana de reducir la tasa de interés.*
- *Política de desgravación arancelaria, para la promover la inserción de la economía nacional en los mercados mundiales.*
- *Mejorar y simplificar la administración y legislación tributaria e incrementar sanciones por evasión.*
- *Fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos.*
- *Reducir gastos innecesarios, aumentar el gasto social y dar mantenimiento a la infraestructura actual.*
- *Obtención de ingresos extraordinarios para apoyo a la Política Fiscal y Monetaria.*

2.3.1 Impuestos:

Como puede apreciarse en el Cuadro 2.3, durante 1995, la recaudación tributaria tiene un repunte de 29.4%, el cual es favorable para el inicio de la gestión Gubernamental del PAN. El motivo de éste resultado es el incremento en la recaudación de algunos impuestos (ISR e IVA) como consecuencia inmediata de la aplicación de las nuevas disposiciones contenidas en la Reforma Tributaria de 1994.

La tendencia al crecimiento en la recaudación tributaria se mantiene durante 1996, especialmente se registra un incremento en los impuestos directos, proveniente de la aprobación del Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal –ISET- el cual fue aprobado como medida coyuntural. Así mismo se observa un incremento en la recaudación de los impuestos indirectos, proveniente del incremento en la tasa del Impuesto al Valor Agregado –IVA- DEL 7% al 10%. Durante 1997 se consolida el incremento por concepto de ISET y el proveniente del IVA.

Durante 1998 y 1999, la recaudación de impuestos directos se ve beneficiada por la puesta en vigencia del Impuesto sobre las Empresas Mercantiles y Agropecuarias –IEMA- el cual sustituye al ISET, así mismo se mejoró la recaudación en el Impuesto sobre la Renta –ISR- a través de algunos ajustes en la tasa de aplicación. Al respecto únicamente el IEMA creció un 48% sobre lo recaudado en el año anterior, registrándose un 22.1% de incremento en la recaudación de impuestos directos al final del período 23.

Otro elemento que influyó en el aumento del nivel de recaudación tributaria son las reformas legales y las acciones encaminadas a mejorar el control por parte de la Superintendencia de Administración tributaria -SAT- 24.

Como resultado del incremento en la recaudación tributaria se observa un incremento significativo en la carga tributaria, la cual pasa de 7.6% en 1995 a 9.9% en 1999. No obstante que la meta fijada en los Acuerdos de Paz de elevar la carga tributaria al 12% se recalendarizó para el año 2002, se podrían considerar los resultados en éste tema relativamente positivos 25.

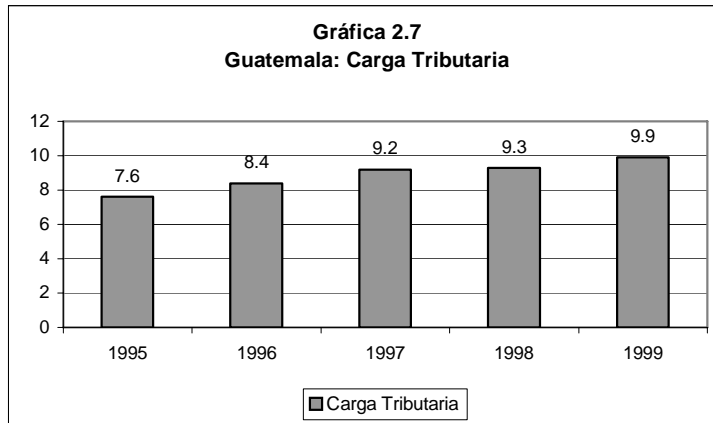
22 Programa de Gobierno 1996-1999, Gobierno de Guatemala, 1996

23 Asies, Obra Citada, p. 4

24 Ibidem

25 Ibidem, p. 17

No obstante que durante el período de Gobierno del Partido de Avanzada Nacional se logró mejorar la recaudación de impuestos directos y un incremento en el nivel de recaudación total de casi un 100% en el período de estudio, como puede apreciarse en el Cuadro 2.3, la estructura tributaria del país se mantiene casi intacta, ya que la base de la misma siguen siendo los impuestos indirectos.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

Cuadro 2.3
Guatemala: Ingresos recaudados y Estructura Tributaria
Años: 1995-1999
(Millones de Quetzales)

Concepto	1995		1996		1997		1998		1999	
	Recaud.	Estruct.	Recaud.	Estruct.	Recaud.	Estruct.	Recaud.	Estruct.	Recaud.	Estruct.
TOTAL	6,517.50	100.00	8,037.40	100.00	9,210.70	111.96	10,076.50	100.00	13,328.80	100.00
Directos	1,414.00	21.70	1,987.70	24.73	2,176.90	26.46	2,372.10	23.54	2,907.50	21.81
ISR	1,355.60	20.80	1,457.80	18.14	1,225.80	14.90	1,595.20	15.83	1,815.70	13.62
Extraordinario	1.30	0.02	1.50	0.02	0.10	0.00	-	0.00	-	0.00
ISET	-	0.00	495.90	6.17	901.10	10.95	45.20	0.45	3.70	0.03
IEMA	-	0.00	-	0.00	-	0.00	722.40	7.17	1,075.80	8.07
Otros	57.10	0.88	32.50	0.40	49.90	0.61	9.30	0.09	12.30	0.09
Indirectos	5,103.50	78.30	6,049.70	75.27	7,033.80	85.50	7,704.40	76.46	10,421.30	78.19
Sobre Importaciones	1,558.10	23.91	1,436.40	17.87	1,521.30	18.49	1,511.50	15.00	1,813.80	13.61
IVA	2,381.30	36.54	3,428.20	42.65	4,208.90	51.16	4,523.30	44.89	6,241.10	46.82
Petroleo y derivados	542.70	8.33	563.00	7.00	666.20	8.10	933.90	9.27	1,403.30	10.53
Otros	621.40	9.53	622.10	7.74	637.40	7.75	735.70	7.30	963.10	7.23

Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

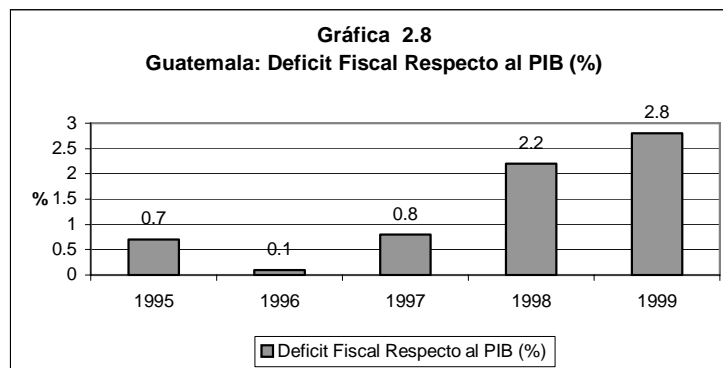
2.3.2 Presupuesto:

Como puede apreciarse en el Cuadro 2.4, aunque el gobierno del PAN, logra un incremento significativo en la recaudación de impuestos, el mismo no es suficiente para contrarrestar los efectos de la política de gasto público, la cual provoca que a partir de 1997, el déficit fiscal se incremente, llegando para finales de 1999 al nivel de 2.8%. Aunque se argumenta que la expansión de gasto durante el gobierno del PAN obedece al incremento en el gasto social como consecuencia de los acuerdos de Paz, así como al deliberado incremento en la promoción de obras de infraestructura tendientes a fomentar el desarrollo económico en distintas áreas del país, se observa que ésta expansión es coincidente la promoción política del partido gobernante en vista a las elecciones generales de finales de 1999 26/.

Cuadro 2.4
Guatemala: Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central
Años: 1995-1999
(Millones de Quetzales)

Concepto	1995	Variación Relativa	1996	Variación Relativa	1997	Variación Relativa	1998	Variación Relativa	1999	Variación Relativa
Ingresos y Donaciones	7,266.80	25.7	8,662.70	19.2	9,828.00	13.5	12,737.60	29.6	14,881.20	16.8
A. Ingresos	7,227.60	26.7	8,609.70	19.1	9,772.90	13.5	12,643.40	29.4	14,693.00	16.2
1. Ingresos Corrientes	7,202.90	26.6	8,597.80	19.4	9,732.70	13.2	12,573.30	29.2	14,683.20	16.8
Tributarios	6,488.70	29.4	8,037.40	23.9	9,210.70	14.6	11,469.50	24.5	13,328.80	16.2
No tributarios	714.20	6.10	560.40	-21.5	522.00	-6.9	1,103.80	111.5	1,354.40	22.7
2. Ingresos de Capital	24.70	49.7	11.90	-51.8	40.20	237.8	70.10	74.4	9.80	-86.0
B. Donaciones	39.20	-47.4	53.00	35.2	55.10	4.0	94.20	71.0	188.20	99.8
Total de Gastos	7,827.10	14.6	8,733.80	11.6	11,423.60	30.8	15,430.30	35.1	18,685.10	21.1
Funcionamiento	5,580.50	9.1	6,254.20	12.1	7,067.80	13.0	9,865.70	39.6	11,768.30	19.3
Inversión	2,246.60	30.1	2,479.60	10.4	4,355.80	75.7	5,564.60	27.8	6,916.80	24.3
Déficit/Superavit	(560.30)	-46.8	(71.10)	-87.3	(1,595.60)	2144.2	(2,692.70)	68.8	(3,803.90)	41.3

Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

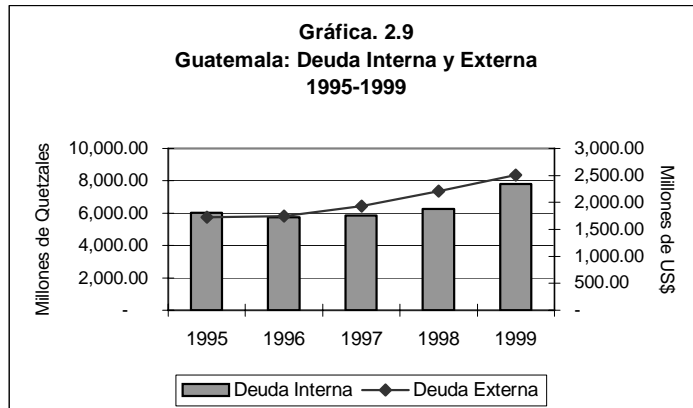


Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

26 El Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Boletín Economía al Día No. 9, IIES, Guatemala, 1998

2.3.3 Deuda

La exagerada expansión del gasto agravada con la insuficiencia en la recaudación de impuestos obligaron al gobierno del PAN a recurrir al endeudamiento tanto interno como externo, registrándose un incremento en la deuda interna de Q.925.9 millones (18.9%) y en la externa de \$209.5 millones (12.2%) para 1999²⁷. El incremento de la deuda interna del gobierno tuvo como resultado inmediato el incremento en las tasas de interés bancario hacia finales del período de gobierno.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

2.4 Política Monetaria:

En su propuesta de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia para 1995, el gobierno del PAN concibe la política monetaria, como un instrumento que únicamente coadyuva en la consecución de la estabilidad económica en el corto plazo, estimándose que los principales problemas macroeconómicos guatemaltecos devienen de un problema monetario estructural, el cual es de orden fiscal ²⁸. Se considera así mismo, que el problema monetario es resultado de las políticas monetarias adoptadas en los años ochenta, las cuales provocaron un efecto expansionista en la masa monetaria.

De acuerdo con el Plan propuesto, se estableció como premisa para el buen desempeño de la economía, el control efectivo de la masa monetaria. Este aspecto, y el control progresivo de la inflación vienen a ser los dos instrumentos básicos en que se fundamentó la política monetaria del país ²⁹.

Con éste propósito a partir de 1995 se plantearon algunas metas intermedias como la variación cero de las reservas internacionales netas, y equiparar la posición de los activos internos netos a Q.400.00 millones, equivalentes a la emisión monetaria. Así mismo se plantea la necesidad de un crecimiento anual moderado en los medios de pago de 13% y 15% ³⁰.

27 Evaluación de la Coyuntura Económica y principales retos para el año 2000, ASIES, Guatemala febrero 2000, p. 6

28 Estudio Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala, Guatemala 1995, p. 91

29 Ibidem

30 Ibidem

De acuerdo con lo indicado en el Programa de Gobierno 1996-2000, el gobierno del PAN, propuso como objetivo básico de su política cambiaria la consecución de la estabilidad macroeconómica y la seguridad jurídica, para garantizar un ambiente de confianza al inversionista nacional y extranjero 31/.

Así mismo se plantea la necesidad de fortalecer la posición del Banco de Guatemala, a través de la reducción de sus deudas y pérdidas acumuladas, a fin de sanear la política monetaria, reduciendo la inversión obligatoria, el encaje y la intensidad en el uso de las operaciones de mercado abierto.

Entre los elementos coyunturales con los que contaba éste plan sobresale la obtención de recursos extraordinarios provenientes de la venta de activos públicos, con los cuales se esperaba solucionar el problema monetario estructural que se arrastra desde los ochenta. Así mismo se vuelve a hacer énfasis en que una política monetaria adecuada debe ir complementada junto con una buena política fiscal 32/.

Se establece el objetivo de mantener el tipo de cambio en niveles reales y estables, el cual se considera básico para preservar la competitividad externa de la economía. En éste sentido se propone que el tipo de cambio se ajuste cada vez más a las reglas dictadas por el mercado, para el efecto se proponen algunos cambios en el marco jurídico del mercado cambiario, los cuales garantizaran su liberalización. Se plantea también la necesidad de reducir gradualmente la tasa de interés con el propósito de incentivar el ahorro e inversión interna 33/.

Se propone también, hacer los cambios jurídicos necesarios para asegurar la independencia del Banco de Guatemala y la autonomía de la Junta Monetaria y la creación de un marco jurídico en el que se pueda iniciar la liberalización de los mercados financieros, elevando su eficiencia y competitividad 34/.

A partir de 1997, se incluyen en la política económica algunas modificaciones derivadas de los compromisos adquiridos por el Gobierno a través de la suscripción de los acuerdos de paz en diciembre de 1996. En lo concerniente a Política Monetaria, se fijaron los siguientes objetivos 35/:

- Meta inflacionaria entre 8% y 10%
- Incremento anual de la emisión monetaria de Q.482.0 millones
- Crecimiento del Crédito al Sector Privado del 15%
- Crecimiento de los Medios de pago en 13%
- Se mantiene el 14% del encaje bancario y se consideró reducir gradualmente la tasa de la inversión obligatoria sobre las obligaciones encajables.

Además del ingreso de recursos provenientes de la venta de empresas estatales, a partir de éste año se originó expectación en el ámbito monetario por los recursos provenientes de nuevos préstamos y donaciones, originados de los Acuerdos de Paz.

31 Programa de Gobierno 1996-2000, Gobierno de Guatemala, 1996, p. 111

32 Ibidem, 112

33 Ibidem

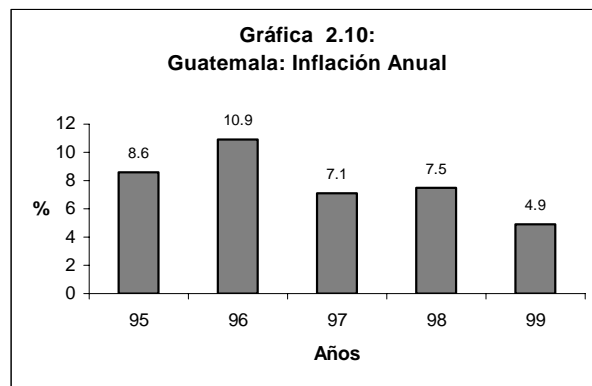
34 Ibidem

35 Estudio Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala, Guatemala 1996, p.99

2.4.1 Inflación y Precios:

Como se comentó en el Capítulo I del presente estudio, uno de los aspectos fundamentales en los que descansa la política del Ajuste Estructural lo constituye el control de la inflación. Según las autoridades monetarias, en Guatemala existe una relación inversamente proporcional entre la inflación y el crecimiento económico. Al respecto se evidencia que las acciones en esta área constituyen una de las prioridades de las autoridades monetarias desde 1991, año en el que se logra controlar relativamente dicha variable, después de que se dieran niveles considerables a finales de los ochenta ^{36/}.

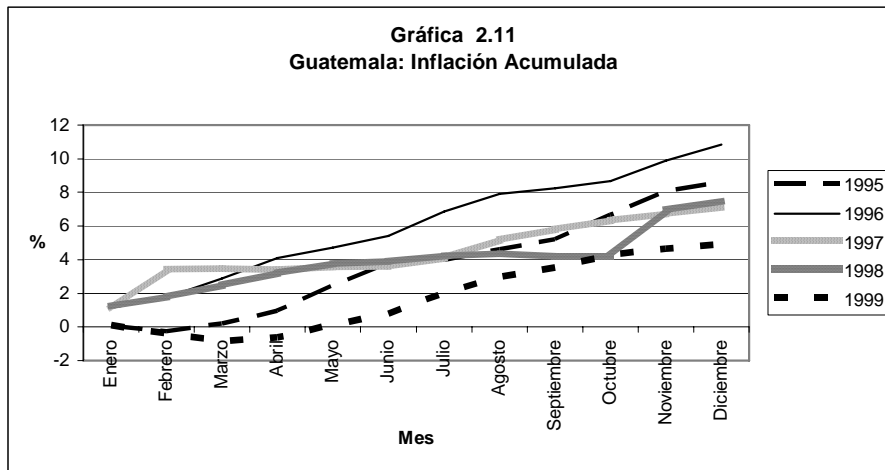
Según los cifras disponibles, exceptuando un repunte superior al 10% durante 1996, el nivel de precios se mantuvo durante 1995 y 1996 en 7.1% y 7.5%, llegando al final del período al 4.9% anual, cifra que representa el nivel de inflación más bajo observado durante los últimos veinte años. En consonancia con las metas propuestas en su plan de gobierno, se podría decir que el control de la inflación se constituyó en uno de los grandes logros que tuvo la administración del PAN.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

Los comentarios anteriores se confirman al observar los datos de la inflación mensual acumulada durante el período de estudio, en la misma se observa que para los primeros seis meses del año 1999, la inflación acumulada se mantuvo en niveles menores incluso al 1% (Ver Gráfica 2.11).

36 Evaluación Económica 1999, Banco de Guatemala, Guatemala 1999, p. 2



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

El comportamiento en el índice de precios del grupo de alimentos y bebidas denota una importante disminución a partir de 1997 (Ver Cuadro 2.5). Dado que éste es el grupo de artículos más importante en la composición del índice general de precios (42.25%), su influencia en el resultado global es determinante, y condiciona el buen desempeño obtenido en el control de la inflación durante el período de estudio.

Al observar en el Cuadro 2.5 la composición de los índices de precio por grupos de producto, es evidente que uno de los rubros con mayor crecimiento ha sido el de transporte y comunicaciones. En éste hecho tiene un alto grado de influencia el incremento provocado por el proceso de liberalización de los precios de los combustibles, de los servicios telefónicos y la privatización de Guatel.

Por otro lado el rubro de educación ha tenido un aumento constante y superior al 10% desde 1995, lo que representa un aumento acumulado del costo de la matrícula estudiantil, superior al 70% durante el período de estudio.

Cuadro 2.5
Guatemala: Inflación Acumulada en la Ciudad Capital a noviembre de cada año
Base: marzo-abril 1983 = 100

AGRUPACION	%	1995	1996	1997	1998	1999
INDICE GENERAL	100	8.61	10.7	7.13	7.48	4.92
1. Alimentos y Bebidas	42.25	8.27	10.7	3.69	7.04	0.05
2. Gastos de Vivienda	14.67	10.17	10.36	9.36	10.93	6.51
3. Muebles y equipo Vivienda	7.81	10.72	13.48	11.71	14.21	10.1
4. Vestido y Calzado	10.07	3.36	8.43	5.56	5.14	3.65
5. Asistencia médica	2.71	8.64	10.56	5.79	4.25	8.79
6. Educación	2.44	12.64	17.24	15.85	18.5	13.04
7. Transporte y comunicaciones	11.59	8.73	12.94	17.13	2.61	15.29
8. Lectura y recreación	4.2	9.78	5.81	4.59	2.51	4.79
9. Otros gastos de consumo	4.25	7.54	9.79	7.46	5.74	11.85

Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

La inflación en Guatemala, responde a las fluctuaciones del mercado externo y al manejo de la masa monetaria por parte de las autoridades monetarias 37/. De acuerdo con éste criterio el buen resultado en el manejo de la inflación por parte del gobierno proviene en gran medida del manejo de la masa monetaria durante los años en estudio, así mismo, para 1998, influye en buena parte la mejora en las condiciones de exportación de algunos productos primarios.

Se debe agregar que la creación de los índices de precios en Guatemala pueden presentar cierto rezago, si se considera que en su ponderación se incluyen precios de la encuesta familiar de ingresos y gastos de 1983. Así mismo en el listado de productos utilizados para realizar éstos índices solo considera los datos disponibles en la capital y no del interior de la república 38/.

2.4.2 Control y emisión de Circulante:

De acuerdo con las cifras disponibles, desde el inicio de la administración gubernamental del PAN, las autoridades monetarias pusieron énfasis en el control de la emisión monetaria, la cual presenta en 1995 y 1996 un crecimiento de Q.380.7 y Q.360.8 millones. Según los informes del Banco de Guatemala, éstos niveles corresponden a los parámetros planteados en el Plan de Gobierno, y son compatibles con las metas de inflación y crecimiento propuestas 39/.

37 Evaluación Macroeconómica 1999, Banco de Guatemala, Guatemala 1999

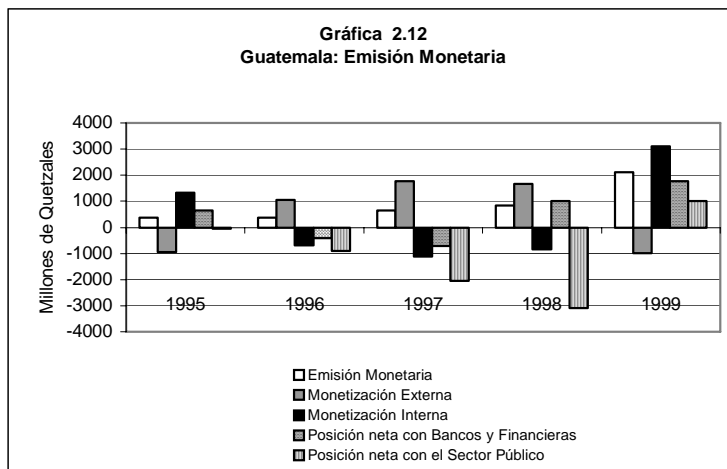
38 La Inflación en Guatemala, IIES, Boletín Economía Al Día No. 11, Guatemala 1993

39 Estudio Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala, Guatemala 1996

A partir de 1997 la emisión monetaria registra cierto descontrol, ya que el volumen emitido fue de Q.656.30 millones y no de Q.482.00 millones planteados como meta. De acuerdo con los datos

disponibles, este incremento, parte en primera instancia del vencimiento de títulos públicos y depósitos a plazo en el Banco de Guatemala, en el tercer trimestre, los cuales provocaron la necesidad de incurrir por parte del gobierno en la emisión de moneda para saldar los compromisos pendientes. Así mismo se incrementó la emisión monetaria a causa del crecimiento obtenido en las reservas monetarias internacionales, a raíz de la colocación de bonos en moneda extranjera en mercados de valores internacionales. Como factores equilibrantes a éste hecho, el gobierno colocó en el Banco de Guatemala grandes cantidades de depósitos provenientes de los bonos antes citados, así como un incremento en los depósitos de las entidades bancarias en el Banco de Guatemala. Esta distorsión tuvo su efecto en los medios de pago, los cuales presentan un nivel de crecimiento del 25% (Depósitos monetarios 43.4% y numerario en circulación 17%) 40/.

Durante 1998, emisión monetaria conserva la tendencia al crecimiento presentada en el año anterior. Entre los elementos que influyen en éste hecho sobresale el retiro por parte del gobierno para gastos de funcionamiento e inversión, así como el pago por vencimiento de depósitos a plazo. Se observa también a partir de éste año el incremento en la monetización externa –ver gráfica No. 6- ocasionado por el ingreso de la Empresa Eléctrica y Guatel, el cual es compensado por el incremento de los depósitos del Gobierno en el Banco Central, por lo que no se considera que éste hecho haya influido en la cantidad de moneda emitida 41/. Como puede observarse en la Gráfica No. 6, en 1999 la emisión monetaria se dispara por encima de las metas programadas registrando un incremento del 33.8% respecto a 1998. Entre otros factores se considera que éste resultado pudo estar influido por el incremento en el gasto del Gobierno y por la presión de recursos por parte del sistema financiero originada por las dificultades afrontadas por algunas instituciones, así como las solicitudes de liquidez de último momento originadas por la expectación del cambio de siglo (Y2k) 42/.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

40 Estudio Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala, 1998-1999

41 Ibidem

42 Ibidem

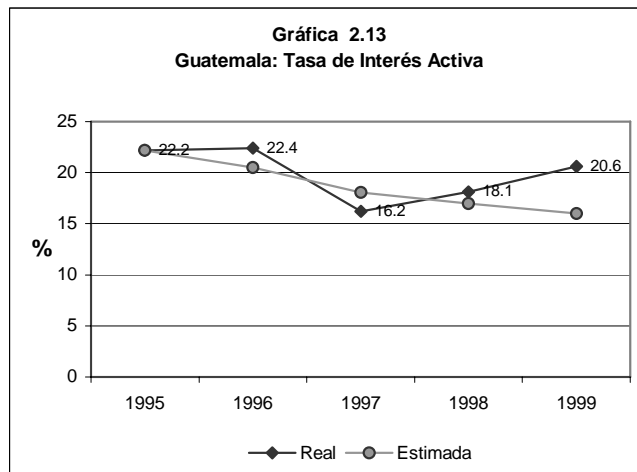
2.4.3 Tasa de Interés:

Entre los objetivos básicos del programa de gobierno del Partido de Avanzada Nacional, se propone la

reducción gradual de las tasas de interés. Uno de los aspectos fundamentales para la consecución de éste objetivo es la consecución de ingresos extraordinarios originados de la venta de activos del estado 43.

Como puede observarse en la Gráfica 2.13, aunque para 1997 se logra una reducción significativa en las tasas de interés, dicha reducción está asociada al excedente de liquidez provocado por la cancelación de deuda interna por parte del Gobierno, no obstante al término de 1999 la tasa activa registra el 20.6%. Así mismo se puede apreciar la brecha entre la tasa programada y la tasa observada, aunque para 1998 se obtuvieron los ingresos provenientes de la venta de Guatel y la Empresa Eléctrica 44.

Entre los factores que explican los comentarios anteriores, es importante destacar que el gobierno ha utilizado la tasa de interés como un instrumento de política monetaria, el cual coadyuva en el manejo de la masa monetaria, siendo uno de sus fines más usuales el sostenimiento del tipo de cambio, ante el balance adverso en el sector externo.



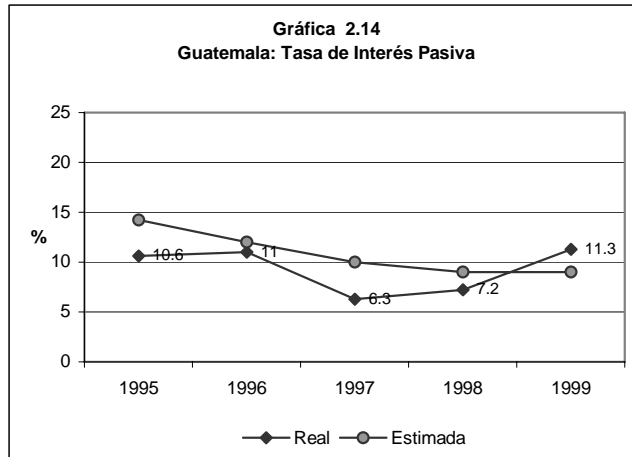
Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

43 Programa de Gobierno 1996-2000, Gobierno de Guatemala, 1996

44 Estudio Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala, Guatemala 1998

Como puede apreciarse en la Gráfica 2.14, el comportamiento de la tasa de interés pasiva, tiene una

tendencia similar, presentando en promedio un diferencial aproximado del 10.8% en el período de estudio.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

CAPITULO 3:

Efectos del Ajuste Estructural en el ámbito de la Política Social

3.1 Educación:

3.1.1 Compromisos de los Acuerdos de Paz y Política Educativa del Gobierno:

a) Acuerdos de Paz:

Entre los aspectos de la problemática Educativa abordados en los Acuerdos de Paz, sobresalen los contenidos en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, así como los del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; debido a que ambos consideran la Educación como un tema medular.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, los Acuerdos de Paz Comprometen al Gobierno a:

- Promover e impulsar una reforma a nivel del sistema Educativo que responda a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala.
- El nuevo sistema debe ser descentralizado, y otorgar a las comunidades un nivel protagónico en la definición de los currículos y del calendario escolar, y la capacidad promover el nombramiento y la remoción de sus maestros.
- Para promover esta reforma el Acuerdo manda la conformación de una comisión paritaria, integrada por representantes del Gobierno y las organizaciones Indígenas.
- Ampliación de la educación bilingüe. Al respecto el Acuerdo subiere el impulso de las Escuelas Mayas, consolidar el Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural y la creación de la Universidad Maya.
- Fortalecer la unidad nacional en respeto a la diversidad cultural.
- Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación

Entre los aspectos contenidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Gobierno se compromete a:

- Realizar una reforma Educativa, que persiga los siguientes objetivos:
 - a) Afirmar y difundir los valores de una sociedad democrática respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural y de la protección del medio ambiente
 - b) Eliminar la pobreza y todo tipo de discriminación
 - c) Aumentar la productividad

Así mismo, en éste acuerdo, el Gobierno de Guatemala se compromete a buscar las siguientes metas para el sector educativo:

- Incrementar el gasto público en educación como mínimo en un 50% en relación al gasto ejecutado en 1995.
- Facilitar el acceso a toda la población entre 7 y 12 años de edad a por lo menos tres años de escolaridad antes del año 2000
- Ampliar el porcentaje de alfabetos a un 70% para el año 2000
- Favorecer la incorporación de los niños al sistema educativo y su retención por medio de

- la participación efectiva de las comunidades y de los padres de familia en los distintos aspectos del servicio educación y capacitación.
- Realizar la reforma educativa e integrar una comisión consultiva adscrita al Ministerio

b) Lineamientos generales de la Política Educativa del Gobierno:

La política educativa del Gobierno del PAN debe ser vista en el contexto creado por los compromisos de los Acuerdos de Paz de 1996, ya que en muchos aspectos la política educativa adoptada incluye compromisos y metas que bajo otras circunstancias no se habrían dado. Así mismo la política educativa del gobierno es congruente con las variantes que se dieron durante los años 90 en las Políticas de Ajuste Estructural. Estas variantes incluyen como prioridades en las agendas de los ajustes la mejora en la calidad y cobertura de los servicios sociales tales como educación y salud.

Como propósito básico a la Política Educativa de Gobierno se propone “promover la reforma educativa en Guatemala, fortaleciendo la educación para el trabajo, la convivencia democrática y la paz, buscando un sistema más congruente a la realidad del país, más equitativo, de mayor calidad y contribuyendo a la competitividad”.

Entre los objetivos generales de la Política Educativa destacan:

- Afirmar y difundir los valores morales y culturales
- Evitar la perpetuación de la pobreza y las discriminaciones
- Contribuir a la incorporación del progreso técnico y científico, generando mejores niveles de productividad, y mayores niveles de empleo e ingresos.

Basada en estos objetivos generales, la Política en Educación se subdivide en 5 temas esenciales:

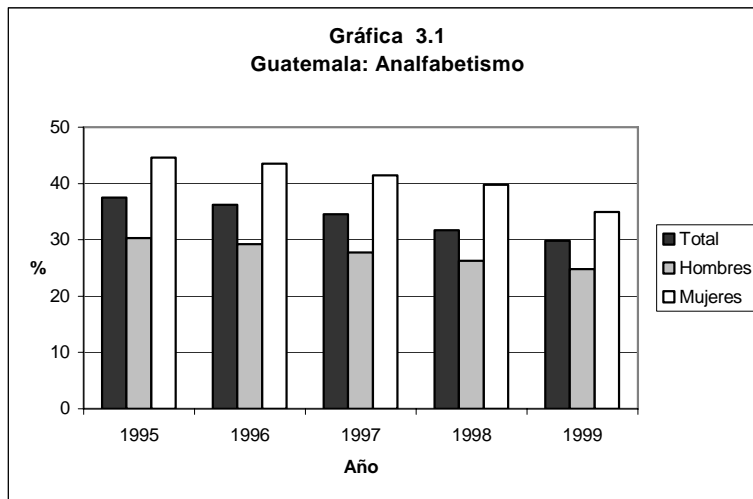
- a) Ampliar la cobertura educativa:
 - Énfasis en primaria y preprimaria, en el área rural y atención especial a la niña.
 - Propone como meta el acceso de toda la niñez a por lo menos tres grados del Nivel Primario
- b) Realizar una Reforma Educativa:
 - Se propone determinar los elementos esenciales para realizarla y regularizar el marco jurídico educativo a partir de la misma.
 - Fortalecer los sistemas nacionales de educación intercultural.
 - Elevar la calificación profesional del magisterio y su situación salarial.
- c) Fortalecer la gestión descentralizada y participativa:
 - Modernización del Ministerio de Educación ajustando su función a los principios de subsidiariedad, descentralización, desconcentración, probidad, transparencia, eficacia y eficiencia.
- d) Lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos:
 - Fomentar la participación de municipalidades, organizaciones no gubernamentales, sector privado, entidades comunitarias y otras que colaboren con la ejecución financiamiento y administración de programas y proyectos educativos.
- e) Fortalecer los programas de educación extraescolar y de alfabetización con énfasis en la orientación para el trabajo.
 - Se propone entre otras cosas, dar prioridad a *CONALFA*, planteándose la meta de reducir el analfabetismo a un 20% para el año 2,000.

3.1.2 Analfabetismo:

El alto nivel de analfabetismo, representa uno de las situaciones de mayor gravedad que enfrenta el país en las actuales condiciones de competitividad dentro del marco del proceso de globalización. Entre otras cosas el analfabetismo dificulta el acceso de grandes sectores poblacionales a la información y a la capacitación. Lógicamente, el nivel de analfabetismo influye en la productividad y en el desempeño como trabajadores de los individuos y en última instancia en su nivel de ingreso y condiciones de vida.

Como puede apreciarse en la Gráfica 3.1, la tasa de analfabetismo tuvo una reducción durante los años 1995-1999, pasando de un 39% a un 29%. A este respecto se puede considerar este hecho como un logro de la política educativa del gobierno, la cual cumplió de esta manera con la meta fijada en los Acuerdos de Paz.

No obstante el logro obtenido, se debe considerar que Guatemala tiene uno de los niveles de analfabetismo más altos de Latinoamérica. Así mismo los índices nacionales difieren al hacer comparaciones por segmentos poblacionales; de acuerdo con el PNUD¹, hay considerables diferencias al evaluar la tasa de analfabetismo entre los sectores rural y urbano, entre hombres y mujeres, así como entre indígenas y no indígenas. De acuerdo con ésta fuente, el grupo con mayor nivel de analfabetismo está constituido por las “mujeres indígenas del área rural”.



Fuente: Anuario Estadístico, Ministerio de Educación, años 1995-1999.

Entre otras medidas, referentes a la alfabetización en Guatemala, el Gobierno homologó las etapas de alfabetización y post-alfabetización en los grados del nivel primario reconocidos por el Ministerio de Educación. Así mismo se realizaron algunos programas para homologar algunos estudios extraescolares con el sistema escolar. Aunque éstas medidas pretendían incorporar a los nuevos alfabetos al sistema educativo, no existen informes estadísticos sobre su resultado ².

1 El Rostro Rural del Desarrollo Humano, Informe del PNUD, ONU, Guatemala, 1999

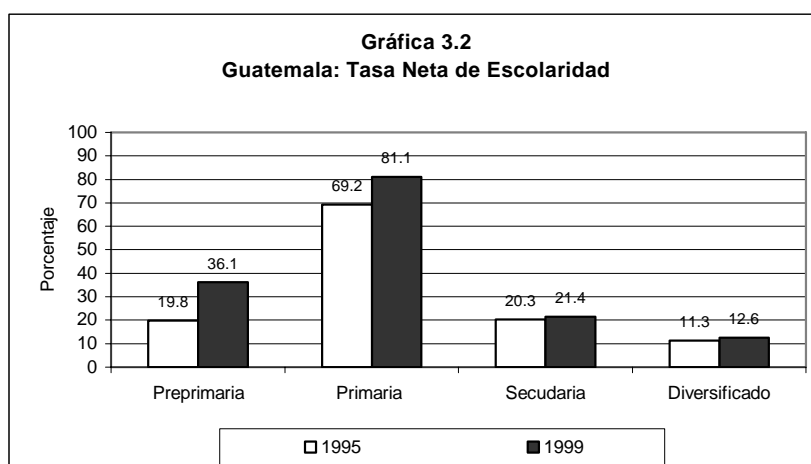
2 Informe del Progreso Educativo en Guatemala, CIEN, Guatemala 2002

3.1.3 Cobertura del Sector Educativo:

Uno de los objetivos más importantes en que se fundamentó la política educativa del Gobierno de Guatemala durante los años objeto de estudio fue lograr para el año 2,000 la cobertura escolar completa para los primeros tres grados de educación primaria. Este objetivo es congruente con lo convenido en el *Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, suscrito por el Gobierno y la Guerrilla. Al respecto se observa un cambio positivo, ya que la tasa neta de escolaridad primaria pasó de 69.2% en 1996 a 81.1% en 1999. Así mismo la tasa neta de escolaridad en preprimaria tuvo un mejor desempeño, creciendo de 19.8% a 36.1% en los citados años (Ver Gráfica 3.2).

La Política Educativa del Gobierno durante 1995-1999, tuvo como eje fundamental la instauración del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), el cual fue establecido a través de un Fondo Social y se propuso como objetivo fomentar la descentralización del sistema educativo. Según datos de SEGEPLAN, el PRONADE, logró ampliar la cobertura educativa en 30,000, únicamente para el año 1996. Adicionalmente, el PRONADE promovió la participación comunitaria en la evaluación y control de los programas educativos implementados en el área rural.

Entre las metas pactadas en los Acuerdos de Paz, el Gobierno se propuso que el incremento en la cobertura educativa hiciera énfasis en el área rural y entre las niñas. No obstante que la cobertura a nivel nacional tuvo incremento, para 1,999 el 85% de niños no atendidos por el Ministerio de Educación vivían el área rural y un 56% eran niñas ^{3/}.



Fuente: Anuario Estadístico, Ministerio de Educación, años 1995-1999.

3 El Rostro rural del Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala 1999

Los avances en la cobertura educativa en Guatemala se evidencian también en el crecimiento constante registrado en la cantidad de niños inscritos por nivel, como puede apreciarse en el Cuadro 3.1 los niveles

que mayor apoyo por parte de la política del Gobierno tuvieron fueron el de Preprimaria y el de Primaria.

Aunque según la información gubernamental la cobertura educativa del sector Preprimaria casi se duplicó entre 1996 y 1999, su proyección sigue siendo baja, así mismo esta situación es negativa para el progreso y fomento de la educación bilingüe dado que, como es sabido, la enseñanza de un segundo idioma es más efectiva durante los primeros años de infancia. Este es un aspecto también importante que a la larga contraviene el espíritu de los Acuerdos de Paz.

Cuadro 3.1
Guatemala: Alumnos inscritos/ Variación porcentual por año por nivel

Nivel	1995		1996		1997		1988		1999	
	No. Alum.	No. Alum.	V. %	No. Alum.	V. %	No. Alum.	V. %	No. Alum.	V. %	
Pre. Prim.	208,870	217,748	4.25	222,703	2.28	253,797	14.0	288,003	13.5	
Primaria	1,495,122	1,549,493	3.64	1,627,640	5.04	1,790,400	10.0	1,825,088	1.94	
Básico	246,353	246,890	0.22	275,459	11.6	278,366	1.06	288,621	3.68	
Diversificado	125,950	128,782	2.25	136,774	6.21	142,646	4.29	146,291	2.56	

Fuente: Anuario Estadístico, Ministerio de Educación, años 1995-1999.

3.1.4 Calidad la Educación en Guatemala:

Entre las medidas propuestas en la Política de Gobierno, respecto al tema de la calidad de la educación sobresalen 5/:

- El fomento de la participación comunitaria en los procesos de control y evaluación ha sido uno de los fundamentos de PRONADE. Mediante esta participación, la Política de Gobierno del PAN, se propuso mejorar la calidad en la Educación Guatemalteca.
- Inicio de algunas medidas en torno al tema de la Reforma en el Sector Educativo Guatemalteco.
- Reforma de fondo de régimen en algunos institutos públicos de importancia, que implica la participación de padres de familia y ex alumnos en la administración de los institutos, con el propósito de elevar el nivel académico de las instituciones. Esta reforma se planteó con el apoyo de las universidades en el nivel medio. Estas entidades civiles tendrían a su cargo la elaboración de perfiles docentes y la contratación de maestros. Esta medida fue cuestionada por algunas organizaciones populares y sindicales.
- Puesta en marcha del Sistema Nacional de Oposición, con el propósito de establecer los criterios para seleccionar maestros.

4 Desarrollo Social y Construcción de la Paz, SEGEPLAN, Guatemala, 1998, p. 51

Dada la dificultad para determinar adecuadamente lo que significa "calidad de educación", para el efecto se utilizan los llamados Indicadores de Eficiencia Interna, entre los indicadores más importantes se encuentra la tasa de incorporación al sistema, la tasa de promoción, la tasa de repitencia y la tasa de

deserción. En los años objeto de estudio, no se observa que estos indicadores hayan tenido una variación significativa, a pesar de las propuestas y programas implementados por el Gobierno, por lo que se puede concluir que desde este punto de vista la educación en Guatemala no mejoró su calidad en los cinco años transcurridos. Al respecto tiene particular importancia la situación educativa del Sector Primaria, en la que se registra una tasa de repitencia del 16% para 1999, éste indicador es más elevado en los primeros tres años escolares, alcanzando en algunos casos niveles superiores al 20%. Por otro lado, la tasa de Incorporación al Sistema revela que casi el 40% de la población infantil ingresa a la escuela en una edad superior a la que adecuada. (Ver Cuadro 3.2).

Otro aspecto que podría evidenciar deterioro en la calidad educativa es que para 1994 el promedio de alumnos por docente en primaria fue de 23.4 y para 1999 de 36.82. De acuerdo con el PNUD, estas cifras podría implicar cierta saturación en el aparato educativo y por consiguiente una merma en la calidad de la educación 5/.

Así mismo, la tasa de deserción en todos los niveles se elevó durante los cinco años de estudio, lo que implica entre otros aspectos un derroche de recursos y poco provecho por parte de los alumnos asistentes. La situación de la promoción escolar es particularmente grave en el área rural, donde únicamente el 30% de los niños que ingresan a 1er. grado primaria llegan a 3er. grado y éste problema es más grave entre las niñas, entre las cuales únicamente el 17% legan a 6º grado 6/.

Cuadro 3.2
Guatemala: Indicadores Básicos del Sector Educación

	1995	1996	1997	1998	1999
Incorporación al Sistema					
Primaria	60.4	59.6	65.8	57.9	56.3
Secundaria	17	16.1	15	17.1	19.1
Diversificado	14.2	13.3	14	14.8	14.6
Tasa de deserción					
Primaria	7.7	8.4	8.1	12.9	11.4
Básico	7.6	3.1	3.2	5.6	14.4
Diversificado	6	2.7	5.6	6.4	14.4
Tasa de Repitencia					
Primaria	15.5	16.7	14.5	14.3	16.05
Básico	14.1	4.2	4.2	3.8	3.7
Diversificado	2	2.2	1.7	1.8	1.4
Promoción					
Primaria	80.5	74.5	71.46		82.2
Secundaria	45	45			54
Diversificado	60.4	80			65.6

Fuente: Anuario Estadístico, Ministerio de Educación, años 1995-1999.

5 La fuerza Incluyente del Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala 2001, p. 57

6 Idem, p. 53

Entre otros aspectos que evidencian la baja calidad de la educación en Guatemala, sobresale el mal desempeño mostrado por los alumnos del sector público y privado en recientes evaluaciones nacionales 7/. Al respecto es importante mencionar que no existe un programa periódico de evaluación de resultados

en la educación en Guatemala. Tampoco existe un programa periódico de evaluación docente; así mismo, la situación laboral y salarial del magisterio en Guatemala es precaria; ésta situación podría significar un desinsentivo para el buen desempeño magisterial, y redundar en un mal desempeño docente ^{8/}.

Según fuentes consultadas en el Ministerio de Educación el Gobierno de la República implementó cinco programas enfocados a mejorar la calidad de la Educación en Guatemala:

- Programa Nacional de Evaluación de Rendimiento Escolar *-PRONERE-*
Implementado por Universidad del Valle, con el propósito de evaluar en lectura y matemáticas a los niños de 3º y 6º grados de primaria.
- Programa de Escuelas para la Excelencia:
Se desarrolló en 20 escuelas Normales y 76 escuelas de aplicación, como una estrategia para el refuerzo en la formación docente.
- Programa de Escuelas de Calidad "B'e"
Orientado a experimentar con alternativas metodológicas para mejorar la calidad educativa y fomentar la educación bilingüe, se inició en 1998. Para ese año se implementó el programa en 46 escuelas.
- Serie "Camino a la Excelencia"
Comprende un texto de aprestamiento para el nivel preprimario y textos de Matemáticas, Lenguaje, Ciencias Naturales y Estudios Sociales para primaria. A través de este programa, se dotó de 4,958,080 textos, se atendió un total de 1,321,145 estudiantes. Para 1999 el programa benefició a un total de 1,084,650, dotándoles de textos y cuadernos.
- Otros Programas
Educación en Computación, Escuelas Saludables, Educación Cívica y Valores, Bienestar Estudiantil y Educación Especial, Materiales Educativos Bilingües y Capacitación Docente.

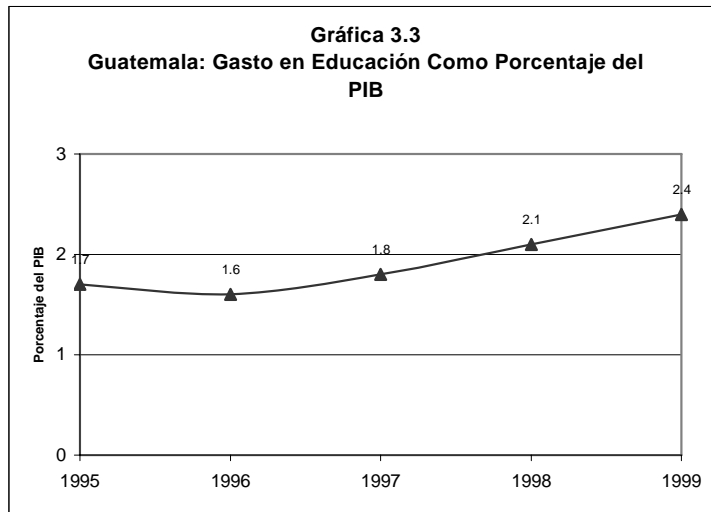
3.1.5 Gasto Gubernamental en Educación:

Considerando que las políticas aplicadas por el Gobierno de la República durante los años 1995-1999, se encuentran enmarcadas dentro del proceso de Ajuste estructural de la Economía el hecho de haber revertido la tendencia que históricamente han tenido los gastos en el sector educativo, se podría considerar como un éxito en su Política. No obstante lo anterior, éste incremento se debió primordialmente a la presión ejercida por los Compromisos pactados en los Acuerdos de Paz. Al respecto, el Gobierno se comprometió a incrementar el gasto en Educación en un 50% para finales de 1999, logrando pasar de 1.7% (gasto en educación como porcentaje sobre el PIB) en 1995 a 2.4% en 1999 (Ver Gráfica 3.3).

7 CIEN, Obra citada

8 Idem

No obstante, Guatemala aún se encuentra rezagada de los estándares mundiales de inversión en educación, prueba de ello es que aún en Centroamérica ocupa el último lugar en este rubro; por ejemplo Costa Rica para 1999 realizó un inversión del 5.4% y Panamá del 5.1%. Adicionalmente, no existe la información adecuada para evaluar si el mayor gasto en el sector influyó positivamente en la calidad del servicio.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

De acuerdo con los datos disponibles la prioridad para el Gobierno, fue el sector primario, en donde se invirtió aproximadamente el 60% de los recursos destinados a educación. Este hecho podría significar un aspecto positivo en la política educativa, dado que se en éste sentido se enfocó a la búsqueda por incrementar la cobertura educativa en los primeros años, de acuerdo con los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz.

El sector educativo también se constituyó en el rubro más importante del gasto del gobierno central, llegando a un 12% del gasto presupuestado para el año 1999, de éste presupuesto, se estima que el Gobierno destinó un 95% aproximadamente para pagar los gastos en recursos humanos.

3.2 Salud y Previsión Social

3.2.1 Compromisos de los Acuerdos de Paz y Política de Salud del Gobierno de Guatemala:

a) Acuerdos de Paz:

El tema de la Salud se trata con bastante detalle en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito por el Gobierno de la República y URNG en mayo de 1996. Este acuerdo señala que la salud es un factor determinante para el desarrollo, por lo que reconoce la necesidad de realizar una reforma integral en el sector salud. Dicha reforma incluye los aspectos de prevención,

promoción, recuperación y rehabilitación. Así mismo se reconoce la obligación del Ministerio de Salud en formular las políticas que otorguen acceso a la salud para todos los sectores sociales y universalizar el servicio.

A continuación se detallan los compromisos adquiridos por el Gobierno en éste Acuerdo:

- Se establece como prioridad la lucha contra la desnutrición, el saneamiento ambiental, la salud preventiva y las soluciones de atención primaria.
- Compromiso por parte del Gobierno a que el 50% del presupuesto de salud sería destinado a éstas áreas.
- Fomentar la participación de las municipalidades, comunidades y organizaciones sociales en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud a través de los sistemas locales de salud y de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Concretamente en el Acuerdo se propone como meta para iniciar la organización descentralizada el año 2000.
- Así mismo el Gobierno se compromete a promover el rescate de métodos y prácticas de medicina indígena y tradicional.

También el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas trata el tema de la salud, en éste Acuerdo el Gobierno se compromete a regionalizar la administración de los servicios de salud de los pueblos indígenas, entre otros, de conformidad con criterios lingüísticos.

Concretamente, las metas establecidas en los Acuerdos de Paz para el Sector Salud, son las siguientes:

- Aumentar el gasto social en salud con relación al PIB en un 50%.
- Presupuestar por lo menos 50% del gasto público en salud a la atención preventiva para el año 2000.
- Reducir el índice de mortalidad infantil en un 50% para el año 2000.
- Reducir el índice de mortalidad materna en un 50% para el año 2000.
- Mantener la erradicación de la poliomielitis para el año 2000.
- Alcanzar la certificación de erradicación del sarampión para el año 2000.

b) Lineamientos generales de la Política de Salud:

Además del contexto originado por los Acuerdos de Paz, la Política de Salud del Gobierno, las variantes en materia de salud, obedecen a los nuevos enfoques de las políticas de estabilización propuestas por organismos financieros internacionales (como el Banco Mundial) por esa época. Cabe destacar que en dichos enfoques, se recomienda la mejora en la calidad y en la cobertura de los servicios sociales básicos, y la ampliación de la participación de instituciones no gubernamentales, sector privado y sociedad civil en la gestión de dichos servicios.

El planteamiento general de la Política de Salud del Gobierno para 1995-1999, hace énfasis en el enfoque del trabajo del Ministerio de Salud hacia la salud preventiva. Así mismo conceptualiza la salud como un estado de bienestar físico, mental y social.

Además de las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, el Gobierno propuso la Reforma de Sector Salud, la cual en términos generales incluía varios aspectos:

- Se concibe la política como un cambio en la orientación del sector, que propone la búsqueda de los orígenes de las enfermedades (preventivo).
- Modernización de la administración y eficiencia en el marco de un modelo de atención basado en la descentralización funcional para revitalizar la transferencia de autoridad y funciones a los diferentes niveles de atención.
- Mejoramiento de la capacidad institucional, incluyendo a más sectores en el proceso.
- Desarrollo institucional del Ministerio y Fortalecer la capacidad de conducción y coordinación del Ministerio con el IGSS y otras instituciones.
- Ampliación de los programas del IGSS, a actividades preventivas.
- Ampliación de la cobertura del sector, desconcentración y descentralización la administración de los servicios, incluyendo la participación de otras instituciones como ONGs o empresas privadas.
- En el aspecto financiero plantea el incremento en las asignaciones y el énfasis en el servicio a la población pobre.

Así mismo se considera fundamental la Reforma del Ministerio de Salud en dos aspectos fundamentales. Primero, ampliar la cobertura en atención primaria en materia de salud, agua potable y saneamiento ambiental (siempre con énfasis en la medicina preventiva). En segundo lugar se propone la modernización institucional de Ministerio en términos de descentralización y desconcentración.

También se propone la Reforma Institucional del IGSS, en tres aspectos fundamentales: extensión de su cobertura, suficiencia provisional, y mejoramiento en los sistemas de financiamiento.

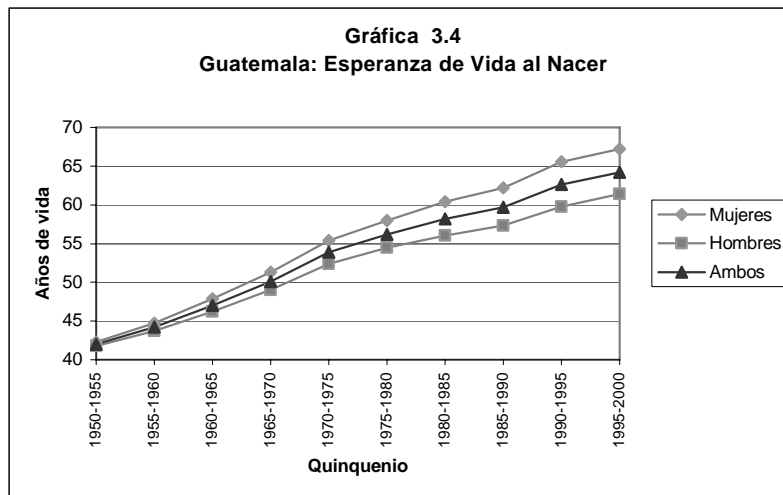
3.2.2 Principales Indicadores y cobertura del Sector Salud:

a) Esperanza de Vida al Nacer:

La esperanza de vida al nacer en Guatemala se ha venido incrementando con el correr de los años. Para 1998 éste indicador llegó a 64 años. No obstante, este crecimiento fue lento ya que el país ostenta un rezago de sustancial respecto a otros países de Latinoamérica, por ejemplo Costa Rica, país que cuenta con menores recursos que Guatemala, cuyos ciudadanos para 1998 registraban una esperanza de vida de 77 años. De acuerdo con las fuentes consultadas, la esperanza de vida actual en Guatemala se equipara con la registrada en la región durante la década de los 80, lo que evidencia que los riesgos de fallecer son mayores en el país. El rezago en este indicador es más dramático al comprar Guatemala con alguno de los países industrializados ^{9/}.

Como puede verse en la Gráfica 3.4, los años en que la esperanza de vida mejoró con más celeridad en Guatemala, coinciden con el crecimiento económico suscitado por el desarrollo del Mercado Común Centroamericano (60-70). De acuerdo con algunos analistas, estas cifras sugieren que el bienestar y crecimiento económico tienen un efecto positivo directo en la salud de los individuos. Otro hecho que confirma esta situación es que éste indicador y todos los indicadores de salud, tienen mejor desempeño en el Departamento de Guatemala (llegó en 1998 a 71 años) y su detrimento coincide en departamentos donde la situación económica es más precaria. La esperanza de vida en Guatemala es mayor entre mujeres que entre hombres, este hecho seguramente esta asociado a la mayor exposición del hombre a las actividades laborales ^{10/}.

Durante el quinquenio 1995-2000, el índice de esperanza de vida tuvo un crecimiento menor al observado durante el quinquenio anterior. Según la teoría planteada en el párrafo anterior esta situación podría sugerir que las condiciones de vida durante el período de estudio se deterioraron para los guatemaltecos.



Fuente: Guatemala en Cifras, Global Info Group, 1999.

9 Población y Desarrollo. Un Diagnóstico Sociodemográfico, Guatemala, 2000, p.9

10 Ibidem, p. 11

b) Mortalidad Infantil:

Aunque el índice de mortalidad infantil mejoró levemente para el último quinquenio de la década de los 90, aún existe un rezago importante al compararla con los demás países latinoamericanos. Incluso a nivel Centroamericano, la situación de Guatemala en éste tema se compara con la de Honduras y Nicaragua. Así mismo Costa Rica presenta los niveles de mortalidad más bajos del istmo (14 por cada 1,000 para 1996).

En los Acuerdos de Paz el Gobierno se propuso cumplir con la meta de reducir la mortalidad infantil en un 50%, los datos disponibles en el INE para el año 1998, confirman que aunque no se cumplió con la meta establecida, existió cierto avance en este indicador, ya que para 1995 el mismo se situaba en 51 por 1000 nacidos vivos y para 1998 registró 39.77 muertes por 1,000 niños 11/.

Al considerar los indicadores de mortalidad en Guatemala, es importante observar que los mismos mejoran en la capital y centros urbanos con mayor desarrollo, por ejemplo a nivel departamental los indicadores de la Capital contrastan con los de Totonicapán o el Quiché. Así mismo, los departamentos con mayor concentración indígena presentan los indicadores más precarios 12/. Este hecho demuestra que la mortalidad infantil en Guatemala, está altamente correlacionada a las condiciones socioeconómicas imperantes. Es un hecho también, que aunque la política de Salud del Gobierno durante los años objeto de estudio destinó importantes sumas a la inversión en salud, la orientación en la política de estabilización ha tenido efecto regresivos, ya que ha propiciado mayores niveles de pobreza y no ha beneficiado la reivindicación económica de las grandes mayorías de la población.

Para 1998, la mortalidad neonatal (muerte durante el primer mes de vida) presenta un nivel del 14 por 1,000 a nivel nacional y una gran disparidad por departamento. Según el Ministerio de Salud, este índice está ligado a factores endógenos en la situación del parto como aspectos congénitos, o daños en el embarazo y el nacimiento 13/.

Por otro lado los indicadores de mortalidad pos-neonatal (muerte durante el primer mes y el primer cumpleaños), presentan niveles relativamente altos en todos los departamentos de la república, especialmente en departamentos con mayores niveles de pobreza. De acuerdo con la información disponible en el Ministerio de Salud, las causas de la mortalidad pos-neonatal, están asociadas a factores exógenos como la nutrición, la salubridad y a las condiciones del medio en el que viven los infantes 14/.

Otra de las metas propuesta en los Acuerdos de Paz insertada en Plan de Gobierno para los años 1995-1999, fue la reducción de la mortalidad materna en 50%. Según las estadísticas y proyecciones de INE, para 1998 a nivel nacional este indicador se posicionó en 89 muertes por cada 100,000 nacidos vivos, lo que implica el cumplimiento de la meta, ya que para 1995 el mismo indicador presentaba un nivel de 190 muertes 15/.

11 El Rostro Rural del Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala, 1998, p. 70

12 Ibidem, p. 66

13 La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala, 2001

14 Ibidem

15 Ibidem

Cuadro 3.3
Guatemala: Indicadores de Mortalidad (1998)

Áreas de Salud	Tasas de mortalidad en Niños y Mujeres					
	C 1 Neonatal	C 2 Postneonatal	C 3 Infantil	C 4 1-4 años	C 5 Materna	C 6 15-49 años
Guatemala	22.85	23.36	46.2	1.13	40.45	1.19
El Progreso	11.46	23.64	35.11	2.89	23.88	1.16
Sacatepequez	23.4	21.93	45.33	1.37	88.3	0.57
Chimaltenango	17.05	32.69	49.75	3.42	51.29	1.67
Escuintla	21.11	33.38	54.49	3.61	45.19	2.15
Santa Rosa	17.14	25.51	42.64	2.02	68.94	0.83
Huehuetenango	6.13	20.82	26.95	3.43	152.51	1.93
Quiché	11.13	25.35	36.48	6.11	90.94	2.53
Totonicapán	21.83	42.57	64.4	4.58	64.83	2.04
Sololá	14.54	32.35	46.89	5.21	146.27	1.2
Quetzaltenango	21.47	34.19	55.66	2.74	51.94	2.27
San Marcos	7.89	26.51	34.41	3.43	78.34	2.02
Retalhuleu	15.03	26.75	41.78	4.33	11.38	1.68
Suchitepéquez	17.17	27.89	45.06	3.61	64.56	1.21
Jalapa	5.9	29.52	35.43	3.84	53.68	1.49
Jutiapa	10.45	19.34	29.8	2.51	66.71	1.26
Izabal	7.33	19.11	26.43	2.88	139.12	2.39
Zacapa	8.39	19.84	28.23	2.61	48.39	1.52
Chiquimula	9.31	14.41	23.79	3.34	90.72	1.36
Alta Verapaz	8.72	22.35	31.08	4.34	195.73	3.57
Baja Verapaz	11.92	21.45	33.37	3.62	95.35	1.94
Petén Sur Oriental	9.05	21.98	31.03	3.32	179.69	5.09
Total País	14.06	25.71	39.77	3.14	88.79	1.77

Nota: C1-C3: Tasa por 1,000 nacidos vivos.
C4: Tasa por 1,000 habitantes.
C5: Tasa por 100,000 nacidos vivos.
C6: Tasa por 10,000 mujeres.
Fuente: Indicadores Demográficos, Instituto Nacional de Estadística, 1998.

c) Causas principales de mortalidad en el país:

No obstante los avances obtenidos durante los años 1995-1999, entre las causas principales de mortalidad infantil en el país sobresalen afecciones asociadas a condiciones socioeconómicas precarias como las infecciones pulmonares, la diarrea y la desnutrición. Especialmente la desnutrición representa mayor ingerencia entre las mujeres. De acuerdo a la información que maneja el PNUD, una de las causas principales de enfermedad y mortalidad en Guatemala es la asociación nutrición-infección, la cual afecta a las poblaciones más pobres 16/.

Cuadro 3.4
Guatemala: Indicadores de Mortalidad (1998)

Áreas de Salud	Tasas de mortalidad Por Enfermedad					
	C 1 Diarrea	C 2 Neumonías	C 3 Diarrea 1<A	C 4 Neum. 1<A	C 5 Desnut.	C 6 Tuberculosis
Guatemala	1.03	5.13	1.77	6.65	0.49	37
El Progreso	0.84	6.15	0	7.55	0.63	1
Sacatepequez	1.08	6.48	1.21	5.72	1.62	2
Chimaltenango	2.39	13.87	3.22	16.52	4.93	5
Escuintla	1.63	8.74	2.79	10.95	2.54	18
Santa Rosa	2.56	5	4.06	6.58	1.66	5
Huehuetenango	4.8	12.34	3.54	9.93	1.33	0
Quiché	7.85	18.96	4.16	12.35	2.41	19
Totonicapán	2.91	19.73	2.99	22.47	1.69	5
Sololá	2.4	10.82	2.27	11.54	4.03	3
Quetzaltenango	2.23	11.46	3.05	16.98	0.86	26
San Marcos	4.33	15.63	2.41	12.54	1.79	18
Retalhuleu	1.2	6.41	2.61	7.23	0.5	27
Suchitepéquez	0	6.89	3.11	7.25	1.11	7
Jalapa	1.78	11.11	2.44	10.76	0.63	0
Jutiapa	4.53	4.12	4.63	4.33	0.8	1
Izabal	1.71	5.54	1.75	4.76	0.39	10
Zacapa	1.5	4.56	1.44	3.44	1.5	2
Chiquimula	2.49	9.93	3.5	7.93	2.87	6
Alta Verapaz	5.17	12.89	4.47	11.04	2.59	7
Baja Verapaz	2.41	11.5	3.71	10.78	3.59	1
Petén Sur Oriental	0.82	3.02	1.08	2.35	0.09	2
Total País	2.64	9.52	3	10	1.52	203

Nota: C1-C2: Tasa por 10,000 habitantes.
C3-C4: Tasa por cada 1,000 menores de 1 año
C5: Tasa por 10,000 habitantes
C6: Muertes reportadas en Memorias de Salud
Fuente: Indicadores Demográficos, Instituto Nacional de Estadística, 1998.

16 El Rostro Rural del Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala, 1998, p. 68

d) Cobertura:

Adicional al lento avance en la lucha contra la mortalidad el sector salud en Guatemala se ha caracterizado su baja cobertura. De acuerdo con las estadísticas oficiales, la mayor cobertura de los servicios de salud, se tiene en lugares urbanos, concentrados en el área metropolitana, relegando las demás áreas del país a un segundo plano 17/.

Para 1998, el Ministerio de Salud, contaba con 36 hospitales (29 generales y 7 especializados), totalizando 6391 camas. De acuerdo con los datos de población para 1998, la proporción de habitantes por cada cama era de 1690. Adicionalmente se contaba con un total de 929 puestos de salud A y B. De acuerdo con información obtenida en el PNUD, la ubicación de éstos, así como la distribución presupuestal para personal médico y de especialidades privilegia a las comunidades urbanas no indígenas 18/.

Por su parte la cobertura ofrecida por el IGSS incluye aproximadamente a un 8% de la población. Es importante hacer notar que durante los cinco años de Gobierno en estudio, aunque se promovió la reforma administrativa en la institución, el IGSS prácticamente no amplió su cobertura 19/.

El accionar de la política de salud gubernamental durante los años 1995-1996, esta inmerso en el contexto de la aplicación de la política de estabilización y ajuste. En dicho contexto, el aparato estatal fue reducido, por lo que se intentó la ampliación de la cobertura en servicios de salud a través de otras instancias. De acuerdo con el plan de gobierno 1996-1999, se estableció un programa que buscaba la ampliación de dichos servicios a través de convenios con diversas instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y la participación comunitaria. Dicho programa se denominó Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) 20/.

Según la información obtenida a través de SEGEPLAN, el SIAS, implicó que la cobertura del sector salud aumentara de 39% en 1995 a 72.5% en 1999. El SIAS se ejecutó a través de convenios entre el gobierno y diversas organizaciones, para 1997 se habían suscrito 108 convenios que involucraban la atención de salud básica para 2.5 millones de personas 21/.

No obstante lo anterior las cifras en la ampliación de la cobertura del SIAS, generaron cierta discusión, respecto al grado de ampliación en la cobertura neta que realmente presentó 22/. Adicionalmente se dieron problemas de índole administrativa en su ejecución, y algunos problemas de atrasos en los pagos a las entidades involucradas. Así mismo, dada la forma de ejecución, no es posible monitorear la calidad de los servicios prestados por éstas instituciones.

3.2.3 Gasto Gubernamental en Salud:

El Gasto Social en el sector salud, ha tenido un crecimiento porcentual significativo durante los años 1995-1999, debido a este crecimiento se cumplió la meta de incrementar en un 50% el gasto gubernamental en el sector establecida en los Acuerdos de Paz.

17 El Rostro Rural del Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala, 1999, p.63-72

18 Idem

19 Idem

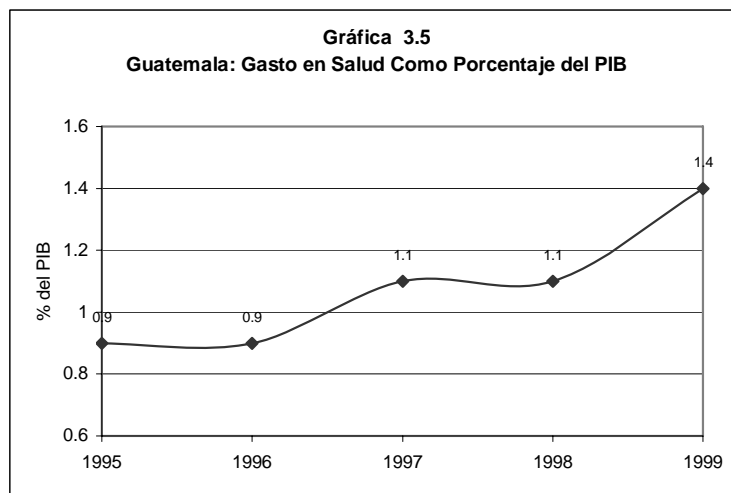
20 Idem

21 Idem

22 Idem

No obstante este logro, los indicadores de salud comentados en la primera parte de éste inciso, ilustran que en Guatemala la carencia y la calidad de los servicios de salud es un problema bastante serio. Por ejemplo según una investigación del PNUD, la inequidad social en Guatemala es tal, que hay un sector de la población que no tiene la capacidad adquisitiva para pagar ningún servicio de salud, mientras que otros sectores disponen de servicios de salud equiparables en calidad a los existentes en países sumamente desarrollados. Al respecto, algunos inversionistas consideran la factibilidad de exportar servicios de salud de Guatemala a otros países de la región 23/.

También la ejecución del gasto en salud efectuada no es equitativa, por ejemplo un 42% del gasto social en salud, se ejecutó en 1997 únicamente en el área metropolitana, lo que implica que las demás áreas del país reciben una atención mucho menor. Así mismo un alto porcentaje de los recursos del ministerio de salud atienden únicamente en áreas urbanas, descuidando la atención a los sectores rurales en donde se encuentra un amplio segmento de población de escasos recursos 24/.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, años 1995-1999.

3.3 Agua Potable y Saneamiento:

3.3.1 Lineamientos Generales de la Política de Gobierno:

En el Plan de Gobierno, se planteó la necesidad de reestructurar el sector. Así mismo el Gobierno propone que la reestructuración sea llevada a cabo a través del INFOM. El papel del INFOM, de acuerdo con éste planteamiento incluye coordinar los programas de inversión en el campo y establecer lineamientos para que sean observados por las municipalidades, y los fondos sociales. Entre otras instituciones se da importancia al papel desempeñado por la Secretaría de Recursos Hidráulicos y el Ministerio de Salud (como ente encargado de vigilar la calidad del agua destinada al consumo humano).

23 La Construcción de la Democracia, PNUD, Guatemala, 1997

24 Salud para la Paz, CIEN, Guatemala 2000, p. 3

El programa se propuso también la participación comunitaria y municipalidades en la gestión, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable.

3.3.2 Avances Agua Potable y Saneamiento:

De acuerdo con la información disponible (ver Cuadro 3.5), se lograron algunos avances en la calidad de vivienda de las familias guatemaltecas, ya que entre 1994 y 1998 se redujo del 23% al 15.5% la cantidad de hogares que reportaban problemas en la calidad de vivienda. No se observa mayor diferencia en el número de familias que reportaron tener servicio sanitario, no obstante, es positivo que al menos en el período citado, esta situación no se agravó.

No obstante los avances mencionados el problema del hacinamiento se agravó en el período citado, pasando de 41.2% a 55.2% el número de familias que reportaron alguna situación de hacinamiento en su residencia. Esta situación indica por un lado el deterioro de la economía familiar guatemalteca, así como poca efectividad de la política gubernamental en el campo de la vivienda.

El problema de la poca cobertura del servicio de agua potable en Guatemala ha sido recurrente. Durante el período objeto de estudio esta situación se agravó, especialmente en las áreas geográficas más afectadas por la pobreza. Adicionalmente, muchas de las familias Guatemaltecas no disponen de servicio sanitario en su casa. Estos dos aspectos inciden negativamente en la salud de las personas, y podrían significar un retroceso en los pocos logros alcanzados en materia de salud.

Al observar los resultados de estos rubros en el Cuadro 3.5, se puede decir que la política social del gobierno en éste campo no alcanzó a paliar los efectos negativos en el nivel de vida de la población generados en el marco de la política de estabilización implementada.

Cuadro 3.5
Guatemala: Necesidades básicas Insatisfechas
Porcentaje de Hogares (1994 y 1998)

	Calidad de V.		Hacinamiento		Agua Potable		S. Sanitario	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Total	23.00	15.50	41.20	55.20	12.30	17.60	22.10	21.40
Regiones:								
Metropolitana	14.00	9.20	23.00	35.50	8.00	9.10	13.00	8.60
Norte	48.90	28.90	51.60	70.70	29.70	39.40	16.90	14.90
Nororiente	34.40	24.40	39.30	59.20	15.60	12.10	28.30	34.90
Suroriente	22.70	20.30	41.30	55.00	12.80	23.80	38.00	40.10
Central	25.70	19.00	40.20	53.40	7.00	14.70	23.60	23.40
Suroccidente	16.50	11.00	48.20	61.10	10.60	14.60	19.10	14.10
Noroccidente	19.90	11.00	58.10	73.00	12.00	27.60	24.10	31.50
Petén	53.00	27.60	47.00	66.30	26.00	37.10	53.00	50.70

Fuente: Guatemala en Cifras, Global Info Group, 1999

3.4 Vivienda:

3.4.1 Lineamientos Generales de la Política de Gobierno en el Sector Vivienda:

Al respecto el Gobierno elaboró la "Política de Desarrollo del sector Vivienda 1996-2000", la cual propuso eliminar el déficit habitacional en Guatemala en un lapso de ocho años. Esta estrategia plantea el cambio en la orientación del papel paternalista del estado a uno subsidiario. Así mismo la descentralización del sector a través de las municipalidades y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 25.

Institucionalmente, la estrategia da importancia al Viceministerio de la Vivienda, adscrito al Ministerio de Economía. Así mismo le da énfasis a la consolidación del Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI), como entidad financiera encargada de dar financiamiento a través de los bancos del sistema.

La estrategia propuso entre otras metas:

- Construir 82,182 viviendas entre 1996-2000. De éstas 61,000 serían financiadas por FOGUAVI, 14,000 por el FHA Y 7,282 por el BANVI.
- Financiar a través de FOGUAVI Q. 1,138 millones.
- En este contexto el 65% de estas viviendas se destinarían a familias de extrema pobreza, 26% para los beneficiario que viven en pobreza no extrema y 9% para la población no pobre. Al respecto se propone dar énfasis al área rural.
- Para 1996 se estableció como meta inicial la construcción de 11,052 viviendas.

Adicionalmente a la Reforma del Sector el gobierno propuso en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos que las acciones de FOGUAVI fueran circunscritas a los Acuerdos de Paz.

3.4.2 Situación Actual del Sector Vivienda en Guatemala:

Aunque la política de Vivienda implementada durante el período de Gobierno 1995-1999, logró invertir un total de Q.694.7 millones y beneficiar a 208, 164 familias a través de los programas Piso-techo y Techo-mínimo; para 1999, el déficit de vivienda a nivel nacional se consideraba en más de 900 mil viviendas. Adicionalmente la Encuesta Nacional de Ingresos Familiares de 1998, dimensionó el problema ya que se cuantificaron unas 600,000 viviendas las cuales debían ser sustituidas. El déficit de vivienda entonces sobrepasa al millón y medio de familias 26.

El poco acceso o la imposibilidad de optar a una vivienda mínima en Guatemala, evidencia que a pesar de las políticas implementadas –como el FOGUAVI-, el mercado de vivienda, es cada vez más excluyente. Adicional a ésta realidad, el deterioro de los ingresos de la mayoría de Guatemaltecos durante el período de estudio no permite que la muchos Guatemaltecos puedan comprar una vivienda.

También la vivienda en Guatemala presenta un déficit cualitativo ya que las viviendas en general presentan deficiencias como lo es, el hacinamiento, la falta de acceso a agua potable, la falta de letrinas, entre otros (ver Cuadro 3.5).

25 Desarrollo Social y Construcción de la Paz, SEGEPLAN, Guatemala, 1998, p. 68

26 "Encuesta Nacional de Ingresos Familiares", Instituto Nacional de Estadística, Guatemala 1998

Así mismo un buen porcentaje de las viviendas existentes en Guatemala están construidas con materiales inadecuados, especialmente en el área rural, donde aún se construyen casas de adobe, bajareque y lepa.

Cuadro 3. 6
Guatemala: Monto Invertido en Vivienda y Familias Beneficiadas
(1996-1999)

1996		1997		1998		1999	
Q.	Familias	Q.	Familias	Q.	Familias	Q.	Familias
49.2*	9,120	138*	28,412	210.8*	90,478	296.7*	80,154

* Millones de Quetzles

Fuente: Estadísticas de Inversión Social en Internet, Sitio SEGEPLAN, 1996-1999

3.5 Trabajo y Previsión Social:

3.5.1 El mercado de trabajo en el marco del Ajuste Estructural y el Plan de Gobierno 1996-1999:

El programa de gobierno propuesto por el Gobierno del Partido de Avanzada Nacional, representa el esfuerzo del gobierno de turno por desarrollar una política de estabilización económica acorde a los requerimientos financieros internacionales; así como ajustar la economía Guatemalteca al mercado internacional en el marco del proceso mundial de globalización. Esta iniciativa resulta un tanto moderada por los requerimientos planteados en los Acuerdos de Paz, los cuales plantean ciertos avances en la política social del gobierno, los cuales bajo un punto de vista más ortodoxo (en la aplicación de la política de Ajuste), no tendrían cabida.

Entre los efectos que los programas de ajuste tienen en el mercado de trabajo, es evidente, en primera instancia, la exclusión de mano de obra poco calificada, la cual es relegada o reinstalada en actividades de menor jerarquía (por lo tanto menos remuneradas). Esencialmente este aspecto se observa en las áreas metropolitanas y en actividades económicas que exigen un alto grado de capacitación. Aún con el escaso desarrollo tecnológico de nuestro país, existe un alto grado de desplazamiento de mano de obra en el segmento de las grandes industrias nacionales y transnacionales. Dicho desplazamiento y marginación son fuente del desempleo abierto y del incontenible crecimiento del sector informal en la economía.

Otro aspecto de las políticas de ajuste que incide directamente en la situación del mercado de trabajo es la liberación de precios. Esta implica, la adecuación de los salarios locales a las condiciones reales de la economía. En esta situación es importante resaltar, que aunque se otorguen incrementos en los salarios, existen otras vías para que estos sean ajustados, como lo es la inflación y la devaluación.

Adicionalmente la exigencia de los programas de ajuste en sustraer al gobierno del proceso económico genera en todos los países la tendencia a la des-incorporación de bienes del estado o el llamado proceso de privatización. Es importante señalar que durante el gobierno del PAN, este proceso tuvo bastante auge y uno de sus efectos iniciales es el aumento del desempleo abierto, a través de los despidos masivos realizados en sector público.

Específicamente, desde que fuera presentado el Programa de Gobierno 96-99, se plantean tres aspectos esenciales en la política laboral:

- Revisión y modificación de la legislación laboral del país con el propósito de que fueran tomados en cuenta los derechos de los trabajadores, tener un mejor ingreso y flexibilizar algunos aspectos (entre ellos el derecho de huelga).
- Instaurar un proceso permanente y moderno de capacitación profesional que garantice la formación a todo nivel y el incremento de la productividad. Al respecto en los Acuerdos de Paz, se había fijado la meta de capacitar a 200,000 trabajadores para el año 2,000.
- Modernización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Se podría decir que este Programa plantea ajustar el mercado de trabajo guatemalteco a las condiciones macroeconómicas nacionales e internacionales pero no plantea la necesidad de la diversificación del mercado de trabajo, mediante el fomento de actividades productivas ajenas al sector agrícola.

3.5.2 Estructura del empleo y Población Económicamente Activa:

Según la definición sugerida por el Instituto Nacional de Estadística como Población Económicamente Activa en Guatemala se define como “el grupo de personas de 7 años o más que ejercen una ocupación o la buscan activamente durante un período de tiempo determinado” 27. De acuerdo con los datos recabados en el INE, uno de los aspectos que caracteriza a la Población Económicamente activa lo constituye el hecho de que históricamente ha sido absorbida en más del 50% por el sector agrícola.

Al observar la estructura de la Población Económicamente Activa se infiere que la situación comentada en el párrafo anterior no registra ninguna variación durante el lapso de 1995 a 1999, en los que las actividades agrícolas emplearon a un 59% de la PEA (ver Cuadro No.3.7).

De acuerdo con el PNUD -28-, la mano de obra agrícola en Guatemala se caracteriza por su bajo nivel de educación y productividad. Así mismo en su informe de desarrollo humano 2,001, el PNUD, hace referencia a las condiciones de la mano de obra en el Agro Guatemalteco, las cuales incluyen la contratación generalizada de niños menores de 14 años, así como las precarias condiciones de empleo entre las mujeres que participan en ésta actividad. De acuerdo con SEGEPLAN el mercado de trabajo en Guatemala se caracteriza por su escaso nivel de educación y su baja productividad -28-. Según esta institución para finales de la década de los ochenta más del 35 % de la PEA no tenía ninguna educación formal y alrededor del 25% no había contemplado la educación primaria.

En términos generales el Cuadro 3.9 ilustra el hecho de que la estructura del empleo en Guatemala no ha tenido absolutamente ningún cambio a través de los años objeto de estudio. Aunado a esto se puede decir que el sector industrial en Guatemala ha tenido un crecimiento poco relevante en cuanto a su participación en la generación de empleo.

27 "Características Generales de Población y Habitación", Instituto Nacional de Estadística, Guatemala 1998, p. 133
28 La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala 2001

Como se comentó en el Capítulo I de éste estudio además de la promoción en la exportación de productos no tradicionales, el gobierno del PAN trató de fortalecer el sector productivo a través del desarrollo de la infraestructura interna de transportes, carreteras y descentralización de servicios. Esta política planteaba la posibilidad establecer un mejor desempeño del mercado interno, lo cual a la larga generaría un efecto multiplicador en la economía total. En términos generales, dicha política no generó un crecimiento económico satisfactorio y por ende tampoco tuvo un positivo en la estructura productiva y en el mercado del empleo, así mismo, sus alcances se acortaron debido a los problemas financieros afrontados en la administración pública durante los años 1998 y 1999.

Cuadro No. 3.7
Guatemala: Estructura de la PEA por Rama de Actividad Económica

	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
Sector Agrícola 1/ Industria Manufacturera	1,798,227	58	1,858,531	58	1,917,600	58	1,971,958	59	2,024,609	59
Construcción	420,928	14	435,043	14	449,930	14	456,077	14	468,254	14
Comercio /S. Financ.	126,898	4	131,153	4	136,608	4	132,462	4	135,998	4
Servicios	225,940	7	233,517	7	242,146	7	241,469	7	247,916	7
Otras	371,407	12	383,862	12	397,160	12	401,574	12	412,295	12
Otras	151,658	5	158,869	5	163,720	5	160,552	5	164,838	5
Total	3,095,058	100	3,200,975	100	3,307,164	100	3,364,092	100	3,453,913	100

1/ Incluye Agricultura, silvicultura, caza y pesca

Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, 1995-1999

3.5.3 Empleo, Desempleo y Sub-Empleo:

Uno de los problemas más graves dentro del mercado laboral Guatemalteco, lo constituye el sub-empleo o llamado sector informal de la economía, como puede apreciarse en el Cuadro 3.8, para 1995, el 42.36% de la Población Económicamente Activa en Guatemala se encontraba en segmento. El sector informal, absorbe a todas aquellas personas que no pueden encontrar trabajo en el sector formal de la economía. Como puede observarse en las cifras presentadas, para 1998, la situación del subempleo no había variado significativamente, encontrándose aún en 40.10%.

Adicionalmente al problema que representa el sector informal, una gran proporción de la Población Económica Activa que absorbe el sector agrícola, se encuentra en situación de subsistencia. De acuerdo con el PNUD 29/, para 1998, el sector agrícola de subsistencia absorbía al 27% de la PEA, éste, representa otro grupo de marginados, cuyo trabajo se caracteriza por la baja productividad. Así mismo su acceso a la educación y a los servicios básicos es escaso y sobreviven en condiciones de empleo bastante precarias, las cuales involucran el empleo de niños menores de 14 años. Como es de suponerse las condiciones de empleo en el sector de subsistencia agrícola son peores para las personas de sexo femenino.

29 La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala 2000, p. 63

Dadas las características que reviste y su fuerte impacto, algunos analistas consideran que el sub-empleo viene a ser un problema estructural en la economía Guatemalteca. En el Programa de Gobierno 1996-1999, se reconoce el problema, mencionándose entre las causas principales del mismo: a) falta de incentivos en el sector productivo para generar más empleo, b) Deficientes niveles de educación y tecnificación, c) Inflexibilidad del mercado laboral, d) poca competitividad y e) poca inversión en recurso humano. Al respecto una de las metas fijadas fue la reducción del sub-empleo y las condiciones que implica.

De acuerdo con los datos disponibles, el empleo en el sector formal de la economía está representado por los trabajadores inscritos en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Como puede observarse en el Cuadro 3.9, para los años de estudio la tendencia del crecimiento en el sector formal fue negativa, pasando de un 27.64% en 1995 a un 25.86% en 1999. Así mismo, en las cifras presentadas se infiere que la mayoría de sectores productivos presentaron un decremento en su nivel de empleo.

Por parte del gobierno, las acciones emprendidas para vitalizar el sector productivo se concentraron a la larga en inversiones de infraestructura, las cuales se dieron en el ambiente de actividad política de los últimos dos años de gobierno. Otra acción del gobierno que buscaba incentivar el crecimiento del aparato productivo, fueron los programas de incentivos en las llamadas Zonas Francas, para 1,999, de acuerdo con los datos disponibles en SEGEPLAN, había calificado 95 empresas, las cuales reportaron una inversión estimada en Q. 909.8 millones, representando la creación de unos 77,313 puestos de trabajo.

Como puede apreciarse en las cifras obtenidas la política de gobierno no logró el objetivo de incrementar el empleo del sector formal de la economía, el cual presentó (como se comentó en el Capítulo II de éste estudio) niveles insuficientes de crecimiento. Así mismo los requerimientos del programa de ajuste y el Proceso de Modernización del estado implicaron la reducción del nivel de empleo en el sector público, básicamente a través del llamado "Programa Temporal de Movilidad y Reinserción Laboral. Aunque éste programa es catalogado como un éxito por las fuentes gubernamentales de información, representa un efecto negativo para el nivel de empleo global, ya que el gobierno no logró que los trabajadores desechados del sector público fueran absorbidos por el sector formal de la economía. Se infiere que éstos trabajadores marginados, fueron a engrosar el segmento de trabajadores informales o se encuentran en situación de desempleo abierto 30.

Cuadro 3.8
Guatemala: Indicadores de Empleo

Años	PEA	Desempleo Abierto	%	Sub-Empleo	%	Desempleo Total	%
1995	3,095,058	110,505	3.57	1,311,133	42.36	1,421,638	45.93
1996	3,200,975	116,604	3.64	1,323,715	41.35	1,440,319	45.00
1997	3,307,164	162,168	4.90	1,336,297	40.41	1,498,465	45.31
1998	3,364,092	199,542	5.93	1,348,878	40.10	1,548,420	46.03
1999	3,453,913	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Fuente: Guatemala en Cifras, Global Info Group, 1999

30 SEGEPLAN, Obra Citada, p. 34

Cuadro 3.9
Guatemala: Trabajadores Afiliados al IGSS
Por Rama de Actividad Económica

	1995	1996	1997	1998	1999
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	224,329	204,374	222,305	195,074	184,292
Industria Manufacturera	142,365	129,875	136,797	146,650	165,967
Construcción	20,056	24,792	24,506	29,308	22,711
Comercio y Servicios Financieros	119,985	129,844	121,494	137,273	139,031
Servicios	171,723	222,374	215,319	240,857	251,048
Otros	39,744	13,983	12,534	13,749	13,280
Sector Público	137,394	127,001	118,337	119,692	116,797
Total	855,596	852,243	851,292	882,603	893,126
Porcentaje sobre la PEA	27.64	26.62	25.74	26.24	25.86

Fuente: Estadísticas de Trabajo en Internet, Sitio Ministerio de Trabajo, 1995-1999.

3.5.4 Situación general de la Pobreza en Guatemala:

El ajuste estructural representa para los países Latinoamericanos un proceso gradual de marginación, en el que se van socavando las condiciones socioeconómicas de los segmentos medios y populares de la población. Este aspecto se evidencia en grandes desequilibrios al interior de las economías, en las que el proceso limita el acceso al consumo de las grandes mayorías. En este aspecto influye de manera determinante el deterioro en los niveles de salario real y el ajuste de los precios internos a las condiciones externas –vía inflación–.

El ajuste en su conjunto también implica que una reducción del acceso de las grandes mayorías a los servicios básicos elementales como salud y educación, sectores cuyo presupuesto, generalmente, es sacrificado en aras de la reducción del estado.

La política de empleo dentro del ajuste, implica también el despido de masas de trabajadores de empresas estatales suprimidas y de trabajadores “poco productivos” a nivel privado. En vista de que la mayoría de trabajadores desplazados, no consigue ubicarse en el sector formal de la economía, muchos pasan a formar parte del denominado sector informal. Es evidente que las empresas que surgen dentro del sector informal, no implican un alto grado de inversión por lo que las condiciones laborales que reproducen son precarias y sus propietarios viven en pobreza.

La aplicación de las Políticas de Ajuste estructural han tenido un efecto severamente negativo en el nivel de pobreza de las economías Centroamericana, especialmente en Guatemala, donde la pobreza, de acuerdo con las estadísticas oficiales, ha alcanzado a un 56.70% de la población a nivel nacional. Este problema es mucho más grave en el área rural, donde llega a un nivel de 75.30% ^{31/}.

31 “El Drama de la Pobreza”, SEGEPLAN, Página en Internet de SEGEPLAN, Guatemala, 2000

La pobreza en Guatemala, se caracteriza además por su alto nivel de concentración de la riqueza. Esta situación se evidencia en que para 1998 el coeficiente de Gini en Guatemala presenta un nivel de 58. De acuerdo con estadísticas comparativas con otros países, Guatemala se encuentra entre los países del mundo con mayor concentración de ingreso.

Cuadro 3.10
Coeficiente de Gini
(Varios Países)

México	51.9
Costa Rica	45.9
Panamá	48.5
República Dominicana	47.4
El Salvador	50.8
Nicaragua	60.3
Honduras	55.8
Guatemala	58

Fuente: Estadísticas de Latinoamérica disponibles en Internet, Sitio BID, 2001.

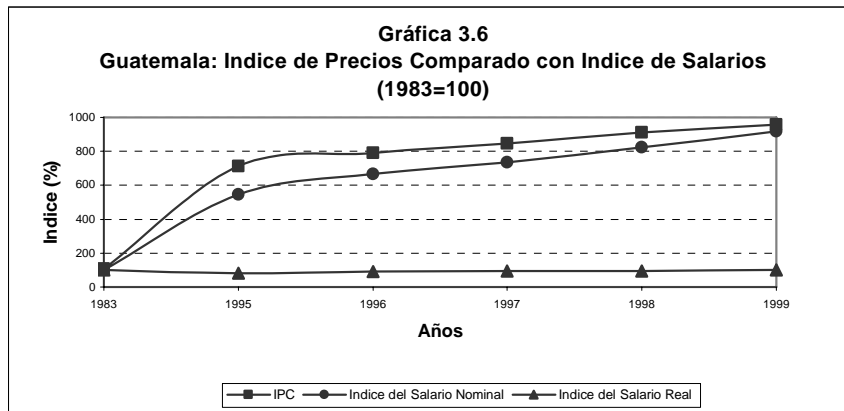
Adicional al coeficiente de Gini, según SEGEPLAN, Guatemala es el tercer país del mundo con mayor desigualdad, superado únicamente por Brasil y Sudáfrica.

3.5.5 Salarios:

Dentro del contexto comentado, la situación de los salarios en Guatemala, reflejan el deterioro de la economía familiar Guatemalteca en el marco del ajuste estructural. Este deterioro se viene dando desde la década de los 80, y su reflejo más evidente es la pérdida del poder adquisitivo del salario mensual de los trabajadores guatemaltecos.

Como puede apreciarse en la Gráfica 3.6, aunque los salarios nominales aparentan una tendencia al crecimiento a partir de 1983, esta tendencia no se mantiene al considerar el salario indexado con el índice de precios para esos años o salario real. Como puede observarse en la gráfica el comportamiento de la curva evidencia como en el año 1999, el nivel del salario real alcanzó el punto del salario real obtenido en 1983.

También la gráfica ilustra el hecho de que durante la década de los ochenta y noventa el deterioro de los salarios fue excesivo, éste hecho es uno de los efectos más evidentes del de ajuste y las políticas de estabilización aplicadas en la economía. Este aspecto coadyuva directamente con el proceso de marginación que lleva implícita la política de ajuste, restringiendo en primera instancia la capacidad de consumo de grandes sectores de la población, excluyendo de sus hábitos de consumo no solo los bienes suntuarios, si no también negándoles el acceso a los servicios básicos como la salud, educación o la adquisición de una vivienda decorosa.



Fuente: Memoria de Labores, Banco de Guatemala, 1995-1999.

Aunque algunos analistas consideran que uno de los logros más grandes de la administración del PAN fue el control inflacionario, al comparar el índice de crecimiento del salario nominal con el índice de precios al consumidor, se puede observar el rezago que mantienen los salarios nominales respecto al nivel inflacionario, esto implica que cada año que pasa el trabajador asalariado no puede comprar la misma cantidad de bienes que compraba el año pasado con su salario, lo que explica de otra manera el deterioro de las condiciones de vida de la población.

Es evidente que durante el período en estudio la política salarial del gobierno no se esforzó en contrarrestar el deterioro en los salarios ocasionado por el alza en los precios. Incluso, entre las medidas adoptadas en el marco del ajuste estructural, el gobierno se vio obligado a despedir a un gran número de trabajadores del estado, lo que contribuyó a agravar la situación.

Entre las medidas con las que el gobierno trató de contrarrestar el deterioro del poder adquisitivo de los salarios, sobresale la política de incrementos en los salarios mínimos. De acuerdo con las estadísticas oficiales, aunque para 1999 los salarios mínimos habían tenido un incremento casi del 22% en el período de estudio, dicho incremento no fue suficiente en virtud del deterioro del poder adquisitivo mencionado anteriormente.

Cuadro 3.10
Guatemala: Salario Mínimo Diario y Variación Porcentual

	1995		1998		1999	
	Q.	%	Q.	%	Q.	%
Agrícola	15.95	-	17.86	12	19.65	10
No Agrícola	17.6	-	19.71	12	21.68	10

Fuente: Estadísticas de Inversión Social en Internet, Sitio SEGEPLAN, 1996-1999

Cuadro 3.11
Guatemala: Salario Real Mensual de los Trabajadores Afiliados al I.G.S.S.

	1983	1995	1996	1997	1998	1999
IPC	106.9	714.00	791.5	847.9	911.3	956.1
TOTAL	159.78	130.09	148.67	149.16	152.86	163.97
Sector Privado	158.86	137.50	144.15	148.36	159.19	160.18
Agricultura	81.45	77.70	76.93	76.60	76.60	80.61
Minas y Canteras	382.54	152.6	226.10	276.64	294.30	279.26
Industria Manufacturera	214.00	152.40	170.35	168.66	167.78	167.58
Electricidad, Gas y Agua	177.55	226.40	235.26	242.35	237.80	250.40
Construcción	195.00	116.20	145.00	144.87	130.25	142.02
Comercio	259.07	188.40	213.51	196.40	211.78	203.76
Transp., Aliment. y C.	221.53	171.90	213.70	227.01	224.07	220.28
Servicios Privados	181.72	146.30	157.58	169.40	162.95	181.92
Sector Público	164.45	157.80	140.00	154.18	150.66	189.20
Presupuesto	186.21	103.20	143.20	158.47	151.98	193.32
Planillas	82.32	54.60	111.65	108.18	106.77	136.29

Fuente: Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS, 1995-1999.

Cuadro 3.12
Guatemala: Salario Nominal Mensual de los Trabajadores Afiliados al I.G.S.S.

	1983	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL	170.81	932.75	1,176.73	1,264.77	1,393.00	1,567.75
Sector Privado	169.82	981.90	1,140.91	1,257.91	1,396.00	1,531.48
Agricultura	87.07	554.60	608.88	649.50	698.00	770.72
Minas y Canteras	408.93	1,089.20	1,789.60	2,345.60	2,682.00	2,670.00
Industria Manufacturera	228.77	1,087.80	1,348.30	1,430.00	1,529.00	1,602.25
Electricidad, Gas y Agua	189.8	1,616.50	1,862.10	2,054.90	2,167.00	2,394.08
Construcción	208.46	829.50	1,147.60	1,228.30	1,187.00	1,357.92
Comercio	276.95	1,345.20	1,690.00	1,665.30	1,930.00	1,948.16
Transporte, Alimentación y C.	236.82	1,227.40	1,691.40	1,924.80	2,042.00	2,106.16
Servicios Privados	194.26	1,044.60	1,247.20	1,436.30	1,485.00	1,739.40
Sector Público	175.8	675.70	1,108.10	1,307.30	1,373.00	1,808.99
Presupuesto	199.06	736.90	1,133.50	1,343.60	1,385.00	1,848.30
Planillas	88.02	389.90	883.70	917.12	973.00	1,303.04

Fuente: Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS, 1995-1999.

Cuadro 3.13
Guatemala: Índice del Salario Real de los Trabajadores Afiliados al IGSS
Base: 1983 = 100

	1995	1996	1997	1998	1999
Sector Privado	86.60	90.70	93.40	100.21	100.83
Agricultura	95.40	94.50	94.10	94.05	98.97
Minas y Canteras	39.90	59.10	72.30	76.93	73.00
Industria Manufacturera	71.20	79.60	78.80	78.40	78.31
Electricidad, Gas y Agua	127.50	132.50	136.50	133.93	141.03
Construcción	59.60	74.40	74.30	66.79	72.83
Comercio	72.70	82.40	75.80	81.75	78.65
Transporte, Alimentación y C.	77.60	96.50	102.50	101.15	99.44
Servicios Privados	80.50	86.70	93.20	89.67	100.11
Sector Público	57.50	85.10	93.80	91.61	115.05
Presupuesto	55.40	76.90	85.10	81.62	103.82
Planillas	66.30	135.60	131.40	129.70	165.56

Fuente: Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS, 1995-1999.

3.6 Los Fondos Sociales y la Política Social del Gobierno:

Como se indicó en el Capítulo 1 de éste estudio los compensadores sociales deben su existencia a una "buena iniciativa gubernamental" sino al agravamiento de las diferencias sociales que la aplicación de los PAE genera. Así mismo los fondos sociales tienen más bien un carácter político, ya que coadyuvan a evitar la exacerbación de las masas empobrecidas por los efectos del ajuste, mitigando la situación, evitando estallidos sociales. Por estas situaciones la acción de los fondos sociales tiene un carácter estratégico, y no es casualidad que sus acciones se enfoquen precisamente a las comunidades marginadas en las que el nivel de pobreza es más drástico, en las cuales la potencialidad de conflictos es alta 32/.

Durante el período de Gobierno de 1995-1999, se implementaron diversos fondos sociales, algunos ya existentes y otros programados a partir de los Acuerdos de Paz. Adicional al papel de "compensadores sociales", los fondos de inversión sirvieron de instrumento para la consecución de algunos objetivos en la Política Social del Gobierno.

De esta cuenta, los fondos sociales durante el período de gobierno del PAN, fueron ejecutores de programas de beneficio social entre los cuales sobresale la ejecución de obras de infraestructura de diversa índole.

En síntesis los principales fondos de inversión que reportaron alguna ejecución durante el gobierno del PAN, se describen a continuación:

- Fondo de Inversión Social (FIS): Creado en 1993, su propósito es la transferencia de capacidades a la sociedad civil a través de las comunidades rurales para promover y facilitar su desarrollo, fomentando el crecimiento económico sostenible, la equidad social y la democracia plena. Los recursos ejecutados por éste fondo, fueron utilizados en gran medida para desarrollar obras de infraestructura educativa y en los años 1998-1999 tuvo un incremento en la inversión destinada a la infraestructura vial 33/.
- Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA): Suscrito en 1994, su propósito fundamental es fomentar el desarrollo de las comunidades mayas. Entre las inversiones realizadas a través de este fondo destacan las de energía e infraestructura 34/.
- Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente (FOGUAMA): Este fondo fue establecido en 1997, con el propósito de apoyar en forma integral y multi-sectorial el financiamiento del desarrollo ambiental sostenible y el uso racional de los recursos naturales y culturales de la nación 35/.
- Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI): Creado en 1992, este fondo se estableció como parte de la política sectorial de gobierno, con el propósito de implementar políticas que mejoraran la equidad y la eficiencia de los mercados financieros en Guatemala. Así mismo fomentar el incremento en la inversión de vivienda de bajos recursos 36/.

32 "Fondos Sociales y Política Social en América Latina", Eduardo Bustelo, Seminario de Fondos Sociales, Chile 1990

33 "Informe Global de Fondos Sociales", Gobierno de Guatemala, 1998

34 Ibidem

35 Ibidem

36 Ibidem

- Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ): Se implementó en 1991 y sus funciones han sido orientadas a la solución de problemas que afronta la población afectada por el conflicto armado 37/.

- Fondo Social para el Desarrollo Comunitario (FSDC): Surgió en 1992 y tiene el propósito de fomentar el desarrollo de las comunidades a través de la ejecución de proyectos de infraestructura de beneficio para las comunidades (agua potable, alcantarillado, caminos vecinales, puentes, carreteras, etc.) 38/.
- Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (FERC – PRONADE): Fue implementado en 1996, y su principal objetivo es incrementar la cobertura educativa del país a través del fomento de la participación comunitaria 39/.

Cuadro. 3.13
Guatemala: Ejecución de Fondos Sociales
1995 - 2002
Millones de Quetzales

Fondo	1995	1996	1997	1998	1999
FONAPAZ	92.8	146.1	171.0	591.7	413.5
FONDO DE S. P/DES. COMUNITARIO	138.0	174.1	371.5	491.2	546.0
FONDO DE INVERSION SOCIAL	35.9	13.5	181.7	366.3	632.9
FONDO INDIGENA GUATEMALTECO	14.8	17.5	20.0	22.3	33.7
FONAGRO	41.4	12.5	7.2	21.1	53.8
FONDO DE TIERRAS	27.0	37.5	12.5	57.5	116.6
FERC - PRONADE	15.0	9.8	41.0	95.5	174.1
FOGUAVI	9.1	1.2	67.1	237.9	382.5
TOTAL	374.0	412.2	871.9	1,883.5	2,353.2

Fuente: Estadísticas de Inversión Social en Internet, Sitio SEGEPLAN, 1996-1999.

37 Ibidem

38 Ibidem

39 Ibidem

Conclusiones

- En la hipótesis general planteada al inicio del estudio se consideró que durante el período de estudio se había dado una reducción significativa del gasto social. No obstante algunos elementos incluidos en el Programa de Gobierno y que tuvieron su origen en los compromisos generados de los Acuerdos de Paz, influyeron en que se diera un aumento en el gasto social determinado a mejorar la cobertura de los servicios sociales básicos.
- Aunque la política social implementada implicó la elevación del gasto social en sectores básicos como educación y salud; así como la mejoría en algunos indicadores sociales importantes; al concluir el período de gobierno, el rezago del país en ambos sectores sigue siendo considerable.
- Los Acuerdos de Paz establecen parámetros cuya influencia afecta la tendencia de la política económica y social del gobierno a partir de 1996. En sentido, el establecimiento de metas en el desempeño de la política social sugerido, representó incrementos en el presupuesto para gasto social que en otro contexto no se hubieran dado.
- La firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y los Representantes de la Guerrilla representa un esfuerzo sin precedentes en materia de política económica, ya que sienta las bases para la búsqueda de una visión de largo plazo en los procesos de planificación y política económica en el país.
- El Gobierno del PAN, inicia su gestión en el contexto internacional de la globalización y en el contexto del fin de la guerra civil en Guatemala. Uno de los principales objetivos políticos de éste gobierno es la conclusión de la guerra interna. Entre las razones fundamentales para acelerar el proceso de paz, sobresale la presión internacional y la exigencia de los sectores económicamente poderosos, afectados por la guerra.
- El PAN, representa la investidura del poder económico en el poder político nacional, y sus primeras acciones, en el marco político responden al resguardo de las condiciones económicas y políticas para asegurar su hegemonía.
- El Programa de Gobierno 1996-2000 ejecutado por el gobierno del PAN, responde a las sugerencias de los organismos financieros internacionales (especialmente el BM y el FMI). Su política de estabilización contiene elementos de los programas de ajuste estructural y algunas políticas tomadas de los llamados "Ajustes de segunda generación".
- La política social del Gobierno del PAN, representó pocos avances en el campo del empleo, ya que primordialmente, se enfocó a desarrollar algunas políticas de orden legal e institucional. La política laboral del PAN, por otro lado implicó el agravamiento del problema del desempleo y la ampliación del sector informal de la economía. Entre los factores que influyeron en éste hecho, sobresale el despido de un buen número de trabajadores públicos (el cual se redujo en un 15% durante el período citado).
- La lógica del Programa de Gobierno del PAN, sugería que los contingentes de trabajadores despedidos como consecuencia del proceso de reconversión del estado en el marco del ajuste estructural, serían absorbidos por las nuevas plazas creadas por el avance del sector privado. Este hecho no se dio, ya que el crecimiento de la economía y

de la inversión privada en particular fue precario, por lo que no se crearon suficientes puestos de trabajo.

- Otro de los elementos que se dieron en el marco del ajuste estructural y la estrategia de gobierno en el país fue empeoramiento de las condiciones de vida y el nivel de pobreza en el país. Este hecho se comprueba al analizar el proceso de deterioro del salario real, el cual para 1999 alcanzó el nivel adquisitivo del salario real de 1983.
- Aunque en términos generales la política económica logró cierto control en el nivel de inflación, algunos precios tendieron al alza durante el período de estudio, tal es el caso del precio por servicio telefónico. Este aspecto tiene un efecto excluyente en el mercado y podría considerarse como una consecuencia directa de la política de privatización puesta en marcha dentro del marco del ajuste estructural.
- La política social del gobierno del PAN, se desempeñó a través de los ministerios y de los Fondos Sociales. Estos últimos se constituyeron también en un instrumento político, enfocado a mitigar los efectos depauperantes del programa de ajuste entre los grupos poblacionales más pobres y en áreas potenciales de conflicto.
- Otro elemento puesto en marcha y que corresponde al proceso de descentralización y modernización institucional lo constituye la acción del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de política educativa y de salud. De acuerdo con los datos de fuentes gubernamentales, estos contribuyeron a elevar la cobertura de los servicios sociales. No obstante lo anterior algunas instituciones consideran que las cifras existentes no son definitivas y que presentan cierto sesgo a favor del gobierno.
- Es evidente además que los precios de los servicios de educación y salud, tuvieron un incremento sostenido durante el período de estudio.

Recomendaciones

- Las consecuencias de los programas de ajuste estructural en el país revisten tal magnitud, que su consecución y ejecución no deben ser un proceso ajeno a la población en general. Las mismas deberían partir de un proceso de consenso con los diferentes sectores productivos afectados. Este consenso permitiría mitigar de una manera más efectiva los costos sociales que generan este tipo de políticas, y ayudaría a enfocar de una manera más puntual las necesidades en política social.
- Adicionalmente, en el marco de las políticas económica, se deben considerar aspectos fundamentales que caracterizan el país, como su situación étnica, su geografía y principalmente la distribución del ingreso.
- El proceso de ejecución de la política social del gobierno debería estar enmarcado en un plan sectorial de largo plazo, en el que se delimitara la visión y metas estratégicas de la sociedad guatemalteca en ámbito social en el largo plazo. Este proceso significaría una mejora sustancialmente el desempeño de los indicadores sociales en el mediano plazo, así mismo tendría un efecto positivo en las condiciones de vida de la población.
- Dados los efectos que los programas de ajuste provocan en el mercado de trabajo, es necesario que la política social de gobierno incluya un programa que coadyuve en la creación de nuevas fuentes de empleo. Este aspecto reviste importancia, especialmente en épocas de poco crecimiento económico, en las que la creación de empleo por parte del sector privado es insuficiente.
- Se debe acelerar el proceso de integración en bloque, para fortalecer la posición de los países centroamericanos. Adicionalmente a los beneficios ya conocidos en materia de política comercial, el trabajo en bloque podría significar una mejor posición en la negociación ante los organismos financieros internacionales.
- La participación del sector privado en la consecución de los fines de política social del gobierno debe ser llevada a cabo con cautela y con estricta supervisión, de manera que los servicios ofrecidos a la población sean de calidad y que primordialmente no se encarezcan.
- Se debe tomar en cuenta que ni los instrumentos de política social tradicionales, ni los fondos sociales, han logrado detener el avance generalizado de la pobreza generado en el marco de los programas de ajuste. Ante este hecho se deben considerar procesos de consenso que coadyuven a resolver esta problemática.

BIBLIOGRAFÍA

- Asíes, Revista Momento, Varios Números, Guatemala.
- Banco de Guatemala, Estadísticas de Cuentas Nacionales, Sitio de Banguat en Internet años 1,995 – 1,999.
- Banco de Guatemala, Estudio Económico y Memoria de Labores Guatemala 1,995-1,999.
- Banco de Guatemala, Evaluación Macroeconómica, Banco de Guatemala, 1990-1999, Guatemala.
- Bustelo Eduardo y Isuani Ernesto, El Ajuste en Su Laberinto: Fondos Sociales y Política Social en América Latina, UNICEF-CIEPP, Argentina.
- CEPAL, Estadísticas de Cuentas Nacionales, Sitio de CEPAL en Internet, años 1,995 – 1,999.
- Cibotti Ricardo y Sierra Enrique, El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Editorial Siglo Xxi, México 1,988.
- E.U.N.E.D. –varios- Crisis Económica y Ajuste Estructural, Editorial Universitaria Estatal a Distancia, Costa Rica 1,990.
- Gobierno de Guatemala, Plan de Gobierno 1,995-1,999, Guatemala, Gobierno de Guatemala 1,996.
- I.D.I.E.S., Acuerdos de Paz, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 1,998.
- I.I.E.S., Boletines Economía al Día, Varios años USAC.
- I.I.E.S., Crisis y Política Social en Guatemala 1,980-1,988, USAC, Guatemala, 1,990.
- I.I.E.S., Revista Economía al Día, Universidad de San Carlos, Varios Números, Guatemala.
- I.N.E. Indicadores Estadísticos, Instituto Nacional de Estadística, Guatemala.
- Ibarra, David, Interdependencia, ciudadanía y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México 1,994.
- James Emile, Historia del Pensamiento Económico del Siglo XX, Fondo De Cultura Económica, México 1,986.
- Martínez Osvaldo, El Reto de la Crisis –Neoliberalismo –, Revista Prisma Diciembre 1,991.

- Padilla Aragón, Enrique; Ciclos Económicos y Política de Estabilización, Siglo XXI, México 1,986.
- PNUD-CEPAL, Políticas Macroeconómicas y Brecha Externa: América Latina en los Años ochenta, Proyecto Conjunto, 1,989.
- Poindexter John, Macroeconomía Moderna, Editorial Interamericana México 1984.
- PROYECTO S.A.F.L.A.C. para Guatemala, Desarrollo de Políticas Sociales en el Marco del Ajuste con Rostro Humano en Guatemala, Septiembre de 1,990.
- Roll Eric, Historia de las Doctrinas Económicas, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1,987.
- SEGEPLAN, Plan de Gobierno 1,995-1,999, Gobierno de Guatemala, Guatemala 1,996.
- SEGEPLAN, Informe de Gobierno 1,995-1,999, Gobierno de Guatemala, Guatemala 1,996.
- Selowsky, Marcelo, El Financiamiento Externo y El Ajuste, Finanzas y Desarrollo, Junio 1,991.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro; El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, Siglo XXI, México 1,970.
- Torres Gaytán, Ricardo; Teoría del Comercio Internacional, Siglo XXI, México 1,987.
- Villa Real, Rene; La Contrarrevolución Monetarista, Fondo de Cultura Económica, México, 1,986.

