

V. LA CAPACIDAD EJECUTIVA

En este capítulo se discute la capacidad ejecutiva del Estado para implementar la política de desarrollo propuesta. En tal sentido se harán algunas consideraciones sobre la problemática de la estructura y funcionamiento de la administración pública, así como de los recursos humanos y financieros de que se dispone y su utilización. A lo largo del análisis, se citarán ejemplos concretos para ilustrar las diversas situaciones que limitan la capacidad ejecutiva estatal.

A. Problemas de la estructura y funcionamiento

La burocracia estatal tiene problemas de poca adaptabilidad funcional, y dificultades en relación al recurso humano, que redundan en una baja capacidad de ejecución de planes, programas y proyectos.

1. La rigidez estructural y la ineficiencia funcional

Según un análisis hecho por SEGEPLAN(1), la administración pública adolece de dos problemas:

- a) El tipo histórico-estructural: la administración pública ha ido ampliando sus funciones, en tamaño y complejidad, de forma agregativa, dentro de los límites jurídico-institucionales establecidos, lo que la hace rígida y poco flexible a los cambios.
- b) De tipo funcional: persistencia de hábitos, costumbres y rutinas burocráticas que dificultan su adecuación a las nuevas funciones que se le quieren dar con la política de desarrollo del presente gobierno.

Por ejemplo, "en la función de promotor del desarrollo no han existido organismos especializados que correspondan exactamente a dicha función(2). Según SEGEPLAN, estos generalmente son pequeños o dispersos en la administración pública. Implementar esta función implicaría crear organismos especializados y un sistema de coordinación interinstitucional para generalizarlo a todo el aparato estatal. El Ministerio de Desarrollo fue creado para cumplir con dicho propósito, aunque todavía se encuentra en una fase de organización y definición de sus tareas.

En otras funciones como el desarrollo urbano, las relaciones laborales y la distribución y redistribución de la riqueza, el Estado también ha tenido un papel reducido o casi inexistente. Un ejemplo es el Ministerio de Trabajo que no cuenta con el presupuesto y el personal para vigilar que los salarios mínimos se cumplan, tanto en el campo como en la ciudad, y sólo interviene en casos de conflictos entre patronos y trabajadores.

En otras funciones relacionadas con la política de dotar servicios sociales, el Estado ha tenido una cobertura muy limitada. En general el énfasis ha estado en la dotación a

las áreas urbanas y no a las rurales, y más en la construcción de la infraestructura que en el mantenimiento y el servicio mismo. Un caso ilustrativo es que a mediados de 1986 habían 106 centros de salud, dispersos en todo el país, que se encontraban inactivos desde su creación debido a que nunca fueron dotados de recursos humanos ni de materiales. Estos centros fueron construidos durante la administración del general Romeo Lucas García (1978-1982)(3).

En resumen, se da un desfase entre las funciones que se quieren promover dentro de la política de desarrollo y las tradicionales estructuras y forma de funcionar de la burocracia estatal.

Una forma de solución propuesta es la descentralización y la regionalización de la administración pública. Sin embargo, en opinión de un funcionario del Ministerio de Educación, "implementar la política es sumamente difícil; el riesgo es trasladar la inoperancia central a la región, además de que resulta oneroso... Hay dificultades en llevar a cabo la política. La primera es de tipo financiero, pues implica nuevas oficinas, personal, etc.; la segunda es la interrelación con las otras instituciones del sector público, que son como 16-17. Todo esto significa que el presupuesto se maneja a nivel regional y no en forma centralizada."

En adición, el funcionario manifestó que el personal en el Ministerio de Educación tiene formación pedagógica pero no administrativa, por lo que no se tiene idea de los costos ni de los riesgos. "Hay dificultades en la formación de cuadros; no hay manuales de procedimientos; el financiamiento es débil; no hay ente que integre a los ministerios como el de Educación y Cultura", aparte de que "los ministros son políticos y no técnicos"(4).

Otro factor limitante en el funcionamiento eficiente es que las funciones de apoyo como la planificación, presupuestos, administración de personal y estadística, se realizan de manera parcial, dispersa y sin coordinación sistemática. Hay una desvinculación entre los procesos de planificación y presupuestación, y falta de unidad en el área de información estadística(5). En el Programa de Reorganización Nacional se plantea crear entidades y tomar medidas para evaluar proyectos, agilizar la gestión financiera, impulsar el desarrollo tecnológico y formar una red nacional de información.

2. Baja capacidad de ejecución

Históricamente el sector público ha mostrado bajos niveles de ejecución de proyectos de inversión física en comparación a lo programado en los planes de desarrollo. Los porcentajes han sido así: en 1965-1968, el 40%; en 1969, el 43%; en 1978, el 65%; en 1979, el 74%(6).

En ese sentido el caso del sector Educación es ilustrativo. De cuatro grandes proyectos con un financiamiento de Q58.2 millones (equivalentes a la misma cantidad de dólares

por haber sido suscritos los convenios antes de la devaluación del quetzal), en el lapso de cuatro años, para mediados de 1986, solamente se había logrado ejecutar un 13% (Ver Cuadro VI).

CUADRO No. VI
Sector Educación; Estado de Préstamos al 31 de julio de 1986
(en miles de quetzales)

Nombre del Proyecto	Fecha de Suscripción	Monto	Desembolsado	
Total		58,200.0	7,680.1	13%
PAEDOMEX (AID)	31-08-82	3,000.0	1,013.2	34%
PRODEPIR (BID)	20-03-83	28,000.0	1,907.8	06%
EDUPRIMUR (BIRF)	09-09-83	18,500.0	4,452.7	24%
PRONEBÍ (AID)	27-12-84	8,700.0	306.4	04%

Fuente: Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa (USIPE),
Diagnóstico de la Educación en Guatemala, 1981-1985, p. 319.

El Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Educación Extraescolar (PAEDOMEX), financiado por la US-AID, sufrió un recorte en 1985 de US\$1 millón (quedando en US\$2 millones) debido a su lenta ejecución.

El Proyecto de Desarrollo de la Educación Primaria (PRODEPIR), después de tres años y medio, solamente había causado un gasto del 6%. El desfase se debió a problemas de contratación de personal y de licitación para la construcción de escuelas (un total de 170), lo cual ha tenido como consecuencia el encarecimiento del costo por unidad debido a la inflación.

El Proyecto de Educación Básica (originalmente Educación Primaria Marginal Urbana, EDUPRIMUR) ha ejecutado menos de la mitad (la cantidad desembolsada más la contraparte nacional) y se vence en septiembre de 1987, por lo que se tuvo que negociar su prórroga.

Finalmente, con respecto al Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBI), se presentan problemas por la lentitud de la aprobación de licitaciones en la compra de material y equipo educativo.

Según los autores del documento Diagnóstico de la Educación en Guatemala, 1981-1985, "ha faltado en el Sector capacidad de ejecución para lograr los objetivos en el tiempo o período establecido para cada proyecto, y mecanismos de seguimiento permanente". Se señala, además, que en los documentos de los proyectos no se especifica con claridad la capacidad requerida para diseñar, elaborar e implementar, dar seguimiento y evaluación. En adición, mencionan que se da un largo trámite en las diferentes fases de estructuración y gestión, desde la aprobación de factibilidad, la negociación y proceso de

licitacin, hasta problemas de agilidad financiera por parte del gobierno en los compromisos contrados a nivel internacional. Otra limitante es que se carece de una unidad administrativa para el seguimiento, control y evaluacin de proyectos(7).

La ejecucin presupuestaria global de 1986 fue del 58%, oscilando de una ejecucin del 100% en el Ministerio de la Defensa Nacional a solamente un 14% en el Ministerio de Energa y Minas. Los ministerios de Educacin y Salud Pblica, los cuales deberan llevar a cabo la poltica social, solamente lograron ejecutar un 25% de sus respectivos presupuestos. Otros ministerios que tenan contemplada una asignacin importante, como el Ministerio de Agricultura y el de Comunicaciones, ejecutaron el 58% y el 39% respectivamente (Ver Cuadro VII).

Cuadro No. VII
Resumen de la Ejecucin Presupuestaria de los Ministerios en
Gasto de Inversin, 1986
(En millones de quetzales).

Ministerio	Asignación Actualizada	Gasto causado	Saldo	Ejecución
Presidencia	10.2	5.8	4.3	57%
Defensa	35	35	C	100%
Finanzas Públicas	735	696.3	38.7	95%
Educación	18.5	4.7	13.7	25%
Salud	29	7.4	21.6	25%
Trabajo	0.18	0.14	0.04	78%
Agricultura	54.9	30.3	24.6	55%
Comunicaciones	299.8	117.3	182.5	39%
Energía y Minas	2.8	0.4	2.4	14%
Cultura y Deportes	3.3	2.5	0.8	76%
Desarrollo	0.4	0.3	0.1	75%

Fuente: Elaborado en base a cifras del Ministerio de Finanzas.

Diferentes razones econmicas y polticas podran explicar este bajo nivel de ejecucin. Entre las primeras, la principal fue el lmite de Q100 millones de financiamiento del dficit estipulado por el Banco de Guatemala, aparte de que la devaluacin de hecho de la moneda al establecer el cambio oficial de Q2.50 por un dolar, implic un incremento significativo en el costo de materiales y equipos importados.

Entre las razones polticas, se puede mencionar el hecho de ser un ao de transicin entre un gobierno militar a uno civil, con el consiguiente cambio en puestos directivos e intermedios. Segn funcionarios entrevistados, bajo los gobiernos militares se formaron patrones de trabajo centralizados y jerrquicos, con una relativa eficiencia (Ver CaptuloIV).

B. Problemática del recurso humano

Para los analistas de SEGEPLAN(8), la débil capacidad de ejecución en general es consecuencia de la baja productividad del trabajo burocrático: escasa eficiencia en el uso de los recursos estatales y en el logro de los objetivos fijados. Hay diversas causas, entre ellas:

- a) La excesiva centralización en la toma de decisiones.
- b) La burocratización, que resulta en papeleo, rutina y tardanza. Por ejemplo, el proyecto de tiles escolares implementado por el Ministerio de Educación estuvo a punto de no realizarse por demora en la emisión de un dictamen por parte del Ministerio de Finanzas.
- c) Normas de trabajo obsoletas e inoperantes que restringen la voluntad de trabajo.
- d) Poco incentivo al trabajo por los bajos niveles de remuneración, lo que significa que la empresa privada capta los mejores recursos humanos.
- e) Poca identificación del empleado público con los proyectos que trabaja.
- f) La corrupción administrativa en funcionarios y empleados públicos. Así, prácticas existentes en gobiernos anteriores, como la venta de plazas en el magisterio, plazas fantasmas, malversación de fondos, tolerancia al contrabando, se siguen dando a pesar de los esfuerzos por controlarlos(9).

Entre los trabajadores estatales existe un temor generalizado a ser destituidos y reemplazados por afiliados al partido gobernante. A ello contribuyó el secretario de Organización de la DCG, Demetrio Molivatis, cuando a principios de 1987 declaró que era necesario incorporar a un mayor número de miembros del partido al gobierno.

Ante el deterioro de los niveles salariales y la inseguridad en el empleo, el trabajador estatal se ha sindicalizado, aprovechando el espacio legal creado por la aprobación del Decreto 71-86 del Congreso de la República que regula los derechos de huelga y sindicalización de los empleados públicos. En este contexto, surgió la Federación de

Sindicatos del Estado, integrada por sindicatos en formación de once dependencias. A lo largo de 1986 y 1987, los trabajadores estatales protagonizaron una serie de movimientos reivindicativos los cuales tuvieron repercusiones en el normal funcionamiento de la administración pública. Entre estos movimientos se pueden destacar los siguientes(10)

* Enero 1986: Se da un movimiento magisterial que logra el 1 de febrero un aumento de Q50, la mitad de lo exigido.

* Marzo: El PRES contempla una ampliación presupuestaria de Q104 millones para los empleados públicos, por lo que el aumento concedido a los maestros se generaliza a todos los trabajadores estatales.

* Abril: Dos de los principales centros hospitalarios del país suspenden sus actividades en protesta por despidos realizados por las autoridades.

* Agosto: Cerca de 20,000 empleados del Ministerio de Salud se unen al paro de labores iniciado once días antes por el personal de todos los hospitales y centros de salud del país, demandando nuevos aumentos salariales.

* Septiembre: Los trabajadores del Estado presentaron un proyecto de Ley al Congreso destinado a garantizar su libre organización y el derecho a huelga.

* Diciembre: El día 9 fue presentada al Congreso una ley, que según los trabajadores públicos, limita sus posibilidades de organización.

* Entre marzo y mayo de 1987: Se desarrolla el conflicto laboral de los empleados estatales, quienes demandan un aumento de Q100 mensuales, entre otras reivindicaciones. La protesta culmina con un paro laboral de cerca de dos semanas, que afecta casi en su totalidad a la administración pública. Después de un prolongado período de negociaciones se llega a la firma de un acuerdo, que concede parcialmente algunos incrementos en las prestaciones.

Ante estos problemas, si la nueva estrategia de desarrollo no enfatiza nuevas funciones y orientaciones, ni implementa una adecuada planificación institucional y administrativa, pueden surgir barreras y conflictos para llevarla a buen éxito.

C. La problemática de los recursos financieros

1. Limitaciones en la captación de ingresos

Una de las dificultades enfrentadas por el gobierno es la insuficiencia de recursos financieros para implementar los diversos programas y proyectos dentro de su política de desarrollo. La administración actual plantea que debe amortizarse una deuda social que según sus cálculos llega a los Q5,000 millones de quetzales como una inversión no realizada por el Estado en salud, educación y vivienda, en el decenio 1976-1986(11)

La rigidez del sistema tributario, la obsolescencia de los sistemas de recaudación y la estructura del gasto limitan los recursos que podrán dirigirse a la inversión en los sectores sociales.

Los ingresos fiscales en Guatemala descansan en una regresiva estructura tributaria, en que más del 80% de los impuestos son indirectos, es decir, no gravan la riqueza ni la ganancia sino la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población (Ver Cuadro VIII).

Cuadro No. VIII
 Recaudaciones tributarias, 1985-1987
 (En millones de quetzales corrientes).

	1985	1986	1987 a/
Impuestos directos	126.4	177.9	216.0
%	18.6%	15.9%	16.2%
Impuestos indirectos	553.3	940.7	1121.2
%	81.4%	84.1%	83.8%
Totales	679.5	1118.6	1337.2

a/ Cifras estimadas.

Fuente: Elaborado en base al Cuadro XI en "Centro Amrica 1987".

El Estado ha enfrentado la oposicin sistemtica de la empresa privada a la reforma tributaria. En la actualidad, el gobierno ha planteado proyectos de ley tendientes ; incrementar los impuestos directos, los cuales han sido objetados por los sectores empresariales, con el argumento que el gobierno debe implementar una poltica de austeridad y reducir el excesivo gasto pblico, ya que cualquier incremento en los impuestos slo representara mayor burocracia, sin un mejoramiento significativo de los servicios prestados. La opinin de estos sectores sobre la "deuda social" es que sta se pagar con una mayor inversin privada, nacional y extranjera, que genere empleo.

El gobierno ve como un riesgo poltico una mayor carga impositiva sobre los sectores mayoritarios, ya castigados por el desempleo, la inflacin y el deterioro de sus condiciones de vida. En todo caso, aun cuando se logre implementar con xito la readecuacin tributaria, los sectores empresariales trasladarn dicho costo a los consumidores a travs del aumento en el precio de servicios y productos.

Por el lado del destino de los recursos fiscales tambin existen graves distorsiones. Por ejemplo, los impresos corrientes del presupuesto estatal se utilizan prcticamente en su totalidad para los gastos de funcionamiento. En 1986, los ingresos corrientes ascendieron a Q1.397 millones, en tanto que los gastos de funcionamiento fueron de Q1,351 millones. El estrecho margen (Q46 millones) para programas de inversin, llev al gobierno a la contratacin de financiamiento (por unos Q256 millones) a fin de cubrir en mnima parte los programas fijados.

Para captar los recursos necesarios se recurre al endeudamiento pblico, en la forma de la venta de Bonos del Tesoro y la contratacin de prstamos con el exterior. El presente gobierno, gracias a una activa poltica exterior tendiente a mejorar la imagen internacional de Guatemala, ha logrado incrementar el monto de los prstamos externos, muchos de los cuales ya venan siendo negociados durante los gobiernos de facto (Ver Cuadro IX).

Cuadro No. IX
Estructura del Presupuesto de ingresos del gobierno central,
aos 1984-87
(En millones de quetzales)

	1984	1985	1986	1987
Corrientes	895.2	803.3	975.3	1922.7
Tributarios	713.8	654.2	762.6	1667
Paratributarios a/	12.1	13.7	13.9	19.1
No tributarios	89.1	80.5	49.6	90.6
Transferencias	67.3	50	144.8	142.3
Ingresos no específicos	12.9	4.9	4.4	3.7
De capital	418.9	478.8	735	633.5
Bonos del Tesoro	240	347	552	343.8
Préstamos externos	178.1	130.2	181.3	289.7
Donaciones	0.8	1.6	1.7	0
Total	1314.1	1282.1	1710.3	2556.2

a/ En el nuevo proyecto de presupuesto no se contempla la clasificacin "Paratributarios", sino el rubro "Otros".

Nota: Las cifras no contemplan las ampliaciones presupuestarias.

Fuente: Inforpress con base en cifras publicadas en el Diario de Centro America para el periodo 1984-86; para 1987 el proyecto de presupuesto presentado al Congreso por el Ministerio de Finanzas Pblicas.

Cabe sealar que el presupuesto de 1986 se ampli en junio de ese ao en Q771 millones. De este monto Q 148.3 millones correspondan a ingresos ordinarios; Q535 millones a ingresos extraordinarios; Q58 millones de una donacin de la US-AID y Q166.9 millones de ingresos de capital.

Del financiamiento externo obtenido, la principal fuente es el BID, que aporta cerca de la mitad del total de los prstamos. Le sigue en importancia el gobierno de Estados Unidos, el cual a travs de la US-AID (por medio de prstamos y donaciones, y el programa de ayuda alimentaria PL-480) ha aportado un poco ms de la tercera parte (Ver Cuadro X).

Cuadro No. X
Prstamos y Donaciones Externas Obtenidas,
Presupuestos 1986-1987, Segn Fuente a/
(En millones de quetzales corrientes)

	1986		1987	
	Préstamos			
AID	22.5	9.4%	56.7	19.6%
BCIE	4.5	1.9%	5.0	1.7%
BID	104.4	43.7%	144.3	49.8%
BIRF	9.6	4.0%	11.3	3.9%
Otras b/	39.8	16.7%	72.3	25.0%
	Donaciones			
AID/c	58.0	24.3	--	--
Totales	238.8	100.0%	289.6	100.0%

a/ AID = Agencia para el Desarrollo Internacional.

BCIE = Banco Centroamericano de Integracin Econmica.

BID = Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRF = Banco Internacional de Reconstruccin y Fomento.

b/ Aqu se incluyen diversos prstamos de agencias financieras europeas y de otros pases. Se destacan los prstamos del gobierno de los Estados Unidos a travs del PL-480, por Q17.4 y Q52.8 millones, para 1986 y 1987 respectivamente.

c/ Aprobado en ampliacin del presupuesto de 1986.

Fuente: Diario de Centro Amrica: 27/12/85, 5/6/86 y 18/12/86.

En mayo de 1986 el Congreso de la Repblica aprob a travs del Decreto 31-86, un total de US\$287 millones en prstamos con 20 instituciones internacionales, para financiar diversos proyectos y apoyar la estabilizacin monetaria. Por aparte, se aprob un convenio de asistencia por US\$47.3 millones con la AID, para apoyar la balanza de pagos. Posteriormente se anunciaron otras ayudas por parte de la misma agencia: US\$35 millones para proyectos de desarrollo y US\$19 millones para la importacin de productos alimenticios.

Otros prstamos y donaciones logradas para implementar la poltica de desarrollo comprenden un prstamo de 80 millones de marcos de la Repblica Federal de Alemania para la inversin en proyectos de desarrollo, principalmente en reas rurales; una donacin del gobierno de Holanda en la forma de un lote de medicamentos esenciales valorados en US\$ 500 mil; y una donacin del Programa Mundial de Alimentos por un total de Q40 millones en productos alimenticios, que se espera beneficiarn a 2 millones de personas de escasos recursos(12).

En 1987, el presupuesto de ingresos del gobierno central contempla Q289.7 millones de prstamos externos. En este total destaca la ayuda por US\$130 millones autorizados

por el gobierno de Estados Unidos para el periodo fiscal 1986-1987, dirigidos a la realizacin de proyectos en el rea rural. Cerca de US\$40 millones sern invertidos en capacitacin, especialmente en programas de becas. Segn el gobierno de Guatemala, una primera remesa de US\$40 millones se est empleando en pequenas obras de infraestructura, impulso a las artesanias y diversificacin de cultivos en el altiplano.

Dentro de la cooperacin tcnica internacional se puede mencionar el acuerdo suscrito con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el 8 de junio de 1987, para el periodo 1987-1991; se trata de una ayuda por aproximadamente US\$14.8 millones, para proyectos destinados a mejorar las condiciones de la poblacin materno-infantil del pas. Entre los proyectos estn el abastecimiento de agua a comunidades rurales menores de 500 habitantes; valorizacin y capacitacin de comadronas; extensin de cobertura con estrategia de atencin primaria de salud y sistematizacin de los servicios en el rea de Guatemala Sur; nutricin infantil; revisin curricular de educacin en salud y apoyo a proyectos productivos. Tambin fue suscrito un convenio con las Naciones Unidas, por un monto de US\$10 millones, para el mismo periodo de cinco aos, el cual se propone apoyar proyectos productivos en organizaciones de base; procesos de modernizacin del Estado y la descentralizacin; servicios de apoyo a la produccin; fomento de la participacin de la poblacin y fortalecimiento de la identidad nacional.

En mayo de 1987 el gobierno de Guatemala anunci la solicitud de prestamos hecha ante tres organismos financieros internacionales, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional para el Desarrollo, para diversos proyectos de desarrollo por el monto global de US\$409.7 millones. En esta solicitud se pide el financiamiento para varios de los proyectos propuestos en el Programa de Reorganizacin Nacional (Ver Cuadro No. XI).

Cuadro No. XI
Solicitud de Prstamos a Organismos Financieros Internacionales,
1987
(En millones de dlares)

Organismo Financiero y Préstamo Solicitado	Monto	
Banco Mundial:		
1. Proyecto para dotar de energía eléctrica a 180 pueblos antes del año 2,000	81.0	
2. Proyecto de desarrollo de EMP AGUA para mejorar servicio de agua a la ciudad capital	23.0	
3. Proyecto de desarrollo municipal para mejorar 34 asentamientos urbanos	29.0	
4. Proyecto de promoción de exportaciones	80.0	
5. Proyecto de educación básica	32.5	
6. Proyecto de salud y nutrición		20.0
Subtotal		265.5
Banco Interamericano de Desarrollo:		
1. Para el Fondo Nacional de Proyectos (FONAP)	10.0	
2. Proyecto de riego y drenaje para pequeños y medianos agricultores	10.0	
3. Proyecto de desarrollo y ampliación de servicios universitarios	10.0	
4. Construcción autopista Palín-Escuintla	20.0	
5. Proyectos de infraestructura y desarrollo social	1.2	
6. Apoyo para campesinos beneficiarios de los proyectos de compra venta de tierras	---	
7. Programa de desarrollo agropecuario	40.0	
Subtotal		91.2
Agencia Internacional para el Desarrollo:		
1. Financiamiento para la compra de trigo y aceite vegetal; US\$18 millones en 1987 y US\$25 millones en 1988	43.0	
2. Ayuda suplementaria para apoyar la balanza de pagos por US\$300 millones para cuatro países centroamericanos, en discusión en el Congreso de los Estados Unidos	---	
3. Proyectos de vivienda de bajo costo	10.0	
Subtotal		53.0
TOTAL	409.9	

Fuente: Diario El Gráfico, 20 de mayo de 1987, p. 2

Sin embargo, se han dado problemas en la utilización de los préstamos externos. Existen US\$635 millones de varios empréstitos, contratados por gobiernos anteriores, que al momento están provocando el pago de unos US\$6 millones anuales por "comisión de compromiso", sin que se haya invertido ni un solo centavo de ellos en cinco o seis años(13).

Con respecto a las organizaciones no gubernamentales, según un funcionario del CRN, a principios de 1986 solamente habían siete ONGs que tenían convenio con dicho Comité; un año después ya se había logrado aumentar el número a 102(14). En total se estima que en la actualidad están funcionando 350 ONGs, nacionales e internacionales, en Guatemala. Según datos de la Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicios no Gubernamentales de Guatemala (ASINDES-ONG), que agrupa a las principales ONGs, el monto conjunto de operaciones de sus afiliados será cercano a Q65 millones en 1987. Las ONGs constituyen un recurso financiero y humano que puede ser utilizado por el Estado para extender su influencia a las comunidades sin tener que comprometer mayores recursos de su parte. Según un representante de una

ONG, su institucin no participa en los programas de distribucin de alimentos que se hacen a travs del CRN debido al hecho de que, por lo general, dichos alimentos se reparten en camiones del Ejrcito(15).

2. El gasto pblico en los sectores sociales

Tradicionalmente la inversin pblica en educacin, salud y vivienda ha tenido menor importancia que el gasto en promover los sectores productivos, a travs de la construccin de infraestructura y la dotacin de servicios, o el gasto en materia de seguridad. Si bien el actual gobierno afirma que con la implementacin del PRES se ha iniciado la amortizacin de la "deuda social", el anlisis de los resultados de su componente social hacen dudar sobre el impacto real del mismo. A continuacin se discuten los siguientes aspectos del PRES: generacin de empleo, incrementos salariales, vivienda y subsidios. Posteriormente, en otro apartado, se harn algunas consideraciones en cuanto a la distribucin del gasto pblico y algunos cambios en su orientacin, en base a los datos de los presupuestos generales de 1986 y 1987.

a. Resultados del PRES

En cuanto a la generacin de empleo, en la propuesta original del PRES se contemplaba un total de Q100 millones, pero el Congreso solamente aprob Q58.9 millones. De este total, en egresos de funcionamiento se asignaron Q17.5 millones, que se distribuyeron de la siguiente forma:

- * Ministerio de Educacin (Programa de Ampliacin de los Servicios Educativos) Q6.0 millones
- * Ministerio de Salud Pblica (Programa de Extensin de los Servicios de Salud) Q2.0 millones
- * Ministerio de Agricultura (Programa de Delegados Agrcolas) Q3.7 millones
- * Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (Programa de Promotores Sociales) Q3.0 millones
- * Ministerio de Gobernacin (Programa de Seguridad) Q2.3 millones
- * Ministerio de la Defensa Nacional (Programa de Accin Cvica) Q0.6 millones

En egresos de capital, para el programa de empleo se asign la cantidad de Q41.5 millones. De esta cantidad, alrededor de Q26 millones se dieron en diversos aportes: Q8.7 a la Municipalidad de Guatemala para obras de infraestructura; Q5.0 millones al Banco Nacional de Desarrollo Agrcola (BANDESA) para vivienda bsica rural; Q10.8 para el Banco Nacional de Vivienda (BANVI) para proyectos de vivienda, y Q1.5 para varios proyectos de infraestructura en las municipalidades del interior del pas. Por otro lado, al Ministerio de Agricultura se le dieron Q7.0 millones para proyectos de conservacin de suelos, de minirriego y reforestacin. Por su parte, el Ministerio de Comunicaciones recibí Q8.4 millones para el mantenimiento de carreteras y la construccin de caminos rurales.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, en 1986 el gobierno solamente logró ejecutar un 58% en promedio de su presupuesto de inversión, dándose un porcentaje de apenas un 25% en los ministerios de Educación y Salud, por lo cual es dudoso que se haya alcanzado la meta de generar 40,000 empleos como se proponía. En todo caso, la mayor parte de los empleos eran de carácter temporal, por unos dos o tres meses nada más.

En cuanto a los incrementos salariales, la bonificación de Q50.00 a todos los empleados públicos, no fue suficiente para compensar la escalada inflacionaria que en un principio las medidas económicas del mismo PRES contribuyeron a desatar. Por ello, precisamente, se dieron luego las demandas reivindicativas mencionadas anteriormente.

A finales de 1986, según el gobierno, el 95% de las empresas privadas habían concedido aumentos salariales voluntariamente a sus trabajadores, aunque no se dio a conocer el porcentaje promedio del aumento (Una consultora privada informó que solo la mitad de las empresas dieron el aumento equivalente en promedio a menos del 20% del salario anterior.) En todo caso, ante la debilidad actual de la organización sindical y los altos niveles de desempleo, es difícil que los trabajadores hayan podido ejercer mayor presión reivindicativa.

En relación a otras medidas propuestas, como crear un índice de precios para realizar reajustes periódicos de salarios, ya no se hizo, especialmente por existir una fuerte oposición del CACIF, que consideró que cada empresa, según su capacidad financiera, tenía que disponer al respecto. Esto, más el hecho de que se implementó una política de liberación de precios para los productos de consumo básico, dio pie a varios especialistas a señalar la predominancia de una perspectiva neo-liberal dentro de las políticas económicas del gobierno. En consecuencia se ha seguido una política de contención salarial, en cuyo marco siguen vigentes la escala de salarios mínimos establecidos hace siete y hasta quince años, sobre todo en la agricultura y en algunas ramas de la industria.

Otra política del PRES se relacionaba con la vivienda. En enero de 1987 se anunció la consecución de un préstamo del BID por US\$43.8 millones (que venía siendo negociado desde 1983), para la ejecución de un programa de vivienda popular por parte del BANVI, con el cual se espera dotar de 12,500 soluciones habitacionales en un plazo de cuatro años a unas 75 mil personas de escasos recursos. En relación al déficit anual de 56,500 unidades, este programa apenas logró satisfacer un porcentaje mínimo de dicho déficit.

En cuanto a la política de subsidios, del financiamiento por Q186 millones contemplados en la propuesta original, solamente se aprobaron Q43.3 millones, distribuidos así:

a) Se otorga un subsidio de Q7.8 millones al transporte para evitar un alza en las

tarifas, cuestión que en el pasado ha generado amplias manifestaciones de protesta popular.

b) Para las medicinas se aprobaron Q20 millones y a partir de mayo de 1987 empezaron a funcionar las farmacias estatales para vender las medicinas genéricas.

c) Para la importación de fertilizantes se aprobó Q10 millones; sin embargo, debido a los señalamientos de corrupción y las objeciones planteadas por la empresa privada y el Congreso, que cuestionaban el alto costo pagado por el transporte y el producto, solamente se realizó la importación de una remesa de 300,000 quintales, quedando en suspenso la importación de una segunda remesa de 700,000 quintales(16).

d) La asignación de Q10 millones para refacciones y tiles escolares se redujo en Q4.4 millones, dándose incluso problemas de aprobación del financiamiento para la compra de estos últimos.

e) Finalmente, los otros Q10 millones que no tenían destino específico en el documento del PRES, se asignaron a un programa de asistencia a viudas y huérfanos causados por la violencia política.

En conclusión, los resultados de la política social del PRES no fueron ni paliativos que contribuyeran a detener la degradación del nivel de vida que vienen sufriendo los sectores mayoritarios del país desde hace varios años. Años atrás el gobierno presentó su política económica como parte de una política dirigida a mejorar las condiciones de vida de la población; en ese sentido, las campañas publicitarias tenían como finalidad político-ideológica demostrar que existía preocupación por parte del Estado por el bienestar de la población, para captar el apoyo popular y asegurar la estabilidad gubernamental, y ganar cierta legitimidad a nivel exterior. Por aparte, el gobierno de Cerezo ganó el favor y apoyo de la empresa privada con dichas medidas económicas(17).

b. El desbalance en el gasto para los sectores sociales

En el período reciente, dentro del gasto público los sectores sociales como Salud y Educación han tenido una importancia relativamente menor, a la de sectores como Defensa y Gobernación o la construcción de infraestructura. En el siguiente cuadro puede observarse como en los últimos años la asignación presupuestaria en Educación y Salud ha sido inestable, dándose recortes o incrementos mínimos, mientras que Defensa y Gobernación han contado con aumentos constantes. Si bien con la ampliación del presupuesto en 1986 se dio un incremento en los sectores sociales, debe considerarse que para estimar las cifras reales debe calcularse un 40% menos, debido a la devaluación de la moneda (ver Cuadro No. XII).

Cuadro No. XII
Presupuesto de Salud, Educacin, Defensa y Gobernacin, 1981-1987 a/
(En millones de quetzales corrientes).

	1981	1982	1983	1984	1985	1986b/	1987
Salud	80.4	83.4	79.4	99.1	96.7	158.9	219.9
% del total	5.5	5.6	6	7.5	15	6.4	8.6
Variación		3.7	-4.8	24.8	-2.4	63.5	39
Educación	126.7	129.3	129.6	167.2	171.2	272.9	332.7
% del Total	8.6	8.7	9.9	12.7	13.4	10.9	13
Variación		2	0.2	29	2.4	59.4	21.9
Defensa y Gobernación	123.9	133.8	191.8	229	248.8	307.1	353.1
% del total	8.4	9	14.6	17.4	19.4	12.4	13.8
Variación		7.9	43.3	19.4	8.6	23.4	14.9

a/ Presupuestos iniciales.

b/ El presupuesto inicial de 1986 aprobado en el saliente gobierno del Gral. Mejía Viqueo fue ampliado por Decreto 27-86 del Congreso de la República, en Q771,056.790.00.

Fuente: 1981-1986, Inforpress en base al Diario de Centro Amrica; 1987, Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Otra expresin del desequilibrio en el gasto pblico es que el 70% de la inversin se ha hecho en la ciudad capital y solamente un 30% en el interior. Segn informacin oficial, se busca corregir dicha situacin reduciendo la inversin correspondiente en el departamento de Guatemala, del 74.5% en 1986 al 43.9% en 1987, y aumentando la inversin correspondiente en los dems departamentos de la República(18).

Como se ha planteado, el Estado busca ampliar su base social y por esa razn otorga especial importancia a la consolidacin del poder local, a nivel de los municipios, canalizando a los Concejos Municipales un aporte del 8% del presupuesto general, que en 1987 se estima ser equivalente a Q105.2 millones. Otro aporte adicional dentro de la misma lnea son Q11.9 millones al Instituto de Fomento Municipal (INFOM) para proyectos de inversin en los municipios.

Al analizar los egresos *de funcionamiento por Ministerio, se puede sealar la creacin de nuevas plazas para extender la cobertura de servicios:

* En el Ministerio de Educacin se crearon en 1986 3,298 puestos nuevos. Para 1987 se plantea crear 1,031 puestos de maestros de nivel primario y 400 ctedras a nivel secundario, adems de asignar Q 1 milln para proveeduría escolar; Q6.5 millones para el Programa de Educacin Fsica, Recreacin y Deportes, y Q13.1 millones para el programa de alfabetizacin.

* En el Ministerio de Salud Pblica y Asistencia Social para 1987 hay un incremento de Q85.5 millones en relacin a lo asignado en 1986, destinado en su mayora a extender la cobertura de los servicios de salud, adems se contempla la suma de Q1

milln para creacin de puestos en 1987.

* En el Ministerio de Gobernacin se crearon, en 1986, 800 puestos de agentes de polica y 400 puestos de Guardia de Hacienda, a un costo de Q4.5 millones.

* En el Ministerio de Agricultura se est implementando un programa de Representantes Agrcolas, 3,800 en total, que tendrn a su cargo la transferencia de servicios agrcolas y pecuarios a nivel de casero y aldea.

* En el Ministerio de Cultura y Deportes para 1987 se contempla crear 288 puestos.

* En el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural se asignan fondos para los 613 puestos ya creados del personal permanente en el interior; adems se asigna Q2.4 millones para la contratacin de una ONG, que se encargarn de la organizacin social de las comunidades rurales del pas.

Debe destacarse la importancia que se da a los programas que atienden necesidades de comunidades rurales y urbanas, donde el objetivo es, aunque no se exprese abiertamente, evitar que se den situaciones explosivas entre la poblacin como consecuencia de las situaciones de pobreza vivida, como ocurri en agosto y septiembre de 1985, cuando masas a nivel urbano protestaron contra el alza al transporte y el alto costo de la vida. Un ejemplo de estos programas lo constituye el de Alimentos por Trabajo en el Area Metropolitana de CARE, ejecutado por la Municipalidad de Guatemala, el cual emplear a 5,690 personas en el mejoramiento de 55 barrios marginales de la capital. En la propuesta de dicho proyecto se plantea:

"El nuevo gobierno est instituyendo una serie de medidas de reforma econmica dirigidas a fortalecer la economa, controlar la inflacin, y traer un acceso a los recursos ms igualitaria. A corto plazo, sin embargo, se espera que las reformas causen ms incrementos en los precios de las necesidades bsicas y una reduccin en las oportunidades de empleo de los trabajadores no-calificados de los sectores industrial y de servicios. El gobierno de Guatemala ha manifestado preocupacin (sobre) que la implementacin exitosa de las reformas podra ser amenazada si las medidas de austeridad fueran a provocar una respuesta violenta, especialmente de los pobres urbanos. Entonces el gobierno de Guatemala est buscando formas para aliviar algunos de los efectos negativos que las reformas probablemente tendrn sobre este segmento de la poblacin. Un programa APT (Alimentos por Trabajo) es una de las formas propuestas(19).

Con respecto a los egresos de capital, en 1987 se contempla la cantidad de Q625.9 millones, equivalentes al 24% del total del Presupuesto de Egresos. Entre los principales programas estn los siguientes:

En el CRN se programa la cantidad de Q8.2 millones de la siguiente forma:

* Q2.0 millones para el Proyecto de Desarrollo Comunitario;

* Q1.5 millones para el Proyecto de Asentamientos Humanos y Vivienda;

* Q2.7 millones para el Proyecto de Obras Emergentes, y

* Q2.0 millones para el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado.

Para la construcción de vivienda básica se han programado Q2.5 millones para BANDESA y Q3.5 para el BANVI.

En educación se proponen tres grandes proyectos, por un total de Q17.9 millones: para el mejoramiento del currículum, Q2.0 millones; para la producción y distribución de libros de texto, Q6.2, y para el desarrollo de la educación primaria rural, Q9.7 millones. Todos financiados con préstamos externos.

En salud, la inversión presupuestada para 1987 es de Q66.9 millones, de los cuales alrededor de Q20.2 millones ser para la construcción de acueductos y drenajes en el interior del país; Q6.8 millones para el equipamiento de centros asistenciales, y Q39.8 millones como aporte estatal al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

El Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, concentra un alto porcentaje de la inversión pública (36%), que sirve a todas las dependencias. El monto asignado es de Q224.5 millones de los cuales Q160.6 millones son recursos externos que incluyen Q18.1 millones de una donación de la US-AID. Caben destacar las siguientes inversiones:

- * Carreteras principales y puentes. Q77.9 millones
- * Construcción y mantenimiento de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra Q12.3 millones
- * Construcción de edificios para servicios de salud Q40.8 millones
- * Construcción de edificios escolares Q25.8 millones

En el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se pueden mencionar Q6.8 millones para consolidar, reparar e iniciar la construcción de unidades de riego; Q12.8 millones para el programa de sanidad animal y vegetal, y Q15.2 millones para situar fondos en fideicomiso en el BANDESA.

Resumiendo, puede afirmarse, en base a la información analizada, que para 1987 se tiene la intención de incrementar tanto el número de plazas para atender los servicios básicos como en la inversión física, pero dicha intención muy probablemente se verá obstaculizada por los tradicionalmente bajos niveles de ejecución.

En una entrevista publicada en julio de 1987, el mismo presidente Cerezo reconoció que la reforma administrativa llevar tres o cuatro periodos de gobierno, señalando que la implementación de la política de desarrollo está afectada por "tres grandes enfermedades": dos del pasado y una del presente. La primera, la lentitud burocrática en la ejecución de las decisiones, que puede tomar hasta seis meses en pasar del nivel más alto al más bajo; la segunda, la no relación entre las instituciones estatales, que incluso lleva a una disputa entre las mismas, como aconteció con el programa de vivienda en el cual varias instituciones "se peleaban los préstamos"; la tercera, según el mandatario, "es el derecho a la libre organización, que hace que sean discutidas las ordenes, lo cual no es malo, por ser propio de la democracia, pero hay que acelerarlo

porque cuesta dinero al pas"(20).

Los Consejos Nacionales para los "proyectos de organizacin participativa", del PRN, y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, son la alternativa propuesta por el gobierno para sortear los obstculos que plantea la ineficiente administracin pblica.

D. Conclusiones

El Estado tradicionalmente ha tenido poca eficiencia y eficacia, que se refleja en la baja capacidad de ejecucin de planes, programas y proyectos. Con el presente gobierno dichos problemas no han logrado superarse, a pesar de las intenciones expresadas de impulsar una reforma administrativa, la cual segn el mismo presidente de la Repblica reconoce, podra llevar de tres a cuatro periodos de gobierno.

La disponibilidad de recursos financieros es limitada por la oposicin de los sectores empresariales a la reforma tributaria, ante lo cual el Estado ha tenido que recurrir a un creciente endeudamiento. A pesar de que se cuenta con recursos provenientes de prstamos externos, stos no han sido utilizados adecuadamente.

En relacin a la inversin destinada a satisfacer las necesidades de los sectores sociales, si bien existen diversos programas y proyectos contemplados, siempre surgen dudas en cuanto a los resultados que puedan alcanzarse debido a los factores negativos arriba mencionados.

NOTAS

(1) Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991, volumen II, Polticas Especficas --versin preliminar.

(2) Op. cit., p. 275

(3) Inforprcss Centroamericana. No, 695, 26 de junio de 1986.

(4) Entrevista 9 de junio de 1987. El 26 de mayo de 1987 haba sido anunciada la estrategia de la regionalizacin de la educacin, en la cual se contempla la creacin de Juntas de Educacin a nivel regional, departamental o distrital, con la participacin de representantes de los padres de familia, de las municipalidades, de los maestros activos y jubilados. Ver tambin: Ministerio de Educacin. Regionalizacin del Sistema Educativo, marzo de 1987.

(5) PND 1987-1991. Guatemala op. cit. p. 280.

(6) Ibid., p. 281.

(7) USIPE. op. cit., pp. 303-30-4.

(8) PND. 1987-1991, op. cit., pp. 281-282.

(9) Vase: Inforpress Centroamericana, "Corrupcin: la punta del iceberg". No.700. 31 de julio de 1987.

(10) Ver: Inforpress Centroamericana, Informe Especial: "Movimiento laboral a escena", No. 737, 7 de mayo de 1987, as como "Guatemala" en Centro Amrica 1987.

(11) Ver Captulo III

- (12) Inforpress Centroamericana, No. 692, 15 de junio de 1986, p. 11 y No. 697, 10 de julio de 1986, p. 11. Para una discusión crítica de los programas de ayuda alimentaria, de los cuales el principal es el Programa Mundial de Alimentos, véase: Inforpress Centroamericana, Informe Especial: "1.a Ayuda Alimentaria en Guatemala", No. 744, 25 de junio de 1987
- (13) Diario El Gráfico. 19 de julio de 1987
- (14) (14) Entrevista con funcionario de dirección media vinculado a ONGs 4 de junio de 1987
- (15) Entrevista con representante de ONG, 11 de agosto de 1987. En el Proyecto Nacional de la DCG, de 1985, se propone un listado de 75 municipios considerados como de "extrema pobreza y de sobrevivencia" para los cuales se solicita la cooperación internacional, en un plan de emergencia (op. cit., pp. 26-27).
- (16) Ver Inforpress Centroamericana, No. 700, 31 de julio de 1986, pp. 11-12.
- (17) Ver: Inforpress Centroamericana, Guatemala 1986: El Año de las Promesas.
- (18) "Proyección Social del Presupuesto", op. cit., p. 7.
- (19) Inforpress Centroamericana, Informe Especial "La Ayuda Alimentaria a Guatemala", op. cit.
- (20) Entrevista al presidente Vinicio Cerezo, Prensa Libre, 2 de agosto de 1987, p. 6.