

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA**

**Facultad de Ciencias Sociales  
Maestría en Desarrollo**

**Evaluación del cumplimiento  
de los planes de gobierno en Guatemala,  
de 1986 al 2003,  
y su impacto en el desarrollo económico y social del país**

**Carlos Rodolfo de León Herrera**

(El autor es el único responsable de las ideas y los contenidos  
del presente documento)

**Guatemala, 2004**



**Evaluación del cumplimiento  
de los planes de gobierno en Guatemala,  
de 1986 al 2003,  
y su impacto en el desarrollo económico y social del país**

# **UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA**

**Facultad de Ciencias Sociales  
Maestría en Desarrollo**

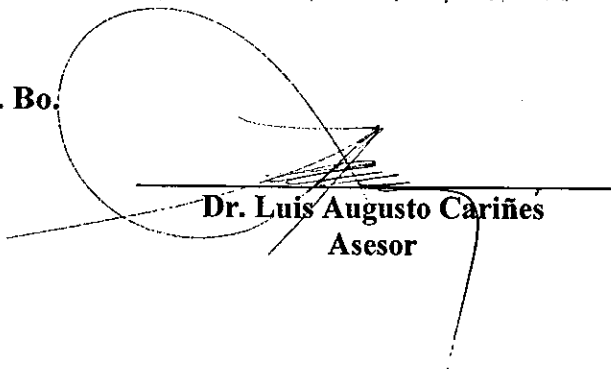
**BIBLIOTECA  
DE LA  
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA**

**Evaluación del cumplimiento  
de los planes de gobierno en Guatemala,  
de 1986 al 2003,  
y su impacto en el desarrollo económico y social del país**

**Trabajo de investigación presentado por  
Carlos Rodolfo de León Herrera  
para optar al grado académico de  
Maestro en Desarrollo**  
(El autor es el único responsable de las ideas y los contenidos  
del presente documento)

**Guatemala, 2004**

**Vo. Bo.**



**Dr. Luis Augusto Cariñes**  
**Asesor**


**Tribunal Examinador**

**F)**



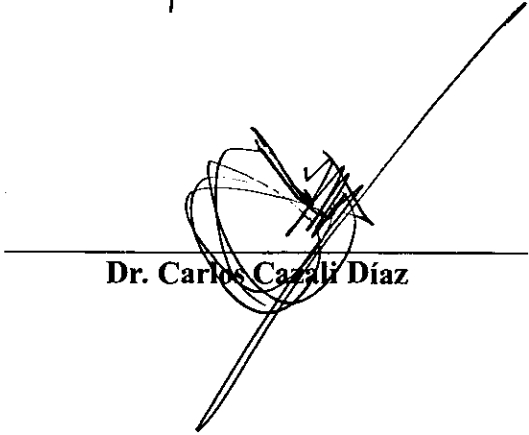
**Dr. Luis Augusto Cariñes**

**F)**



**M.A. Rosal Flores**

**F)**



**Dr. Carlos Cazali Díaz**

Fecha de aprobación: Guatemala, 25 de mayo de 2004

## INDICE

|  |      |
|--|------|
| LISTA DE CUADROS   | vi   |
| LISTA DE RECUADROS   | ix   |
| LISTA DE GRÁFICAS  | x    |
| LISTA DE ESQUEMAS  | xii  |
| RESUMEN  | xiii |
| Capítulos  |      |
| I. INTRODUCCIÓN  | i    |
| II. MARCO CONTEXTUAL   | 4    |
| A. Historia política reciente de Guatemala                   | 4    |
| B. Evolución reciente del desarrollo guatemalteco            | 8    |
| C. Marco legal   | 10   |
| D. Condicionalidad de organismos financieros internacionales | 12   |
| III. MARCO TEÓRICO   | 13   |
| A. El papel del Estado en el desarrollo                      | 13   |
| B. Planificación del desarrollo y planes de gobierno         | 18   |
| C. Los partidos políticos                                    | 22   |
| D. Modelos de desarrollo                                     | 24   |
| IV. PAUTAS DE LA INVESTIGACIÓN                               | 26   |
| V. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN                                   | 28   |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| VI   | ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS FILOSOFICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, DE SUS PLANES DE GOBIERNO Y EL GRADO DE EJECUCIÓN DE LOS MISMOS | 34  |
|      | A. Gobierno de la Democracia Cristiana Guatemalteca   | 34  |
|      | B. Gobierno del Partido de Avanzada Nacional  | 103 |
|      | C. Gobierno del Frente Republicano Guatemalteco   | 143 |
| VII  | DISCUSIÓN   | 191 |
|      | A. Relación entre grado de ejecución de los planes de gobierno y el índice de desarrollo humano                                   | 191 |
|      | B. Principios filosóficos de cada partido político y relación de estos con los planes de gobierno                                 | 197 |
|      | C. Similitudes, diferencias y modelos de desarrollo subyacentes en los planes de gobierno analizados                              | 202 |
| VIII | ANÁLISIS FINAL  | 212 |
|      | A. Comportamiento de las variables económicas y sociales analizadas   | 212 |
|      | B. Los resultados obtenidos como reflejo de los planes  | 216 |
|      | C. Variables cualitativas   | 222 |
| IX   | CONCLUSIONES  | 225 |
| X    | RECOMENDACIONES   | 227 |
| XI   | LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN DERIVADAS   | 229 |
| XII  | LISTA DE SIGLAS   | 230 |
| XIII | BIBLIOGRAFÍA  | 233 |

## LISTA DE CUADROS

|    | Cuadro  | Página |
|----|---|--------|
| 1  | Modelo de matriz de resultados para análisis de planes 1985-2003  | 30     |
| 2  | Guatemala: PIB por departamentos y regiones, 1989-1992 y 1997   | 62     |
| 3  | Sistema bancario guatemalteco: préstamos y descuentos concedidos, clasificados por destino económico, 1985-1990                     | 66     |
| 4  | Sistema bancario guatemalteco: préstamos y descuentos concedidos, clasificados según plazo y estratificación según monto, 1985-1990 | 66     |
| 5  | Sistema bancario guatemalteco: préstamos y descuentos concedidos, clasificados según destino geográfico, 1985-1990                  | 67     |
| 6  | Sistema bancario guatemalteco: distribución de agencias y sucursales por regiones al 31 de diciembre de 1985 a 1990                 | 67     |
| 7  | Guatemala: alumnos inscritos en primaria y secundaria, 1985-1990  | 72     |
| 8  | Guatemala: gasto público del gobierno central por sectores, 1985-1990   | 87     |
| 9  | Gobierno de la DCG: comportamiento de variables e indicadores, 1985-1990  | 93     |
| 10 | Matriz plan-resultados gobierno del PAN   | 98     |
| 11 | Metas del PAN   | 107    |
| 12 | Gobierno del PAN: metas y logros de aumento de inversión pública y privada  | 114    |
| 13 | Guatemala: exportaciones realizadas (FOB) por país de destino, 1995-1999  | 120    |
| 14 | Tasas netas de escolaridad, 1996-1999   | 121    |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 15 | Guatemala: gasto público del gobierno central por sectores, 1996-1999  | 126 |
| 16 | Exportaciones y sus incrementos anuales, 1989-1999   | 127 |
| 17 | Guatemala: crecimiento de las importaciones CIF, según destino, 1996-1999  | 129 |
| 18 | Gobierno del PAN: política de vivienda, 1996-1999  | 132 |
| 19 | INTECAP: estadísticas de capacitación técnica y laboral, 1995-1999   | 133 |
| 20 | Gobierno del PAN: comportamiento de variables e indicadores, 1995-1999   | 135 |
| 21 | Matriz plan-resultados gobierno del PAN  | 140 |
| 22 | Guatemala: evolución de la pobreza y desarrollo humano, 1999-2002  | 151 |
| 23 | Guatemala: tasas promedio ponderadas de interés aplicadas por el sistema bancario, 1995-2003                                 | 154 |
| 24 | Guatemala: razones del monto de créditos otorgados por el sistema bancario, al 31 de diciembre de 1999 a 2003                | 155 |
| 25 | Guatemala: gasto público del gobierno central en sectores, salud, educación y vivienda, 1995-2003                            | 157 |
| 26 | Guatemala: tasas netas de escolaridad, 1999-2002   | 158 |
| 27 | Guatemala: indicadores de salud, 1999-2002   | 160 |
| 28 | Guatemala: empleo, relación de afiliados al seguro social con la población, 1999-2003  | 161 |
| 29 | Guatemala: inversión del gobierno en vivienda, 2000-2003   | 161 |
| 30 | Sistema bancario guatemalteco: préstamos y descuentos concedidos, estratificación según monto, 1985, 1990, 1996, 2000 y 2002 | 163 |
| 31 | Guatemala: resultados del programa de fertilizantes, 2000-2003   | 164 |

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 32 | Tasas de interés de la región   | 165 |
| 33 | Banco de Guatemala: pérdidas operacionales, 1999-2003   | 167 |
| 34 | Guatemala: situación financiera del gobierno central, 1999-2003   | 171 |
| 35 | Guatemala: saldo de la deuda pública interna, 2000-2003   | 171 |
| 36 | Guatemala: saldo de la deuda pública, 2000-2003   | 172 |
| 37 | Guatemala: gastos del gobierno central dedicados al Ministerio de Comunicaciones, Transportes, Obras Públicas y Vivienda, 1996-2002 | 173 |
| 38 | Guatemala: exportación de productos tradicionales y no tradicionales, 1999-2003   | 173 |
| 39 | Guatemala: población en edad escolar, 2000-2002   | 176 |
| 40 | Guatemala: monto y tasa de crecimiento anual del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 1999-2003         | 178 |
| 41 | Guatemala: salario mínimo agrícola, 1999-2003   | 180 |
| 42 | INTECAP: estadísticas de capacitación laboral, 1996-2002  | 181 |
| 43 | Gobierno del FRG: comportamiento de variables e indicadores, 1999-2003  | 182 |
| 44 | Matriz plan-resultados gobierno de la FRG   | 187 |
| 45 | Cálculo de índice de correlación, grado de ejecución-variación IDH, 1986-1990, 1996-1999, 2000-2002                                 | 191 |
| 46 | Guatemala: algunas variables promedio anual, según período de gobierno  | 216 |
| 47 | Guatemala: evolución de variables económicas y sociales, 1985-2003  | 218 |

## LISTA DE RECUADROS

|    | Recuadro   | Página |
|----|--|--------|
| 1  | Artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos  | 11     |
| 2  | Criterios para ordenar proyectos del nuevo modelo integral que sugería la DCG                  | 42     |
| 3  | Políticas propuestas por la DCG  | 43     |
| 4  | Acciones propuestas por la DCG en el campo fiscal  | 44     |
| 5  | Acciones propuestas por la DCG en el campo monetario y crediticio                              | 45     |
| 6  | Objetivos de la DCG en política cambiaria  | 46     |
| 7  | Acciones sugeridas por la DCG para la concertación económica                                   | 47     |
| 8  | Acciones que proponía la DCG en el área comercial  | 48     |
| 9  | Principales esfuerzos sugeridos por la DCG en la política de organización de la producción     | 49     |
| 10 | Acciones a tomar en el campo laboral   | 50     |
| 11 | Componentes de la política de la DCG para el desarrollo agropecuario                           | 52     |
| 12 | Acciones sugeridas por la DCG en el área de salud y saneamiento ambiental                      | 53     |
| 13 | Acciones a tomar por la DCG en alimentación y nutrición  | 54     |
| 14 | Relación entre contenidos de planes de gobierno, su ejecución y el índice de desarrollo humano | 195    |
| 15 | Principios filosóficos de partidos políticos   | 197    |

## LISTA DE GRÁFICAS

|    | Gráfica  | Página |
|----|--|--------|
| 1  | Curva de Lorenz, 1987 y 1999   | 8      |
| 2  | Población, PIB e ingreso per capita, 1981, 1994 y 2000                               | 9      |
| 3  | Medios de pago e inflación, 1985-1990  | 69     |
| 4  | Alumnos inscritos, 1985-1990   | 73     |
| 5  | Tasa de interés y cantidad de préstamos otorgados por el sistema bancario, 1985-1990 | 75     |
| 6  | Variables del sistema financiero guatemalteco como porcentajes del PIB               | 81     |
| 7  | Exportaciones tradicionales y no tradicionales 1985-1990                             | 90     |
| 8  | Tasa de interés, inflación y tipo de cambio, 1995-1999                               | 113    |
| 9  | Crecimiento del PIB, 1985-2000   | 116    |
| 10 | Crecimiento del PIB y la inversión, 1995-1999  | 116    |
| 11 | Tipo de cambio y porcentaje de devaluación, 1985-2000                                | 117    |
| 12 | Distribución de las exportaciones (tradicionales y no tradicionales), 1995-1999      | 118    |
| 13 | Exportaciones, 1989-1999   | 127    |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 14 | Importaciones CIF, 1995-1999   | 128 |
| 15 | Crecimiento de las importaciones según destino, 1996-1999  | 129 |
| 16 | Tasa de interés, inflación y tipo de cambio, 1999-2003   | 152 |
| 17 | Tasas de crecimiento del PIB e inversión, 1999-2003  | 152 |
| 18 | Diferencial de tasas activa y pasiva promedio Ponderadas de interés, aplicadas por el sistema Bancario, al 31 de dic. de cada año, 1995-2003 | 154 |
| 19 | Sistema bancario guatemalteco: porcentajes de montos de préstamos concedidos por estratificación, 1986, 1990, 1996, 2000 y 2002              | 163 |
| 20 | Tasa activa de interés en la región, 1999-2003   | 165 |
| 21 | Tasa pasiva de interés en la región, 1999-2003   | 165 |
| 22 | Exportaciones FOB, 1999-2003   | 174 |
| 23 | Variación IDH-Grado de ejecución, 1986-1990, 1996-1999 y 2000-2002   | 192 |

## LISTA DE ESQUEMAS

| Esquema |                                       | Página |
|---------|---------------------------------------|--------|
| 1       | Plan de gobierno Democracia Cristiana |        |
|         | Guatemalteca                          | 209    |
| 2       | Plan de gobierno Partido de Avanzada  |        |
|         | Nacional                              | 210    |
| 3       | Plan de gobierno Frente Republicano   |        |
|         | Guatemalteco                          | 211    |

## RESUMEN

El presente trabajo consiste principalmente en una evaluación de la ejecución de los planes de gobierno propuestos por los partidos políticos que gobernaron en Guatemala durante el período comprendido entre 1986 y 2000.

El propósito de esta evaluación fue el de relacionar el grado de ejecución de los planes con la evolución del Índice de Desarrollo Humano calculado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de esa manera establecer la existencia de la relación entre ambas variables para conocer la importancia que para Guatemala (y los partidos políticos) ha tenido la utilización de la planificación como herramienta para el desarrollo.

Adicionalmente se analizaron los planes de gobierno cotejándolos con los principios filosóficos de cada partido político proponente y comparándolos entre sí para encontrar similitudes, diferencias y los modelos de desarrollo subyacentes en cada propuesta.

De los hallazgos de la investigación destaca que la relación entre la ejecución de los planes de gobierno y la evolución del IDH no es unidireccional y que la misma depende, tanto de los contenidos de los planes en cuanto a la inclusión de acciones relevantes para el desarrollo y el cumplimiento de estas. También se determinó, con base en los bajos grados de ejecución establecidos y considerando que sólo el 75% de los partidos políticos observados elaboraron plan de gobierno, que el impulso que se ha dado al desarrollo guatemalteco mediante la utilización de los planes, como importantes herramientas en este campo, fue bajo.

Otro resultado importante del trabajo fue encontrar que un crecimiento económico mayor no necesariamente implica mejoras en el desarrollo humano y que este depende de otros elementos tales como la importancia que el gobierno dé a la política social.

Mediante el análisis de algunas variables se establecieron los modelos de desarrollo impulsados por cada partido, habiéndose establecido que la Democracia Cristiana Guatemalteca promovió un modelo de economía de mercado con amplia participación estatal en la coordinación de las diversas actividades y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el Partido de Avanzada Nacional impulsó un modelo liberal en donde se impulsara fuertemente la generación de valor agregado por parte de las empresas, restando importancia a la política social y el Frente Republicano Guatemalteco persiguió un modelo de economía de mercado en el que se aplicaron algunas intervenciones estatales y se dio cierta importancia a la política social.

# I. INTRODUCCIÓN

Para muchos guatemaltecos, los problemas como la pobreza, el desempleo, la corrupción y la violencia, no parecen disminuir ni mucho menos terminar. Es posible que esto y la falta de respuesta de los diversos gobiernos a los problemas cotidianos de gran parte de la población lleve a muchos a pensar que los planes de gobierno no son más que ofrecimientos con fines electorales que nunca se cumplen y que consecuentemente no tienen ninguna utilidad. Si se agrega a lo anterior que la globalización y las condiciones de los organismos financieros internacionales a las que se deben sujetar los países pobres marcan el camino de las acciones a tomar por parte del sector público, pareciera, en efecto, que la planificación carece de sentido.

A pesar de esto, mediante este trabajo se ha hecho un esfuerzo por comprender la manera en que la política se relaciona con los principios y la forma de planificar, así como con la ejecución de los planes de gobierno y la incidencia que esto pueda tener sobre el desarrollo económico y social, que es donde finalmente, se deberían reflejar los resultados de una adecuada planificación y gestión públicas.

El presente trabajo: Evaluación del cumplimiento de los planes de gobierno de Guatemala, de 1986 al 2003, y su impacto en el desarrollo económico y social del país, relaciona tres temas que resultan sumamente importantes para el desarrollo de un país: en primer lugar la planificación de las políticas públicas, considerando como punto de partida de ésta la elaboración de planes de gobierno por parte de los partidos políticos que pretenden alcanzar el poder, planes que, al asumir el partido político que resulta ganador en las elecciones, se transforman en la guía oficial de gobierno; el segundo tema es el de la evaluación del cumplimiento o ejecución de estos planes; y tercero, la incidencia que esto último (la ejecución) pueda tener sobre el grado de desarrollo económico y social de un país.

Esta investigación se propuso analizar los planes de gobierno de los partidos políticos que han gobernado Guatemala desde 1986 hasta 2003, partiendo desde los principios filosóficos de cada uno de los partidos ponentes, pasando por las similitudes y diferencias entre tales planes, determinando un indicador del grado de ejecución de cada uno de ellos y relacionando el grado de ejecución con el desarrollo económico y social de Guatemala, expresado a través del índice de desarrollo humano (IDH) calculado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El propósito de la investigación fue evaluar los planes de gobierno, su ejecución en las áreas económica y social y determinar la relación existente entre la ejecución de los mismos y la evolución del desarrollo nacional.

El estudio se abordó de tal forma que, por medio de la evaluación de los fines, propósitos y componentes de cada plan, se estableció los porcentajes de ejecución para cada uno, los cuales se sometieron a un análisis de correlación con la evolución del IDH para establecer el tipo de relación entre ambas variables. Adicionalmente se analizaron los principios filosóficos de cada partido político ponente

y se cotejaron estos con cada plan para establecer si los segundos respondieron a los primeros. Finalmente se hicieron comparaciones entre las formas de cada partido político para abordar la problemática nacional y partiendo de esto se estableció el modelo de desarrollo implícito en cada plan de gobierno.

Inicialmente se tenía la idea de que a mayor grado de ejecución del plan de gobierno correspondería un mayor IDH, sin embargo, uno de los principales hallazgos fue que -considerando que los grados de ejecución de los componentes socioeconómicos de los planes de gobierno analizados fueron: el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) 44.57%, Partido de Avanzada Nacional (PAN) 44.44% y Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) 39.77%- esta correlación no tiene un sentido único, es decir, no siempre es directa, y esto depende del contenido del plan en cuanto a la inclusión de actividades y programas relevantes para el desarrollo así como la ejecución de las mismas.

También se demostró a través de este trabajo que existe vinculación entre la política, la economía y lo social, puesto que en los planes analizados se reflejaron los principios filosóficos de cada uno de los partidos que los elaboraron, lo cual tuvo influencia definitiva sobre las acciones desarrolladas por cada gobierno.

La hipótesis: la alternancia en el poder de partidos con ideologías diferentes hace que exista poca coherencia entre los objetivos propuestos en los planes de un partido y otro, que existan diferentes modelos de desarrollo pretendidos por cada partido en el gobierno y, consecuentemente, que tampoco exista continuidad en las políticas planteadas, manejándose éstas como de partido o gobierno y no de Estado, se confirmó al observar diferencias significativas entre los planes analizados, principalmente entre el planteado por la DCG y el PAN. El primero proponía un modelo de desarrollo con una fuerte participación de coordinación y dirección del Estado, mientras que el segundo proponía un modelo definitivamente liberal de desarrollo.

A diferencia de la anterior, la hipótesis de que "el impulso que se ha dado al desarrollo económico y social de Guatemala por medio de la elaboración y ejecución de planes de gobierno, ha sido muy débil durante el período comprendido entre 1986 y 2003. Esto se refleja en una relación directa entre las variables: grado de ejecución de los planes de gobierno de partidos políticos e indicadores de desarrollo económico y social de Guatemala", no se comprobó totalmente, pues se estableció que hay diversas maneras en las que se relacionan las variables grado de ejecución e IDH dependiendo del contenido del plan y su ejecución, como se mencionó antes.

Los principales aportes de esta investigación fueron: la creación de la fórmula para la determinación del grado de ejecución de los planes en el área socioeconómica; la evaluación de los tres planes de gobierno analizados y los porcentajes de ejecución establecidos; los esquemas mediante los cuales se tiene una visión integral de los diferentes componentes de los planes y sus interrelaciones; el esquema de presentación de escenarios alternativos de relación entre los contenidos de los planes de gobierno, su

grado de ejecución y la evolución del IDH; y el análisis final, en el que se relacionó los intereses representados por cada partido político, sus planes de gobierno y los modelos de desarrollo subyacentes en cada caso.

Dentro de los aspectos metodológicos del trabajo es bueno comentar que la comparación entre los planes analizados fue posible gracias a la homogeneización efectuada a través de la construcción de matrices de marco lógico para cada uno de ellos, y que la evaluación del grado de ejecución de cada plan, que se presenta en los capítulos de análisis de los planes por cada partido, se efectuó comparando los objetivos propuestos contra los resultados obtenidos, habiendo para ello, recopilado información de diversas fuentes y plasmado dicha información en las matrices de resultados que se presentan en esa misma parte del trabajo.

## II. MARCO CONTEXTUAL

### A. Historia política reciente de Guatemala

La siguiente es una síntesis que el autor hizo del estudio «*Electoral problems and the democratic project in Guatemala*» (Jonas, 1995). Este estudio hace énfasis en la historia de Guatemala por el período comprendido entre 1984 y 1995. La información que corresponde a los años siguientes, fue recabada y sintetizada del libro *Breve historia contemporánea de Guatemala* de Jorge Luján Muñoz. (Luján, 1998: 366-419) y de otras fuentes.

Podría decirse que la historia política reciente del país se inició en 1984, cuando en junio de dicho año se eligió una Asamblea Nacional Constituyente que redactó la nueva Constitución Política de la República. En este proceso participaron los partidos: Movimiento de Liberación Nacional (MLN), DCG y Unión del Centro Nacional (UCN). A pesar de que esta nueva constitución marcaba el inicio del retorno a la vida democrática en Guatemala, aún manifestó algunos resabios de lo militarizada que estuvo la sociedad guatemalteca durante los gobiernos postrevolucionarios (1954-1985) que se caracterizaron por ser conservadores, por estar relacionados con el ejército y por ser influidos por éste. Una prueba de esto es que esta constitución establecía, en su artículo 34, que nadie estaba obligado a asociarse a las instituciones de contrainsurgencia como las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC).

Las elecciones de 1985, ganadas por la DCG y consecuentemente nombrando a Vinicio Cerezo Arévalo como Presidente Constitucional de la República, se caracterizaron por la ausencia de partidos políticos de izquierda y porque ninguno de los candidatos propuso reformas económicas serias, ni reducciones al poder militar, ni investigaciones de los crímenes cometidos por las fuerzas de seguridad durante los años anteriores. No obstante que estas elecciones estuvieron rodeadas de represión, un clima coercitivo, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, represión en contra de organizaciones populares y persistencia de las PAC, muchos guatemaltecos las vieron con grandes esperanzas de una oportunidad de volver a la democracia.

El gobierno democristiano no implicó el traslado de los militares a la sociedad civil. Más bien el ejército vio las elecciones del 85 como un ajuste en su estrategia contrainsurgente, asegurándose incluso una amnistía para los crímenes cometidos antes de la entrega del poder a Cerezo. El ejército consideraba que el país necesitaba legitimidad internacional para obtener ayuda extranjera para afrontar la crisis económica de esos años, por lo que optó por entregar el gobierno a manos civiles. Internamente también se percibió como necesario un ambiente político abierto para recuperar la confianza del sector privado y reactivar la economía, además de que sería más fácil controlar las protestas sociales a un gobierno civil que a uno militar. Además, el mismo ejército consideraba que sería bien visto por la sociedad al retomar el país a la vida civil.

El gobierno democristiano no utilizó todo el espacio que tuvo. Hizo muy poco por controlar al ejército y no orientó al país hacia la atención de los problemas económicos y sociales. Aceptó las prioridades del ejército para derrotar a la insurgencia y los movimientos populares y limitó la posibilidad de una política genuinamente pluralista para terminar el conflicto armado.

Para el año 1990 había nuevas fuerzas que minaron el estado de contrainsurgencia. Durante los primeros dos años del gobierno cercista se dieron movimientos populares de sindicatos, agricultores, organizaciones de derechos humanos y de indígenas. Por una parte, porque el mismo gobierno permitió pequeños movimientos populares controlados y por otra, debido a lo grave de la crisis económica vivida durante los años ochenta.

En 1987 se hizo un esfuerzo centroamericano de pacificación de la región. Sin embargo, el ejército de Guatemala se resistía a negociar con la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) - organización que agrupó a los diversos grupos guerrilleros como el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y otros-. En este período hubo importantes presiones por parte de la sociedad civil exigiendo la paz, por lo que finalmente el diálogo empezó en 1989. Este debate fue sumamente importante por cuanto abrió la posibilidad de tratar temas controversiales en medio de un ambiente represivo y permitió un importante protagonismo a la URNG, aún en la ilegalidad. Todo esto afectó las elecciones de 1990 y presionaba al nuevo gobierno, y al ejército, para que empezaran las negociaciones en 1991.

El año 1990 se caracterizó por el agravamiento de la crisis económica y el incremento de la violencia política. La DCG se dividió debido a la corrupción y al escándalo con que concluyó su período. Dentro de las opciones políticas se carecía de una que fuera de izquierda. Los partidos con mayores probabilidades de obtener el triunfo eran la UCN con Jorge Carpio, el MLN y el Movimiento de Acción Solidaria (MAS) con Jorge Serrano Elías. El ex general Efraín Ríos Montt fue propuesto como candidato, sin embargo se le impidió participar debido a la prohibición constitucional por haber sido jefe de Estado años atrás. Todos estos candidatos se inclinaban por la corriente económica neoliberal y dentro de su campaña ninguno se refirió a los temas de represión e impunidad en las violaciones de los Derechos Humanos. Debido a la falta de propuestas diferentes para resolver los problemas del país, el proceso electoral de 1990 se convirtió en un concurso de personalidades. Casi no había diferencia entre los dos candidatos con mayoría: Jorge Carpio Nicolle y Jorge Serrano Elías, con la excepción de que este último había conformado la Comisión de Reconciliación Nacional y señaló la necesidad de negociar con la URNG.

El porcentaje de participación en las elecciones de noviembre de 1990 fue del 30% del total de inscritos en el Tribunal Supremo Electoral, (menor que el 44% registrado en las de 1985). Hubo una segunda vuelta en enero de 1991 que dio el triunfo a Serrano, en medio de un abstencionismo aun mayor al de la primera vuelta.

La importancia de esta elección fue el traspaso pacífico de un gobierno civil a otro, hecho que no ocurría desde 1951 y que, en efecto, era un avance en el desarrollo de la democracia. Sin embargo, se estaba dando a la ciudadanía la posibilidad de votar pero no se le presentaban opciones, es decir, se estaba consolidando lo que se podía llamar una democracia excluyente.

Inicialmente, Serrano Elías dio la impresión de estar luchando por el control civil del ejército y por estar impulsando las negociaciones de paz con la URNG. Sin embargo, su gobierno se caracterizó por altos índices de corrupción, nepotismo y escándalos relacionados con el tráfico de drogas. Al mismo tiempo se dio un profundo debilitamiento en la representatividad de los partidos políticos tradicionales. Continuó la impunidad de los crímenes cometidos por el ejército y la política gubernamental reflejaba las prioridades del ejército. Las negociaciones de paz, que por diversas presiones iniciaron en 1991, se rompieron en 1993 debido al intento de dictar términos unilateralmente por parte del gobierno.

Por otro lado, la situación económica de los sectores mayoritarios del país se deterioraba a un ritmo acelerado. Las instituciones políticas se desacreditaron con algunas excepciones como la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral. Durante 1993 continuó la lucha de la sociedad civil por el respeto a los Derechos Humanos, por el derecho a participación en las negociaciones de paz y por los derechos de los indígenas. En ese mismo año, tales negociaciones llamaron la atención internacional por el inicio del retorno de los refugiados de guerra procedentes de México, lo que, agregado al otorgamiento del Premio Nóbel de la Paz a Rigoberta Menchú en 1992, provocó el reconocimiento de la comunidad internacional a la sociedad civil guatemalteca y particularmente a los indígenas.

El 25 de mayo de 1993 el ahora ex presidente Serrano Elías decidió disolver el Congreso y la Corte Suprema de Justicia, así como suspender algunos artículos de la Constitución. Esta decisión obedeció a algunos factores coyunturales como el debilitamiento político, la confrontación con el Congreso, los movimientos populares en contra de las medidas económicas neoliberales y el rompimiento de las negociaciones de paz. El serranazo, como se denominó a ese acontecimiento, puso de manifiesto el límite del sistema para seguir manteniéndose con las contradicciones que se venían dando desde 1982 (democratización de la sociedad y el mantenimiento de una estrategia contrainsurgente).

La respuesta de la sociedad civil al serranazo no se hizo esperar. La resistencia de las fuerzas de la sociedad civil y presiones internacionales consiguieron que incluso el sector privado y el ejército estuvieran en contra de Serrano Elías. Surgieron organizaciones como la Instancia Nacional de Consenso y el Foro Multisectorial Social. Tanto la Corte de Constitucionalidad como el Tribunal Supremo Electoral jugaron papeles protagónicos centrales para lograr reencauzar al país hacia la legalidad y el orden constitucional. El 5 de junio, el Congreso decidió que Ramiro de León Carpio sustituiría a Serrano en el cargo de presidente.

Nuevamente se abrió el espacio para albergar esperanzas de democratización de la sociedad guatemalteca, sin embargo, el asesinato de Jorge Carpio Nicolle –líder y candidato presidencial de la UCN- en julio, pusieron de manifiesto las dificultades para efectuar cambios en Guatemala.

De León Carpio dio muestras de haberse alineado con el ejército al defender la existencia de las PAC y al poner el proceso de paz en manos del ejército. La alianza del ala institucionalista del ejército con el presidente se convirtió en un pilar importante para la gobernabilidad.

A finales de 1993 el gobierno impulsó un proceso de depuración para retirar a los elementos corruptos y desacreditados del Congreso y la Corte Suprema. Se llamó a una consulta popular en 1994 para impulsar algunas reformas constitucionales en las que ganó el NO, en medio de un abstencionismo del 84%. A pesar de esto, de León Carpio asumió algunos compromisos como la eliminación de los gastos confidenciales, que de alguna manera le dieron cierto grado de legitimidad, aunque muy fugazmente.

Las elecciones generales que se llevaron a cabo a finales de 1995 fueron ganadas por el PAN, colocando a Álvaro Arzú en la presidencia. El segundo lugar fue ocupado por el FRG. Esta fue la primera oportunidad en que la izquierda participó representada por la Alianza Nueva Nación (ANN), que aglutinó a los partidos políticos URNG y Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG).

Un aspecto que no se puede dejar de mencionar de la Administración Panista fue la firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996. Estos acuerdos incluyeron importantes factores que marcarían la dirección a seguir para la democratización y desarrollo de la sociedad guatemalteca.

El PAN se caracterizó por imponer una nueva forma de gobernar, pues en su mayoría, sus funcionarios provenían del sector empresarial y lograron imponer cierta eficiencia a las instituciones públicas. Sin embargo, su gestión se vio empañada por actos de corrupción, como la venta de la telefónica estatal en condiciones realmente desfavorables para el Estado. Los recursos fueron destinados primordialmente al mejoramiento de la infraestructura de carreteras. Se incrementó significativamente la deuda pública interna y se redujo considerablemente el gasto social, hechos que provocaron descontento en la población y que fue bien aprovechado por el FRG.

Las elecciones para Presidente y Vicepresidente del Organismo Ejecutivo de la República de Guatemala, celebradas en primera y segunda vuelta el 7 de noviembre y 26 de diciembre, ambos de 1999, respectivamente, fueron ganadas por el FRG con el 47.8% y 68.3% del total de votos, respectivamente, en una contienda contra otros siete partidos electorales, de los cuales el PAN obtuvo porcentajes del 30.3% y 31.7%, respectivamente.

Puede decirse que el gobierno del FRG no dio la importancia que merecían los Acuerdos de Paz, a excepción del incremento de impuestos para alcanzar la meta de carga tributaria del 12% establecida en

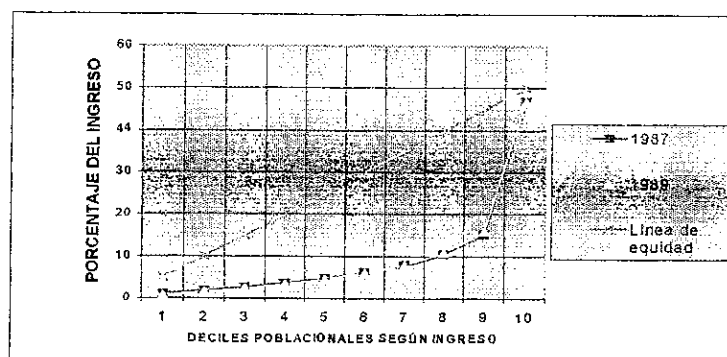
los acuerdos y que supuestamente generaría recursos que se destinarían para cubrir las necesidades de gasto social.

La gestión del FRG fue caracterizada por varios escándalos de corrupción, el quebrantamiento del ordenamiento legal (coronado con la inscripción de su líder máximo, el General Efraín Ríos Montt, como candidato presidencial), el enfrentamiento del gobierno con el sector empresarial y la escasa ejecución de obras de infraestructura.

## B. Evolución reciente del desarrollo guatemalteco

Según el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su capítulo III, denominado Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CIDH, 2001:2), para el año 2000, Guatemala presentaba la segunda más desigual distribución del ingreso del continente, con un 20% de la población que obtenía el 63% de los ingresos totales mientras que al 20% más pobre correspondió un 2.1%.

**GRÁFICA 1**  
**Curva de Lorenz 1987 y 1989**



Fuente: CIDH, 2001.

De acuerdo al mismo documento, el IDH para Guatemala, durante los años 1989, 1994 y 1998 fue de 0.51, 0.55 y 0.59, es decir que éste mostró una mejoría, sin embargo, hay que hacer notar que, durante los tres periodos, persisten diferencias entre este mismo índice calculado para la región metropolitana (0.62, 0.68, y 0.70 para los mismos años, respectivamente) y las otras regiones. Otra diferencia encontrada es la referente al cálculo del IDH para las regiones urbanas y las rurales, teniéndose que en las regiones urbanas éste fue de 0.59, mientras que en la región rural fue de 0.536, hecho que tiene gran relevancia para Guatemala si se considera que más del 60% de la población vive en el área rural. (CIDH, 2001:2)

Por otro lado, el desempeño de la actividad económica guatemalteca ha manifestado un bajo crecimiento durante los últimos años -según cifras del Banco de Guatemala (BANGUAT) (BANGUAT, 1997, 1998, 1999 y 2000)- la tasa de crecimiento del PIB en términos reales ha sido de un promedio de

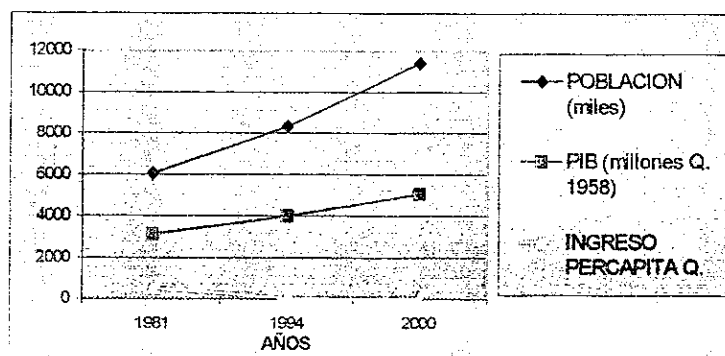
3.84% durante el período comprendido de 1996 al 1999-, habiéndose caracterizado por el logro de la estabilidad hasta el mes de diciembre de 2003, sin embargo han prevalecido altos índices de desempleo y el alza de precios no ha cesado. Puede señalarse, además, que tales porcentajes de crecimiento no son congruentes con las metas de crecimiento establecida en los Acuerdos de Paz.

Según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (INE, 2001), la población de Guatemala aumentó en un 37.62% entre los años 1981 y 1994, habiendo pasado de 6.054 a 8.332 millones de habitantes, es decir que durante este período se registró un crecimiento promedio anual de 2.89%.

Si se compara la proyección de población presentada por el INE (INE, 2001), para el año 2000 se esperaba que la población ascendiera a 11.385 millones, es decir un 36.65% durante un período de seis años, que equivale a un 6.1% anual promedio de crecimiento durante tal período (Vid. gráfica 2).

Siguiendo el criterio del paradigma del desarrollo del Club de Roma (Meadows, 1968), las necesidades de la población, debido a su incremento en proporción exponencial, se incrementan en forma más que proporcional que lo que aumentan los medios para satisfacer dichas necesidades. Para el caso guatemalteco, se observa que el Producto Interno Bruto, para los años 1981, 1994 y 2000 ascendió, a precios reales, a las sumas de Q3,217.6 millones, Q3,982.7 millones y Q5,048.0 millones, respectivamente (BANGUAT, 2001). Los crecimientos totales registrados en ambos periodos, son del orden de 23.78% y 26.75%, con promedios anuales de 1.83% y de 4.46%, es decir, que en ambos periodos el crecimiento poblacional ha superado significativamente al crecimiento de la producción de bienes y servicios.

**GRÁFICA 2**  
**Población, PIB e ingreso per cápita**



Fuente: INE, 2001; BANGUAT, 1982, 1995 y 2001.

Puede deducirse, observando simplemente la evolución del ingreso per cápita durante los años mencionados (aunque se tiene claro que éste no es un indicador del todo adecuado para medir el desarrollo de una economía, dadas las variaciones que pueden existir en la distribución del ingreso), un claro deterioro en la calidad de vida de los guatemaltecos, situación que compromete al Estado de Guatemala, ya que en la misma Constitución Política de la República se establece que

«Es deber del estado garantizarle a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.» (Nfile, 2001).

En lo relacionado al modelo de desarrollo que se ha aplicado en Guatemala, no ha habido uniformidad ni dirección, pues éste ha ido variando desde la segunda mitad del siglo XX. Durante el período que duró la Revolución de Octubre del 44, éste fue hacia adentro, pues se tomaron acciones hacia el fortalecimiento del mercado interno. A partir de 1956 se inició el impulso del modelo hacia fuera, tratando de promover el mercado exportador de algunos bienes adicionales al café, tales como el banano y el cardamomo. A partir de los años 60, se promovió la iniciativa de la conformación del Mercado Común Centroamericano (modelo de sustitución de importaciones), que coincidió con el programa estadounidense de la Alianza para el Progreso, mediante el cual ese país impulsaría el desarrollo en los países latinoamericanos. Ambos modelos terminaron en 1969, marcados por acontecimientos como el asesinato del presidente de Estados Unidos John F. Kennedy y la llamada guerra del fútbol entre Honduras y El Salvador. En los años 80 se inicia un nuevo intento integracionista que empezó con el acuerdo de Esquipulas y cuyo propósito inmediato era la pacificación del área, lo cual condujo a que en los años 90 ocurriera en la región un proceso de transición del autoritarismo a la democracia, con lo cual se marcó el inicio de una nueva fase democrática para Guatemala. Durante los años 90, obligados por los organismos financieros internacionales, se aplicó en la región los principios establecidos en el Consenso de Washington, junto con el cual vino la implantación del modelo descentralizado de gobierno, proceso este último que aún no se ha concluido. Otro elemento importante que marcó el modelo de desarrollo que se ha venido aplicando en Guatemala fue la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, pues estos contenían algunos objetivos y metas de carácter estructural que determinaron el accionar de los gobiernos y la sociedad civil durante el período panista.

### C. Marco legal

La Constitución Política de la República de Guatemala (Nfile, 2001) establece, en sus artículos 140 y 141:

«Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo y ... que la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.»

Según lo anterior, el sistema político guatemalteco se enmarca dentro de lo que Mitchell Seligson y John Booth (Seligson, 1995:5) definen como democracia: un sistema con participación de las masas populares en el gobierno de una comunidad (en la toma y ejecución de decisiones). Estos mismos autores señalan que, precisamente en la participación, descansa el corazón de la democracia.

Por otro lado, la Ley Electoral y de Partidos Políticos de la República de Guatemala (Nfile, 2001) se refiere a estos últimos, junto a los comités cívicos para la constitución de los mismos, a los comités cívicos electorales y a las asociaciones con fines políticos como organizaciones políticas. Además indica:

«Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley.»

En cuanto a la organización interna de los partidos, esta ley dice lo contenido en el siguiente recuadro:

**Recuadro 1**  
**Artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos**

«**ARTICULO 24.-** Estructura organizativa. Todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

a. Organos nacionales:

1. Asamblea Nacional;
  2. Comité Ejecutivo Nacional;
- b. Organos departamentales:

1. Asamblea Departamental;

2. Comité Ejecutivo Departamental;

c. Organos municipales:

1. Asamblea Municipal;

2. Comité Ejecutivo Municipal.

Podrá tener de conformidad con sus estatutos, órganos de consulta, ejecución y fiscalización.»

«**ARTICULO 221.-** De la radio y televisión del Estado. Todo partido o coalición de partidos políticos, legalmente inscritos para un proceso electoral, tendrán derecho a treinta minutos semanales en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer su programa político. Lo relativo a este artículo se normará de conformidad con el reglamento.»

«**ARTICULO 52.-** Formalización de los comités. La organización de un comité para la constitución de un partido político, se formalizará en escritura pública, la que deberá contener los siguientes requisitos: ... c. La declaración de principios que regirán al partido político por formarse y que contendrá como mínimo: exposición clara y completa de los fundamentos ideológicos que sustenta y de los postulados económicos, políticos, sociales y culturales que se propone realizar.»

Fuente : Nfile, 2001.

En la Ley Electoral y de Partidos Políticos, no se menciona ninguna obligación de las organizaciones políticas relacionada con la de planificar sus actividades en caso de ganar las elecciones ni de publicar sus planes o programas. Únicamente se hace referencia al derecho que los partidos políticos tendrán, durante el período electoral, de hacer uso de espacio en la radio y televisión estatal para dar a conocer su programa político y a la exposición de sus fundamentos ideológicos, postulados económicos, políticos, sociales y culturales en la escritura de constitución de los comités cívicos que aspiren convertirse en partidos políticos.

## D. Condicionalidad de organismos financieros internacionales

Dado que Guatemala ha sido un país usuario de fondos provenientes de créditos del exterior, no puede dejar de mencionarse, entre los factores que han incidido sobre su desarrollo económico y social, la importancia que sobre estos últimos ha tenido el entorno financiero internacional, refiriéndose específicamente a las condiciones y condicionalidad que diversos organismos han impuesto al país.

Uno de los organismos con mayor influencia en la política económica y social guatemalteca ha sido el Fondo Monetario Internacional (FMI), con quien, desde 1984, se han firmado cuatro acuerdos *stand by*.

Estos acuerdos comprenden una serie de compromisos que, según el FMI, facilitarán las condiciones más adecuadas para el reembolso de los créditos que se obtengan. Entre esas condiciones se incluye la reducción de la inflación, el mantenimiento de niveles adecuados de reservas monetarias internacionales, fomentar la eficiencia y transparencia del sistema financiero, reducir el déficit fiscal, incrementar el gasto social, eliminación de distorsiones en los diversos mercados a fin que la economía sea más productiva y consecuentemente funcione eficientemente.

El primer convenio de este tipo se suscribió en agosto de 1983, habiendo sido suspendido en enero de 1984 derivado del significativo déficit fiscal registrado. La vigencia de este convenio llegaba hasta diciembre de 1984.

El segundo convenio se firmó en julio de 1988 y tenía vigencia hasta febrero de 1990. Este convenio quedó sin efecto en octubre del mismo año de su suscripción, lo cual se debió al registro de un nivel de reservas monetarias internacionales muy bajo y al incremento del déficit fiscal.

En noviembre de 1992 se firmó un nuevo convenio que tendría vigencia hasta mayo de 1994. Este nuevo convenio tuvo que dejarse sin efecto debido a los acontecimientos políticos de mayo de 1993 y al incumplimiento de las metas establecidas en cuanto a reservas monetarias internacionales y déficit fiscal.

En marzo de 2002 se firmó un cuarto convenio *stand by*, con vigencia para un año. En junio de 2003, el FMI manifestó su satisfacción en cuanto al logro de las metas y decidió ampliar el plazo del acuerdo hasta el 15 de marzo de 2004, al mismo tiempo que autorizó una línea de crédito por US\$120 millones.

Algunos de los compromisos asumidos mediante este acuerdo son incrementar la carga tributaria al 12% del PIB para 2004; estimular el crecimiento económico; mejorar las condiciones sociales; reducir la pobreza; y combatir la inflación.

### III. MARCO TEÓRICO

#### A. El papel del Estado en el desarrollo

La historia de las teorías relacionadas con el Estado y el papel que debe jugar en la sociedad, principalmente en el plano económico, es más o menos reciente y coincidente con el nacimiento de la economía como ciencia. Durante el siglo XVII, en el año 1776, se publicó la famosa obra *Causa y origen de la riqueza de las naciones*, de Adam Smith (Smith, 1776), quien es considerado como uno de los más brillantes economistas clásicos. En su teoría manifestaba que cada individuo, en la búsqueda de la satisfacción personal, cumplía una importante función social, ya que tendría como contraparte otra persona que de igual manera estaría satisfaciendo una necesidad (como en el caso de comprador y vendedor que mediante la transacción que realizan cumple cada quien su objetivo) y que por lo tanto, la mejor forma de emplear el capital en la producción es sin la intervención del Estado (el famoso *laissez faire laissez passer*) (Smith, 1776:639). Los economistas clásicos consideraban que el Estado debía cumplir únicamente tres funciones en la sociedad: impartir justicia, velar por la seguridad nacional y brindar aquellos bienes o servicios que a nadie interesaría ofrecer.

Otro importante autor que se refirió al papel del Estado en la economía fue Karl Marx, quien en *El Capital* (Marx, 1867), cuyo primer volumen se publicó en 1867, hizo un análisis del sistema capitalista de producción por medio del método del materialismo histórico y la dialéctica. Marx concluye en su obra que, debido al deterioro de las contradicciones inherentes al capitalismo, las relaciones capitalistas de producción dejarán de corresponder a las fuerzas económicas y que consecuentemente será necesario pasar a un modo de producción más avanzado: el socialismo, en donde la propiedad de los medios de producción pasa a ser colectiva y el Estado planifica la economía (Karataev, et. al. 1964:461). Este modelo fue adoptado por varios países, de los cuales Cuba es uno de los que aún lo aplica.

Uno de los primeros indicios del estudio del papel del Estado en el desarrollo es la teoría de la industria infante desarrollada por Federico List en su obra principal denominada *Sistema Nacional de Economía Política*, publicada en 1841 (Karataev, et.al, 1964:244), según la cual el Estado debe promover y proteger a las industrias recién creadas hasta cuando éstas sean capaces de competir contra otras similares de otros países. Obviamente esta teoría considera al Estado como un importante ingrediente para la industrialización y prevaleció hasta los primeros años de la segunda mitad del siglo XX (recordemos que la política de sustitución de importaciones adoptada en el proceso de integración centroamericana se impulsó durante los años cincuenta y sesenta).

Durante la segunda década del siglo XX, hubo una crisis económica de sobreproducción que tuvo su peor expresión en 1929. Tanto los mercados de valores como financieros colapsaron, trayendo tras de sí todo el sistema económico. Ante esto, el economista inglés John Maynard Keynes desarrolló su *Teoría General sobre el Empleo, el interés y el Dinero* (Keynes, 1936), según la cual bajo el sistema capitalista

la economía no tendería automáticamente al pleno empleo, por lo que Estado debería intervenir con políticas expansionistas para promover la demanda efectiva, que serviría como motor de la economía. Esta corriente de pensamiento propició el crecimiento de la participación de los Estados a través de la creación de diversas instituciones y principalmente del manejo del presupuesto de gastos de los Estados (Keynes, 1936:328-337).

Otra de las corrientes de pensamiento relacionada con el papel del Estado en la sociedad es la denominada neoliberal, que propugna la libertad económica y la participación del Estado en el combate a los monopolios. (Karataev, et. al. 1964:1,151-1,152) Esta corriente de pensamiento representó el resurgimiento de la escuela liberal surgida en el siglo XVI, cuyo máximo representante es Adam Smith, dando ahora mayor importancia a los equilibrios macroeconómicos, principalmente monetario y fiscal. Esta corriente surgió debido al agotamiento del modelo keynesiano en la década de los años setenta. En los países menos desarrollados y dependientes de los organismos financieros internacionales se impulsaron bajo esta corriente, durante los años ochenta, los denominados Programas de Ajuste Estructural (PAE) mediante los cuales se pretendía que las principales macrovariables fueran determinadas por las fuerzas de mercado impidiendo todas aquellas actividades e influencias desarrolladas por el Estado para controlarlas y sus correspondientes desequilibrios. Algunas de las medidas impuestas en varios países fueron la reducción del tamaño del Estado y de sus gastos, principalmente del gasto social; la liberalización del mercado de capitales, del mercado cambiario y también del tipo de cambio; reducción de los subsidios; se establecieron condiciones favorables para agilizar el comercio internacional; desregularización del mercado laboral; privatización de empresas de bienes y servicios; etc.

Otra teoría importante, con relación al papel del Estado en la sociedad, es la del *Public Choice* (Cuadrado, 1995:60), que analiza al Estado como un nexo de intercambio, es decir como un mercado en el que los políticos participan en una clara competencia por ocupar los cargos de poder que les permitirán satisfacer sus intereses personales. A esta teoría se le ha hecho la crítica de que sólo considera el interés económico y deja de lado otros factores que inciden sobre el comportamiento de los políticos.

Importantes autores como White y Wade (en Evans, 1991:136) afirmaron que el Estado es capaz de controlar el mercado. Polanyi (en Evans, 1991:142) afirma que la apertura del mercado ocurrió gracias al intervencionismo estatal. Weber (en Evans, 1991:142) afirmó que las empresas necesitan del Estado y el orden que éste les ofrece. Weber creía en la buena intención de los burócratas, recordemos que formuló la teoría de la burocracia, que veía al Estado como aquel gran aparato que permitiría grandes logros para la sociedad. Es decir, anteriormente ha habido interés en analizar el papel del Estado en los procesos de desarrollo de las sociedades y para ello, Evans (1991:145), muestra varios ejemplos, como un Estado depredador pone el caso de Zaire, con el gobernante Mobutu, que a partir de 1965 provocó reducciones en el PIB y sumió a su pueblo en la total miseria practicando el patrimonialismo, o sea, considerando al Estado como algo propio y practicando altísimos grados de corrupción. Su único interés y el de sus funcionarios era el de satisfacer sus ansias de poder y riqueza. Esto, obviamente ahuyentó la inversión.

Este es un caso en el que el Estado no promovió el desarrollo, pero no por el simple hecho de que la burocracia existiera, sino por el comportamiento de ésta. En este caso el Estado llega a carecer de autonomía, puesto que no hay intereses comunes entre la sociedad civil y el Estado, y éste, responde a intereses particulares. Como resultado se tienen organizaciones públicas débiles y fuertes presiones externas, lo que resulta en la dominación absoluta.

Otro caso que se expone en el artículo de Evans (1991:148), como ejemplo de Estado desarrollista, es el de Japón, en el que resaltan los esfuerzos del Estado para incidir sobre la sociedad y su desarrollo. En el caso de Japón, al igual que Corea, la historia de su desarrollo empieza después de la Segunda Guerra Mundial, después de una invasión extranjera y un país devastado. El gobierno japonés, en forma similar a otros países de la región, dio amplia participación a la sociedad para la definición de una política que les permitiera lograr la recuperación económica. Se decide apoyar determinados sectores productivos sobre los cuales se concentrarían importantes esfuerzos. Se inician profundos procesos educativos y de inversión en la mano de obra, así como importantes procesos organizativos en el Estado. Se implantan procesos de contratación de recurso humano basados en las capacidades de las personas y de igual manera se establecen los sistemas de ascensos, que también consideran aspectos culturales propios. En estos países se ha cambiado la visión estática del Estado por una imagen dinámica. (Evans, 1991:152)

En el caso de Corea, el crecimiento del Estado ocurrió a partir de la Segunda Guerra Mundial, época en la que los capitales extranjeros que llegaron al país se manejaron por el Estado. A pesar de que esta situación generó un gran nivel de autonomía interna al Estado, a nivel internacional Corea estaba limitada política y económicamente, lo que les llevó a considerar importante la industrialización y la competitividad en las exportaciones. (Evans, 1991:152)

Como ejemplo de un Estado intermedio se plantea el de Brasil, como una sociedad en la que el Estado está profundamente interesado y preocupado por el desarrollo y en esa vía lleva a cabo algunos esfuerzos, sin embargo, al analizar la estructura interna de la sociedad, se aprecia que el Estado es altamente dependiente de la oligarquía terrateniente y que, consecuentemente, cuenta con estructuras altamente politizadas que reducen la eficiencia. (Evans, 1991:153)

Una importante política aplicada en Brasil fue la de creación de las denominadas bolsas de eficiencia, que eran una especie de instituciones isla, en donde se aplicaban los mejores criterios de administración pública para evitar la corrupción. La intención de éstas era la de modernizar por fases al Estado, sin embargo esto no funciona debido a que el Estado debe analizarse como un todo. Otro aspecto importante era el relacionado con los incentivos y motivaciones del personal ante los cambios en el liderazgo político, ya que, al igual que ocurre en Guatemala, cada cambio de gobierno hay cambios también en la burocracia, perdiéndose valiosa experiencia y capacitación. En Brasil lo que se observa es que, a pesar de la fuerte presencia en el proceso de desarrollo, la eficiencia del gobierno siempre ha sido dependiente de la cooperación de la oligarquía terrateniente. Ha hecho falta una burocracia que mantenga

una relación estable con el sector privado, es decir que se han dado los llamados anillos burocráticos (Evans, 1991:155).

En Brasil se puede apreciar varias experiencias exitosas de desarrollo sectorial, tales como los de vehículos, energía, acero, petroquímica, pero han sido casos en los que las organizaciones privadas y el Estado han actuado coherentemente. (Evans, 1991:158)

Como conclusión puede decirse que el Estado desarrollista se caracteriza por contar con una autonomía global y bien cimentada, mientras que un estado intermedio cuenta con una autonomía parcial. (Evans, 1991:159)

Otro paradigma relacionado con el papel del Estado, es el manejado por los autores García y Fuentes (1998), reflejado en las propuestas *Ajuste con rostro humano* de UNICEF, *Transformación productiva con equidad* de CEPAL y *Desarrollo humano* de PNUD. Este paradigma incluye lo social, lo ambiental y la equidad.

« En este paradigma el concepto del Estado es mucho más amplio, impulsa reformas sociales y del Estado para consolidar la estabilidad, asegurar la competencia y lograr la cohesión social. Destaca la formulación de propuestas nacionales de manera concertada entre diversos sectores de la sociedad civil, y la necesidad de consolidar el estado de derecho. Promueve la descentralización y le presta especial atención a la sustentabilidad fiscal. Considera como fundamental el papel de la inversión privada y la ampliación del capital humano como una manera de alcanzar una relación complementaria entre crecimiento y equidad y como base del desarrollo. » (García y Fuentes, 1998:23)

En cuanto al papel del Estado, este paradigma considera sumamente importante el impulso de mercados competitivos pero acompañado de reformas del Estado para

« consolidar la estabilidad, asegurar la competencia y lograr la cohesión social. De particular importancia es el desarrollo de la capacidad regulatoria del Estado frente a mercados atendidos por empresas privatizadas. » (García y Fuentes, 1998:24)

Siguiendo con la exposición de algunas teorías que se refieren al papel del Estado, y particularmente con las funciones que éste debe asumir, la autora Elia Marúm (en Calva, 1996) separa las funciones del Estado en dos grandes grupos: las económicas y las no económicas, dentro de las cuales se incluyen las sociales, las políticas y las ideológicas. Dentro de las funciones económicas señala cuatro:

- la función de eficiencia y desarrollo del funcionamiento del sistema económico, para enfrentar las fallas del mercado, deseconomías y externalidades,
- la función de equidad o redistribución del ingreso, manejable por la vía fiscal,
- la función de estabilidad orientada a lo monetario y al incremento del empleo, y
- la función de desarrollo económico. (Marúm: en Calva, 1996:56)

La primera función agrupa aquellas actividades que el Estado desarrolla debido a la falta de interés de ser desarrolladas por agentes económicos privados, la administración de monopolios naturales, así como la generación de la normativa adecuada para el funcionamiento eficiente del sistema económico.

En cuanto a la cuarta función, queda claro que debe ser ejecutada con mayor intensidad por los Estados de aquellos países con menor grado relativo de desarrollo.

Marúm también señala que el Estado desarrolla sus funciones de intervención en los procesos económicos desde tres vertientes:

- «1. Las funciones tradicionales de guardián del orden, administrador de la justicia, productor de bienes públicos y generador del marco jurídico para el funcionamiento económico.
2. La política económica, que con sus especificidades fiscal, monetaria, comercial, laboral, busca regular, impulsar y desarrollar los procesos económicos.
3. Las empresas públicas, que de igual manera son un medio para realizar las funciones de eficiencia, equidad, estabilidad y desarrollo propias del Estado, y que le llevan a tener empresas públicas que funcionen fuera de la lógica del mercado y sean un compensador para los fallos del mercado, así como un impulsor a los procesos de desarrollo.» (Marúm: en Calva, 1996:58)

Por su parte, el Banco Mundial, en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, manifiesta que

«El Estado contribuye de forma decisiva a que los países adopten o no las estructuras institucionales con las que los mercados pueden prosperar. El Estado no sólo es el árbitro de las reglas: con su actividad económica moldea el entorno de la actividad comercial y del resto de la economía. Para bien o para mal el Estado marca la pauta.» (Banco Mundial, 1997:34)

En este informe del Banco Mundial, se presentan datos de una serie histórica de 30 años y 94 países y se evidencia que

«las políticas y la capacidad institucional influyen en el crecimiento económico y en otros indicadores de la calidad de vida» (Banco Mundial, 1997:34),

asimismo presenta datos de una encuesta en 3,600 empresas que demuestra que

«la capacidad institucional tiene repercusiones importantes en el crecimiento y la inversión» (Banco Mundial, 1997:34)

adicionalmente, la encuesta demuestra que además de afectar el ambiente de la actividad comercial, la capacidad institucional también afecta el entorno para el desarrollo de un país.

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, del Banco Mundial, señala que

«la misión del Estado está basada en cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenible y compartido, que resulte en la reducción de la pobreza. Son las siguientes:

- establecimiento de un orden jurídico básico;
- mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica;
- inversión en servicios sociales básicos e infraestructura;
- protección de los grupos vulnerables, y
- defensa del medio ambiente.» (Banco Mundial, 1997:3)

Además, el Banco Mundial señala que el Estado puede mejorar los resultados del proceso de desarrollo mediante tres funciones importantes:

- i. crear un entorno macroeconómico y microeconómico que incentiven la actividad económica eficiente,
- ii. establecer una infraestructura institucional que aliente la inversión a largo plazo y
- iii. mediante la prestación de servicios básicos de salud y educación y facilitando la infraestructura física necesaria para el buen desarrollo de la actividad económica en forma sostenible

Puede concluirse que, a pesar de la existencia de teorías que abogan por la no intervención del Estado en la economía, mediante la exposición hecha se demuestra la gran importancia que en la actualidad juega el Estado en el desarrollo de un país mediante la orientación del sistema económico que puede hacer mediante las políticas, las medidas de compensación social, las de corrección de las imperfecciones del mercado y las de promoción de la eficiencia, para todo lo cual resulta importante una adecuada planificación que oriente, tanto las acciones del Estado mismo como de los actores de la sociedad civil.

El hecho de que un organismo internacional tan importante, como es el Banco Mundial, afirme la importancia que tiene el papel del Estado en la economía y el desarrollo de los países para la corrección de las fallas que el mercado ha generado, da mayor importancia a la planificación económica y social.

## B. Planificación del desarrollo y planes de gobierno

1. Definiciones. Las intervenciones que el Estado ejecuta en una sociedad están comúnmente enmarcadas dentro de una política, entendiéndose por ésta las acciones del Estado encaminadas hacia ciertos fines. Oszlak (1987:6) amplía la visión de la definición de las políticas y las define como “un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado (sic) frente a cuestiones socialmente problematizadas”, definición de la cual se pueden desprender importantes discusiones en relación al proceso de problematización social y de la puesta en la agenda gubernamental de los mismos.

Dada la variedad de asuntos en los que el Estado debe actuar, las políticas se clasifican según su área de influencia: económica, social, de salud, educativa, laboral, migratoria, etc. Respecto a la política económica, se encuentran importantes diferencias en cuanto su definición. Padilla (1981:225) definía a la política económica, en los años sesentas, como

«la actividad que desarrolla el gobierno en el campo económico. Supone una serie de medidas de intervención del Estado, pero el fin más importante que debe proponerse toda política económica, es el de obtener el máximo de bienestar posible de la población en su conjunto»,

más tarde, a inicios de los años noventas, Clement y Norris (1990:359) se referían al mismo concepto como un «conjunto de acciones planificadas por el gobierno para alcanzar ciertos objetivos en el ámbito

económico», definición que, en relación a la anterior, parece restringir al Estado en cuanto al grado de intervención que puede practicar.

Una política de desarrollo es, según Timbergen (1958:7) una serie de actividades mediante las cuales se puede promover el desarrollo económico y comprende cuatro objetivos principales:

- « a) Crear condiciones generales favorables al desarrollo;
- b) Familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo;
- c) Hacer una serie de inversiones, por lo general del tipo "básico"; y
- d) Tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas. »

La familiarización a que se hace referencia en el literal b) llegaría, según el autor, a lo que él denomina un módulo de desarrollo. A las inversiones a que se hace referencia en el literal c), Timbergen las denomina programa de inversión del gobierno o el plan, mientras que la letra d) se refiere a los esfuerzos encaminados a inducir la actividad privada de conformidad con el módulo de desarrollo, mientras que por programa entiende al total de inversiones deseadas, tanto públicas como privadas y como programación al diseño de la economía a nivel macro.

Un concepto más amplio que el de política de desarrollo es el de plan de gobierno, que se puede definir como el conjunto de prioridades hacia las cuales se encaminarán las actividades del partido gobernante durante el tiempo que dure su mandato, así como la descripción de los medios, mecanismos y recursos para alcanzar los objetivos y metas propuestos en dicho plan.

Es decir, según el párrafo anterior, que el plan de gobierno es más amplio que la política de desarrollo en virtud de que el primero puede abarcar a la segunda como uno de sus componentes, sin embargo, si se ve a lo largo del tiempo, puede ocurrir que una política de desarrollo sea más amplia que un plan de gobierno ya que podría tener mayor duración que un período de gobierno.

Un Plan de Gobierno está incluido dentro de lo que Rosada denomina un proyecto político:

« Un proyecto político puede incluir múltiples programas políticos y múltiples programas de gobierno. Un proyecto político es una visión de totalidad, es un espacio que por limitación mental tenemos que cerrar e imaginarnos que es aprensible dentro de lo limitado de nuestra mente y decir, para tal fecha quisiéramos convertir esta sociedad en tal cosa. El proyecto político es más propósito que realidad, pero, para poder superar su carácter utópico se construye con el concurso de todos... Un proyecto de gobierno o un programa de gobierno es una estrategia política dentro de un proyecto político. Un partido propone cuál debe ser la dirección porque esté vinculado con las fuerzas sociales relevantes de esta sociedad y de esa manera el gobierno se vincula con el proyecto político; » (ASIES, 1987:63).

En el folleto denominado *Los programas de gobierno que Guatemala necesita*, el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) (1999:2) hace una cita del diario El Periódico, del 8 de

julio de 1999, en el que el comunicólogo y analista Demetrio Cojtí Cuxil indica:

«plan o programa de gobierno es el conjunto ordenado de políticas, estrategias y acciones propuesto por los candidatos a la presidencia de la República y que realizarán durante su período de gobierno. Dicho programa es un elemento analítico de la realidad del país y de sus diferentes sectores y pueblos; define objetivos nacionales y los medios para alcanzarlos. Los mejores planes de gobierno registran un conjunto ordenado y articulado de metas globales y sectoriales, indicando las estrategias, los mecanismos y hasta el presupuesto que utilizarán para alcanzarlos.»

En el seminario internacional denominado *Centroamérica: democracia, gobernabilidad y gerencia política*, organizado por el Instituto de Gerencia Política (INGEP), de la Universidad Rafael Landívar, realizado del 10 al 11 de agosto de 2001 en la Ciudad de Guatemala, el Doctor Luis Raúl Matos, de Venezuela, se refirió a los programas de gobierno como la expresión de compromisos para ganar las elecciones o acciones para alcanzar el desarrollo del país. Es decir, planteó una dicotomía entre la utilización del plan de gobierno para dos fines: uno consistente en alcanzar el poder político y el otro en el logro del desarrollo. Caracterizó a los planes de gobierno en Latinoamérica así:

- No se cumplen.
- Para su elaboración, no consideran los recursos con los que realmente se cuenta para su ejecución.
- En la época de campaña electoral dan prioridad a lo social pero cuando están en ejecución le dan énfasis a lo económico
- Los gobiernos no cuentan con un verdadero programa sino solo con una agenda de gobierno.

Finalmente, el Doctor Matos recomendó que los candidatos a cargos públicos deben ser coherentes en sus ofrecimientos y su capacidad para cumplirlos. Sugirió asimismo que se debe mantener la identidad del gobierno mediante el proyecto que se tiene previsto y el cumplimiento del mismo. (de León, 2001:11)

2 Algunas limitaciones. Para comprender el entorno dentro del cual se planifica y ejecuta política, hay que considerar tres elementos que definitivamente influyen sobre ella: en el prólogo del libro *Economía y política en democracia*, Velarde señala (en Sáez, 1999:14) que modernamente todo Estado se ve influido y disminuido por el sistema globalizado. Este exige una sumisión de todas las políticas nacionales a las tendencias del sistema global, por otro lado hay que considerar también que, como recientemente lo manifiesta la teoría del *Public Choice*, autores como Buchanan, Tullock y otros (Sáez, 1999:24), consideran que el Estado no es un ente neutral o exógeno que únicamente garantiza el orden social y económico, sino que es una institución regida por personas con intereses partidistas y/o electorales que actúan y desarrollan sus funciones encaminados hacia sus fines. Dentro del esquema de la globalización, varios autores han señalado la necesidad del fortalecimiento del Estado no solo en el ámbito local sino en el internacional. Algunos de estos autores son Beek (2000:184) y Torres (1999:215), quienes proponen tomar medidas con impacto internacional, es decir de integración de Estados para el control fiscal y ambiental de las empresas globalizadas.

El tercer elemento a considerar, que de alguna manera limita los alcances de la planificación, está constituido por las condiciones que los organismos financieros internacionales imponen a los países endeudados o por endeudarse. Joseph Stiglitz (2002), menciona, refiriéndose a algunos técnicos económicos que trabajaban en los países en desarrollo cuando ocurrió la crisis económica asiática de 1997, que, a pesar de haber presenciado las crisis financieras y el incremento de la pobreza en tales naciones: «no podían cambiar las reglas de juego o influir sobre las instituciones financieras internacionales que las dictaban. Quienes valoraban los procesos democráticos comprobaron que la << condicionalidad >> -los requisitos que los prestamistas internacionales imponían a cambio de su cooperación- minaba la soberanía nacional» (Stiglitz, 2002:71). En otras palabras, según Stiglitz, la condicionalidad es un elemento que va más allá de limitar la planificación: limita al país en general, gracias a las decisiones de quienes manejan esos organismos, que usualmente son personas que representan intereses industriales, comerciales, financieros y políticos de los países ricos.

Las condiciones que se imponen para la obtención de fondos incluyen los objetivos estrictos, consistentes en metas para ejecutar en periodos de 30 a 90 días, que pueden incluso implicar la modificación o creación de leyes que se deben aprobar para cumplir con los mismos, diseñados, según esos organismos financieros internacionales, para garantizar el pago de la deuda. Esos objetivos se llaman condiciones. La condicionalidad se refiere a condiciones más rigurosas, que a veces «convierten el préstamo en una herramienta política.» (Stiglitz, 2000:71)

3. El proceso. Resulta importante analizar la manera de diseñar y elaborar los planes de gobierno de cada sociedad, ya que ésta puede ser muy diferente de un caso a otro, partiendo desde una tiranía en la que no existe la participación, hasta los modelos democráticos altamente participativos. El Doctor Etkin (2000) se refiere a este proceso así:

«La actividad política es más amplia que el propósito reducido de hacer negocios o competir por mercados. La política se refiere a la existencia de múltiples puntos de vista acerca de los propósitos de la organización. En esta realidad hay una búsqueda de adhesiones e intentos de vencer resistencias... En el nivel de lo político, la tarea es lograr acuerdos sobre los proyectos comunes y sobre las formas de gobierno participativas... Lo político es también un nivel de prospectiva (una visión de futuro, que integra ideas, búsqueda de puntos de coincidencia y proyectos en común... la actividad política se orienta en la organización o institución hacia la formulación de un proyecto donde estén comprendidos o representados los distintos grupos integrantes o constitutivos... Es también política la actividad de constituir los órganos que van a decidir en representación de la voluntad de los asociados, afiliados o miembros de la institución... La política como dominio y como actividad se preocupa por sentar las bases de legitimidad de quienes conducen, de la autoridad para tomar decisiones que comprometen al conjunto... La función del gobierno se realiza en un ambiente de diferencias y contradicciones, por ejemplo entre las motivaciones de los individuos y las exigencias del rol organizacional. Son oposiciones que deben resolverse en el plano de las comunicaciones y no de la imposición. En un sistema viable y sobre bases democráticas, sus directivos deben ser algo más que los intérpretes y ejecutores del orden establecido. Además de su preparación y conocimiento deben ser representativos, sostenerse sobre una base de legitimación y credibilidad... deben convertir sus ideas-fuerzas y sus preferencias en proyectos compartidos. Esta búsqueda de consenso es el factor que conecta a la dirección con los procesos políticos... El gobierno es una guía pero también una posición donde asume la responsabilidad del conjunto y se responde por los resultados... debe asegurar la viabilidad económica y la legitimidad de la empresa. La viabilidad refiere al desarrollo sostenible a largo plazo de la organización, su capacidad de mantenerse

viva. La legitimidad significa la aceptación o reconocimiento de su autoridad en el medio donde opera la empresa...En cuanto al concepto de "responder", significa que los funcionarios deben rendir cuentas de sus decisiones frente al consejo directivo como también frente a los actores sociales afectados en el contexto...Considerando su ámbito de actuación, la función de gobierno comprende:

- a) ..establecer criterios que permitan considerar y respetar los acuerdos de base (políticos, fundacionales o estatutarios) para mantener la cohesividad..."gobernar es estructurar el posible campo de acción de los otros"...
- b) pensar los escenarios futuros, para tomar decisiones anticipadas sobre el rumbo de la organización...No basta con fijar el rumbo, también el gobierno realiza el seguimiento, evaluación y corrección de políticas frente a lo impensado (función reactivadora o movilizadora)...

En la realidad hay situaciones donde estas dos clases de condiciones son contradictorias, porque los valores del grupo social o de la organización pueden ser opuestos a las demandas del medio o del Estado. » (Etkin, 2000:45)

En el prólogo a la compilación realizada en el marco del Seminario Nacional Sobre Alternativas para la Economía Mexicana, el Doctor José Luis Calva (Calva, et. al. 1996:9) señala que

«La efectividad del sufragio, la autonomía real de los poderes legislativo y judicial que sirvan de contrapesos reales al ejecutivo; el federalismo político y económico real de los Estados y la autonomía municipal con auténtica democratización de los procesos de elección y decisión; la democratización y descorporativización real de las organizaciones sociales de empresarios, de trabajadores manuales e intelectuales y de campesinos, como instrumentos de expresión auténtica de sus legítimos intereses; y la democratización, desoligopolización e independización de los medios masivos de comunicación, son elementos fundamentales para el pasaje a una verdadera planeación y conducción democrática de la economía y la sociedad. »

En otras palabras, la planificación y programación de las actividades del Estado, que se concretizan en las políticas, planes y programas, deben llenar los requisitos de participación e inclusión, con lo cual se legitimarán y permitirán contar con el apoyo masivo de las bases de una sociedad.

## C. Los partidos políticos

Duverger (1994:15) define a los partidos políticos como instituciones que desempeñan el papel de conquistar el poder político y ejercerlo, que surgieron a mediados del siglo XIX y cuyo desarrollo estuvo ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y el surgimiento de grupos parlamentarios y comités electorales. Él mismo proporciona una definición de democracia como un «régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres» (Duverger, 1994:378), de acuerdo a lo que maneja la teoría de representación, según la cual el elector da al elegido un mandato para hablar y actuar en su nombre. De esta manera, el elegido, en muchos casos el Parlamento, se constituye en un mandatario de la nación, que expresa la soberanía nacional.

Los modernos sistemas políticos se caracterizan por realizar una preselección o escrutinio antes a las elecciones generales. La importancia del preescrutinio o designación de los candidatos es más importante en un sistema de partido único o bipartidista, como en Estados Unidos, y se reduce a medida que es mayor la cantidad de partidos políticos participantes. En este segundo caso el elemento especial de la

votación es la etiqueta política, mientras que en el primer caso este elemento tiene una menor importancia (Duverger, 1994:378).

La participación de los partidos políticos es importante en la designación de los candidatos, pero también lo es en el proceso mismo de las elecciones. En éstas, los partidos apoyan a los candidatos en su campaña electoral y usualmente cubren los gastos de la misma. Con el transcurrir del tiempo se han venido desarrollando campañas cada vez más masivas y con mayor cantidad de medios, hecho éste que reduce la importancia de la trayectoria, discurso, personalidad y atributos del candidato (Duverger, 1994:378).

Como ya se mencionó, al ganar las elecciones, el elegido representa al elector. Esta representación tiene un carácter sociológico: se refiere al parecido entre las opiniones políticas de la nación y las del grupo elegido. El problema consiste en establecer en qué grado se parecen estas opiniones, existiendo una relación multidireccional entre ambas, es decir, los partidos políticos también influyen sobre la opinión pública. (Duverger, 1994:398).

Con relación a la medición de la representación, ésta se hace frecuentemente comparando el porcentaje de votos obtenidos con el porcentaje de suscripciones en el partido. Pero ésta no es realmente la deformación de la opinión pública o el problema de representación, para determinar éste habría que comparar los votos obtenidos con la opinión pública misma, ya que los votos obtenidos no son en sí la opinión pública sino una manera de manifestarla. (Duverger, 1994:398).

Otra situación importante con la que tiene que ver la estructura de los partidos políticos es la concentración o distribución de poderes, pues, obviamente, en un sistema unipartidista, ésta será muy fuerte y, a medida que son más los partidos, esta concentración se verá debilitada. Igual situación sucede con la autoridad del gobierno, que obviamente se ve reforzada ante una estructura de partido único y se debilita con un sistema multipartidista (Duverger, 1994:419).

En la democracia moderna cumple un importante papel la institución denominada oposición. Originalmente la oposición fue creada dentro del mismo Gobierno como la división entre el poder ejecutivo y el legislativo, asignando tareas a ambos, con el propósito principal de que se contara con una institución que equilibrara al monarca. La forma en que funciona la oposición también depende en gran parte del sistema de partidos políticos: en el sistema unipartidista es prácticamente inexistente y únicamente se manifiesta a través de los diputados independientes, mientras que en el sistema bipartidista se legitima y cobra mayor fuerza. En un sistema multipartidista está representada por los partidos minoritarios, sin embargo acá hay que distinguir de los partidos opositores exteriores, es decir meramente minoritarios, y de aquellos que son parte de la mayoría, es decir, del grupo gobernante. Pero no sólo es la cantidad de partidos la que determina la forma en que funciona la oposición: también se ve definida por

las alianzas, las dimensiones, las estructuras interiores y principalmente por el cuadro general de la lucha entre partidos, que según Duverger depende de los principios con que se lleve a cabo dicha lucha. (Duverger, 1994:438).

## D. Modelos de desarrollo

Entendiendo el desarrollo como el proceso mediante el cual se pretende mejorar las condiciones materiales y espirituales de la vida de las personas que integran una sociedad, puede decirse que el modelo de desarrollo es la forma mediante la cual se espera conseguir tal mejoría.

Muchos autores que se refieren a los modelos de desarrollo aluden únicamente a la parte económica, es decir, consideran únicamente los modelos neoliberal y de desarrollo hacia adentro, sin embargo, siendo el desarrollo un proceso y estado de cosas integral, acá se hace referencia a otros elementos del modelo, tales como la forma de gobierno, el grado de centralización, a la participación y a la equidad.

Los sentidos en que las formas para alcanzar el desarrollo pueden variar son principalmente cinco: en cuanto a la participación del Estado en el proceso económico, el modelo puede ser liberal o planificado; en cuanto a la orientación de la producción y, consecuentemente, fuente de sus ingresos, el modelo puede ser hacia fuera o hacia adentro; en cuanto a lo político, el modelo puede ser dictatorial o democrático (democrático representativo o democrático participativo) y centralizado o descentralizado; en cuanto a lo social, puede ser incluyente o excluyente; y en cuanto al papel del Estado frente a los principales problemas sociales, el modelo de desarrollo puede ser paternalista, subsidiario o liberal.

1. Los modelos de desarrollo económico liberal y planificado. El modelo liberal de desarrollo es aquél que aboga por la menor participación del Estado en la economía. Considera que el mejor mecanismo para la asignación de los recursos es el mercado y que los beneficios económicos que obtengan las empresas beneficiarán a toda la población de una sociedad mediante la generación de empleos y pago de salarios remunerados de acuerdo a la teoría de la productividad marginal (teoría del desborde). Por el contrario, el modelo centralizado considera que es precisamente el Estado a quien compete la asignación de los recursos y que, por ende, debe participar en la planificación de las actividades económicas. Al primer modelo aludido corresponde la forma de desarrollo sugerida para Latinoamérica por medio del Consenso de Washington, a partir de 1989, año en el que se inició un proceso de liberalización y desregulación de mercados, la privatización de empresas públicas y la apertura comercial.

2. Modelos de desarrollo hacia fuera y hacia adentro. El modelo hacia fuera propugna la apertura comercial, la mejoría en la competitividad de las empresas y la incursión en los mercados internacionales. Promueve la idea de que la economía debe especializarse en los productos en los que se tengan ventajas competitivas. Coincide con las ideas del modelo liberal. El modelo hacia adentro, también llamado de industrialización o sustitución de importaciones, argumenta que hay que proteger a

las industrias locales para que se puedan desarrollar, esperando que éstas no sólo satisfagan las necesidades del mercado, sino que se genere demanda agregada por esa vía. Considera que la economía debe producir los bienes que se consumen y que para ello se debe promover el fortalecimiento del mercado interno. Pretende la integración entre los sectores industrial y agrícola de la economía.

3. Modelos dictatorial y democrático. El modelo dictatorial es aquél que se desenvuelve bajo la forma dictatorial de gobierno. Se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y porque las mismas son impuestas a la población. El modelo democrático es aquél que da participación a la población en el gobierno de la misma. Este modelo puede asumir varias formas de sistema político como el presidencialismo, el parlamentarismo, la democracia representativa, la democracia participativa u otras.

4. Modelos centralizado y descentralizado. En cuanto al grado de centralización que tenga un gobierno, el modelo de desarrollo puede ser centralizado cuando el poder, la autoridad, la toma de decisiones y disposición de los recursos públicos se centralizan en la parte más alta de la estructura o jerarquía del aparato estatal. El modelo de desarrollo puede ser descentralizado cuando el poder, la autoridad, la toma de decisiones y la captación y uso de recursos públicos se descentralizan.

5. Modelos incluyente y excluyente. Estos modelos de desarrollo en lo social se refieren al grado de apertura del modelo para aceptar la participación de diversos grupos sociales, tanto en el trabajo de construcción de un modelo de desarrollo, como en su ejecución y la distribución de los frutos que se obtengan. El modelo excluyente deja fuera del proceso a determinados grupos de la población, mientras que el modelo incluyente los hace participar. El primero de estos modelos coincide con la ideología liberal, en el que se considera que no es deber del Estado velar por el bienestar de toda la población, sino atribuye esa tarea al individuo y el Estado debe únicamente velar porque el marco legal e institucional permita que los individuos se puedan desenvolver sin dificultades.

## IV. PAUTAS DE LA INVESTIGACIÓN

### A. Planteamiento del problema

Mediante este trabajo se estudiaron las particularidades de los planes que han elaborado los partidos políticos guatemaltecos que han gobernado durante el período 1986-2003, el grado de ejecución de los mismos en el área socioeconómica y la relación que esto ha tenido con el nivel de desarrollo de Guatemala.

### B. Delimitación geográfica e histórica

La delimitación geográfica del trabajo es el territorio guatemalteco y temporalmente se refiere al período comprendido entre los años 1986 y 2003.

### C. Objetivos

#### – Objetivo general

Evaluar los planes de gobierno de los partidos políticos gobernantes en Guatemala y los resultados obtenidos por éstos en las áreas económico y social, desde 1986 hasta 2003 para establecer la relación de la ejecución de los mismos con el grado de desarrollo guatemalteco.

#### – Objetivos particulares

- Establecer los principios filosóficos de cada partido político y su relación con los planes de gobierno propuestos por cada uno de ellos.
- Establecer las similitudes y diferencias existentes entre los planes de gobierno analizados y el modelo de desarrollo subyacente en cada uno de ellos, así como el grado de coherencia que a través del tiempo puedan tener los mismos.
- Cuantificar el grado de ejecución de los planes de gobierno, en lo que respecta a las metas de carácter económico y social establecidas en los mismos.
- Establecer la relación que el grado de ejecución de los planes ha tenido con el grado de desarrollo guatemalteco.

### D. Hipótesis

De acuerdo a las observaciones hechas durante la elaboración de este plan de investigación y a la experiencia anterior, se plantean las siguientes hipótesis:

- La alternancia en el poder de partidos con ideologías diferentes hace que exista poca coherencia entre los objetivos propuestos en los planes de un partido y otro, que existan diferentes modelos de desarrollo pretendidos por cada partido en el gobierno y, consecuentemente, que tampoco exista continuidad en las políticas planteadas, manejándose éstas como de partido o gobierno y no de Estado.
  
- El impulso que se ha dado al desarrollo económico y social de Guatemala, por medio de la elaboración y ejecución de planes de gobierno, ha sido muy débil durante el período comprendido entre 1986 y 2004. Esto se refleja en una relación directa entre las variables: grado de ejecución de los planes de gobierno de partidos políticos e indicadores de desarrollo económico y social de Guatemala.

## V. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

### A. Tipo de investigación

La investigación realizada es descriptiva porque detalla las características de los planes de gobierno de los partidos políticos; correlacional porque trató de establecer la relación existente entre la ejecución de los planes de gobierno y el desarrollo económico y social del país y cuantitativa por el tipo de variables analizadas.

El diseño es no experimental, puesto que no modificó ni controló ninguna de las variables analizadas.

Es transversal, pues se estudió cada plan individualmente, procediendo posteriormente a compararlos entre sí.

### B. Población objeto de estudio

La población observada está constituida por los partidos políticos que han gobernado el país durante el período comprendido entre 1986 y 2003. Estos partidos políticos son: DCG, MAS, PAN y FRG.

### C Fuentes de información

Para obtener información se utilizaron dos tipos de fuentes documentales: primarias y secundarias, tales como documentos elaborados por los mismos partidos políticos e instituciones de gobierno y libros, artículos de periódicos y revistas. Para la observación de las variables que indicaron el cumplimiento o logro de los objetivos y metas de los planes se acudió a diversas fuentes de datos, tales como bases de datos de organismos internacionales, tales como PNUD, el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF) y otras, así como de instituciones nacionales como el BANGUAT, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Congreso de la República y otras.

Para el análisis cuantitativo empleado en la determinación del grado de ejecución de los planes de gobierno analizados se construyeron matrices de resultados, en las cuales se plasmaron los indicadores utilizados así como los resultados obtenidos.

## D. Metodología

Para el análisis de cada plan de gobierno se tomaron en consideración los aspectos siguientes:

1. Para comprender la orientación de cada plan, así como la tendencia de las políticas planteadas y las posibles consecuencias sobre la sociedad, se hizo un análisis documental de la ideología y principios de cada partido, es decir, su proyecto político, así como los objetivos, políticas y medidas propuestos en los mismos.
2. Para establecer la existencia de coherencia y encontrar similitudes y diferencias entre los planes de gobierno de los diversos partidos se procedió a la homogeneización de los mismos por medio de la construcción de una matriz de resultados para cada plan. Esta matriz tiene en las columnas los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y el resultado obtenido, clasificado en alcanzado, alcanzado parcialmente o no alcanzado. En las filas incluye los fines, que son los impactos que se esperan de la ejecución del plan, es decir, la contribución que hará la ejecución de las diversas políticas para el logro de los objetivos de gran alcance del plan; los propósitos, que son los efectos directos que se espera de la ejecución de las políticas; y los componentes, que describen los objetivos y mecanismos que se utilizarían en cada una de las áreas de intervención. En el formato del marco lógico, del cual se ha tomado el modelo de la matriz, se incluyó como un último nivel el de las actividades que se desarrollarían, sin embargo, para el presente trabajo, éstas fueron descritas en los componentes, en otras palabras, los componentes fueron considerados como programas que incluyen los diversos proyectos, puesto que dentro de los propósitos de la investigación no se incluyó la descripción y evaluación de todos los proyectos incluidos en cada plan de gobierno. Otro instrumento que se empleó para el análisis de los planes fue la construcción de un esquema o árbol de soluciones, que permite tener una idea general de los fines, propósitos y componentes de cada plan y sus relaciones entre sí y que se anexa a la parte donde se analizan las similitudes y diferencias entre los planes.

Cuadro 1

## MODELO DE MATRIZ DE RESULTADOS PARA ANÁLISIS DE PLANES

| NOMBRE DEL PLAN O PROGRAMA       |                     | OBJETIVOS              | INDICADORES | MEDIOS DE VERIFICACIÓN | ALCANZADO | ALCANZADO PARCIALMENTE | NO ALCANZADO |
|----------------------------------|---------------------|------------------------|-------------|------------------------|-----------|------------------------|--------------|
| FECHA DE EMISIÓN                 | FECHA DE ELECCIONES |                        |             |                        |           |                        |              |
| DÍAS DE ANTIOPACCIÓN             |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| E.E. CENTRAL DEL PLAN O PROGRAMA |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| <b>FINES</b>                     |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| ECONÓMICOS                       |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| SOCIALES                         |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| <b>PROPÓSITOS</b>                |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| POLÍTICA ECONÓMICA               |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| SECTOR REAL                      |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| SECTOR MONETARIO                 |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| SECTOR FISCAL                    |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| SECTOR EXTERNO                   |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| POLÍTICA SOCIAL                  |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| EDUCACIÓN                        |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| SALUD                            |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| VIVIENDA                         |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| <b>COMPONENTES</b>               |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| ECONÓMICOS                       |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| SECTOR REAL                      |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| PRODUCCIÓN                       |                     | TASA DE CRECIMIENTO DE |             |                        |           |                        |              |
| INVERSIÓN                        |                     | TASA DE CRECIMIENTO DE |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | TASA DE CRECIMIENTO DE |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | TASA DE CRECIMIENTO DE |             |                        |           |                        |              |
| SECTOR MONETARIO                 |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| TASA DE INTERÉS                  |                     | TASA ACTIVA            |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | PROMEDIO               |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | PONDERADA DEL          |             |                        |           |                        |              |
| INFLACIÓN                        |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| POLÍTICA CAMBIO                  |                     | TIPO DE CAMBIO         |             |                        |           |                        |              |
| SECTOR FISCAL                    |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| POLÍTICA FISCAL                  |                     | CARGA TRIBUTARIA       |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | % DE GASTO DE          |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | % DE INVERSIÓN DE      |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | GOBIERNO               |             |                        |           |                        |              |
| SECTOR EXTERNO                   |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| POLÍTICA COMERCIAL               |                     | SALDO DE BALANZA       |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | COMERCIAL              |             |                        |           |                        |              |
| <b>DATOS SOCIOECONÓMICOS</b>     |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| EMPLEO                           |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| INGRESO PER CAPITA               |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| POBLACIÓN POBRE                  |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| POBLACIÓN EN POBREZA             |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| EXTREMA                          |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| <b>SOCIALES</b>                  |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| EDUCACIÓN                        |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| ALFABETISMO                      |                     | PORCENTAJE DE          |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | ADULTOS                |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | COBERTURA A            |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | NIVEL PRIMARIO         |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | COBERTURA A            |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | NIVEL SECUNDARIO       |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | COBERTURA A            |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | NIVEL MEDIO            |             |                        |           |                        |              |
| SALUD                            |                     |                        |             |                        |           |                        |              |
| MORTALIDAD INFANTIL              |                     | PORCENTAJE DE          |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | MORTALIDAD             |             |                        |           |                        |              |
| MORTALIDAD ADULTA                |                     | PORCENTAJE DE          |             |                        |           |                        |              |
|                                  |                     | MORTALIDAD             |             |                        |           |                        |              |

Fuente: elaboración propia.

3. Para cuantificar el grado de ejecución de los planes de gobierno en lo que respecta a las metas de carácter económico y social establecidas en los mismos, se analizaron, siempre que estén considerados en el plan, los siguientes indicadores como ejes horizontales en todos los planes:

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <u>Indicadores económicos</u> | - Tasa de crecimiento anual del PIB en términos reales    |
|                               | - Tasa de interés   |
|                               | - Tasa de crecimiento de la inversión (privada y pública) |
|                               | - Tipo de cambio  |
|                               | - Saldo de balanza comercial                              |
|                               | - Carga tributaria  |
|                               | - Gasto de gobierno                                       |
|                               | - Inversión de gobierno                                   |

|  |   |
|--|---|
| <u>Indicadores económicos y sociales</u> | - Tasa de empleo                        |
|  | - Ingreso per cápita                    |
|  | - Índice anual de precios al consumidor |
|  | - Población en pobreza                  |
|  | - Población en pobreza extrema          |

Indicadores sociales

|           |   |
|-----------|---|
| Educación | - Porcentaje de alfabetismo                         |
|           | - Cobertura   |
| Salud     | - Mortalidad infantil                               |
| Vivienda  | - Cantidad de soluciones habitacionales construidas |

Además se procedió a la construcción de un indicador del grado de cumplimiento o ejecución de cada plan de gobierno en lo que se refiere a las variables anteriores. Este indicador se utilizó para establecer si existe alguna correlación entre éste y la evolución del desarrollo económico y social, tomando para representar este último, el IDH calculado por el PNUD, en los años que se tiene disponible.

El indicador del grado de cumplimiento se construyó partiendo del porcentaje de propósitos y componentes que resultaron cumplidos o alcanzados en la evaluación, más la mitad del porcentaje de propósitos y componentes alcanzados parcialmente, ambos, con relación al total de elementos cuantificados o evaluados.

La expresión matemática del indicador del grado de cumplimiento es:

$$GC = \left( \frac{\% \text{ propósitos y componentes alcanzados}}{\% \text{ propósitos y componentes alcanzados}} + \frac{\% \text{ propósitos y componentes alcanzados parcialmente}}{2} \right)$$

Como criterios para establecer si un componente se alcanzó, se consideraron los siguientes:

- Cumplido o alcanzado: se ejecutaron medidas para lograrlo y se alcanzaron las metas establecidas.
  - Cumplido parcialmente: se ejecutaron medidas para lograrlo pero no se alcanzó la meta establecida; o: el resultado obtenido se aproximó a la meta establecida.
  - No alcanzado o incumplido: no se ejecutaron medidas ni acciones para lograr el componente y no se alcanzaron las metas establecidas.
4. Finalmente, para determinar la relación del grado de ejecución del plan de gobierno con el desarrollo económico y social nacional, se efectuaron análisis de correlación entre el índice de grado de ejecución y el IDH de Guatemala.

## E. Alcances y limitaciones

Las unidades de análisis de este trabajo fueron los planes de gobierno de los partidos políticos gobernantes durante el período comprendido entre 1986 y 2003, elaborados antes de ganar las elecciones. Las unidades de observación fueron los partidos políticos que han gobernado el país durante el período analizado.

El período de tiempo seleccionado, al que el autor se ha permitido denominar historia política reciente del país coincide con el inicio de procesos democráticos continuados y el orden institucional (con la breve excepción del rompimiento de la institucionalidad promovido por Serrano Elías en 1993) comprendido desde 1986 hasta la fecha y abarca los gobiernos de los partidos DCG (1986-1990), MAS (1991-1993), PAN (1996-1999) y FRG (2000-2003). Aquí es importante aclarar que se excluye el gobierno del Presidente Ramiro de León Carpio (1993-1995), debido a que asumió el cargo después de haber sido designado por el Congreso de la República sin haber sido postulado por partido político alguno.

Dado el supuesto de que el sentido de la elaboración de planes de gobierno es incidir positivamente sobre el grado de desarrollo de una nación, se considera que la eficacia de la ejecución del plan se puede establecer mediante la evolución de las variables relacionadas con el desarrollo. En el presente caso, se analizaron principalmente variables que reflejan el desarrollo económico y social del país, que son cuantificables, cuyos resultados fueron posibles de establecer y de las que se tuvo información disponible.

Debe considerarse además que el desenvolvimiento de un partido político en el gobierno depende de una gran cantidad de factores ajenos a la planificación y su ejecución, como pueden ser el entorno económico mundial, alguna catástrofe natural, la falta de colaboración de los demás sectores o la influencia de intereses o fuerzas ocultas que influyen sobre los gobiernos, sin que dicha influencia se pueda evidenciar. Todos éstos factores no fueron considerados en la investigación, puesto que ello habría representado una complejidad tan extrema que habría hecho imposible el trabajo.

## VI. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS FILOSÓFICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, DE SUS PLANES DE GOBIERNO Y EL GRADO DE EJECUCIÓN DE LOS MISMOS

### A. Gobierno de la Democracia Cristiana Guatemalteca

1. Principios filosóficos. Constituida en Guatemala en 1955, la DCG forma parte del movimiento democristiano internacional, cuya ideología es resumida en la enciclopedia Encarta, de la siguiente manera:

«El componente ideológico de la democracia cristiana representa una amalgama pragmática de liberalismo democrático y conservadurismo defensor de los intereses de la clase media, que apuesta por la estabilidad gubernamental; una economía que combina el dinamismo del libre mercado con una atención adecuada a las necesidades del Estado de bienestar; y una religiosidad moderada que defiende valores considerados tradicionales (como la importancia de la familia y una mayor presencia de la doctrina de la Iglesia católica en la vida pública y privada) y se oponga al relativismo ético y a la permisividad moral y sexual.» (Microsoft, 2001).

La DCG cuenta, en sus principios ideológicos, con los siguientes: «la Dignidad de la Persona. Cada hombre es una persona. Esta creado a imagen y semejanza de Dios. Todo hombre es digno por su condición de ocupar el lugar más elevado en la escala de los seres naturales... El Bien Común. Es el conjunto de condiciones sociales que permite que la persona desarrolle plenamente todas sus facultades y realice su perfección individual y social... La Perfectibilidad de la Persona. Toda sociedad es imperfecta, pero es susceptible a perfeccionamiento.» (TSE, 1998:24)

«El Estado democrático, es aquel que se somete al control popular ya que el pueblo es el origen de la autoridad y poder del Estado. La administración debe conducirse mediante procedimientos e instituciones democráticas. La toma de decisiones y su ejecución deben estar en concordancia con los intereses de la mayoría... Pluralismo. Significa apertura, convivencia y diálogo frente a las diversas manifestaciones y tendencias... Ética como base de la acción política, la ética como conjunto de normas de orden superior, debe subordinarse a la política como conjunto de actos racionales. Todo acto político debe ser éticamente bueno o al menos neutral en si mismo y, en sus fines. El fin no justifica los medios. Ningún acto político deberá contradecir las leyes justas dictadas por la legítima autoridad.» (...:25)

Propugna por «un Estado fuerte, cuya fortaleza resida en primer lugar en la legitimidad de su origen, de sus normas y de sus administradores, luego en la eficiencia y agilidad de su administración y finalmente en la amplitud de sus poderes de conducción... La política es la forma como la sociedad organiza la creación y acumulación de la cultura en la medida en que esta cultura responda en forma mas o menos directa a los fines e intereses comunes de la sociedad... Asume que el bien común general es el fin de la sociedad política... Acepta y respeta el pluralismo ideológico entendido como apertura a la diversidad de ideas y creencias, a la difusión leal de las opiniones y a la consiguiente libre organización

para la participación política por medios legítimos.... Apela al Respeto del principio de subsidiariedad, es decir el respeto a los fines y autonomías propios de cada sociedad de rango inferior o de cada comunidad, a fin de que nunca se quite a las comunidades menores e inferiores lo que pueden realizar por sí mismas. » (...:25)

2. El plan de gobierno. El plan de gobierno de la DCG para el período de gobierno de enero de 1986 a enero de 1991 se dividió en dos partes: la primera contenida en el documento denominado *Proyecto Nacional* (DCG, 1985,I) de julio de 1985, en la que se plasmaron las características generales del plan, sus principales objetivos así como las estrategias para lograrlos. La segunda parte del *Proyecto Nacional* (DCG, 1985,II) fue publicada en noviembre de 1985 y en la misma se detallan las políticas, programas y proyectos que la DCG desarrollaría durante su gestión.

Según la dedicatoria de la primera parte del documento, firmada por Rodolfo Paiz Andrade, el plan fue elaborado después de un proceso de consulta popular que les permitió conocer las aspiraciones de los guatemaltecos que luego fueron combinadas con la filosofía demócrata cristiana, cuyo principio esencial es la participación.

El entorno dentro del que surgió este plan fue el de la recesión mundial de los años ochenta, la convulsión política y social de la región centroamericana sufrida a finales de los setenta y primera mitad de los ochentas, altos índices inflacionarios, amplios niveles de desempleo y subempleo, alto grado de endeudamiento y un ambiente de incertidumbre.

Los objetivos que contempla el plan se clasifican en tres dimensiones: la democracia política, el crecimiento económico y la justicia social. Para alcanzar los objetivos, la DCG propuso tres etapas: la de emergencia nacional, la de estabilización político económica y la de desarrollo social.

En el plan de gobierno de la DCG se da suma importancia al aspecto político, afirmando que el partido lucha «por una Guatemala democrática, por un Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo» (DCG, 1985,I:11) y por un país en donde los guatemaltecos tengan trabajo, beneficios de vivir en sociedad y obligaciones para el desarrollo, pluralismo ideológico y político, diálogo y comprensión. Se indica además que para ganar las elecciones de finales de 1985 requerían superar la meta de los 880,001 votos.

En el ámbito internacional se plantea como retos la búsqueda de una nueva inserción y vinculación de Guatemala a la economía mundial, mientras que en el ámbito nacional se proponía la reorganización del pueblo guatemalteco, una estructura productiva y distributiva que superara la crisis y la cobertura de bienes y servicios públicos para que el crecimiento económico se tradujera en desarrollo social.

La DCG reconoce en el documento que el país tenía una estructura de extrema desigualdad y que el gobierno había estado al servicio de intereses particulares, que se debía luchar por una sociedad

encaminada a la realización personal de los guatemaltecos, que los proyectos de desarrollo debían partir de un diagnóstico de las necesidades de los guatemaltecos, que debía mantenerse un equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo social y que consideraban a la democracia participativa como la única forma de garantizar que el ejercicio del poder beneficiara a toda la población.

En la primera etapa, el plan consideraba como prioridad el reordenamiento político, mediante el cual se lograría la protección del ciudadano ante el poder, la igualdad ante la ley y el sometimiento de las autoridades al régimen de derecho. También se consideraba importante que se declarara un estado de emergencia para la atención de las necesidades inmediatas de los sectores sociales más afectados por el período de guerra interna y violencia vividos en los años anteriores. En lo económico se planteó la superación de la crisis mediante políticas de estabilización que permitieran el funcionamiento normal de la economía. Adicionalmente se proponía reducir la inflación y la inestabilidad cambiaria. La primera etapa sería desarrollada durante el primer año de gobierno.

La segunda etapa sería aquella en que se obtendría el desarrollo económico y se ejecutaría entre el segundo y el quinto años de gobierno democristiano. El desarrollo económico era concebido como una fase intermedia entre la estabilización política y el desarrollo social. Tendría como principal objetivo la reorientación y activación de la economía para actualizarla en los retrasos que habría provocado la ineficiencia del aparato productivo. También se consideraba como objetivos importantes modificar la desigual distribución de la propiedad, la falta de ahorro interno, la vulnerabilidad de las transacciones con el exterior y el saneamiento fiscal y financiero del Estado. Se pretendía fortalecer el papel del Estado como promotor del desarrollo. Dos importantes armas para promover el crecimiento económico serían la asistencia técnica y crediticia orientadas a la multiplicación de empresas y consecuentemente de empleos. Los dos pivotes sobre los que descansaría la política económica serían el saneamiento y el ordenamiento fiscal y financiero del Estado y la política monetaria y crediticia.

La tercera y última etapa del plan sería la encaminada al desarrollo social, en la que se considera a este último como «el bienestar entrelazado entre los valores y las aspiraciones del hombre, la familia, la comunidad, la religión y nuestra nación.» (DCG, 1985,I:19) En lo social se consideraba importante atender aspectos como el rezago social, pobreza, educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente. La DCG fue clara en indicar que esta fase no se alcanzaría durante su período de gobierno y que se esperaba poder alcanzarla en el siguiente quinquenio (1991-1996).

En la segunda parte del plan se incluyen cuatro capítulos: ¿cómo estamos? ¿qué proponemos? ¿cómo vamos a organizarnos? y ¿cuáles son las políticas y programas del Proyecto Nacional?. En el resumen del documento mismo se indica que la versión que presentaron en noviembre de 1985 era preliminar puesto que la misma estaba sujeta a consulta popular y que se utilizaría el mismo como base de la concertación nacional, en la que se consideraría la opinión de todos los guatemaltecos.

En la presentación de la segunda parte del *Proyecto Nacional* (DCG, 1985,II:1), el señor Rodolfo Paiz Andrade aclara que el mismo se publica previo a las elecciones generales de 1985, que la intención era contar con una referencia común de los guatemaltecos respecto al proceso de planificación del gobierno y que no se debería considerar como definitiva la propuesta planteada por ellos. Señala que se carece de una «idea nacional» (DCG, 1985,II:1) y que ese vacío es el que la DCG intenta cubrir. Finalmente indica que considera necesario transformar a Guatemala de una sociedad dividida a una solidaria a través de la libertad de la persona y de un orden de justicia.

En la introducción de la segunda parte del *Proyecto Nacional* (DCG, 1985,II:1) se indica que éste consiste en «lograr que todos respondamos al llamado y asumamos responsabilidades y compromisos como única solución a la crisis que hoy vivimos.» (DCG, 1985:2). Se indica que el *Proyecto Nacional* difiere en los planes tradicionales de gobierno en la representatividad que se pretendía obtener por medio del respaldo de toda la comunidad guatemalteca.

Como principales características del proyecto se señalan: no ofrece sino que propone soluciones, no considera soluciones aisladas sino que trata el problema nacional en forma global e integrada y asume la necesidad de una nueva dirección nacional. Estas tres características se resumen en tres conceptos: desarrollo concertado, desarrollo integral y desarrollo progresivo.

El desarrollo concertado se refiere a lograr acuerdos entre el gobierno y la comunidad.

El desarrollo integral se refiere al crecimiento y desarrollo de todos los sectores y actividades de la sociedad.

El desarrollo progresivo se refiere a alcanzar el desarrollo de la persona, de la sociedad y el bienestar social.

Diagnóstico. Para responder a la pregunta de ¿Cómo estamos?, el *Proyecto Nacional* presenta el «Modelo de división tradicional» (DCG, 1985,II:3), en donde indica que no se tiene un marco claro que explique la problemática nacional y que por tanto ellos tratan de explicar el origen de la crisis por medio del establecimiento de la organización y funcionamiento del sistema nacional.

Según la DCG el origen de los problemas nacionales es la división a todo nivel. Sin embargo, señalan que «los instrumentos que tradicionalmente alimentaban la división nacional, hoy en día, felizmente, ya no pueden hacerlo, están agotados, llegaron hasta sus límites de saturación.» (DCG, 1985,II:3)

Según el documento, la realidad de la división guatemalteca se observaba en los siguientes ámbitos:

- Estructura dual de la producción: existencia de un sector agrícola tradicional de

subsistencia y uno moderno orientado hacia la exportación de su producción.

- Desarrollo desequilibrado: diferencias entre la capital y el interior del país.
- Dependencia externa: exportación dependiente, dependencia política, social y cultural.
- Estructura dual del mercado interno: diferencia entre el mercado capitalino y el del interior de la república.
- Centralización administrativa.
- Inestabilidad monetaria y cambiaria.
- Ineficiencia fiscal y administrativa: elevada deuda pública, sistema tributario regresivo y depresivo, inequidad fiscal, ineficiencia del gasto público.
- Limitada cobertura de servicios públicos, analfabetismo, alta morbilidad, desnutrición, analfabetismo, altos gastos militares.
- Desequilibrio en mercados laborales: excedente de mano de obra, bajos salarios, altos niveles de desempleo y subempleo, baja productividad del trabajo, mano de obra no calificada.
- Concentración del ingreso
- Escasa movilidad social
- Límites a la organización laboral.
- Selectividad crediticia.
- Legislación deficiente.
- Infraestructura congruente, a favor de la agroexportación.
- Inseguridad política.

La propuesta. Como propuestas de solución a los problemas nacionales, la DCG recomienda que «tanto las organizaciones para producir como las organizaciones para comercializar, deben ser

accesibles a nuevos grupos de población» (DCG, 1985,II:8), es decir plantean un cambio en la estructura económica del país. Por otro lado sugieren que «produzcamos para el mercado interno con igual intensidad que para el mercado externo» (DCG, 1985,II:8), es decir, que recomiendan fortalecer el mercado interno, lo cual puede resultar contrario con el comportamiento del mercado. Finalmente proponen que se aprovechen los recursos de todas las regiones del país, siendo éste un esfuerzo encaminado hacia el logro de la descentralización. Ellos creen que todo esto se conseguirá con «una nueva organización nacional en los campos productivos, comerciales, en las instituciones financieras y promotoras del desarrollo económico, social, cultural y legal.» (DCG, 1985,II:8)

Las prioridades. La primera prioridad que propone la DCG es la que ellos mismos denominan: Promoción de empresas, mercados internos y externos (PREMIE). Ellos consideraban que los problemas económicos de la sociedad guatemalteca podrían solucionarse mediante la multiplicación del número de empresarios. Para esto consideraban de suma importancia la descentralización de las actividades del gobierno, la regionalización de las actividades productivas y la equidad fiscal. Mediante esto, la DCG consideraba que se podría obtener la concertación política del pueblo y el gobierno para alcanzar una sociedad participativa. No se indica en la exposición de la política cuál sería la fuente de recursos que permitiría la formación de nuevas empresas y empresarios.

La segunda prioridad es la denominada: Acceso a servicios comunitarios (ASERCO). Al respecto señalan las diferencias en la prestación de servicios públicos existente entre el área urbana y la rural, ocasionada por una mala distribución de los ingresos tributarios y un sistema tributario ineficiente. La DCG creía que podrían modificar la situación mediante una organización de servicios nacionales con colaboración de la comunidad, instituciones estatales unificadas, instituciones privadas nacionales e internacionales y el fomento de apoyo a los servicios sociales por parte de las empresas productivas. Como acciones para esto se contemplaba: descentralización de los servicios públicos por medio de la organización departamental y municipal; organización de proyectos nacionales; desarrollar el programa de Salud, educación, alimentación y agua (SEA); apoyo a las organizaciones productivas municipales; orientación de los recursos públicos a la satisfacción de las necesidades más urgentes de la población; mejorar la administración de hospitales; coordinar con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) la cobertura nacional; y otras.

A la tercera prioridad propuesta le han denominado: Trabajo, organización, crédito y ahorro (TOCA). Mediante ésta se pretendía atacar la mala distribución del ingreso y con ello promover el mayor acceso al crédito. Señala que las cuatro oportunidades que necesitan los guatemaltecos para alcanzar el bienestar familiar, la realización de la persona y el bienestar de la sociedad, son: trabajo, organización, crédito y ahorro.

Esta prioridad supone la búsqueda de formas creativas de empleo. Esto incluye la implantación de un programa de capacitación con cobertura nacional, orientado principalmente a mejorar la productividad agrícola de los pequeños y medianos agricultores. Posteriormente se creará, según el plan, un puente

entre el trabajo productivo y el organizativo (promoción de la organización laboral), y a partir de éste buscar formas participativas de la propiedad de las empresas.

Se pretende promover la unidad entre crédito y ahorro. Se señala que al principio podrá recurrirse a fuentes externas de financiamiento, pero se espera que, a medida que las pequeñas y medianas empresas sean rentables y productivas, se tendrá la autosuficiencia que permitirá ser dueños de su propio desarrollo. Se promoverá la creación de una red financiera involucrando a todos los municipios del país, que tenga capacidad de dar financiamiento a proyectos productivos. La política también incluye la transformación de la inversión pública y privada en un instrumento eficaz para el desarrollo nacional.

Como cuarta política se tiene la denominada: Consulta, orden y seguridad (COS). Mediante esta política se pretendía dar mayor participación a los trabajadores en la toma de decisiones en todo el país, mayor respeto a la organización popular y respeto al régimen de legalidad y seguridad. Veían al orden y la seguridad como frutos de un sistema de justicia y libertad. Se oponen a la defensa de la seguridad y el orden por sí mismos. Proponen el gobierno bajo el régimen de consulta popular.

La organización. La DCG proponía una organización que tuviera como núcleo de desarrollo económico, social, cultural y político al municipio, a partir del cual se podría promover el desarrollo integrado. Arriba del ámbito municipal estaría el departamental de organización, cuya principal función sería la extensión de los servicios sociales así como la promoción de una cultura nacional. Seguido estaría la organización regional, que se encargaría de procurar el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Finalmente estaría la organización nacional, que sería la integración y representación de todos los guatemaltecos. Estos niveles de organización se darían bajo el concepto de organización solidaria, que consistiría en el compartimiento de la planificación, decisión, organización y ejecución de los proyectos por parte del pueblo y el gobierno, promoviéndose el desarrollo desde abajo hacia arriba.

La nueva organización que proponía la DCG atribuía al municipio, que como se mencionó tendría como meta el bienestar social y familiar, la participación por medio de la coordinación de las familias para promover el desarrollo productivo, pretendía también que este nivel generara como resultados mejorías en el nivel educacional, cultural, de salud, alimentación y vivienda familiar, que en lo productivo se obtuviera asistencia técnica y crediticia, lo que consecuentemente traería consigo incrementos en los ingresos y en el nivel de capacitación de la mano de obra.

Al departamento se designaba las contribuciones fiscales así como el desarrollo, formulación y ejecución de proyectos y la función de velar por la adecuada prestación de los servicios públicos, contribuyendo de esta manera con la redistribución de la riqueza. A este nivel se esperaban resultados sobre la salud, educación, medio ambiente, vivienda, seguridad, finanzas, infraestructura, planificación y coordinación integral.

En el plan nacional se contemplaba también la creación de una instancia regional que tuviera a su cargo la distribución y diversificación de la producción, el aumento de la productividad en los diversos sectores económicos, la apertura de mercados internos y externos y la generación de ingresos. En otras palabras, el crecimiento económico se impulsaría desde la oficina regional.

Un nivel importante y novedoso dentro del plan es el gremial, del que se esperaba que, por medio de las diferentes asociaciones políticas, económicas, sociales, comunitarias, religiosas, artísticas, deportivas, etc., adoptando diversas modalidades jurídicas, promoviera el desarrollo integral de la persona y de la cultura, lo cual tendría como resultado el sentimiento e identificación de país y consecuentemente la integración nacional.

Por último, se tendría la organización de carácter nacional, que estaría encargada de velar por la libertad democrática en el proceso de desarrollo equilibrado que facilitara la acción dentro de cada uno de los ámbitos mencionados antes. Mediante la combinación de todos los anteriores y bajo la coordinación del gobierno se alcanzaría, según la DCG, el desarrollo integral de la sociedad guatemalteca y con ello se alcanzaría la meta establecida: la paz.

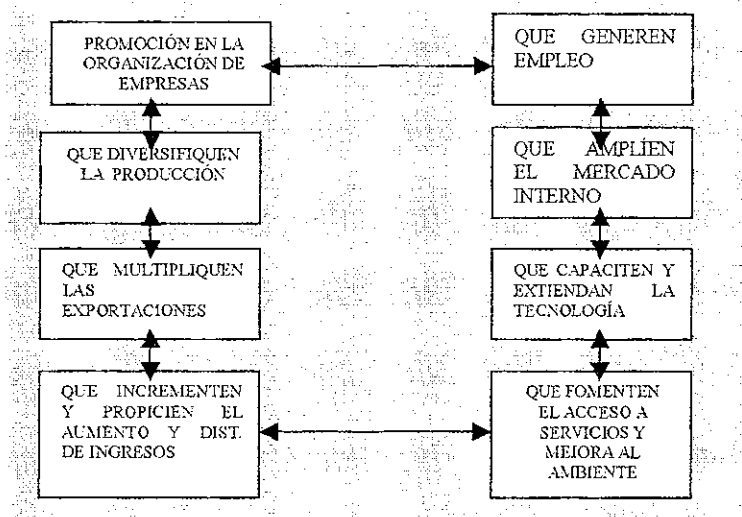
Un elemento muy importante, considerado en la propuesta de organización, es la participación a todo nivel, manifestando el Plan Nacional que en cada uno de éstos se tomarían decisiones concertadas entre el gobierno y el pueblo (organización solidaria) para obtener resultados que, consecuente, beneficiarían a ambas partes, estableciendo que la nueva organización generaría beneficios en función del grado de participación.

Los criterios para la definición de las políticas. Considerando la manera en que la DCG plantea su propuesta, y tal como ellos mismos lo declaran en su documento, los principales postulados sobre los cuales construyeron sus políticas son:

- La participación como procedimiento de cambio.
- El Estado como agente de desarrollo. Dentro de esta función, le asignan al Estado las tareas de orientar la actividad económica, el fomento de la competencia, incentivar la producción y desarrollar una política de bienestar social.
- Una economía concertada.
- El desarrollo integral, que incluya a todas las regiones geográficas de Guatemala. (DCG, 1985,II:31)

Por otro lado, la DCG tenía ocho criterios que eran los que orientaban el diseño de sus políticas:

**Recuadro 2**  
**Criterios para ordenar proyectos**  
**del nuevo modelo integral que sugería la DCG**



Fuente: DCG, 1985,II:31

Las políticas y programas. En el enunciado de las políticas en el *Proyecto Nacional* (DCG, 1985.II:33) se indica que es necesario terminar con las divisiones de la sociedad guatemalteca. Lo anterior se haría asumiendo un papel de constructores y no por la vía de la violencia. El Proyecto Nacional se inclina por una alternativa libertaria, de creación de una nueva organización solidaria que se abre a todos los guatemaltecos mediante la concertación.

Mediante 25 políticas que se proponen se pretendía unir las soluciones que provenían del poder a las que provienen de recursos económicos y sociales.

Las políticas son agrupadas en cuatro áreas: la política, la económica, la social y la cultural. En lo político, el objetivo de las políticas planteadas es la promoción de la descentralización administrativa, en lo económico la multiplicación de empresarios y en lo social y lo cultural el objetivo común es el desarrollo regional. Estos tres grandes objetivos convergen en el esquema de desarrollo concertado.

**Recuadro 3**  
**Políticas propuestas por la DCG**

|  |   |           |   |  |
|--|---|-----------|---|--|
| 1. Defensa, seguridad, paz y orden público                 | } | Político  | } | Descentraliza-<br>ción adminis-<br>trativa |
| 2. Desarrollo institucional                                |   |           |   |  |
| 3. Relaciones internacionales                              |   |           |   |  |
| 4. Pluralismo político                                     |   |           |   |  |
| 5. Fiscal  |   |           |   |  |
| 6. Monetaria y crediticia                                  | } | Económico | } | Multiplicación<br>de<br>Empresarios        |
| 7. Cambiaria   |   |           |   |  |
| 8. Concertación económica                                  |   |           |   |  |
| 9. Promoción comercial                                     |   |           |   |  |
| 10. Apoyo a la organización de la producción               |   |           |   |  |
| 11. Aprovechamiento de energéticos y recursos<br>naturales |   |           |   |  |
| 12. Económica de integración                               |   |           |   |  |
| 13. Transporte, comunicaciones y almacenaje                |   |           |   |  |
| 14. Laboral  |   |           |   |  |
| 15. Infraestructura física y social                        |   |           |   |  |
| 16. Desarrollo agropecuario                                | } | Social    | } | Desarrollo<br>Regional                     |
| 17. Seguridad social                                       |   |           |   |  |
| 18. Salud, alimentación y nutrición                        |   |           |   |  |
| 19. Informática, capacitación y productividad              | } | Cultural  | } |  |
| 20. Educación y deportes                                   |   |           |   |  |
| 21. Etno-cultural  |   |           |   |  |
| 22. Protección del patrimonio cultural                     |   |           |   |  |
| 23. Desarrollo del arte y folklore                         |   |           |   |  |
| 24. Desarrollo científico y tecnológico                    |   |           |   |  |
| 25. Promoción turística                                    |   |           |   |  |

Fuente: DCG, 1985,II:34

A continuación la descripción de las políticas que serán objeto de comparación para establecer la relación que existe entre el plan de gobierno del partido político y el desarrollo económico y social.

Política fiscal. La DCG veía que la situación fiscal había caído en crisis hacia 1985 debido a la reducción de los ingresos corrientes, lo cual atribuía a la ineficiencia del sistema tributario, a modificaciones tributarias sin consistencia y a la evasión fiscal; al aumento en los gastos corrientes del Estado con el consecuente deterioro en el ahorro corriente y al incremento de la deuda pública en un orden de 176% en cinco años.

Los objetivos de la política fiscal serían reactivar la economía del país congruentemente con los objetivos de crecimiento económico. Para esto consideraban necesaria la descentralización administrativa del Estado y una política financiera que promoviera la actividad estatal y que incluyera a todos los sectores sociales de Guatemala en el desarrollo y la distribución del ingreso.

Las acciones estarían encaminadas a modificar el gasto público, a fortalecer los ingresos del gobierno y negociar la deuda pública.

**Recuadro 4**  
**Acciones propuestas por la DCG en el campo fiscal**

« GASTO PÚBLICO

Gastos de Funcionamiento:

- Reducción de gastos a través del control sobre la corrupción. (CP)<sup>1</sup>
- Racionalización de compras de bienes y servicios. (CP)
- Fortalecer los Programas de Capacitación (sic) del servidor público para aumentar su productividad. (MP)
- Sistematización de la Administración Pública. (LP)

Inversión Pública:

- Inversión racional del Gobierno Central (sic) a nivel nacional, regional, departamental y municipal en obras de infraestructura física y social. (CP)

INGRESO PÚBLICO

Ingresos Fiscales:

- Descentralización Fiscal (sic). (LP)
- Evaluación de la operatividad del I.V.A. (CP)
- Modificaciones al Impuesto (sic) sobre la renta en forma progresiva. (CP)
- Revaluación de los inmuebles para fines catastrales. (CP)
- Implantación del impuesto selectivo al consumo para bienes suntuarios nacionales e importados. (CP)
- Incremento de la recaudación fiscal a través del control sobre la evasión fiscal. (CP)
- Reforma tributaria integral. (MP)

Programación de Transferencias Internacionales:

- Negociación de Cooperación Técnica y Financiera Internacional (sic). (CP)
- Planificación de cooperación directa en los programas de emergencia, reconstrucción y desarrollo integral de las comunidades guatemaltecas. (CP)

Acciones sobre las Empresas Estatales:

- Evaluación de monopolios y entidades estatales. (MP)
- Venta o en su caso reorganización de las empresas estatales. (MP)
- Modernización de los servicios de las empresas del estado. (MP)

DEUDA PÚBLICA

Renegociación Deuda Pública:

- Renegociación de la amortización de la deuda externa, a través de extensión de plazos, especialmente la del BANGUAT. (CP)
- Renegociación de los intereses y comisiones de la deuda externa. (CP)
- Renegociación de la deuda privada. (MP)

Préstamos Internos y Externos:

- Emisión de Bonos (sic) para el programa de emergencia y coyuntura económica. (CP)
- Contratación de líneas de crédito internas y externas para el apoyo del Modelo Nacional de Desarrollo Concertado. (CP)»

Fuente: DCG, 1985, II:36

Política monetaria. Según la DCG, hasta el año 1985 la política monetaria y crediticia no había logrado el objetivo de apoyar a los sectores productivos del país y promover la inversión pública y muy contrario a ello el BANGUAT había provocado una expansión monetaria sin respaldo productivo que generaba altos índices inflacionarios.

<sup>1</sup> CP = corto plazo; MP = mediano plazo; LP = largo plazo

El objetivo primordial de la política monetaria sería el de mantener controlada la emisión monetaria para que estuviera debidamente respaldada y en coordinación con la política fiscal; hacer accesible el crédito para todos los sectores productivos; descentralizar el desarrollo productivo; promover la creación de empresas y la diversificación de la producción; promover la descentralización bancaria y fomentar la creación de bancos de fomento al desarrollo.

**Recuadro 5**  
**Acciones propuestas por la DCG en el campo monetario y crediticio**

«**MONETARIA**

Compatibilización de la Emisión Monetaria:

- Control de la oferta monetaria. (CP)
- Compatibilizar la emisión monetaria con respecto a los niveles de la producción nacional. (CP)

Flexibilidad del Encaje Legal:

- Evaluación del encaje mínimo para favorecer actividades prioritarias de producción. (CP)
- Regulación y resguardo de los recursos de la Banca. (CP)

Adecuación de las Tasas de Interés:

- Evaluación de las tasas de interés activas y pasivas para la promoción de la actividad económica-crediticia y fortalecimiento del ahorro interno. (MP)

**CREDITICIA**

Readecuación de las Tasas de Descuento y Redescuento:

- Extensión y agilización de la oferta de crédito, inducido por un incremento en la base monetaria. (CP)

Fomento y Desarrollo de Operaciones Financieras:

- Estudio de la Legislación Monetaria y Bancaria. (CP)
- Consolidación y fortalecimiento de las Instituciones Financieras de Fomento. (sic) (MP)
- Fortalecimiento y expansión de intermediarios financieros privados. (MP)
- Creación de una bolsa de valores. (LP)
- Prórrogas y negociaciones de créditos vencidos en el Sector Agropecuario. (CP)
- Fomentar operaciones crediticias entre el sector privado nacional y el exterior en condiciones de mercado. (CP)»

Fuente: DCG, 1985,II:38

Política cambiaria. Según el Proyecto Nacional, la pérdida de valor del Quetzal respecto a otras monedas generó especulación que a su vez mermó el ingreso de divisas y provocó el déficit de la balanza cambiaria. La inestabilidad cambiaria incidió negativamente sobre el empleo, los precios, las importaciones, la inversión y la producción. La política cambiaria ha estado aislada de otros instrumentos que podían fortalecer la producción.

El objetivo de la política cambiaria sería mejorar el tipo de cambio mediante la creación de un régimen de estabilidad cambiaria que canalizara adecuadamente las divisas requeridas por el sistema productivo y consecuentemente detener los niveles de especulación que se estaban dando.

**Recuadro 6**  
**Objetivos de la DCG en política cambiaria**

« ESTABILIDAD CAMBIARIA

Uso Racional de Divisas:

- Canalización de la totalidad de divisas a través de la banca central. (CP)
- Adopción de una política eficiente para la asignación de divisas especialmente para compensar los requerimientos del país en aquellas actividades que atiendan a la reactivación económica, especialmente las de mayor productividad. (CP)
- Compatibilización de las medidas cambiarias con la política fiscal. (CP)

Eliminación de la Especulación:

- Velar por la correcta aplicación de la Ley de Delito Cambiario. (CP)
- Fijación de tasa de cambio. (CP)

PROTECCION DE LAS RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES

Acciones sobre la Balanza de Pagos:

- Financiamiento externo para apoyo de la balanza de pagos. (CP, MP, LP)
- Estricto control en la asignación de divisas para las importaciones. (CP)
- Agilizar los procedimientos técnicos-administrativos para fortalecer las exportaciones. (CP)

Acciones sobre el Endeudamiento Externo:

- Fortalecer la política de financiamiento externo, orientada al fomento de la producción nacional, especialmente en los sectores estratégicos. (CP)
- Renegociar con los bancos extranjeros la extensión del plazo y mejorar las condiciones de la deuda externa de corto plazo. (CP)»

Fuente: DCG, 1985, II:40

Política de concertación económica. La DCG señalaba que durante la última década (1975-1985) se habían registrado bajas en la productividad y la tecnificación del aparato productivo nacional debido a una débil organización productiva, desigualdad de mercados y falta de oportunidades económicas. Que las relaciones entre gobierno y sector productivo se limitaban a la regulación de las actividades del segundo por parte del primero.

Los objetivos de la concertación económica serían: la diversificación productiva, la ampliación del mercado, la capacitación en el empleo y mejorar la distribución del ingreso, lo cual se lograría con la integración del sector público y el privado en el fortalecimiento de la producción y de la cobertura de los servicios. A esta integración es lo que llamaban economía concertada.

Tanto la productividad como el empleo, la producción, las inversiones y las exportaciones se mejorarían por medio de incentivos y los programas de regionalización y descentralización administrativa.

**Recuadro 7**  
**Acciones sugeridas por la DCG para la concertación económica**

«CONCERTACIÓN ECONÓMICA

Comercialización:

- Creación de una institución o fortalecimiento de la(s) existente(s), que promueva la concertación sobre el comercio, calidad y normas y sobre el nivel general de precios con la participación de los sectores involucrados. (CP)
- Concertación sobre la distribución y canalización de productos. (CP)
- Concertación para evitar la escasez y especulación de productos finales, intermedios y materias primas de origen nacional y extranjero. (CP)
- Concertación de márgenes de utilidad. (MP)

Calidad y Normas:

- Coordinación con el sector privado de las normas establecidas en los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios producidos. (MP)
- Supervisión de las normas establecidas en los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios producidos por el sector público. (MP)

Precios:

- Concertación de precios. (CP, MP, LP)
- Supervisión de precios de bienes finales, intermedios y materias primas de origen nacional y extranjero. (CP)

INCENTIVOS ECONÓMICOS

Inversión:

- Expansión de las leyes de descentralización industrial y *drawback*. (CP)
  - Concesión de incentivos fiscales a aquellas actividades productivas que tiendan a diversificar la producción agrícola. (CP)
  - Concesión de incentivos fiscales a las actividades agroindustriales, que además de cumplir con la ley de descentralización industrial, orienten parte de la producción a la exportación de sus productos. (CP)
  - Concesión de incentivos fiscales a las empresas de servicios que apoyen a las actividades de producción agrícola, agroindustrial y artesanías. (CP)
- Concertación para inversiones asociativas entre las empresas públicas y privadas. (CP)

Producción:

- Expansión y fortalecimiento de certificados tributarios a empresas productoras agrícolas y agroindustriales, artesanales y de servicios que apoyen a estas actividades. (CP)
- Subsidios sobre productos derivados del petróleo y energía eléctrica a aquellas empresas de producción agrícola y agroindustriales. (MP)

Organización:

- Organización, orientación y asistencia técnica a pequeñas y medianas empresas. (CP)
- Programa de asistencia técnica y capacitación a cooperativas a la pequeña y mediana industria organizada. (sic) (CP, MP, LP)
- Apoyo crediticio a las cooperativas, pequeña y mediana empresa para el fortalecimiento de las organización empresarial, tanto vertical como horizontal. (CP)
- Concertación con el sector laboral. (CP)»

Fuente: DCG, 1985, II:42

Promoción comercial. Los democristianos consideraban importante reorganizar el mercado nacional en virtud de que creían que éste influía sobre los niveles de consumo, demanda efectiva, inversión y producción. Señalaban que internamente existía una gran diferencia entre los mercados urbanos, que

concentraban el 70% del movimiento comercial mientras que los rurales lo hacían en un 30% a la vez que en era en el área rural donde se concentraba el 67% de la población. Señalaban que en el mercado externo Guatemala era altamente dependiente, situación que se evidenciaba con un 67% del total de importaciones constituido por bienes intermedios y de capital mas un 11% de combustibles y lubricantes.

Los objetivos de la política comercial eran ampliar las fronteras de los mercados internos para lograr un equilibrio regional, diversificación del consumo y a la vez promover una justa distribución del ingreso. En el mercado externo se proponía su organización para reducir los niveles de dependencia y lograr a mediano plazo la autosuficiencia productiva y comercial.

### **Recuadro 8** **Acciones que proponía la DCG en el área comercial**

#### ◀ MERCADO INTERNO

##### Organización y Diversificación del mercado:

- Creación de Centros de Mayoreo (sic) en los Departamentos (sic) de la República con la participación de empresarios privados. (CP)
- Fortalecimiento y promoción de las cooperativas de consumo. (CP)
- Construcción y/o ampliación de mercados municipales. (CP)
- Creación de un Instituto Nacional de Fomento al Comercio de carácter mixto. (MP)

##### Planificación Comercial:

- Campaña institucional dirigida al fortalecimiento de la organización y diversificación del mercado interno. (CP)

#### MERCADO EXTERNO

##### Fomento a las Exportaciones de Bienes y Servicios:

- Creación del Instituto Nacional de Fomento a las Exportaciones de carácter mixto. (CP)
- Eliminación de los trámites burocráticos para agilizar las exportaciones de bienes y servicios. (CP)
- Exportación de bienes y servicios a mercados no tradicionales. (CP)
- Política de cielos y mares abiertos. (CP)
- Campañas promocionales a nivel internacional para fomentar el turismo. (CP)
- Promoción de las exportaciones y el turismo en forma activa por los servicios (sic) diplomáticos y consulares guatemaltecos en todas las embajadas del mundo. (CP)
- Eliminación de los gravámenes a las exportaciones de bienes. (MP)

##### Sustitución de Importaciones de Bienes y Servicios:

- Restricción a las importaciones de productos finales suntuarios, mediante la revisión y modificación a los listados de esencialidades. (CP)
- Ley de fomento industrial para sustituir importaciones. (CP)
- Establecimiento de un régimen de trueque de trueque de exportaciones por importaciones a través de acuerdos de alcance parcial. (LP)
- Búsqueda de mercados no tradicionales para la adquisición de bienes y servicios más baratos. (CP)
- Eliminación de barreras y preferencia al comercio intrarregional. (CP)
- Desarrollo de programas para la sustitución gradual de importación de combustibles por la diversificación de la producción de sustitutos. (MP)»

Apoyo a la organización de la producción. En el detalle de esta política la DCG afirmaba que Guatemala contaba con los recursos necesarios para el desarrollo pero que no se habían aprovechado por no tener la capacidad instalada para su explotación.

Esta política tenía como objetivo el mejor aprovechamiento regional de los recursos por medio del adecuamiento de la producción a los mercados interno y externo y del equilibrio entre demanda y oferta, para lo cual habría que promover la comunicación entre los mercados y los centros de producción.

#### Recuadro 9

#### Principales esfuerzos sugeridos por la DCG en la política de organización de la producción

##### APOYO A LA ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

##### Diversificación Productiva:

- Para el mercado interno y externo se establecieron ciertos productos agroindustriales y extractivos industrializados cuya generación se promovería.

En el área de comercio y servicios se proponía el desarrollo de:

|                       |            |                           |
|-----------------------|------------|---------------------------|
| Industrias de maquila | Transporte | Telecomunicaciones        |
| Servicios financieros | Almacenaje | Informática y computación |
| Hotelería             | Turismo    |                           |

##### « Desarrollo Sectorial:

- **Agricultura**
  - Formación de empresas agrícolas integradas por grupos de campesinos. (CP)
  - Procesos de colonización, otorgamiento de tierras del Estado, asesoría, crédito y comercialización que promueva el desarrollo agrario nacional. (CP)
  - Eliminación gradual y progresiva del minifundio y latifundio improductivo. (MP)
  - Medidas para reformar la tenencia de la tierra y acrecentar en forma equitativa el excedente de la producción agrícola. (MP)
  - Reestructuración y modernización del sector público agrícola. (MP)
  - Estimular la organización de cooperativas y otro tipo de organizaciones campesinas, orientadas a la promoción de un desarrollo rural integral. (CP)
- **Agroindustria y artesanías**
  - Apoyo y promoción de la pequeña y mediana empresa, que promueve las actividades agroindustriales y artesanales. (CP)
  - Asistencia técnica y capacitación empresarial a la agroindustria y artesanías. (CP)
  - Estímulos fiscales y asistencia crediticia para las empresas agroindustriales y artesanales. (CP)
- **Comercio y Servicios**
  - Organización de los servicios informales en asociaciones, cámaras, gremios cooperativas para impulsar su desarrollo económico. (MP)
  - Impulso a la construcción de minihidroeléctricas privadas, mixtas y/o estatales para el fortalecimiento y apoyo a programas de producción. (MP)
  - Desarrollo y modernización de procesos de información y comunicación. (MP)
  - Establecimiento de parques industriales y artesanales en el interior del país. (MP)
  - Impulso a la producción de energía no convencionales (sic) y tecnología apropiada. (MP)

## PROMOCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA

### Crecimiento regional:

- Organización de la producción sobre el criterio de desarrollo municipal, departamental, regional y nacional. (CP)
- Creación de zonas geográficas de producción especializada, de acuerdo a la potencialidad de recursos naturales, económicos y sociales. (MP)
- Creación de cámaras regionales que promuevan el desarrollo integral de la región. (CP)

### Multiplicación de empresarios:

- Promoción de facilidades fiscales y crediticias para grupos de trabajadores que tengan capacidad de negociar y manejar la adquisición de empresas. (CP)  
Estimular a toda forma la cogestión empresarial. (CP)
- Fortalecer el potencial financiero de las empresas a las inversiones orientadas a una política estructural para fomentar la constitución de nuevas empresas y para crear instituciones de formación profesional y capacitación vocacional. (MP)
- Facilidades para las empresas que hagan participar a sus trabajadores de las utilidades y beneficios. (CP)»

Fuente: DCG, 1985,II:46

Política laboral. La DCG señalaba que no de los principales problemas de la sociedad guatemalteca era el desempleo, pues a 1985 el desempleo abierto era del 25% a lo que se debía agregar un 23% de subempleo. Ellos identificaban cuatro mercados laborales: el del sector agrícola moderno, el de los sectores formales urbanos, el de los sectores tradicionales agrícolas y el de los sectores informales urbanos, que operaban bajo condiciones desiguales y sin ninguna movilidad entre ellos, a lo que colaboraba la escasa o inexistente educación y capacitación para aumentar la calificación y el ingreso.

Como objetivo de la política de empleo se tenía que por medio de la capacitación productiva y de otras políticas que se han expuesto anteriormente, se perseguiría una meta del 24.5% de tasa de desempleo pleno equivalente para 1990.

### **Recuadro 10** **Acciones a tomar en el campo laboral**

#### «EMPLEO

##### Generación de Puestos de Trabajo:

- Proyectos intensivos en mano de obra
  1. Caminos rurales. (CP)
  2. Incremento de infraestructura rural de servicios públicos. (MP)
  3. Vivienda por trabajo. (CP)
  4. Alimentos por trabajo. (CP)
- Proyectos productivos en mano de obra
  5. Industrias de maquila. (MP)
  6. Industrialización de productos agrícolas para la exportación. (MP)
  7. Plantas de procesamiento de productos pecuarios. (MP)
  8. Generación municipal de mano de obra. (CP)

- Proyectos organizativos en mano de obra
  9. Multiplicación y reorganización del cooperativismo nacional. (CP)
  10. Fomento y desarrollo de la pequeña y mediana empresa. (CP)
    - a) Agrícolas
    - b) Agroindustriales
    - c) Artesanales
    - d) Servicios de apoyo agrícola, agroindustriales y artesanales.

#### REMUNERACIONES

- Concertación de salarios:
  1. Concertación de las escalas salariales para la fijación de nuevos salarios mínimos. (CP)
  2. Concertación periódica de salarios. (CP)
- Reajuste de Prestaciones Laborales:
  3. Incorporación de bonificaciones a salarios base. (CP)
  4. Indemnización universal. (CP)
  5. Readecuación de prestaciones a trabajadores a destajo y temporales por contrato. (CP)
  6. Generalizar las prestaciones laborales a todos los sectores productivos del país. (CP)

#### ORGANIZACIÓN

- Fortalecimiento y Expansión Asociativa y Sindical:
  1. Libertad sindical y de asociación. (MP)
  2. Promoción de negociaciones para que el sector laboral sea participe en mayor escala de los beneficios de la actividad empresarial. (MP)
  3. Revisión y adaptación de la legislación. (CP)»

Fuente: DCG, 1985,II:52

Transporte, comunicaciones y almacenaje. En lo referente a esta área, la DCG señalaba que estos servicios eran deficitarios e impedían que el comercio y la producción, especialmente de productos agropecuarios, se desarrollaran ágilmente.

Proponían la revisión del sistema de transporte, el establecimiento de estrategias para el desarrollo de las telecomunicaciones y la planificación y montaje de un sistema mejorado de almacenaje en las regiones productivas del país.

Infraestructura física y social. En lo referente a este tema, la DCG presentó algunos datos interesantes:

- La existencia de 8.500 establecimientos educativos para un total 3,800,000 personas en edad escolar.
- Un déficit habitacional de 588.000 viviendas, concentrado en un 65% en el área rural.
- Hogares con acceso a energía eléctrica del 37%.
- Hogares con servicios de agua potable y drenajes del 33%. (DCG,1985,II:55)

Proponían desarrollar una política de infraestructura física y social acorde a los requerimientos del desarrollo productivo y social dentro de la cual las inversiones públicas deberían orientarse a las necesidades más urgentes de la población menos con las menores condiciones de bienestar social y desplazadas de los instrumentos impulsores del desarrollo.

Desarrollo agropecuario. En el planteamiento de esta política se reconoce que el modelo de sustitución de importaciones funcionó durante el período 1960-70 pero que el mismo se agotó debido al impulso de un único sector. Se agrega que el sector agrícola es capaz de generar ingresos para el pago de la deuda externa, mejorar la balanza de pagos, mejorar los ingresos fiscales, diversificar las exportaciones y mejorar la calidad de vida, pudiendo constituir el eje principal de la economía nacional.

Se proponía la construcción de un sistema que superara el atraso del aparato productivo y que impulsara la transición de la agricultura de subsistencia a la agroindustrialización. A través de un nuevo marco de relaciones productivas entre pequeños, medianos y grandes empresarios.

**Recuadro 11**  
**Componentes de la política de la DCG para el desarrollo agropecuario**

- «Apoyar a los pequeños y medianos productores con créditos, apoyo técnico y precios estables a los productos agrícolas.
- Reactivar las grandes empresas agropecuarias.
- Apoyar a las cooperativas, empresas asociativas y grupos solidarios de producción.
- Alcanzar la autosuficiencia alimentaria.
- Promoción de las exportaciones agropecuarias.»

Fuente: DCG, 1985, II:57

Educación. La DCG reconocía que Guatemala era uno de los países con mayor grado de subdesarrollo educativo, que se manifestaba con un analfabetismo total del 50% de la población, y con una marcada desigualdad de la prestación de servicios educativos entre los centros urbanos y el área rural.

Como objetivo de esta política se proponía promover la educación para generar mayores niveles de bienestar económico de la población y eliminar la desigualdad social.

Las acciones propuestas se dividieron en dos grandes áreas: la descentralización de la administración de la educación escolar y superior y lo relacionado con la educación extraescolar. En la primera se propuso incrementar la supervisión, promover horarios y calendarios flexibles en las escuelas, dotar de equipo y material adecuado a las escuelas, mejorar la preparación del personal docente y promover la educación regional y bilingüe. En cuanto a la educación extraescolar se propuso la ejecución de programas de educación básica rural indirecta, es decir, por medios de comunicación como la televisión o la radio, así como programas de educación extra escolar directa.

Salud y saneamiento ambiental. En este sentido la DCG hacía referencia a los indicadores de Guatemala manejados por el Banco Mundial: un médico por cada 8,620 habitantes, 87 hospitales por cada 100,000 habitantes y un gasto per cápita en salud de 9.70 anuales (no indican si quetzales o dólares). Además señalaban que la Dirección General de Estadística había establecido que en 1981 sólo el 16% de los hogares contaba con servicio de drenaje, que la tasa de mortalidad infantil era de 80 por millar y de 45% de morbilidad (porcentaje de personas que padecen de problemas de salud).

Como objetivos se proponía una política de salud integral, apoyada en el fortalecimiento estatal de los programas de salud preventiva y curativa, y reducir las tasas de mortalidad y morbilidad cuadruplicando el gasto per cápita en salud (34.80 dólares o quetzales anuales).

#### **Recuadro 12**

##### **Acciones sugeridas por la DCG en el área de salud y saneamiento ambiental**

###### « Medicina preventiva para todos:

- Promover la investigación y lucha contra las enfermedades infecto-contagiosas. Promover campañas de vacunación, campañas de divulgación de medicina preventiva y programas de planificación familiar.

###### Medicina curativa para todos:

- Ampliación y fortalecimiento de la red hospitalaria estatal, construcción de centros y puestos de salud, implementación de las farmacias estatales, dar preferencia cambiaria a la importación de medicinas, descentralizar las carreras de medicina, enfermería, biología, fomentar la creación de empresas de plantas y medicinas naturales.

###### Saneamiento ambiental:

- Implementación de sistemas de letrinización y tratamiento de aguas negras. Reajuste y actualización de la legislación ambiental, introducción de sistemas de agua potable a nivel nacional e implementación de sistemas de alcantarillados, acueductos y drenajes. »

Fuente: DCG, 1985, II:71

Alimentación y nutrición. Se señalaba que entre el 70 y 80 por ciento de los niños menores de 5 años padecían de algún grado de desnutrición y que para 1983 se tenía un déficit calórico per cápita del 12%.

Como objetivos se proponían alcanzar la autosuficiencia alimentaria, mejorar las condiciones nutricionales de la población de escasos recursos, regionalizar el país por zonas especializadas en producción de alimentos.

**Recuadro 13**  
**Acciones a tomar por la DCG en alimentación y nutrición**

« ALIMENTACIÓN

Alimentos por trabajo.

Regionalización de la producción y comercialización de alimentos básicos.

- Ejecución de políticas de producción para 10 productos básicos.
- Promover la diversificación de la producción de alimentos.
- Creación de zonas especializadas en producir alimentos.
- Reorganizar la comercialización de alimentos, construcción de bodegas y silos.
- Adquisición de insumos nacionales e importados para la producción de alimentos.
- Impulsar la investigación y producción de granos básicos mejorados.

NUTRICIÓN

Vigilancia nutricional.

- Recuperación nutricional por medio de la transferencia de alimentos y la refacción escolar.

Centros de educación nutricional. »

Fuente: DCG, 1985, II: 72

Informática, capacitación y productividad. La DCG reconocía los bajos niveles de productividad de la mano de obra prevalecientes en Guatemala.

Los objetivos en esta política eran lograr la utilización de la informática para ampliar la capacidad creadora y de comunicación, generar nuevas oportunidades de trabajo en forma creativa e incentivar la formación de gremios y consorcios con fines de capacitación de su personal.

Conclusiones. Antes de las conclusiones del *Proyecto Nacional* (DCG, 1985), la DCG aclara que el documento es un instrumento para la concertación y que puede ampliarse y mejorarse para que realmente exprese las aspiraciones de los guatemaltecos.

Propiamente en las conclusiones se indica que la DCG propone un cambio en la sociedad guatemalteca, consistente en una nueva organización que logre consensos, impulsado por el cambio de valores en toda la sociedad: que se propone un cambio que promueva la creación de gran cantidad de empresarios que partiendo de la agricultura, pasando por la agroindustria, transformen el sistema productivo a uno dedicado principalmente a los servicios; que el cambio que se propone es progresivo y va de lo político a lo económico y de lo económico a lo social; que es un cambio que no se inclina ni por la izquierda ni la derecha y que promueve la desconcentración y la descentralización.

3. Análisis del plan de gobierno. El entorno. A la DCG le tocó asumir el primer gobierno civil y democrático después de la ruptura constitucional de 1982 y de los gobiernos militares que venían desde 1970. No obstante los intentos e inicios de apertura política y retorno al orden constitucional hechos durante la gestión del General Mejía Victores, como Jefe de Estado, la DCG tuvo que convivir con el conflicto armado que se inició en Guatemala desde los años sesenta, mismo que tuvo como componentes altos niveles de represión a los sectores laborales, indígenas, sindicales, estudiantiles y académicos, por parte del aparato estatal, principalmente durante el segundo quinquenio de los años setenta y el primero de los ochenta. La DCG gobernó en un período de recesión económica mundial, caracterizado por la ejecución de programas de ajuste estructural en varios de los países de Latinoamérica, que ante los graves desequilibrios macroeconómicos requirieron los organismos financieros internacionales. Tuvo que afrontar también una elevada deuda pública, especialmente la externa así como altos niveles de desempleo e inflación. El resultado de las elecciones que ganó la DCG, que en la segunda vuelta obtuvo un 68% de los votos, fue una muestra del rechazo que la población manifestó hacia los militares y al pasado inmediato de represión y enfrentamiento. El triunfo electoral, constituyó para la DCG un reto que debería afrontar, pues quedó sujeta a las expectativas, tanto internas como externas, de varios sectores de la sociedad.

Concepto de Estado. La DCG proponía en su plan un Estado fuerte, legítimo, eficiente y ágil, que tuviera como fin el bien común. Como es característico de la filosofía democristiana, se proponía un tipo de Estado intervencionista que regulara y controlara al mercado, tal como se planteaba en la política de concertación económica, mediante la cual, se esperaba que la economía no actuara libremente sino que lo hiciera bajo la orientación pública, la igual que se hizo en los casos de las políticas crediticias, de regulación y control de utilización de divisas, etcétera.

Sistema político y de gobierno. La DCG propugnaba por un Estado democrático, sometido al control popular, por un gobierno estable. Consideraba que la única forma de gobierno mediante la cual se obtendría el beneficio de toda la población era la democracia participativa. Esto, como se mencionó antes, obedece a que después de un lapso de tiempo en que los gobiernos fueron militares, la toma del poder por un partido que no representaba a los mismos intereses, permitiría hacer cambios significativos en la estructura de poder y consecuentemente en los objetivos del gobierno, abriendo las posibilidades a un gobierno, que por su naturaleza y por el apoyo masivo que obtuvo en las elecciones, se permitió proponer un estilo participativo de gobernar el país.

#### Valores fundamentales.

- Economía de mercado eficiente pero orientada fuertemente por el sector público. Necesidad de distribución del ingreso (principio de subsidiariedad).
- Toma de decisiones en función de los intereses de la mayoría. Pluralismo
- La igualdad de las personas. El bien común. La participación.

Equipo planificador y metodología. En el documento que contiene el plan de gobierno no se indica quién hizo el plan, pero se señala que se utilizó el mecanismo de consulta popular para su elaboración. Es decir, se utilizó una metodología participativa en su elaboración.

Objetivo general o propósito. Servir de referencia común. Proponer la unidad nacional en la búsqueda del desarrollo económico, político y social. Lograr el reordenamiento político, la estabilización y la superación de la crisis económica. Reorientar y activar la economía. Superar los rezagos sociales. La DCG aclaró que este último objetivo no se alcanzaría durante su gestión, a pesar de haber sido planteado en el plan.

Estructura del plan. El plan de gobierno de la DCG se componía de dos partes. En la primera se planteaban los principios y objetivos del mismo. Se establecía en el mismo que, para lograr los objetivos establecidos en las áreas económica, política y social, se trabajaría en tres etapas: de emergencia nacional, de estabilización económica y de desarrollo social.

En la segunda parte del plan se proponía la elaboración de un diagnóstico nacional y una propuesta de solución a los problemas del país. Esta propuesta incluyó el establecimiento de prioridades, la forma en que se organizaría la sociedad para alcanzar éstas y las políticas y programas que se desarrollarían.

Acciones y medidas. Las acciones y medidas propuestas por la DCG se resumen en 25 políticas, que a su vez se agrupan en cuatro áreas: la política, la económica, la social y la cultural. Los objetivos establecidos en cada área son: la descentralización administrativa, la multiplicación de empresarios y, para los dos últimas: el desarrollo regional.

Tomando en cuenta el orden en que se ubicó a las políticas, puede apreciarse que la DCG empezó por las del área política, que más allá de la descentralización administrativa, perseguían la democratización del país, pues estaban ocurriendo cambios importantes en la estructura de poder. Mediante la descentralización se trataría de alcanzar objetivos congruentes con los principios filosóficos, tales como la participación, la igualdad, el bien común, la subsidiariedad y la relegación del interés particular.

En lo fiscal, la DCG intentaría incrementar los ingresos públicos para promover la actividad estatal. Esto es congruente con el principio de la ideología democristiana que propugna por un Estado fuerte que pueda incidir fuertemente en la economía y la estructura de la sociedad, lo cual, en parte haría la DCG por medio de la modificación del gasto para distribuir el ingreso y de la descentralización administrativa para mejorar la administración de los recursos.

En el campo monetario, los principales objetivos eran los de lograr la estabilidad de precios, tanto interna como externamente, y adecuar el sistema financiero para que este coadyudara a la creación de empresas. Para esto último se trataría de hacer accesible el crédito a todos los sectores productivos,

descentralizar el sistema bancario, fomentar la creación de bancos de desarrollo y adecuar las tasas de interés. Algo que llama la atención en el manejo que se pretendía hacer de la inflación y de las variables monetarias es que, por un lado, se indica que para el control de la inflación se controlaría el crecimiento de la emisión monetaria, y por el otro, se indica que se extendería la oferta crediticia a través de un aumento en la base monetaria, lo cual parece contradictorio, pues se entiende que se habla de la misma variable pero en diferentes sentidos. En el aspecto cambiario, se seguiría con la línea de un Estado altamente influyente sobre la conducta de los agentes económicos, pues se trataría de establecer algunos controles que regularan la demanda de divisas.

Con el propósito de reactivar la producción, se impulsaría la política de concertación económica, tratando por medio de ésta, organizar y coordinar la utilización de los recursos productivos del país, con la intervención de los sectores público y privado. Se establecería un sistema de incentivos a la producción, se organizaría el mercado interno, la diversificación productiva y se promovería la creación de medianas y pequeñas empresas, especialmente aquellas que serían propiedad de trabajadores. En otras palabras, con esto se pone nuevamente de manifiesto la intención de implementar un modelo económico de mercado con fuerte orientación del sector público.

En el campo educativo, la DCG veía la educación como un medio que había que masificar con el propósito de mejorar el bienestar económico y la equidad social de la población. La política de educación contemplaba la flexibilización del sistema educativo para que éste se adecuase a las necesidades y posibilidades de la población.

En lo que respecta a la salud, la DCG proponía, como novedades en este campo, promover la medicina preventiva y el saneamiento ambiental.

4. Confrontación de resultados con el plan de gobierno de la DCG. En esta parte del trabajo se presenta la comparación entre los resultados obtenidos durante la gestión del gobierno y los fines, propósitos y metas establecidos en el plan. Esto con el propósito de evaluar la ejecución del plan de gobierno de la DCG. La numeración utilizada en este apartado es la misma que aparece en la matriz de resultados. Los datos de los que no se menciona fuente en este inciso han sido extraídos del cuadro 9, ubicado en la página 93.

#### I.I Fin económico.

El crecimiento y la redistribución del ingreso. Durante el gobierno de la DCG se logró reactivar la economía. Después de una tasa negativa de crecimiento del PIB en 1985, la tasa promedio de crecimiento del PIB de 1986 a 1990 fue del 2.9%, habiendo iniciado con un 0.1% y finalizado con 3.1%. Es decir que puede señalarse como alcanzado el fin de alcanzar el crecimiento económico. En cuanto a la reducción de la pobreza, los datos con los que se cuentan pueden conducir a afirmar que sí se cumplió también con este fin, pues los porcentajes de población en estado de pobreza para 1987 y 1989 fueron de 73.2% y 64.3%, respectivamente, es decir que el porcentaje de personas por debajo de la línea de ingresos de US\$65.68, al mes disminuyó. Una situación similar se registró con la población en extrema pobreza, es decir, las familias con ingresos inferiores a los US\$32.74 mensuales, que para 1987 y 1989 fueron de 47% y 39.8%, respectivamente. Por otro lado, al observar el índice de Gini registrado para 1987 y 1989, de 58.3 y 59.6, respectivamente. Al observar los datos de ingreso per cápita, proporcionados por PNUD, se tiene que para 1987 era de US\$2,430, y que para 1990 éste había alcanzado los US\$2,576, es decir, que se registró una mejoría en el ingreso per cápita, según el PNUD. Al ver los datos de ingreso per cápita resultantes de dividir el PIB en quetzales en precios constantes, dentro del total de la población, se confirma el crecimiento del ingreso per cápita durante el período, habiendo pasado este de Q358.8 en 1986 a Q368.6 en 1990. Las cifras anteriores reflejan que el gobierno de la DCG fue exitoso en el logro del crecimiento económico, el combate a la pobreza y la distribución del ingreso.

#### II. Propósitos

##### II.I Económicos

###### Sector real

Promover la inversión. Para el establecimiento de la ejecución de una política de promoción de la inversión se analizaron las tasas de crecimiento anual de la inversión geográfica bruta, integrada por la inversión privada y la inversión pública, durante el período comprendido entre 1986 y 1990. Esta variable (inversión geográfica bruta) mostró un comportamiento oscilante durante el período observado, registrando decrementos en los años 1986, 1988 y 1990, con tasas negativas de 1.4%, 0.8% y 5.3%,

respectivamente, e incrementos durante los años 1987 y 1989, con porcentajes de 31.4% y 2.0%. Estos movimientos se vieron influidos por el comportamiento de la inversión pública, variable que fue positiva en los años observados, con excepción de 1990, cuando disminuyó en un 10.4% en relación al año anterior. La inversión privada, por su parte, fue negativa durante los años observados, excluyendo 1987, cuando registró un aumento de 34.1%. De lo anterior puede inferirse que la inversión geográfica fue influida hacia el alza por el sector público, pero que, por el lado de la inversión privada, la política de promoción no fue exitosa. situación que se reflejó en el comportamiento, oscilante, carente de crecimiento sostenido.

La multiplicación de pequeños y medianos empresarios. En Guatemala no se cuenta con registros del número de las empresas pequeñas y medianas (PYMES) En un estudio elaborado por la Federación de Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME) (Chinchilla, 1996), se señala que el número de estas empresas se tuvo que estimar partiendo de diferentes estudios y diagnósticos, así como de datos del Instituto Nacional de Estadística. Partiendo de esto, tal como se hizo en el estudio mencionado (*Ibid*), se considera que la tendencia manifestada por las pequeñas y medianas empresas industriales (PYMEI) es representativa del sector de las PYMES. Los datos de las PYMEI que se encontraron, corresponden a 1987, 1988 y 1990, habiendo ascendido respectivamente a 1796, 1901 y 1979 pequeñas y medianas empresas industriales para cada año. De estas cifras, pueden observarse incrementos del 5.85% en 1988 y 10.19% en 1990, ambos respecto de 1987. Derivado de lo anterior, con las limitaciones de información y el supuesto señalados, puede afirmarse que la DCG sí logró propiciar el incremento del número de pequeños y medianos empresarios en Guatemala durante su periodo de gobierno.

Regionalización y especialización de la producción. Una de las características de la estructura productiva de Guatemala ha sido durante mucho tiempo su centralización en algunos departamentos. Dado que la centralización productiva puede tener sus causas en la concentración demográfica, en la estructura de comunicaciones, en la ubicación de las fuentes de materias primas e insumos, en incentivos fiscales y principalmente, en la eficiencia productiva que las empresas puedan tener en determinada región, el sector público puede influir en esta mediante la adopción de políticas tales como la conformación de zonas francas, el otorgamiento de otros incentivos fiscales, la construcción, instalación o prestación de infraestructura y servicios de apoyo a la producción y a la productividad, etc. Como se indicó antes, los democristianos señalaban las diferencias entre los mercados urbanos y los rurales, pues según ellos, los primeros concentraban el 70% del movimiento comercial nacional mientras que los segundos lo hacían en un 30%, dándose de esta manera una relación inversamente proporcional a la cantidad de población en cada una de estas dos áreas.

Como resultado de una adecuada política de descentralización y regionalización productiva podría esperarse una distribución geográfica equitativa del producto. Lamentablemente en Guatemala no se cuenta con estadísticas permanentes de la distribución geográfica del PIB, sin embargo, se identificó información correspondiente a los años comprendidos entre 1989 y 1992 en un documento elaborado por la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) y SEGEPLAN (GTZ-SEGEPLAN, 1996), de acuerdo a la cual, el departamento de Guatemala era el que generaba mayor cantidad del PIB, con porcentajes de 58.34% y de 59.95% para 1989 y 1990, respectivamente. En segundo lugar está Escuintla, con porcentajes, para los mismos años, de 10.90% y 12.21%, respectivamente. En tercer lugar, Izabal con 4.90% y 4.00%, respectivamente, seguido en cuarto puesto por Quetzaltenango con 4.03% y 4.06%, respectivamente. Lo anterior refleja un alto grado de concentración geográfica de la producción, con tendencia a acentuarse aún más en los dos departamentos ubicados en el primero y segundo lugar.

Siendo que, sólo se cuenta con información de los últimos dos años de gobierno democristiano; que durante esos dos años se observó un alto grado de concentración productiva con tendencia a aumentar; que durante los siguientes años de la serie encontrada, el porcentaje de generación de PIB correspondiente al departamento de Guatemala aumentó, pues para 1991 y 1992 registró porcentajes del 60.63% y 62.18% del total PIB (esto demuestra que la política de regionalización no tuvo efectos en el mediano plazo), puede concluirse que la DCG fracasó en su política de regionalización y descentralización de la producción.

En cuanto a la especialización de la producción, puede apreciarse en el cuadro de contribución de los departamentos al PIB, clasificada por sectores productivos, que durante el período comprendido entre los años 1989 y 1992 no hubo modificaciones sustantivas a la estructura de generación de valor en el territorio nacional.

En la rama de la agricultura, fue Escuintla, el que durante la serie observada generó mayor valor, con un promedio de 32.66% del total del PIB de ese sector para los cuatro años observados. En segundo lugar se encontró el departamento de Suchitepéquez, con un promedio de 9.89%, seguido por San Marcos en tercer lugar con un promedio de 7.67%. Siguen, en su orden, los departamentos de Izabal, Quetzaltenango, Santa Rosa y Retalhuleu, con cifras promedio de 7.65%, 6.48%, 6.16% y 6.05%, respectivamente. Los departamentos que no se menciona tuvieron porcentajes por debajo del 4%. Dada esta distribución, puede comentarse que puede considerarse a la actividad agrícola como la más descentralizada geográficamente, durante los años analizados, pues para este caso, la contribución del Departamento de Guatemala es relativamente baja en comparación con los otros sectores, ubicándose en un promedio para los cuatro años de

3.22% del total del PIB del sector. En general, durante esos años no se aprecian cambios importantes en la estructura de la agricultura del país.

En la actividad comercial, Guatemala es el departamento con mayor parte en la generación del producto, con un promedio para los cuatro años del 90.65%, seguido por Quetzaltenango con promedio de 2.14% y Escuintla con 1.87%.

En la rama industrial, nuevamente Guatemala es el mayor generador de producto, con un porcentaje promedio para los años de 1989 a 1992, del 82.42%. En segundo lugar se ubica Escuintla con 3.98% y en tercero Quetzaltenango con 3.57%.

En cuanto al transporte, el primer lugar es también ocupado por Guatemala, con un promedio para los años observados, de 79.62%, seguido en segundo lugar por Izabal con 9.25% y Escuintla con 6.25%.

En la rama servicios, Guatemala se ubica una vez más en primer lugar, con un promedio del 67.41% del producto total del sector. En segundo y tercer lugar se ubicaron, respectivamente, los departamentos de Escuintla con 3.51% y Quetzaltenango con 3.09%.

En el sector Otros se repite Guatemala en el primer lugar, con un promedio de 66.51%, le siguen Quetzaltenango y Escuintla con promedios de 4.29% y 3.96%, respectivamente.

Puede concluirse que, dado que no se observó cambios significativos en la estructura productiva del país en cuanto a su distribución geográfica, el gobierno democristiano tampoco alcanzó el propósito de especialización de la producción.

Cuadro 2

**GUATEMALA: PIB POR DEPARTAMENTOS Y REGIONES**  
(Cifras en millones de Q. de cada año)

| DEPARTAMENTO       | 1989      | %      | 1990      | %      | 1991      | %      | 1992      | %      | 1997       | %      |
|--------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|------------|--------|
| I. Metropolitana   |           |        |           |        |           |        |           |        |            |        |
| 1. Guatemala       | 13,818.00 | 58.34  | 20,571.86 | 59.95  | 28,677.72 | 60.83  | 33,548.73 | 62.18  | 51,058.47  | 47.33  |
| II. Norte          |           |        |           |        |           |        |           |        |            |        |
| 2. Alta Verapaz    | 742.36    | 3.13   | 955.03    | 2.78   | 1,336.57  | 2.83   | 1,096.02  | 2.03   | 4,821.94   | 4.47   |
| 3. Baja Verapaz    | 643.61    | 2.72   | 847.98    | 2.47   | 1,160.58  | 2.45   | 890.61    | 1.65   | 3,851.08   | 3.57   |
| III. Nor oriente   |           |        |           |        |           |        |           |        |            |        |
| 4. Izabal          | 98.75     | 0.42   | 107.05    | 0.31   | 175.98    | 0.37   | 205.42    | 0.38   | 970.86     | 0.90   |
| 5. Chiquimula      | 1,784.68  | 7.45   | 2,276.51  | 6.63   | 3,048.06  | 8.44   | 4,105.32  | 7.61   | 11,164.89  | 10.35  |
| 6. Zacapa          | 1,159.64  | 4.90   | 1,372.19  | 4.00   | 1,636.73  | 3.48   | 3,333.39  | 6.18   | 4,519.89   | 4.19   |
| 7. El Progreso     | 323.70    | 1.37   | 453.58    | 1.32   | 780.97    | 1.66   | 207.19    | 0.38   | 3,311.71   | 3.07   |
| 8. Jutiapa         | 201.89    | 0.85   | 248.81    | 0.73   | 481.55    | 1.02   | 315.00    | 0.58   | 1,995.66   | 1.85   |
| 9. Jalapa          | 79.47     | 0.34   | 201.93    | 0.59   | 148.81    | 0.31   | 249.75    | 0.46   | 1,337.63   | 1.24   |
| IV. Sur oriente    |           |        |           |        |           |        |           |        |            |        |
| 10. Santa Rosa     | 772.14    | 3.26   | 1,024.95  | 2.99   | 1,255.50  | 2.65   | 1,865.06  | 3.09   | 5,177.92   | 4.80   |
| V. Central         |           |        |           |        |           |        |           |        |            |        |
| 11. Chimaltenango  | 108.53    | 0.46   | 142.51    | 0.42   | 170.15    | 0.36   | 304.05    | 0.56   | 1,618.10   | 1.50   |
| 12. Sacatepéquez   | 49.29     | 0.21   | 71.38     | 0.21   | 77.41     | 0.16   | 101.62    | 0.19   | 1,218.97   | 1.13   |
| 13. Escuintla      | 614.33    | 2.59   | 811.06    | 2.36   | 1,007.94  | 2.13   | 1,280.38  | 2.34   | 2,340.85   | 2.17   |
| VI. Sur occidente  |           |        |           |        |           |        |           |        |            |        |
| 14. San Marcos     | 3,173.12  | 13.40  | 4,956.45  | 14.45  | 6,453.86  | 13.64  | 8,986.36  | 12.95  | 12,211.27  | 11.32  |
| 15. Quetzaltenango | 285.22    | 1.20   | 330.16    | 0.96   | 591.78    | 1.25   | 688.79    | 1.28   | 2,502.66   | 2.32   |
| 16. Totonicapán    | 307.15    | 1.30   | 436.51    | 1.27   | 745.87    | 1.58   | 973.81    | 1.81   | 3,225.41   | 2.99   |
| 17. Solalá         | 2,580.75  | 10.90  | 4,191.79  | 12.21  | 5,116.41  | 10.82  | 5,323.75  | 9.87   | 6,483.19   | 6.01   |
| 18. Retalhuleu     | 3,006.68  | 12.69  | 4,024.23  | 11.73  | 5,733.91  | 12.12  | 5,783.81  | 10.88  | 15,889.75  | 14.73  |
| 19. Suchitepéquez  | 686.59    | 2.90   | 883.23    | 2.57   | 1,066.72  | 2.26   | 1,162.81  | 2.19   | 3,074.39   | 2.85   |
| VII. Nor occidente |           |        |           |        |           |        |           |        |            |        |
| 20. Huehuetenango  | 955.04    | 4.03   | 1,393.24  | 4.06   | 1,689.74  | 3.57   | 1,655.80  | 3.07   | 4,509.11   | 4.18   |
| 21. Quiché         | 42.93     | 0.18   | 46.03     | 0.13   | 53.57     | 0.11   | 62.18     | 0.12   | 1,165.03   | 1.08   |
| VIII. Petén        |           |        |           |        |           |        |           |        |            |        |
| 22. Petén          | 66.20     | 0.36   | 101.50    | 0.30   | 163.38    | 0.39   | 201.55    | 0.37   | 1,251.33   | 1.16   |
|                    | 509.92    | 2.15   | 668.77    | 1.95   | 1,062.70  | 2.25   | 1,009.14  | 1.87   | 2,092.74   | 1.94   |
|                    | 726.01    | 3.07   | 931.46    | 2.71   | 1,675.83  | 3.54   | 1,652.12  | 3.06   | 3,797.14   | 3.52   |
|                    | 289.94    | 1.22   | 351.28    | 1.02   | 498.97    | 1.05   | 548.69    | 1.02   | 5,501.54   | 5.10   |
|                    | 203.07    | 0.86   | 248.87    | 0.73   | 335.46    | 0.71   | 318.59    | 0.59   | 2,664.47   | 2.47   |
|                    | 96.86     | 0.37   | 102.40    | 0.30   | 163.49    | 0.35   | 230.10    | 0.43   | 2,837.07   | 2.63   |
|                    | 117.71    | 0.50   | 154.62    | 0.45   | 237.75    | 0.63   | 236.23    | 0.44   | 2,049.59   | 1.90   |
|                    | 117.71    | 0.50   | 154.62    | 0.45   | 237.75    | 0.63   | 236.23    | 0.44   | 2,049.59   | 1.90   |
| TOTAL              | 23,684.63 | 100.00 | 34,316.92 | 100.00 | 47,302.32 | 100.00 | 53,949.02 | 100.00 | 107,873.37 | 100.00 |

Fuentes: SEGEPLAN-GTZ, 1996; y Cardona, 1999.

Desarrollo agrícola y agroindustrial. Como la DCG pretendía desarrollar los sectores agrícola y agroindustrial, se esperaría que como porcentaje de los sectores que componen el producto interno bruto, se diera una modificación en los correspondientes a la agricultura y la industria. Sin embargo, al comparar los datos del año 1985 con los de 1990, se aprecia que, la agricultura mantuvo constante su participación, en el 26%. Por su lado, la industria redujo su participación del 16% al 15% para los mismos años. Otros dos sectores que modificaron su comportamiento fueron el comercio, que pasó de un 25% al 24% y el transporte, almacenamiento y comunicaciones, que pasó del 7% al 8%. Las cifras anteriores revelan que la estructura productiva del país no sufrió modificaciones significativas durante el periodo de gobierno de la DCG, por lo que puede decirse que el objetivo de desarrollar el sector agrícola y el agroindustrial no se logró.

#### Sector Laboral

Reducción del desempleo equivalente al 24.5% para 1990. La variable desempleo equivalente se refiere a la cantidad de empleos que habría que crear para que aquellas personas que se desempeñan en el subempleo pasen a hacerlo como empleados plenos. El *Boletín de Estadísticas del Trabajo*, Empleo-desempleo de 1984, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) (1984) señala que el desempleo equivalente para ese año fue del 31.6% de la Población Económica Activa (PEA) (809,592 empleos) y en el documento *Medición, análisis y formulación de políticas del empleo y los ingresos en Guatemala* (MTPS, 1988) se indica que para 1987 el desempleo equivalente era del 30.5% de la PEA, lo que equivale a 860,600 puestos de trabajo.

En virtud de que no se cuenta con el dato para los demás años, se estimó el desempleo equivalente restando el desempleo total menos la desocupación abierta. Los porcentajes obtenidos son de 33.6% de la PEA para 1988, 29.2% para 1989 y 28% para 1990. En cifras absolutas, estos porcentajes equivalen a 860,600 puestos de trabajo para 1987, 787,550 para 1988, 704,450 para 1989 y 697,200 para 1990.

Adicionalmente, como indicadores para evaluar el desempeño de la política laboral de la DCG, se utilizan los de empleo, desocupación abierta y desempleo total.

Como puede apreciarse en el cuadro de evolución de indicadores, el empleo tendió al alza, durante el periodo comprendido entre 1985 y 1990, habiendo sido de 93.5% en 1985, 97.5% en 1986, 96.7% en 1987, 98.5% en 1988 y 94.7% en 1990 (no se obtuvo el dato de 1989).

Por su lado, la desocupación abierta, de la que se obtuvieron datos únicamente de los cuatro últimos años de gobierno, tendió a reducirse, pues en 1987 éste fue de 12.1%, en 1988 de 9.8%, en 1989 de 6.2% y en 1990 de 6.4%.

El desempleo total también tendió a la baja, pues en 1986 era del 44.3%, en 1987 de 43.8%, en 1988 de 43.2%, en 1989 de 35.4% y en 1990 de 34.7%

Con las cifras anteriores, puede afirmarse que, aunque no se alcanzó la meta de reducir el desempleo equivalente al 25% para 1990, la DCG fue exitosa en su política de promoción del empleo durante su gestión.

### Sector Monetario

Democratización del crédito. Con este propósito, la DCG pretendía hacer accesible el crédito a todos los sectores productivos. En el trabajo denominado *La banca estatal y la modernización financiera en la economía guatemalteca* (de León, 1995), en el que se analizó el comportamiento del sistema bancario guatemalteco durante el período 1982-1992, se señala que

«la banca estatal ha cumplido un papel de importancia en la economía nacional, dando créditos con características diferentes a los que concede la banca privada.....Tales diferencias básicas consisten en que la banca privada se especializó en conceder préstamos por montos mayores, a corto plazo, con garantía fiduciaria, destinados principalmente al financiamiento, en su orden, de la industria, el comercio, el consumo y la agricultura...Las diferencias entre los requisitos y condiciones para la concesión de préstamos en la banca privada y la estatal, evidencian que el acceso al crédito en la banca privada es mas restringido, así como la existencia de sectores económicos que carecen de tal acceso y que por su importancia para el crecimiento económico deben ser atendidos por la banca estatal...Tales diferencias consisten básicamente en que la banca privada concede en préstamo, un porcentaje menor sobre el valor de la garantía propuesta, exige tener constituido un depósito por un porcentaje del monto del préstamo solicitado y cobra mayores tasas de interés.» (de León, 1995:103-108)

Para establecer si la DCG democratizó el crédito durante su gestión se analizó el comportamiento de los préstamos otorgados durante el período 1986-1990.

En lo relacionado al destino de los fondos, según actividad económica, durante la serie analizada no hubo cambios significativos en la estructura distributiva de los mismos. Los rubros que manifestaron disminución fueron los de agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca; industria manufacturera, mientras tanto, los rubros de construcción, comercio y consumo presentan incrementos, aunque no significativos. Podría decirse que este comportamiento es reflejo de la producción en general, expresada en la integración del PIB por ramas productivas.

En cuanto a los plazos de los préstamos, se observa un importante cambio en la estructura de los mismos, pues al año 1985 un 94% era otorgado a corto plazo, un 4% a mediano plazo y un 2% a largo plazo. A finales de 1990 estos porcentajes cambiaron a 86%, 11% y 3%, respectivamente, es decir que aproximadamente un 5% de los préstamos otorgados pasaron a ser de corto a mediano plazo.

Otro aspecto de los préstamos otorgados, que se puede relacionar con la democratización del crédito es el referente al monto de los créditos. Para 1985 se observa que un 73% del total de créditos eran mayores de Q100,000.00 y un 9% se ubicaron entre los Q.50,000.01 y los Q100,000.00 (que sumados dan 82%), mientras que para 1990 se registraron porcentajes de 74% y 5.60%, respectivamente (haciendo ambos un total de 80.6%), es decir que hubo una reducción en los préstamos por montos de Q.50,000.01 a Q100,000.00, mientras que los rangos que van de Q.1,000.01 a Q.10,000.00 y de mas de Q.10,000.00 a Q.20,000.00, registraron incrementos, pasando de 4.7% a 8.7% y de 3.48% a 5.3%, respectivamente.

Tomando en cuenta los aspectos anteriores, puede decirse que durante la gestión de la DCG, los créditos otorgados por el sistema bancario tendieron a disminuir sus características de ser a corto plazo y por montos mayores, lo que de alguna manera puede interpretarse como un proceso de democratización del crédito, sin embargo, también se observa que este proceso no tuvo un efecto sobre la estructura productiva del país, puesto que la estructura de los créditos otorgados, según actividad económica, no sufrió mayores cambios.

Cuadro 3  
SISTEMA BANCARIO GUATEMALTECO  
PRÉSTAMOS Y DESCUENTOS CONCEDIDOS  
CLASIFICADOS POR DESTINO ECONÓMICO  
Cifras en Miles de Quetzales

| CONCEPTO                | 1985             | %          | 1986             | %          | 1987             | %          | 1988             | %          | 1989             | %          | 1990             | %          | TOTAL            | %          |
|-------------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| Agricultura             | 123,255          | 11.02      | 145,049          | 11.21      | 150,738          | 8.65       | 131,827          | 9.01       | 164,667          | 10.86      | 188,660          | 10.35      | 904,196          | 10.09      |
| Ganadería               | 36,530           | 3.27       | 29,034           | 2.24       | 44,873           | 2.57       | 37,052           | 2.53       | 44,055           | 2.90       | 39,375           | 2.16       | 230,919          | 2.58       |
| Silvic., caza y pesca   | 2,365            | 0.21       | 2,826            | 0.22       | 3,684            | 0.21       | 5,444            | 0.37       | 4,254            | 0.28       | 5,115            | 0.28       | 23,688           | 0.26       |
| Industria manufacturera | 390,851          | 34.93      | 394,081          | 30.45      | 573,526          | 32.89      | 490,248          | 33.51      | 428,265          | 28.24      | 483,145          | 26.50      | 2,760,116        | 30.81      |
| Construcción            | 58,666           | 5.24       | 77,030           | 5.95       | 107,771          | 6.18       | 125,819          | 8.60       | 149,109          | 9.83       | 128,613          | 7.05       | 647,008          | 7.22       |
| Comercio                | 283,257          | 25.32      | 403,467          | 31.18      | 470,875          | 27.01      | 378,816          | 25.89      | 397,681          | 26.22      | 502,503          | 27.56      | 2,436,599        | 27.19      |
| Otros                   | 223,888          | 20.01      | 242,626          | 18.75      | 392,143          | 22.49      | 293,798          | 20.08      | 326,756          | 21.67      | 476,080          | 26.11      | 1,957,291        | 21.85      |
| Consumo                 | 156,111          | 13.95      | 135,870          | 10.50      | 284,498          | 16.32      | 163,857          | 11.20      | 209,327          | 13.80      | 324,310          | 17.79      | 1,273,973        | 14.22      |
| <b>TOTAL</b>            | <b>1,118,812</b> | <b>100</b> | <b>1,294,113</b> | <b>100</b> | <b>1,743,610</b> | <b>100</b> | <b>1,463,004</b> | <b>100</b> | <b>1,516,787</b> | <b>100</b> | <b>1,823,491</b> | <b>100</b> | <b>8,959,817</b> | <b>100</b> |

Fuente: de León, 1995

Cuadro 4  
SISTEMA BANCARIO GUATEMALTECO  
PRÉSTAMOS Y DESCUENTOS CONCEDIDOS  
CLASIFICADOS SEGÚN PLAZO  
Cifras en Miles de Quetzales

| CONCEPTO            | 1985             | %          | 1986             | %          | 1987             | %          | 1988             | %          | 1989             | %          | 1990             | %          | TOTAL            | %          |
|---------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| Hasta un año        | 1,049,870        | 93.84      | 1,191,459        | 92.04      | 1,743,612        | 88.27      | 1,273,257        | 86.97      | 1,265,726        | 83.45      | 1,565,127        | 85.84      | 8,089,051        | 87.99      |
| Hasta cinco años    | 44,807           | 4.00       | 69,649           | 5.38       | 192,353          | 9.74       | 169,319          | 11.57      | 205,895          | 13.57      | 198,485          | 10.89      | 880,508          | 9.58       |
| A más de cinco años | 24,136           | 2.16       | 33,405           | 2.58       | 39,255           | 1.99       | 21,376           | 1.46       | 45,168           | 2.98       | 59,759           | 3.28       | 223,099          | 2.43       |
| <b>TOTAL</b>        | <b>1,118,813</b> | <b>100</b> | <b>1,294,513</b> | <b>100</b> | <b>1,975,220</b> | <b>100</b> | <b>1,463,952</b> | <b>100</b> | <b>1,516,789</b> | <b>100</b> | <b>1,823,371</b> | <b>100</b> | <b>9,192,658</b> | <b>100</b> |

ESTRATIFICACIÓN SEGÚN MONTO  
Cifras en Miles de Quetzales

| CONCEPTO                    | 1985             | %          | 1986             | %          | 1987             | %          | 1988             | %          | 1989             | %          | 1990             | %          | TOTAL            | %          |
|-----------------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| Hasta Q.1,000               | 15,540           | 1.39       | 34,671           | 2.67       | 24,409           | 1.40       | 19,381           | 1.09       | 12,247           | 0.81       | 5,852            | 0.32       | 112,099          | 1.21       |
| De Q. 1000.01 a Q.10,000    | 52,870           | 4.73       | 51,753           | 3.98       | 135,670          | 7.78       | 123,565          | 6.94       | 124,752          | 8.22       | 157,875          | 8.66       | 646,486          | 6.96       |
| De Q. 10,000.01 a Q.20,000  | 38,968           | 3.48       | 35,477           | 2.73       | 86,119           | 5.05       | 63,660           | 3.58       | 52,699           | 3.47       | 97,046           | 5.32       | 375,969          | 4.05       |
| De Q. 20,000.01 a Q.50,000  | 86,374           | 7.72       | 77,526           | 5.97       | 109,069          | 6.25       | 95,327           | 5.35       | 95,969           | 6.33       | 111,886          | 6.14       | 576,141          | 6.21       |
| De Q. 50,000.01 a Q.100,000 | 105,361          | 9.42       | 100,959          | 7.77       | 122,562          | 7.03       | 421,527          | 23.67      | 112,477          | 7.42       | 102,014          | 5.60       | 964,900          | 10.40      |
| De Q. 100,000.01 y más      | 819,702          | 73.27      | 998,573          | 76.87      | 1,263,895        | 72.48      | 1,057,134        | 59.37      | 1,118,665        | 73.75      | 1,348,522        | 73.96      | 6,606,491        | 71.17      |
| <b>TOTAL</b>                | <b>1,118,815</b> | <b>100</b> | <b>1,298,959</b> | <b>100</b> | <b>1,743,723</b> | <b>100</b> | <b>1,780,595</b> | <b>100</b> | <b>1,516,799</b> | <b>100</b> | <b>1,823,195</b> | <b>100</b> | <b>9,282,086</b> | <b>100</b> |

Fuente: de León, 1995

Descentralización del crédito. Una de las características de los préstamos otorgados por el sistema bancario guatemalteco es la alta concentración de la utilización de los fondos en el departamento de Guatemala. Durante la gestión de la DCG puede observarse que esta situación no cambió, pues los porcentajes para los préstamos destinados al departamento de Guatemala y aquellos destinados al resto de departamentos, fueron los mismos, tanto para 1985 como para 1990, ubicándose en ambos casos en 84% y 16%, respectivamente. En virtud de lo anterior se afirma que la DCG no logró descentralizar el crédito durante su gestión.

Cuadro 5  
PRÉSTAMOS Y DESCUENTOS CONCEDIDOS  
CLASIFICADOS SEGÚN DESTINO GEOGRÁFICO  
Cifras en Millones de Quetzales

| CONCEPTO                  | 1985            | %          | 1986            | %          | 1987            | %          | 1988            | %          | 1989            | %          | 1990            | %          | TOTAL           | %          |
|---------------------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
| Departamento de Guatemala | 943.03          | 84.29      | 1,106.66        | 85.51      | 1,466.91        | 84.12      | 1,216.21        | 83.13      | 1,208.57        | 79.68      | 1,523.13        | 83.53      | 7,464.51        | 83.31      |
| Resto del país            | 175.77          | 15.71      | 187.46          | 14.49      | 276.92          | 15.88      | 246.81          | 16.87      | 308.22          | 20.32      | 300.40          | 16.47      | 1,486.58        | 16.69      |
| <b>TOTAL</b>              | <b>1,118.80</b> | <b>100</b> | <b>1,294.12</b> | <b>100</b> | <b>1,743.82</b> | <b>100</b> | <b>1,463.02</b> | <b>100</b> | <b>1,516.79</b> | <b>100</b> | <b>1,823.53</b> | <b>100</b> | <b>8,960.09</b> | <b>100</b> |

Fuente: de León, 1995

Descentralización bancaria. En cuanto a la descentralización bancaria que promovería la DCG, se estableció que la evolución de la distribución geográfica de las sucursales y agencias de los bancos durante el periodo de 1986 a 1990, tendió a favorecer a la zona central del país (que incluye los departamentos de Guatemala, el Progreso, Sacatepéquez y Chimaltenango), que pasó de contar con 44% del total de agencias y sucursales del país, a finales de 1985, a tener un 47% a finales de 1990, mientras que las demás regiones registraron reducciones en sus porcentajes de participación en el total de agencias y sucursales, durante el mismo periodo. Lo anterior lleva a afirmar que la DCG no alcanzó el propósito de impulsar la descentralización bancaria.

Cuadro 6  
SISTEMA BANCARIO GUATEMALTECO  
DISTRIBUCIÓN DE AGENCIAS Y SUCURSALES, POR REGIONES  
Al 31 de diciembre de cada año

| ZONA         | 1985       | %          | 1986       | %          | 1987       | %          | 1988       | %          | 1989       | %          | 1990       | %          | TOTAL        | %          |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------------|
| CENTRAL      | 108        | 43.90      | 111        | 48.68      | 112        | 44.27      | 115        | 44.57      | 125        | 46.64      | 131        | 47.46      | 702          | 45.91      |
| SUR          | 27         | 10.98      | 26         | 11.40      | 27         | 10.67      | 27         | 10.47      | 27         | 10.07      | 27         | 9.78       | 161          | 10.53      |
| OCCIDENTAL   | 62         | 25.20      | 50         | 21.93      | 65         | 25.89      | 67         | 25.97      | 66         | 24.63      | 66         | 24.64      | 378          | 24.72      |
| NORTE        | 28         | 11.38      | 22         | 9.65       | 28         | 11.07      | 28         | 10.85      | 28         | 10.45      | 28         | 10.14      | 162          | 10.80      |
| ORIENTAL     | 21         | 8.54       | 19         | 8.33       | 21         | 8.30       | 21         | 8.14       | 22         | 8.21       | 22         | 7.97       | 126          | 8.24       |
| <b>TOTAL</b> | <b>246</b> | <b>100</b> | <b>228</b> | <b>100</b> | <b>253</b> | <b>100</b> | <b>258</b> | <b>100</b> | <b>266</b> | <b>100</b> | <b>276</b> | <b>100</b> | <b>1,629</b> | <b>100</b> |

Nota: la zona central comprende a los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango y el Progreso; la zona sur comprende Escuintla y Santa Rosa; la zona occidental incluye a Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos, Huehuetenango y El Quiché; la zona norte incluye a las Verapaces, el Petén e Izabal; y la zona oriental incluye a Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa.

Fuente: de León, 1995

Extensión y agilización de la oferta de crédito, inducidas por un incremento en la base monetaria. En efecto, la oferta de crédito aumentó durante el período observado. Esto se deduce de que la cantidad de quetzales otorgados en préstamo también aumentó, pasando de 1,119 millones de quetzales en 1985 a 1,823 millones de quetzales en 1990, es decir que esta variable tuvo un incremento de 704 millones de quetzales durante la serie observada. Igual comportamiento manifestó durante la serie la variable medios de pago. Estos se ubicaron entre 3,372 y 7,393 millones de quetzales para los mismos años, significando esto un incremento de 4,021 millones de quetzales. De esta diferencia entre los incrementos de ambas variables puede derivarse que, en efecto, la oferta de crédito aumentó, pero esto no tuvo su origen en el incremento de la base monetaria, pues los aumentos registrados por las dos variables fueron muy diferentes. Por otro lado, pueden mencionarse tres hechos que refuerzan el argumento de que el crecimiento de los créditos no tuvo su origen en el incremento de la base monetaria: que durante el período de gobierno de la DCG no se creó ninguna institución financiera de desarrollo que pudiera haber incrementado la oferta crediticia; los bancos no implantaron durante el período ninguna nueva modalidad de crédito que pudiera haber promovido la concesión de los mismos; y durante el período observado se autorizó la apertura de ocho bancos y dos financieras, cuyas operaciones habrán incidido de alguna manera en el incremento en los créditos otorgados. Puede pues, concluirse en este sentido, que la DCG no promovió el incremento en la oferta crediticia como efecto del aumento de la base monetaria

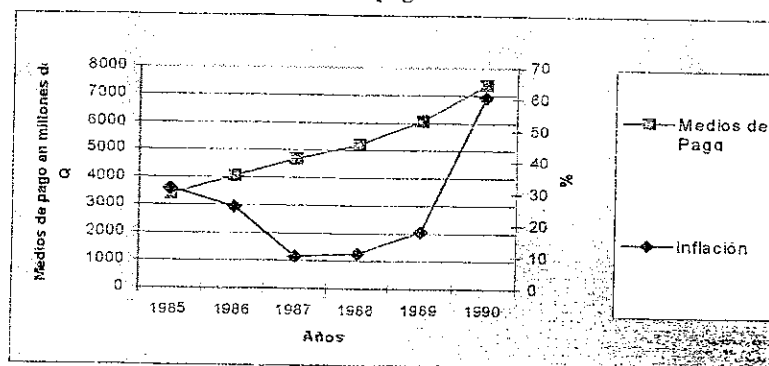
Mejorar el tipo de cambio. En cuanto a la política cambiaria y la defensa de la estabilidad del quetzal cabe hacer el comentario de que la DCG afrontó el período en que se inició una serie de cambios y transformaciones en el sistema económico nacional, producto de la aplicación de los programas de ajuste estructural impulsados por algunas instituciones financieras internacionales.

Contrario a mejorar, el tipo de cambio del quetzal por el dólar estadounidense empeoró durante el período observado. El porcentaje de depreciación sufrido por el quetzal durante el período comprendido entre 1990 y 1985 fue del 85%, habiendo pasado de un tipo de cambio de Q2.67 a Q4.95.

Inflación: controlar la oferta monetaria. El manejo de la inflación fue una de las principales dificultades en el área económica que afrontó la DCG. Hay que recordar que la DCG recibió la economía en una fase de importantes devaluaciones del quetzal y que para 1985 se había registrado una inflación del 31%. Durante los primeros tres años de gobierno, la DCG logró reducir la inflación, siendo esta de 26% en 1986, 10% en 1987 y 11% en 1988. Luego esta se disparó a partir de 1989, año en el que alcanzó 18% y 1990 cuando alcanzó la cifra récord de 61%.

En cuanto al control del aumento en los medios de pago, puede mencionarse que estos incrementaron en un 119% en el periodo comprendido entre 1985 y 1990. Los incrementos interanuales registrados para esta variable fueron de 20.16% para 1986, 25.27% para 1987, 11.11% en 1988, 17.07% en 1989 y 21.68% en 1990. En este sentido podría decirse entonces que, a pesar de que, en efecto, la masa monetaria aumentó durante el periodo observado, lo hizo en porcentajes que difirieron de las tasas de inflación registradas, lo cual pudo deberse a que esta última tuviera otras causas, tal como la monetización externa. Puede entonces afirmarse que la DCG no fue exitosa en su manejo de la oferta monetaria, pues los porcentajes anuales de aumento registrados manifestaron un comportamiento errático, manifestando valores altos durante algunos años y relativamente bajos con fuertes oscilaciones en los otros y no siendo inferior al 10% anual en ningún caso.

**GRÁFICA 3**  
**Medios de pago e inflación**



Fuente: BANGUAT, 1986-1991.

### Sector Fiscal

Reactivación económica por medio de la descentralización administrativa. Para establecer si efectivamente se promovió la reactivación económica por medio de la descentralización administrativa, en este trabajo se consideró que una manifestación de la intención de descentralización administrativa que tenga un gobierno es la distribución de la inversión pública en los diferentes departamentos del país. Para el caso de Guatemala, para poder reactivar la economía de aquellos departamentos con menor generación de riqueza y, con ello, reactivar la economía nacional, podría priorizarse el gasto e inversión públicos en esas regiones.

La variable observada fue la de los montos de inversión que tanto el gobierno central como los gobiernos locales realizaron en los diferentes departamentos de la república.

Para el caso de la DCG únicamente se cuenta con información de la inversión del gobierno central y el gobierno local, clasificada por departamentos y región, correspondiente a los años 1989 y 1990. Para ambos años se observa un alto grado de concentración de la misma en el departamento de Guatemala por sumas del 43.75% y el 56.90%, respectivamente. Para 1989, los departamentos en los que se invirtió más por parte del gobierno central y el local, después de Guatemala, fueron Petén, con 4.55%, Huehuetenango con un 4.44%, Quiché con 4.31% y Santa Rosa con 4.12%. En todos los demás departamentos se invirtieron sumas que representan menos del 4% del total. Para 1990, los departamentos más favorecidos después de Guatemala fueron Huehuetenango con un 4.17%, San Marcos con 2.93%, Petén con 2.69% y Sacatepéquez, que al igual que Quiché, tuvieron 2.49% del total de las inversiones gubernamentales.

Las cifras presentadas, reflejan que, al igual que la generación de PIB, hubo una concentración alta de la inversión pública en el departamento de Guatemala, encontrándose una considerable brecha entre éste y los demás departamentos del país. Lo anterior permite establecer que el objetivo de reactivar la economía nacional mediante la descentralización administrativa del sector público, que se impuso la DCG, no fue cumplido.

Política fiscal promotora de actividad estatal. Para establecer si la DCG logró el establecimiento de una política fiscal que promoviera la actividad pública, puede considerarse al gasto de gobierno, como porcentaje del producto interno bruto, como un indicador de la actividad de este sector. Según los datos observados, para 1985 el sector público participaba con un 6.54% del PIB, mientras que para 1990 lo hizo con un 7.01%, es decir, que desde el punto de vista de la integración del PIB, el sector público sí incrementó su actividad, pero en un monto no significativo.

Por otro lado, un buen indicador lo constituiría el comportamiento del presupuesto de gastos del Estado, que al relacionarlo con el PIB, da los valores siguientes: 9.56% para 1985, 10.76% para 1986, 11.82% para 1987, 12.58% para 1988, 13.22% para 1989 y 10.22% para 1990. Estos valores, son congruentes con el comportamiento de la carga tributaria, que de 1985 a 1990 registró los siguientes valores: 6.08%, 7.02%, 8.08%, 8.73%, 7.78% y 6.83%, respectivamente, es decir que si se compara el año inicial con el año final del gobierno de la DCG, se observa que la carga tributaria no aumentó ni un punto porcentual y más bien registró una disminución de 0.19%, pero si se hacen comparaciones entre los años observados, se puede establecer que aumentó en 1.71% de 1986 a 1988. Esto conduce a afirmar que efectivamente, la política fiscal y financiera aplicada durante esos años promovió el incremento de la actividad pública.

### Sector Externo

Sustitución de importaciones. En cuanto al sector externo, la DCG anunciaba mediante su plan, la adopción de una política de sustitución de importaciones. Esta política permitiría incrementar las exportaciones y mejorar el saldo de balanza comercial de Guatemala.

En efecto, las exportaciones nacionales incrementaron en un 54% durante el período comprendido entre 1985 y 1990, pero, al igual que éstas, las importaciones lo hicieron en un 42% durante el mismo período. Mientras tanto, el saldo de la balanza comercial presentó un comportamiento errático, dando como resultado, durante todo el período, una variación negativa del 9%. Los saldos de balanza comercial más desfavorables se registraron en los años 1987 y 1988, alcanzando cifras de -US\$460 y -US\$418 millones, respectivamente. Al observar el resultado de la balanza comercial como porcentaje del PIB durante los años de 1986 a 1990, se tienen cifras de -0.30%, -6.55%, -5.49, -5.33 y -3.90%, respectivamente, lo cual demuestra que la DCG no fue exitosa en su política de fomento exportaciones y sustitución de importaciones.

### II:II Sociales

#### Educación

Promover la educación para generar mayores niveles de bienestar económico de la población

Recursos destinados al Ministerio de Educación como porcentaje del PIB y del presupuesto general de egresos de la nación. El gasto en educación ha sido tradicionalmente uno de los más fuertes del Estado guatemalteco y que, durante la gestión de la DCG, vio incrementado su monto, pues en 1985 los porcentajes como proporción del PIB y del presupuesto del gobierno central fueron de 1.2% y 11.6%, respectivamente, mientras que, para los años comprendidos entre 1986 y 1990, estos porcentajes presentaron un comportamiento que se incrementó durante los años 1986 al 1988 (1.9%, 2.3% y 2.4% del PIB y 14.3%, 17.6% y 16.8% del presupuesto, respectivamente) y que se redujo durante 1989 y 1990 (2.3% y 1.7% del PIB y 15.9% y 14.5% del presupuesto, respectivamente). Es de hacer notar que ningún otro gobierno, desde esos años, ha dedicado porcentajes mayores de su presupuesto al Ministerio de Educación, a lo hecho por la DCG, lo cual es una muestra de que ese gobierno promovió una política de impulso a la educación de la población.

Porcentaje de alfabetización. Otra de las importantes variables relacionadas con la medición del éxito de un gobierno en el área educativa es el porcentaje de alfabetización alcanzado. Esta variable expresa una considerable mejoría en la condición educativa de la población guatemalteca, pues de un 51.9% de alfabetización adulta, registrada en el año base 1985, se pasó a un 55.1% en 1990. Lo anterior vuelve a indicar el esfuerzo hecho por el gobierno democristiano, dirigido a impulsar la educación de los guatemaltecos.

Cobertura de educación a nivel primario. Como puede apreciarse en el cuadro de alumnos inscritos en primaria y secundaria, el crecimiento de la cantidad de alumnos inscritos en primaria tuvo un crecimiento menor al registrado por el crecimiento de la población total del país, pues la primera se incrementó en 12.74% durante el período comprendido entre 1990 y 1985, mientras que la población creció en 15.86% durante el mismo período. Esto implicaría que el objetivo de ampliar la cobertura de educación primaria no se alcanzó.

Cuadro 7  
GUATEMALA: Alumnos inscritos en primaria y secundaria  
1985-1990

| AÑO                             | POBLACION<br>TOTAL | ALUMNOS<br>INSCRITOS EN<br>PRIMARIA | ALUMNOS<br>INSCRITOS EN<br>SECUNDARIA | PORCENTAJE<br>DE<br>COBERTURA<br>EN PRIMARIA | PORCENTAJE<br>DE<br>COBERTURA<br>EN<br>SECUNDARIA |
|---------------------------------|--------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|--|---|
| 1985                            | 7,738.0            | 1,016,474.0                         | 204,049.0                             | 13.14  | 2.64  |
| 1986                            | 8,195.0            | 1,040,781.0                         | 223,473.0                             | 12.70  | 2.73  |
| 1987                            | 8,434.0            | 1,097,851.0                         | 241,053.0                             | 13.02  | 2.86  |
| 1988                            | 8,681.0            | 1,149,134.0                         | 254,517**                             | 13.24  | 2.93  |
| 1989                            | 8,935.0            | 1,157,035.5*                        | 267,980**                             | 12.95  | 3.00  |
| 1990                            | 9,197              | 1,164,937.0                         | 281,443**                             | 12.67  | 3.06  |
| Tasa de crecimiento del período |                    |                                     |                                       |  |   |
|                                 | 15.86%             | 12.74%                              | 37.93%                                |  |   |

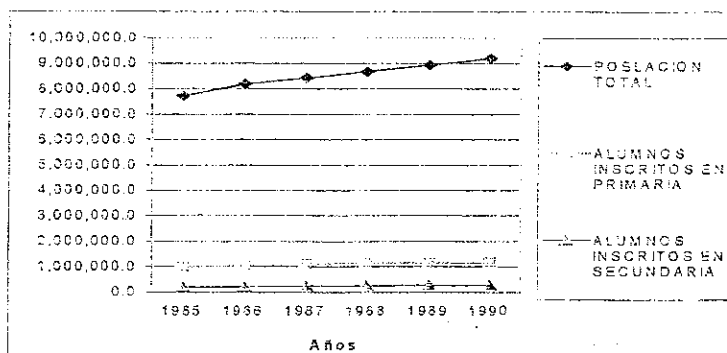
\* Estimación propia con base en los datos de los años anterior y posterior.

\*\* Estimación propia con base en los datos de 1987 y 1991.

Fuente: Cuadro 9

Cobertura de educación a nivel secundario. En relación a la cobertura a nivel de educación secundaria, según las cifras obtenidas y estimadas, sí se amplió al haber pasado de 2.64% del total de la población en 1985 a 3.06% en 1990. Sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro anterior, las proporciones de población con acceso a educación secundaria continuaban siendo muy bajas a pesar del incremento logrado.

GRÁFICA 4  
Alumnos inscritos



Fuente: Cuadro 9

### Salud

Fortalecimiento estatal de los programas de salud preventiva y curativa. Para establecer si la DCG efectivamente fortaleció los programas de salud, se puede observar el presupuesto destinado al área de salud, tanto como porcentaje del presupuesto de egresos del gobierno central, como del PIB. En este sentido, puede comentarse que, como porcentaje del PIB, el presupuesto para el Ministerio de Salud y Asistencia Social tuvo un incremento desde el primer año de gobierno de la DCG, pues del 0.7% registrado en 1985 pasó a 1.3% en 1986, 1.2% en 1987, 1.4% en 1988 y 1989 y luego bajó a 0.9% 1990.

Como proporción del presupuesto de gastos del gobierno central, puede observarse el mismo comportamiento, pues de 6.6% en el 85 se pasó a porcentajes de 9.9%, 8.9%, 10.3%, 9.4% y 8.1% de 1986 a 1990, respectivamente. En lo referente al área de salud y las proporciones de recursos destinados a la misma, puede afirmarse que la DCG fortaleció sus programas de salud, es decir que puede calificarse de cumplido con este componente de la política de salud integral.

Reducir las tasas de mortalidad y morbilidad. La tasa de mortalidad constituye un importante indicador del estado de bienestar y salud de la población. Esta mide el número de habitantes que mueren al año por cada mil. Sin embargo, para el presente trabajo no se contó con información correspondiente a los años de 1986 a 1989, por lo que, como un indicador alterno, se analiza la esperanza de vida, el cual, de acuerdo a la información disponible, fue de 62.1 años para 1986, 63 para 1987, 62.1 para 1988, y 63.4 para 1990. Dado que el mejoramiento de la esperanza de vida en Guatemala implica la reducción de la tasa de mortalidad, puede decirse que el gobierno democristiano sí cumplió el objetivo de reducir la tasa de mortalidad durante su gestión.

### III. Componentes

#### III.I Componentes económicos

##### Sector real, producción/inversión:

Expansión de las leyes de descentralización industrial y *drawback*. Incentivos fiscales a actividades agroindustriales descentralizadas y exportadoras. El 23 de mayo de 1989 fue emitido el Decreto 29-89: Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de Maquila, cuyo objetivo, según el texto de dicha ley, es

«promover, incentivar y desarrollar en el territorio aduanero nacional, la producción de mercancías con destino a países fuera del área centroamericana, así como regular el funcionamiento de la actividad exportadora o de maquila de las empresas dentro del marco de los Regímenes de Perfeccionamiento Activo o de Exportación de Componente Agregado Nacional Total (sic).» ( Nfile, 2001)

Esta ley vino a sustituir al decreto 21-84. También en 1989 se emitió la Ley nacional de zonas francas, que tiene por objeto

“incentivar y regular el establecimiento en el país de zonas francas, que promuevan el desarrollo nacional a través de las actividades que en ellas se realicen particularmente en acciones tendientes al fortalecimiento del comercio exterior, la generación de empleo y la transferencia tecnológica.” (Ibidem)

Con lo anterior se demuestra que el gobierno democristiano sí cumplió con el objetivo de ampliar las leyes de maquila y zonas francas. En cuanto al otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas agroindustriales, descentralizadas y exportadoras, puede comentarse que no hubo una ley o disposición específicamente para este sector, pero se sentaron las bases para que las mismas pudieran gozar de algunos incentivos bajo el amparo de las dos leyes que se ha mencionado antes.

Incentivos fiscales a empresas de servicios orientadas al apoyo de producción agrícola, agroindustrial y de artesanías. Durante el período de gobierno de la DCG no se introdujo ninguna ley que fomentara específicamente las actividades económicas mencionadas, por lo que este componente puede calificarse como no alcanzado.

##### Sector monetario

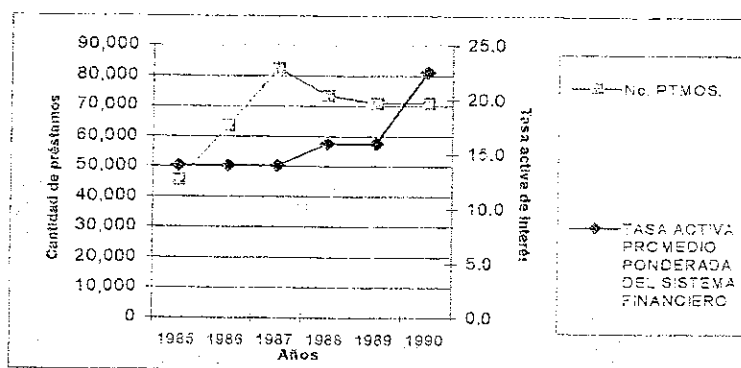
Tasa de interés: evaluar la tasa de interés para la promoción de la actividad económica crediticia y el ahorro. Durante el período de gobierno de la DCG, la tasa de interés que aplicaban las instituciones financieras del sector formal supervisado aún era fijada por la Junta Monetaria. En 1989 se iniciaron una serie de cambios orientados a la

liberalización del sistema financiero. Durante el periodo observado, la tasa activa promedio ponderada de interés aplicada por las instituciones financieras tuvo muy pocas variaciones, habiéndose mantenido en un nivel de 14% desde 1985 hasta 1987, pasando a 16% en 1988 y 1989 (año este último en el que, a pesar de haberse liberado, se mantuvo invariable gracias a un acuerdo tácito entre los banqueros nacionales) y a 22.6% en 1990.

Por otro lado, al observar el comportamiento de la actividad crediticia, vista desde el lado de la cantidad de préstamos otorgados, se aprecia que la misma tuvo un incremento considerable, pues de 45,512 créditos que se otorgaron en 1985 se pasó a 70,941 en 1990, es decir que la cantidad de créditos que se otorgaron aumentó en un 56% en cinco años, lo que equivale a decir que el comportamiento de la demanda de crédito con relación a la tasa de interés fue alta e inversamente elástico, pues, en lugar de manifestar una relación inversa, el crédito aumentó a medida que también aumentaba la tasa de interés. Derivado de esto, pareciera, más bien, que el comportamiento del manejo de la tasa de interés por parte de la DCG obedeció a presiones inflacionarias y no a la intención de promover la inversión y el ahorro.

Basado en lo anterior, puede afirmarse entonces, que la DCG no tuvo mucha flexibilidad en el manejo de la tasa de interés, lo cual se debió en parte a las rigideces que en ese entonces tenía el sistema financiero. Esto, aunado al manejo de la tasa de interés como respuesta a las alzas en el tipo de cambio y en la tasa de inflación, incidió para que ésta no fuera la principal promotora de la inversión y el ahorro nacionales, lo que a su vez indica que la DCG no fue exitosa en su política de manejo de esta variable en el sentido expresado en el plan de gobierno.

**GRÁFICA 5**  
Tasa de interés y cantidad de préstamos  
otorgados por el sistema bancario



Fuente: cuadro 9: y de León, 1995

Control de la emisión monetaria. Como se indica en el plan, el control de la emisión monetaria tendría el propósito de asegurar la correspondencia entre el comportamiento

de los medios de pago y el crecimiento del sector real de la economía, es decir, lograr una relación directa entre las corrientes real y nominal de la economía. Debe aclararse que la creación de liquidez no depende exclusivamente de la emisión monetaria que realice el banco central, sino también del resto del sistema financiero, aunque, en última instancia, el banco central puede influir sobre ella mediante los mecanismos e instrumentos de política monetaria a su alcance.

Durante la serie histórica comprendida entre 1986 y 1990, el comportamiento de los medios de pago fue creciente, mostrando porcentajes anuales de crecimiento de 22%, 43%, 11%, 17% y 22%, respectivamente. Es decir que los medios de pago mostraron un comportamiento errático y lejano de estar controlado.

En cuanto a la emisión monetaria neta por parte del BANGUAT, ésta manifestó un comportamiento también errático y creciente. Los montos que registró esta variable, durante los mismos años, fueron: Q148.44 millones, Q156.03 millones, Q132.66 millones, Q323.72 millones y Q820.43 millones, respectivamente.

Al comparar las tasas de crecimiento de los medios de pago, con las tasas de crecimiento del PIB, puede observarse que no existe relación directa entre ambas variables, lo cual conduce a afirmar que la DCG no tuvo éxito en su política de controlar la emisión monetaria para que este tuviera correspondencia con el crecimiento del PIB.

Política cambiaria: crear un régimen de estabilidad cambiaria y asignar eficientemente, por medio de éste, las divisas. Como parte del programa de reordenamiento económico y social de corto plazo, impulsado por el gobierno democristiano, en junio de 1986 se promovió la reorganización de los mercados cambiarios, con lo cual, según el BANGUAT (1987) se atenuaron los desequilibrios que se tenían en el sector cambiario, se brindó certeza a los agentes económicos y estimuló un mayor ingreso de divisas.

El 6 de junio de 1986 se emitió la Ley transitoria del régimen cambiario, que establecía tres mercados en donde se podía adquirir divisas: el oficial, el regulado y el bancario. El primero era exclusivamente para la atención de la deuda externa, el segundo era para adquirir divisas para efectuar importaciones consideradas como básicas o importantes para la actividad económica y el tercero para otros destinos. Como resultado de esta política, a finales de 1986 el mercado cambiario total había generado un superávit de US\$21.8 millones. En 1987 se concluyó con el traslado de partidas arancelarias, iniciado en 1986, del mercado regulado al bancario, de tal manera que el mercado bancario se quedó atendiendo únicamente las operaciones denominadas invisibles, y el mercado regulado, todas las operaciones relacionadas con transacciones comerciales.

De estos mercados, los únicos que funcionaron en equilibrio durante los años 86 y 87 fueron el bancario y el extrabancario. A finales de 1987 se obtuvo un déficit en balanza cambiaria de US\$82.4 millones, sin embargo, el BANGUAT (1988) señala que el tipo de cambio bancario mantuvo cierta estabilidad desde 1986, con tendencia a la apreciación del quetzal de Q2.89 a Q2.72 por US\$1.00.

En 1988 se unificaron los mercados regulado y bancario, habiéndose trasladado todas las partidas del segundo al primero. El mercado oficial se destinó únicamente a la atención de la deuda del BANGUAT desembolsada antes del 6 de junio de 1986. Según el BANGUAT (1989), el tipo de cambio se siguió recuperando en 1988, habiéndose ubicado durante este año en un promedio de Q2.58 por US\$1.00.

Durante 1989 se observó un inusual aumento de la demanda de divisas para importaciones, lo cual empujó a la Junta Monetaria a unificar totalmente las operaciones cambiarias en el mercado cambiario (con excepción de las destinadas al pago de la deuda del BANGUAT contraída antes del 6 de junio de 1986), con lo cual se estaba liberalizando el tipo de cambio. Esta situación se reflejó en el incremento del tipo de cambio, que al final del año cerró en Q3.42 por US\$1.00.

Derivado de la liberalización del tipo de cambio que se dio en 1989, en 1990 se siguió registrando un desequilibrio entre las divisas demandadas y las ofrecidas, ante lo cual la autoridad monetaria fijó un sistema de bandas de fluctuación, mediante el cual se establecían alzas o bajas semanales en el tipo de cambio en porcentajes no mayores del 2%. Además, para la adjudicación de las divisas se implantó el sistema de subasta holandesa, que consistía en la asignación de las mismas al mejor postor. Durante este año se registró una fuerte devaluación del quetzal, habiendo llegado el tipo de cambio a Q6.16 en septiembre. En septiembre se intervino el mercado y el tipo de cambio cerró el año en Q5.15 por US\$1.00.

Como conclusión, puede decirse que durante el gobierno de la DCG se sufrió mucha inestabilidad en el mercado cambiario, lo cual se manejó en una fase inicial mediante la imposición de controles a las importaciones y posteriormente se pasó en forma gradual a un mecanismo mediante el cual fuera el mercado el que asignara las divisas, sin embargo, la estabilidad cambiaria no se alcanzó durante este período, pues, tal como el mismo BANGUAT afirma, «el equilibrio en el sector externo no se logró, porque se trató de estabilizar el tipo de cambio por medio de la corrección de los efectos y no de las causas de los desequilibrios macroeconómicos» (BANGUAT, 1991), con lo cual, tomando en cuenta el esfuerzo realizado se daría como logrado parcialmente este objetivo.

Centralizar el flujo de divisas a través de la banca central. La Ley Monetaria vigente en los años ochenta, emitida en 1945, establecía que solo el BANGUAT podía negociar divisas en el país con cualquier persona o entidad. Tal negociación se podía hacer mediante los bancos del sistema. Esta ley obligaba al BANGUAT a atender, ya sea directamente o por medio de los bancos, toda la demanda u oferta de divisas que se le presentara. En cuanto a la tenencia de las divisas, la ley monetaria establecía que la Junta Monetaria podía autorizar a los bancos para retener las divisas compradas, ya fuera total o parcialmente, siempre que el total no excediera el promedio de ventas durante los últimos doce meses y del 25% del capital pagado y las reservas del banco.

No obstante la disposición legal mencionada, a partir de los años ochenta surgió el mercado negro de divisas, lo cual se pretendía precisamente combatir por medio de la creación de los tres mercados de divisas que se mencionó en el apartado anterior, mercados mediante los que se pretendió encontrar un mecanismo eficiente para la asignación de las divisas.

A pesar del esfuerzo que representó la implantación de un sistema de asignación de las divisas, el mercado negro siguió operando hasta 1993, año en el que, mediante la resolución JM-106-93, se permitió en Guatemala el funcionamiento de las casas de cambio («Dólar circula fuera de corrillos del BANGUAT». *La Hora, suplemento económico*, 15 al 21 de marzo de 2001), razón por la que, el objetivo de centralizar la corriente de divisas en el BANGUAT se califica como logrado parcialmente por parte de la DCG.

Establecer y velar por el cumplimiento de la ley en el delito cambiario. El artículo 21 de la Ley Monetaria vigente en los años ochenta, emitida en 1945, establecía que únicamente el BANGUAT podía negociar divisas, ya fuera directamente o por medio de los bancos que contratara para el efecto. Esa ley imponía sanciones para quienes violaran esa disposición, que serían aplicadas por el Ministerio de Economía, a requerimiento o con audiencia del BANGUAT, con multas hasta por una cantidad equivalente a tres veces el monto de lo negociado ilegalmente, y, según la gravedad de la infracción, con la suspensión o cancelación de la patente de comercio.

Adicionalmente, el delito cambiario fue incluido en el Código Penal guatemalteco mediante el decreto ley 94-85, de fecha 4 de septiembre de 1985, emitido por el Jefe de Estado de ese entonces, general Oscar Humberto Mejía Víctores. Es decir, que esta figura delictiva nació poco tiempo antes de que la DCG asumiera el gobierno.

Según el Código Penal, el delito cambiario se define como:

«ARTICULO 342-A. (DELITO CAMBIARIO). Comete delito cambiario:

- 1) Quien no venda al BANGUAT o a los Bancos del sistema habilitados para operar en cambios, las divisas que estuviere obligado a negociar, dentro del tiempo legal establecido;
- 2) Quien sin estar legalmente autorizado, se dedique habitualmente y con fines de lucro, a comprar y vender divisas;
- 3) Quien para efectuar importaciones o exportaciones, hiciera o usare factura u otro documento falso o que contenga datos falsos o inexactos acerca del valor, cantidad, calidad u otras características de aquellas operaciones;
- 4) Quien efectúe exportaciones sin haber obtenido previamente la licencia cambiaria de exportación u otra autorización legalmente necesaria; y
- 5) Quien mediante fraude o engaño, obtenga licencia para adquirir divisas del mercado destinado a pagos esenciales o del mercado de licitaciones o quien utilice dichas divisas para destino diferente del autorizado.

Los responsables del delito cambiario serán sancionados con prisión de dos a cinco años. Además se les impondrá multa equivalente al monto del acto ilícito, cuando la cuantía del mismo pueda determinarse, o de quinientos a cinco mil quetzales, en caso contrario. » (Nfile, 2001)

Sin embargo, tal como se indica en los dos apartados anteriores, a pesar de que el gobierno democristiano hizo esfuerzos para implantar un sistema cambiario que permitiera eliminar tanto los desequilibrios en ese mercado como el mercado negro, no consiguió evitar que la actividad cambiaria se desarrollara fuera del marco legal, lo cual obligó al gobierno a permitir el funcionamiento de las casas de cambio en 1993, mediante la resolución JM-106-93.

#### Política crediticia:

Consolidación las instituciones financieras de fomento. Entendiendo por instituciones financieras de fomento a aquellas que desarrollan las actividades de intermediación financiera, movilización de fondos, transformación de plazos y transferencia de riesgos con el propósito de promover alguna o algunas actividades económicas en particular en determinados sectores poblacionales o geográficos de un país. Para ello, estas entidades aplican criterios diferentes a los de las instituciones financieras tradicionales, es decir, que llevan a cabo sus actividades sin fines de lucro, otorgando créditos garantizados no convencionalmente y bajo condiciones blandas en plazo y tasas de interés. Dentro de estas instituciones puede incluirse a los bancos y financieras estatales, organismos financieros internacionales, agencias del Estado, fondos públicos y privados de inversión y otras.

En lo que respecta a la banca estatal guatemalteca existente durante el período observado, destacaban el Crédito Hipotecario Nacional (CHN), creado en 1929 con el propósito inicial de asistir crediticiamente la actividad agrícola del país y posteriormente (en 1979) para incrementar y diversificar la producción del país; el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), creado en 1970 para promover y

administrar la asistencia crediticia del Estado a la actividad agrícola de los pequeños y medianos agricultores; y el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), creado en 1973 para promover y desarrollar programas de desarrollo urbano y de construcción de vivienda que satisficieran esta necesidad en los sectores de menores ingresos de la población (de León, 1995).

Adicionalmente, en 1965 se creó el Banco de los Trabajadores, como una entidad de capital mixto cuyo propósito principal era fomentar el ahorro entre los trabajadores, posibilitar a éstos el acceso al crédito y promover la creación de cooperativas de trabajadores; en 1971 se creó el Banco del Ejército, como entidad mixta, que además de la promoción del ahorro entre los miembros del Ejército de Guatemala y ofrecer asistencia financiera a éstos, tenía el propósito de proporcionar, asistencia técnica y financiera a la pequeña y mediana empresa, cuya actividad tendiera a satisfacer las necesidades del mercado interno, a sustituir importaciones o a producir artículos exportables; especialmente aquellas que contribuyan al mayor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del país, y promover y participar en la ampliación o en la creación de empresas productivas que utilizaran sistemas eficientes en su administración y técnicas de producción; y en 1972 se creó la Corporación Financiera Nacional (CORFINA) como una entidad autónoma y descentralizada que mediante su actividad crediticia promoviera las actividades industrial, minera y turística del país que por diversas razones no fueran atendidas por el sistema bancario nacional.

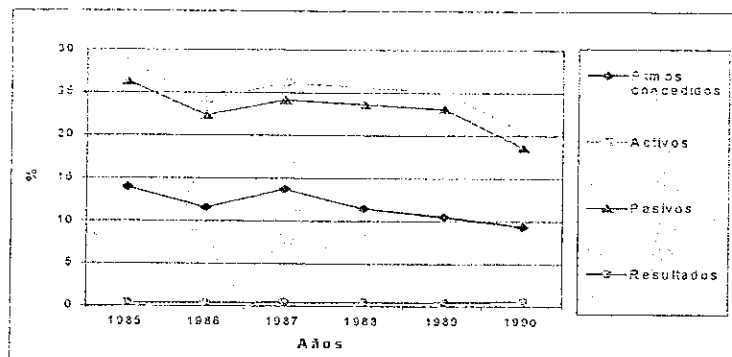
De los datos anteriores se desprende que las entidades financieras públicas y mixtas existentes en Guatemala durante el gobierno de la DC, eran ya entidades con al menos trece años de vida, que por lo mismo ya estaban debidamente acreditadas y consolidadas en el mercado financiero nacional.

Cabe adicionalmente mencionar que no se encontró evidencia de ningún programa impulsado por la DCG para la promoción y consolidación de las entidades financieras de fomento en Guatemala, por lo que este objetivo se declara como no alcanzado.

Fortalecimiento y expansión de intermediarios financieros privados. Para el análisis de este aspecto se consideró conveniente establecer el comportamiento de algunas variables de las principales entidades privadas del sector financiero guatemalteco, como son los bancos, las financieras y las almacenadoras, como porcentajes del Producto Interno Bruto. En este sentido, como se aprecia en la gráfica, la participación de estas entidades se redujo durante el período observado, lo cual se reflejó en los créditos otorgados, que de un 13.94% en 1985 pasaron a un 9.34% en 1990; los activos pasaron de un 28.5% en 1985 a 20.46% en 1990; los pasivos sufrieron también en términos relativos una disminución, habiendo pasado del 26.3% en 1985 al 18.59% en 1990. El

único rubro que reflejó un aumento en cifras relativas fue el de resultados, que de un 0.31% del PIB en 1985 pasó a un 0.55% en 1990, lo cual probablemente se debió a la deregulación en el sistema financiero que se inició con el programa de liberalización financiera a partir de 1989.

GRÁFICA 6  
Variables del sistema financiero guatemalteco  
como porcentajes del PIB



Fuente: de León, 1995

En cuanto a la expansión en la cantidad de entidades financieras privadas, durante el gobierno democristiano, cabe mencionar que no fue muy abundante, pues en todo el período, únicamente se autorizaron operaciones a tres bancos: Promotor, S.A., en 1986 y Continental, S.A. y Reformador, S.A., ambos en 1990.

Las cifras y datos anteriores conducen a considerar como no logrado este objetivo.

Creación de la bolsa de valores. La operación de la bolsa de valores en Guatemala data de 1987, cuando se autorizó a la Bolsa de Valores Nacional, S.A. dando así origen al mercado de valores. Posteriormente surgieron otras instituciones como la Bolsa de Valores Global y la Bolsa Agrícola Nacional, que fue fundada en 1992. En este sentido, la DCG cumplió con el objetivo de creación de esta institución con el propósito de promover los mercados bursátiles y de mercancías bajo formas novedosas para la época.

Banca de desarrollo. Durante el gobierno de la DCG no se creó ninguna entidad financiera de desarrollo. Únicamente se autorizó el funcionamiento de bancos y financieras privadas como el Promotor en 1986, Multibanco, Innovador y Financiera del País, en 1988, Empresarial, Reformador, Citibank N.A. y Financiera de Occidente en 1989 y Corporativo y Uno en 1990. En virtud de esto, debe anotarse que la DCG tampoco cumplió el objetivo de promoción de la banca de desarrollo, plasmado en su plan de gobierno.

## Sector Fiscal

Descentralización fiscal: La descentralización fiscal puede entenderse como la delegación de poderes para establecer, recaudar, manejar y administrar recursos provenientes de impuestos y de otras fuentes, a ámbitos subnacionales, en el caso guatemalteco, municipal. Desde esta óptica, puede hacerse un análisis del grado de descentralización fiscal en el país durante el gobierno democristiano desde dos puntos de vista: de la legislación tributaria vigente en Guatemala durante el período 1985-1990 y desde el punto de vista del nivel de participación de los gobiernos locales en la captación de fondos públicos.

Los principales ingresos de las municipalidades guatemaltecas están constituidos por impuestos, arbitrios, tasas y transferencias.

De los impuestos, el que de alguna manera se ha descentralizado en Guatemala es el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), sin embargo, su creación es reciente, pues data de noviembre de 1997 con vigencia a partir de 1998 y su uso está restringido a 70% para gastos de inversión y 30% para funcionamiento. (Gómez, Ricardo, et. al., 2001)

El segundo ingreso importante para las municipalidades guatemaltecas es el boleto de omato, cuya recaudación, hasta la fecha, es poco significativa. La creación de este impuesto data de 1924, mucho antes de que iniciara el gobierno democristiano [Centro Nacional de Leyes del Organismo Judicial (CENALOJ), 2003].

Con relación a los arbitrios sobre actividades económicas, tienen aproximadamente 15 o 20 años de creación y los montos de ingresos que reportan son escasos (Gómez, 2001:60).

En cuanto a los ingresos no tributarios, se refieren a las tarifas por servicios, las cuales usualmente son subsidiadas por los gobiernos municipales (con excepción de la de alumbrado público); y los ingresos por contribución por mejoras, que están reportando ingresos a las municipalidades muy recientemente. (*Ibid*:65)

En Guatemala funciona un sistema de transferencias mediante el cual se traslada a las municipalidades el 10% de los ingresos ordinarios del gobierno central. Esta disposición fue inicialmente contemplada en la constitución de 1985, en su artículo 257, en la que se establecía que dicho aporte era del 8%. Desde la vigencia de esa Constitución a la actualidad, la tendencia del aporte constitucional ha sido creciente, pasando del 0.17% del PIB en 1985 al 1.2% en 1998. (*Ibid* :67)

Otra transferencia que perciben las municipalidades es del denominado IVA Paz, 1.5% del monto recaudado por concepto de este impuesto, es decir que el IVA opera como un impuesto compartido, que junto con el aporte constitucional, constituyen actualmente los mayores ingresos de los gobiernos municipales guatemaltecos. La disposición de este aporte está contenida en el Decreto 32-2001 del Congreso de la República. (*Ibid.*:68).

Además del IVA Paz, los impuestos compartidos y las respectivas leyes que los originaron son: «IVA, Dto. 27-92 con sus modificaciones, Circulación de Vehículos Dto. 70-84, Petróleo y Derivados, Dto. 38-92, Impuesto Único sobre Inmuebles, Dtos. 69-87 y 57-97; Impuesto sobre Bebidas, Dto. 74-83.» (*Ibid.*, 2001:67)

Con los datos presentados, puede concluirse que, a pesar de que la Constitución Política de 1985 incluía mecanismos para la descentralización política, administrativa, fiscal y económica, las leyes emitidas, relacionadas con las transferencias de recursos hacia las municipalidades datan de antes o después del gobierno democristiano y no se encontró evidencia de que durante ese período gubernamental se emitiera disposición alguna con la intención de promover la descentralización fiscal. Adicionalmente, cabe hacer el comentario de que se trató de obtener información relacionada con la distribución geográfica de la recaudación tributaria del periodo de análisis, encontrando el autor que en ninguna de las instituciones relacionadas llevaban este tipo de control, lo cual es una evidencia más de que los ingresos tributarios estaban concentrados durante esa época, por lo que este objetivo se tiene como no cumplido.

**Descentralización administrativa:** En cuanto a la descentralización administrativa, ésta se refiere al proceso de delegación de funciones, toma de decisiones, autoridad y competencias en general, relacionadas prestación de bienes y servicios públicos, de un nivel de la Administración Central del Estado a niveles subnacionales (municipales). La descentralización administrativa implica cierto grado de descentralización financiera, que le permita al gobierno subnacional captar u obtener los recursos necesarios para la prestación de servicios y generación de bienes.

Las funciones del gobierno municipal están descritas, desde 1985, en el artículo 253 de la Constitución Política, en donde establece que al municipio le compete: elegir a su gobierno y otras autoridades; obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Además, el artículo 257 de la Carta Magna se establece que el Estado, a través del Ejecutivo tiene la obligación de proveer a los municipios recursos económicos a utilizarse en un 90% a programas y proyectos de educación, salud

preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

Con la apertura democrática, se reafirmó la importancia de la autonomía municipal y se dio impulso a las iniciativas de regionalización del país y la instauración del Sistema de Consejos de Desarrollo.

El Sistema de Consejos tiene su fundamento legal en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Capítulo II, régimen Administrativo, artículos 224 al 231. Estas disposiciones fueron cumplidas con los Decretos 70-86, Ley Preliminar de Regionalización; y 52-87, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, emitido por el Acuerdo Gubernativo 1041-87.

Con el Decreto 52-87, el entonces Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural elaboró un complejo sistema de consejos de desarrollo que contemplaba los siguientes ámbitos:

- Consejo nacional
- Consejos regionales
- Consejos departamentales
- Consejos municipales
- Consejos locales

Adicionalmente, en 1988 se aprobó y puso en vigencia un Código Municipal, en el que se establecía, como fines del municipio, los siguientes:

- «a. Cumplir y velar, porque se cumplan los fines y deberes del Estado.
- b. Ejercer y defender la autonomía municipal conforme la Constitución Política de la República y el presente Código.
- c. Impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio.
- d. Velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural.
- e. Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en la resolución de los problemas locales.» (Nfile, 2001).

Además, establecía el mismo código que el gobierno municipal debía organizar comisiones de finanzas; salud pública y asistencia social; educación, cultura, turismo y deportes; agricultura, ganadería y alimentación; protección al medio ambiente y patrimonio cultural; urbanismo y desarrollo urbano y rural; y, probidad.

Según explica Juan Francisco Pinto, el hecho de que se establezcan todas estas funciones no implica que pretenda hacer de las municipalidades una réplica del Estado, sino que el objetivo es contar con «mecanismos de interlocución» (Pinto, 2001:91)

para cuando se necesita la participación, sin embargo, como señala el mismo autor refiriéndose a una encuesta hecha entre alcaldes, tesoreros y secretarios municipales, las comisiones son nombradas pero nunca funcionan por falta de capacidad para ello, lo cual deriva en que, si en los municipios no se cumple a cabalidad con las funciones que se tienen asignadas, no es por falta de recursos financieros sino debido a la «inoperancia de la mayoría de los gobiernos municipales para actuar legal, técnica y financieramente» (Pinto, 2001:92).

Con la información anterior, puede concluirse que durante el gobierno democristiano, si bien es cierto, se sentaron las bases para el proceso de descentralización, sin embargo, éste es un proceso lento a ejecutarse en el largo plazo, por lo que este objetivo se tiene como cumplido parcialmente.

Promover la actividad estatal: En este sentido, considerando que la dinámica de la participación del sector público puede observarse desde el lado del comportamiento del PIB según su origen por rama de actividad y el comportamiento que dentro de su integración ha tenido el rubro de administración pública y defensa, puede comentarse que, en efecto, durante el periodo de gobierno de la DCG se incrementó la participación relativa del sector público en la conformación del PIB, habiendo registrado porcentajes de 6.54% en 1985, 6.78% en 1986, 6.90% en 1987, 6.91% en 1988 y 6.95% en 1989, 7.01% en 1990. Es decir, que desde el primer año de gobierno democristiano se observó un incremento sostenido en la importancia relativa del gasto público en la conformación del PIB. Sin embargo, este aumento no fue tan significativo, pues entre 1985 y 1990 fue de 0.47 puntos porcentuales. Tomando en consideración que el aumento de la participación del sector público en la conformación del PIB fue baja durante el gobierno democristiano puede concluirse que el objetivo de promover la actividad estatal se alcanzó parcialmente.

Modificar el gasto público. En el cuadro del gasto público del gobierno central clasificado por sectores, correspondiente a los años 1985 a 1990, al clasificar los gastos en aquellos que se destinaron a la atención de lo social y los que se destinaron para la atención de otros sectores, como porcentaje del presupuesto total, puede apreciarse que entre lo registrado en 1985 y lo registrado 1990, los primeros sufrieron una reducción de aproximadamente 8%, ya que en el primero de los años mencionados estos correspondieron al 41.7%, mientras que en 1990 estos representaron el 33.8%. Esta baja se debe a una reducción del porcentaje de gastos dedicados al rubro de trabajo y previsión social, que en 1985 fue del 23% y en 1990 fue de 6.6%. Los rubros de salud y asistencia social; educación, ciencia y cultura; y vivienda y desarrollo urbano, presentaron aumentos poco significativos durante el gobierno democristiano. El rubro más importante dentro de estos fue el de educación, ciencia y cultura, que, en promedio

de los cinco años, absorbió 14.82% del presupuesto de gastos. Por el lado de los otros sectores, a nivel general se observa un ligero incremento ocasionado por aumentos en los gastos destinados a diversos sectores, exceptuando el de defensa y seguridad, el cual sufrió una reducción gradual de aproximadamente 4%. Dentro de estos, fue el rubro de defensa nacional y seguridad interna el que más recursos absorbió, siendo del 13.6% del presupuesto de gastos. El rubro que aumentó considerablemente fue el de atención a la deuda pública, que en 1985 fue de 16.44%, en 1986 de 28.69% y en 1990 de 21.15%.

En cuanto a la integración de los gastos en la parte destinada para funcionamiento y la destinada a inversión pública, puede mencionarse que la parte de funcionamiento no varió considerablemente (del 64.1% en 1985 pasó a 64.0% en 1990) mientras que la inversión pública se redujo en aproximadamente 5% entre 1985 y 1990.

En lo relacionado a la composición del gasto social se observa una reducción de más del 10% en la parte destinada al funcionamiento y un incremento similar en la parte destinada a la inversión. Es decir, que, aunque el monto destinado al gasto social disminuyó durante la serie analizada, la composición de ese tipo de gasto se destinó en mayor proporción a la inversión. Por su lado, los gastos destinados a otros sectores vieron incrementada la parte correspondiente a funcionamiento, en aproximadamente 20% y disminuida su parte dedicada a inversión, en aproximadamente el mismo porcentaje.

Como resumen, puede decirse que el presupuesto de gastos del gobierno democristiano destinó menos recursos al gasto social, mantuvo lo destinado a otros sectores y aumentó los recursos para el pago de deuda pública, pero a su vez, en lo relacionado al gasto social aumentó la inversión y disminuyó lo destinado a funcionamiento, mientras que en lo destinado a otros sectores ocurrió al contrario, aumentando los gastos de funcionamiento y disminuyendo la inversión. Todo esto conduce a afirmar que la DCG sí modificó el gasto público.

Cuadro 8  
Guatemala  
Gasto Público del Gobierno Central por Sectores  
1985-1990  
- Millones de Quetzales -

|                                      | 1985           | %            | 1986           | %            | 1987           | %            | 1988           | %            | 1989           | %            | 1990           |
|--------------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|
| <b>PRESUPUESTO TOTAL</b>             | <b>1,185.6</b> | <b>188.8</b> | <b>2,099.8</b> | <b>189.0</b> | <b>2,341.8</b> | <b>188.8</b> | <b>2,375.1</b> | <b>160.0</b> | <b>3,482.4</b> | <b>100.8</b> | <b>3,958.8</b> |
| <b>GASTO SECTORIAL</b>               | <b>991.5</b>   | <b>83.6</b>  | <b>1,496.9</b> | <b>71.3</b>  | <b>1,848.7</b> | <b>79.8</b>  | <b>2,292.2</b> | <b>79.4</b>  | <b>2,883.6</b> | <b>86.5</b>  | <b>3,114.7</b> |
| Gasto Social                         | 494.8          | 41.7         | 745.1          | 35.5         | 882.8          | 37.7         | 1,071.4        | 37.3         | 1,238.3        | 35.6         | 1,335.2        |
| Salud y Asistencia Social            | 78.8           | 6.6          | 297.3          | 9.9          | 208.8          | 8.9          | 294.5          | 18.3         | 327.6          | 9.4          | 318.1          |
| Trabajo y Previsión Social           | 272.8          | 23.8         | 143.2          | 6.8          | 123.4          | 5.3          | 142.6          | 5.0          | 169.3          | 4.9          | 259.2          |
| Educación, Ciencia y Cultura         | 138.8          | 11.6         | 289.1          | 14.3         | 412.7          | 17.6         | 484.5          | 15.8         | 554.8          | 15.9         | 574.5          |
| Vivienda y Desarrollo Urbano         | 5.2            | 0.4          | 95.4           | 4.5          | 137.9          | 5.9          | 147.8          | 5.1          | 187.1          | 5.4          | 183.4          |
| Otros Sectores                       | 496.7          | 41.9         | 751.8          | 35.8         | 965.7          | 41.3         | 1,218.8        | 42.1         | 1,564.3        | 44.9         | 1,779.5        |
| Agricultura                          | 34.9           | 2.9          | 85.9           | 4.3          | 83.8           | 4.0          | 141.7          | 4.9          | 159.5          | 4.6          | 145.4          |
| Transporte                           | 72.9           | 6.1          | 141.6          | 6.7          | 135.5          | 5.8          | 198.3          | 6.9          | 258.6          | 7.4          | 322.6          |
| Minería e Hidrocarburos              | 1.3            | 0.1          | 1.9            | 0.1          | 2.3            | 0.1          | 3.3            | 0.1          | 8.1            | 1.9          | 176.5          |
| Industria y Comercio                 | 1.9            | 0.2          | 3.5            | 0.2          | 18.9           | 0.8          | 18.8           | 0.6          | 11.5           | 0.3          | 8.3            |
| Turismo                              | 0.3            | 0.0          | 0.3            | 0.0          | 8.8            | 0.4          | 8.8            | 0.3          | 8.8            | 0.2          | 8.1            |
| Comunicaciones                       | 7.4            | 0.6          | 14.3           | 0.7          | 23.6           | 1.0          | 28.6           | 0.9          | 26.4           | 0.7          | 26.2           |
| Energía                              | 77.7           | 6.5          | 32.9           | 1.6          | 5.8            | 0.2          | 3.2            | 0.1          | 155.5          | 4.5          | 20.7           |
| Admon. y Servicios Generales         | 76.4           | 6.5          | 121.8          | 5.8          | 178.3          | 7.6          | 298.1          | 10.4         | 353.8          | 10.1         | 445.9          |
| Defensa Nacional y Seguridad Inter   | 168.9          | 14.2         | 285.9          | 13.6         | 365.3          | 15.6         | 396.3          | 13.8         | 429.4          | 12.3         | 502.1          |
| Financiero                           | 27.8           | 2.3          | 49.9           | 2.4          | 151.3          | 6.5          | 133.3          | 4.6          | 168.4          | 4.9          | 121.9          |
| <b>APOYO A LA POLÍTICA MONETARIA</b> | <b>-</b>       | <b>-</b>     | <b>-</b>       | <b>-</b>     | <b>-</b>       | <b>-</b>     | <b>-</b>       | <b>-</b>     | <b>-</b>       | <b>-</b>     | <b>-</b>       |
| <b>DEUDA PÚBLICA</b>                 | <b>195.1</b>   | <b>16.44</b> | <b>602.1</b>   | <b>28.69</b> | <b>492.2</b>   | <b>21.03</b> | <b>593.9</b>   | <b>28.65</b> | <b>678.8</b>   | <b>19.46</b> | <b>835.4</b>   |
| <b>GASTO DE FUNCIONAMIENTO</b>       | <b>760.9</b>   | <b>64.1</b>  | <b>1,198.6</b> | <b>57.1</b>  | <b>1,478.3</b> | <b>62.8</b>  | <b>1,772.3</b> | <b>61.6</b>  | <b>2,859.7</b> | <b>59.1</b>  | <b>2,527.4</b> |
| Gasto Social                         | 457.4          | 39.4         | 609.7          | 28.3         | 675.3          | 28.6         | 806.1          | 28.7         | 942.9          | 26.1         | 1,091.8        |
| Salud y Asistencia Social            | 63.4           | 5.4          | 181.5          | 8.2          | 163.1          | 7.8          | 203.1          | 6.8          | 254.8          | 7.6          | 278.2          |
| Trabajo y Previsión Social           | 270.9          | 22.8         | 143.1          | 6.2          | 123.8          | 5.1          | 142.2          | 5.0          | 168.9          | 4.9          | 258.7          |
| Educación, Ciencia y Cultura         | 122.8          | 10.4         | 277.5          | 12.3         | 377.6          | 15.8         | 448.2          | 15.7         | 503.9          | 14.5         | 538.7          |
| Vivienda y Desarrollo Urbano         | 1.1            | 0.1          | 7.6            | 0.3          | 11.5           | 0.5          | 12.5           | 0.4          | 16.1           | 0.4          | 15.3           |
| Otros Sectores                       | 383.5          | 32.0         | 588.9          | 26.8         | 795.0          | 33.2         | 966.2          | 33.9         | 1,115.8        | 31.3         | 1,435.4        |
| Agricultura                          | 19.0           | 1.6          | 50.9           | 2.3          | 61.6           | 2.6          | 87.6           | 3.1          | 92.5           | 2.6          | 83.9           |
| Transporte                           | 21.7           | 1.8          | 78.6           | 3.4          | 90.9           | 3.8          | 110.3          | 3.9          | 136.9          | 3.9          | 147.8          |
| Minería e Hidrocarburos              | 8.9            | 0.7          | 1.3            | 0.1          | 1.5            | 0.1          | 1.7            | 0.1          | 1.7            | 0.1          | 178.6          |
| Industria y Comercio                 | 1.3            | 0.1          | 3.3            | 0.1          | 9.4            | 0.4          | 6.6            | 0.2          | 65.6           | 1.9          | 87.0           |
| Turismo                              | 0.1            | 0.0          | 8.3            | 0.4          | 100.8          | 4.3          | 8.8            | 0.3          | 180.0          | 5.1          | 100.8          |
| Comunicaciones                       | 7.3            | 0.6          | 13.8           | 0.6          | 21.8           | 0.9          | 24.9           | 0.8          | 30.6           | 0.9          | 25.4           |
| Energía                              | 0.5            | 0.0          | 1.0            | 0.0          | 1.1            | 0.0          | 3.2            | 0.1          | 99.4           | 2.8          | 1.3            |
| Admon. y Servicios Generales         | 63.6           | 5.3          | 124.5          | 5.4          | 168.5          | 7.1          | 284.9          | 10.0         | 312.4          | 8.8          | 431.2          |
| Defensa Nacional y Seguridad Inter   | 160.8          | 13.6         | 255.4          | 11.4         | 330.1          | 13.9         | 355.9          | 12.6         | 369.1          | 10.3         | 468.3          |
| Financiero                           | 27.9           | 2.3          | 49.8           | 2.3          | 118.8          | 5.0          | 91.2           | 3.2          | 135.3          | 3.8          | 181.8          |
| <b>GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA</b>    | <b>230.8</b>   | <b>19.4</b>  | <b>298.3</b>   | <b>14.2</b>  | <b>378.4</b>   | <b>16.2</b>  | <b>588.9</b>   | <b>17.7</b>  | <b>744.0</b>   | <b>21.4</b>  | <b>587.2</b>   |
| Gasto Social                         | 37.5           | 3.2          | 135.4          | 6.2          | 206.7          | 8.8          | 286.3          | 10.1         | 296.4          | 8.5          | 244.1          |
| Salud y Asistencia Social            | 15.4           | 1.3          | 25.7           | 1.2          | 44.9           | 1.9          | 93.3           | 3.1          | 73.5           | 2.1          | 39.8           |
| Trabajo y Previsión Social           | 2.8            | 0.2          | 0.1            | 0.0          | 8.4            | 0.3          | 8.4            | 0.3          | 9.9            | 0.3          | 8.4            |
| Educación, Ciencia y Cultura         | 15.1           | 1.3          | 21.7           | 1.0          | 35.1           | 1.5          | 36.3           | 1.3          | 51.0           | 1.4          | 35.8           |
| Vivienda y Desarrollo Urbano         | 4.1            | 0.3          | 87.8           | 4.2          | 126.3          | 5.3          | 125.3          | 4.5          | 178.8          | 5.1          | 163.1          |
| Otros Sectores                       | 193.2          | 16.6         | 162.9          | 7.6          | 171.7          | 7.3          | 244.6          | 7.1          | 448.5          | 12.9         | 343.1          |
| Agricultura                          | 14.9           | 1.3          | 29.8           | 1.4          | 31.9           | 1.4          | 54.1           | 1.6          | 67.8           | 1.9          | 61.5           |
| Transporte                           | 51.1           | 4.3          | 63.9           | 3.0          | 44.5           | 1.9          | 88.8           | 3.1          | 121.9          | 3.4          | 174.7          |
| Minería e Hidrocarburos              | 8.4            | 0.7          | 8.4            | 0.4          | 0.8            | 0.0          | 1.6            | 0.0          | 0.2            | 0.0          | 5.9            |
| Industria y Comercio                 | 8.2            | 0.7          | 8.2            | 0.4          | 5.0            | 0.2          | 3.5            | 0.1          | 1.5            | 0.0          | 2.4            |
| Turismo                              | 8.2            | 0.7          | -              | -            | -              | -            | -              | -            | -              | -            | -              |
| Comunicaciones                       | 8.1            | 0.7          | 0.5            | 0.0          | 1.9            | 0.0          | 1.7            | 0.0          | 1.8            | 0.0          | 0.0            |
| Energía                              | 77.2           | 6.5          | 31.9           | 1.5          | 4.7            | 0.2          | 0.0            | 0.0          | 153.8          | 4.4          | 29.4           |
| Admon. y Servicios Generales         | 13.0           | 1.1          | 7.3            | 0.3          | 5.6            | 0.2          | 13.1           | 0.5          | 40.6           | 1.2          | 14.6           |
| Defensa Nacional y Seguridad Inter   | 36.0           | 3.0          | 30.5           | 1.4          | 35.2           | 1.5          | 40.4           | 1.4          | 38.3           | 1.1          | 33.8           |
| Financiero                           | -              | -            | 9.1            | 0.4          | 41.2           | 1.7          | 42.1           | 1.5          | 33.1           | 0.9          | 20.9           |

Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto

Evaluar IVA, ISR, revaluación de inmuebles, implantar impuesto selectivo al consumo, controlar evasión fiscal. De las medidas fiscales más importantes adoptadas en 1986, puede mencionarse la creación del impuesto selectivo al consumo, que debió entrar en vigencia el 9 de enero pero nunca se aplicó debido a que no se emitió el reglamento correspondiente. También se creó un impuesto extraordinario sobre las exportaciones, con carácter temporal a partir de junio. Se creó un impuesto extraordinario temporal sobre los ingresos de la empresa Telecomunicaciones de Guatemala (GUATEL), a partir de junio de 1986 y se contrataron los servicios de la empresa Societé Generallé de Surveillance (S.G.S.), con el propósito de vigilar las exportaciones e importaciones con fines fiscales, también a partir de junio. En octubre de 1987 se introdujo una serie de cambios importantes en materia fiscal. Entre estos cambios se incluyó: nueva Ley del impuesto sobre la renta, reformas a la Ley del impuesto al valor agregado, nueva Ley del impuesto de papel sellado y timbres, creación el impuesto único sobre inmuebles, reformas a las leyes de fomento avícola y arancel centroamericano de importación. También se emitió un decreto mediante el que se estableció que a partir de marzo el aporte constitucional a las municipalidades se destinara a obras de infraestructura física y servicios públicos y se creó la ley del impuesto sobre circulación de vehículos, que entraría en vigor en enero de 1988. En 1989 se emitió un decreto de reformas de las leyes del impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta y el papel sellado y timbres fiscales, con el propósito de exonerar las operaciones efectuadas en la bolsa de valores. En 1990 se reformó nuevamente la Ley del impuesto sobre la renta con el propósito de gravar con un 2% las exportaciones que efectuara cualquier persona. Se modificó el arancel centroamericano de importaciones. Se emitió la Ley contra la defraudación y contrabando aduaneros, que entró en vigencia en noviembre de 1990. Puede apreciarse pues, que en efecto, el gobierno democristiano impulsó una serie de cambios importantes en materia fiscal que influyeron en el comportamiento de la carga tributaria, la cual pasó de 7.0% a 8.1% de 1986 a 1987, respectivamente, año este último en el que implantó la reforma fiscal. Es decir que se cumplió con el objetivo de modificar los impuestos indicados antes Estado, pues los ingresos tributarios directos pasaron de 16.84% en 1986 y 16.56% en 1987 a 24.97% en 1988, 24.25% en 1989 y 23.37% en 1990.

Renegociar la deuda pública. En cuanto a la deuda pública, la DCG se proponía la renegociación y ampliación de los plazos a los que se había contraído ésta, así como renegociar los intereses y las comisiones pactadas. Al respecto, puede observarse que el saldo de la deuda pública externa mostró un estancamiento durante la serie comprendida entre 1986 y 1990 mientras que la deuda pública interna sufrió un incremento, en otras palabras, la DCG obtuvo financiamiento para su gestión casi exclusivamente de fuentes internas y mantuvo constante el saldo de la deuda externa, en cuya composición hubo pocos cambios, habiéndose registrado una ligera

disminución en la deuda del BANGUAT, que se compensó con un también ligero aumento en la deuda del gobierno central. Este comportamiento de la deuda pública obedeció principalmente a la amortización de los créditos externos que vencieron, a la adquisición de algunos otros, por montos similares a los vencidos, a la emisión de bonos colocados en el mercado interno y al financiamiento otorgado al gobierno central por parte del BANGUAT. Como conclusión, puede decirse que el gobierno democristiano no logró los objetivos de ampliar los plazos, reducir las tasas de interés y las comisiones pactadas en los préstamos obtenidos del exterior, habiendo adoptado la política de cumplir con los vencimientos y obtener créditos nuevos.

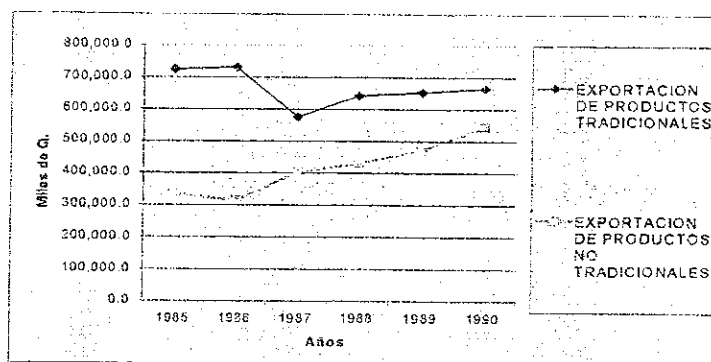
#### Sector Externo

Creación del Instituto Mixto Nacional de Fomento a las Exportaciones. No se tiene conocimiento de la creación de este instituto durante la gestión demócrata cristiana, por lo que este objetivo se declara incumplido.

Agilización de trámites para exportar. Mediante el acuerdo gubernativo 790-86, emitido el 28 de octubre de 1986, se creó la Ventanilla Única para las Exportaciones, como una dependencia del Ministerio de Economía que tenía como propósito facilitar y agilizar los trámites para exportar mediante la reunión, en un solo lugar, de las delegaciones de las instituciones públicas y de otra índole, en las que había que hacer distintas gestiones para estas operaciones. La creación de esta "Ventanilla única" permite afirmar que el gobierno democristiano sí impulsó la agilización de los trámites para exportar.

Fomento de exportación de productos no tradicionales. Durante el período en el que la Democracia Cristiana gobernó en Guatemala se consideraba como productos tradicionales los siguientes productos: café, banano, cardamomo, azúcar, algodón, petróleo y carne. Todos los demás productos eran considerados no tradicionales. De acuerdo a la información obtenida, la tendencia de las exportaciones de estos productos fue de aumento en lo que se refiere a los productos no tradicionales y de disminución en los otros. El incremento en las exportaciones de no tradicionales fue del 63% entre 1990 y 1985, mientras que en los productos tradicionales hubo una disminución del 9%, por lo que puede decirse entonces que la Democracia Cristiana Guatemalteca cumplió el objetivo planteado.

GRÁFICA 7  
Exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales



Fuente: BANGUAT, 1986-1991.

Política de cielos y mares abiertos. En la Ley de aviación civil emitida mediante el Decreto 563 del Congreso de la República, del 28 de octubre de 1948, establecía ciertas restricciones para la navegación aérea en el país. Tales restricciones consistían básicamente en que las aeronaves, civiles o militares, que quisieran aterrizar en Guatemala, debían solicitar autorización al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas para ello, por conducto de éste o del Ministerio de Relaciones Exteriores, con un mínimo de 24 horas de anticipación, debiendo exponer, entre otros datos, la fecha aproximada de la salida y punto de destino. Se autorizaba únicamente aterrizar en un aeropuerto. El Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas debía ser notificado de los cambios de tarifas por los servicios de transporte aéreo. La Ley de aviación civil fue modificada el 1997 por medio del Decreto 100-97. En esta oportunidad se establecía que la entidad encargada de la aplicación de la ley era la Dirección de Aeronáutica Civil, del Ministerio de Comunicaciones, Transportes, Obras Públicas y Vivienda. Esta ley incluía ya, en su artículo 43 el establecimiento de la política de cielos abiertos.

La modificación más reciente de la Ley de aviación civil fue la del año 2000, en la que, en el artículo 66 se establece la Política de cielos abiertos así: «El Gobierno de Guatemala, otorga a todos los países, con respecto a los servicios aéreos comerciales internacionales, regulares y no regulares, la tercera, cuarta y quinta libertades del aire, reconocidas de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 1º del Apéndice IV del Convenio de Chicago de 1944 y con apego a lo establecido en las normas constitucionales. Podrá solicitarse a la Dirección General de Aeronáutica Civil, transportar pasajeros, carga y/o correo, desde un punto en el exterior hacia cualquier punto en Guatemala o viceversa... De existir convenios que especifiquen limitaciones referente al número de líneas aéreas designadas, tipo de aeronaves y frecuencias, Guatemala propondrá la modificación bilateral del convenio a efecto de que ambos

países amplíen los derechos de explotación eliminando las limitaciones existentes.» (CENALOJ, 2003)

En lo relacionado a la navegación marítima en Guatemala, la misma se rige únicamente por convenios bilaterales y no existe a la fecha una ley que regule esta actividad, por lo tanto, no se cuenta con una política de mares abiertos en Guatemala.

Puede apreciarse según lo anterior, que durante el gobierno democristiano no se contó ni emitió ninguna legislación que estableciera y regulara una política de cielos y mares abiertos, por lo que, este objetivo tampoco se alcanzó

Eliminación de gravámenes a las exportaciones. En junio de 1986 se estableció el impuesto extraordinario a las exportaciones, que tenía carácter temporal y se desgravaría gradualmente cada mes a partir de su tercer mes de aplicación. La duración estimada del impuesto era de 46 meses. Por otro lado, en agosto de 1990 se aprobó la reforma a la Ley del impuesto sobre la renta, que establecía un impuesto del 2% a las exportaciones, acreditable al pago de dicho impuesto.

Con la información anterior, puede concluirse que la DCG no cumplió con el objetivo de eliminación de gravámenes a las exportaciones propuesto en su plan de gobierno.

Restricción de importaciones de bienes suntuarios. Derivado de los problemas cambiarios que el país venía sufriendo desde 1985, a mediados de 1986 Junta Monetaria decidió sustituir los mercados cambiarios de esencialidades, de licitaciones y de divisas públicas por los mercados oficial, regulado y cambiario. El mercado oficial era aplicado para la atención de la deuda pública externa. Mediante el mercado regulado, los importadores podían obtener divisas a un tipo de cambio favorable (Q2.50 por US\$1.00), para la importación de 615 productos considerados importantes para el desarrollo de la actividad económica, cantidad de productos que posteriormente se amplió a más de 800. En junio de 1988 se trasladaron los rubros que eran atendidos por el mercado bancario al regulado, esto dentro del programa de flexibilización monetaria que estaba llevando a cabo la Junta Monetaria. Posteriormente, ante la crisis de insuficiencia de divisas para cubrir la demanda del mercado regulado, se trasladaron todas las partidas al mercado bancario, en donde se atendería esa demanda y donde se fijaría el tipo de cambio. Se exceptuaron de ese traslado a las operaciones para pago de deuda contraída por el BANGUAT antes de junio de 1986. Fue a finales de 1989 cuando se aplicó la liberalización cambiaria, dejando la determinación del tipo de cambio a las fuerzas de mercado pero aplicando inicialmente un sistema que no permitía fluctuaciones mayores del 2% semanal y posteriormente el sistema de subasta holandesa. Con este cambio en el sistema cambiario se daba fin a las restricciones a las

importaciones por la vía de la adjudicación de divisas bajo condiciones diferentes según el producto a importar. Agregado a esto, puede mencionarse que, a partir de 1990, se aplicó una desgravación arancelaria que, dentro del marco del arancel centroamericano de importación, establecía el 37% como la tasa máxima y que sustituía el programa de desgravación arancelaria gradual que venía aplicándose desde 1987, posibilitando así la aplicación de una sobretasa del 3%.

Puede afirmarse que, derivado del desajuste que en el mercado de divisas había sufrido Guatemala, el gobierno democristiano aplicó algunas restricciones a la importación de bienes suntuarios por la vía del tipo de cambio. Estas restricciones fueron eliminándose a medida que el mercado cambiario tendió al equilibrio y se posibilitó la liberalización del mismo. Podría entonces decirse que las restricciones impuestas a las importaciones tuvieron más una causa monetaria que la intención de contribuir con la política de sustitución de importaciones.

Establecimiento de régimen de trueque. Durante el período de gobierno analizado no se estableció ningún régimen de trueque para las operaciones de comercio internacional. Este mecanismo se había utilizado en los años ochenta mediante la Cámara Centroamericana de Compensación que fue manejada por los bancos centrales de los países del área.

### III.II Sociales

#### Educación

Descentralizar la administración educativa. El 17 de diciembre de 1986 se emitió el Decreto 70-86, Ley preliminar de regionalización, que con un criterio principalmente geográfico y con el objeto de descentralizar la administración pública y que las acciones de gobierno se llevaran a cabo conforme a las necesidades de la población, dividió el país en ocho regiones, que también se adoptaron para efectos de las actividades del Ministerio de Educación. Derivado de esto, se creó la figura de director regional, quienes entre otras funciones, tuvieron bajo su cargo la emisión de títulos de educación media, que anteriormente eran atribución exclusiva del ministro. Lo anterior permite afirmar que la DCG efectivamente impulsó la descentralización de la administración educativa.

#### Salud

Cuadruplicar el gasto per cápita en salud. Las cifras registradas durante el período comprendido entre 1986 y 1990, correspondientes al presupuesto anual per cápita

destinado al Ministerio de Salud y Asistencia Social, manifestaron un comportamiento oscilante con una tendencia creciente, pues alcanzó valores de Q25.29, Q24.66, Q34.15, Q36.66 y Q34.58, respectivamente. Estas cifras, aunque reflejan un incremento en el gasto per cápita para salud, demuestran que la DCG no logró su meta de cuadruplicar esta variable, afirmación que se hace aún más contundente, si las cifras que se consideran son expresadas en precios constantes (quetzales de 1958): Q4.69, Q4.24, Q5.26, Q5.09 y Q3.41, respectivamente.

Cuadro 9

GOBIERNO DE LA D.C.G.  
COMPORTAMIENTO DE VARIABLES E INDICADORES

| INDICADOR   | UNIDAD   | 1985         | 1986     | 1987     | 1988     | 1989     | 1990     | FUENTE             |  |
|---|--|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------------|--|
|   |  | (LINEA BASE) |          |          |          |          |          |                    |  |
| <b>SECTOR REAL</b>                                      |  |              |          |          |          |          |          |                    |  |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO                                  | Miliones de Q. De 1958   | 2,938.1      | 2,940.2  | 3,044.4  | 3,162.9  | 3,257.6  | 3,389.6  | Banco de Guatemala |  |
| BIENES  |  | 1,336.6      | 1,343.7  | 1,395.0  | 1,456.2  | 1,503.8  | 1,547.9  |                    |  |
| AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA                 |  | 759.3        | 753.0    | 782.4    | 817.6    | 842.7    | 877.2    |                    |  |
| MINAS Y CANTERAS  |  | 6.5          | 8.5      | 8.4      | 8.7      | 9.0      | 8.5      |                    |  |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA                                 |  | 464.8        | 467.9    | 477.4    | 467.9    | 469.1    | 510.2    |                    |  |
| CONSTRUCCIÓN  |  | 49.7         | 51.3     | 58.7     | 67.9     | 73.2     | 67.4     |                    |  |
| ELECTRICIDAD Y AGUA                                     |  | 56.3         | 63.2     | 68.2     | 74.1     | 79.9     | 84.6     |                    |  |
| SERVICIOS   |  | 1,559.5      | 1,596.4  | 1,649.5  | 1,706.7  | 1,783.8  | 1,841.6  |                    |  |
| TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES             |  | 209.8        | 210.7    | 220.6    | 230.4    | 254.3    | 269.9    |                    |  |
| COMERCIO  |  | 747.0        | 730.9    | 753.0    | 778.2    | 803.4    | 816.1    |                    |  |
| BANCA, SEGUROS E INMUEBLES                              |  | 108.2        | 111.1    | 115.0    | 121.4    | 129.0    | 139.0    |                    |  |
| PROPIEDAD DE VIVIENDA                                   |  | 155.0        | 158.3    | 161.1    | 164.2    | 167.7    | 171.5    |                    |  |
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA                        |  | 192.0        | 199.5    | 210.2    | 218.5    | 228.6    | 237.5    |                    |  |
| SERVICIOS PRIVADOS                                      |  | 187.6        | 186.1    | 189.5    | 195.9    | 200.7    | 207.5    |                    |  |
| TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB                             | %  | -0.6         | 0.1      | 3.5      | 3.9      | 3.9      | 3.1      | * Cifra preliminar |  |
| TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN PRIVADA                | % de variación de los valores registrados en miles de Q. de 1958 |              | -2.9     | 34.1     | -4.3     | -0.9     | -2.9     | Banco de Guatemala |  |
| TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN PÚBLICA                | % de variación de los valores registrados en miles de Q. de 1959 |              | 3.0      | 23.7     | 9.7      | 9.2      | -10.4    | Banco de Guatemala |  |
| TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN GEOGRÁFICA BRUTA TOTAL | % de variación de los valores registrados en miles de Q. de 1960 |              | -1.4     | 31.4     | -0.8     | 2.0      | -5.3     | Banco de Guatemala |  |
| TASA ACTIVA PROMEDIO PONDERADA DEL SISTEMA FINANCIERO   |  | 14.0         | 14.0     | 14.0     | 16.0     | 16.0     | 22.6     | Banco de Guatemala |  |
| TASA DE INFLACIÓN                                       | %  | 31.46        | 25.67    | 10.05    | 10.97    | 17.34    | 60.54    | Banco de Guatemala |  |
| TIPO DE CAMBIO  | Quetzales por US\$1.00   | 2.67         | 2.60     | 2.52     | 2.70     | 3.41     | 4.95     | Banco de Guatemala |  |
| PORCENTAJE DE DEVALUACIÓN                               | %  | 167.00       | #(REF)   | -3.08    | 7.14     | 26.30    | 45.16    | Cálculo propio     |  |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO                                  | Miliones de Q. de cada año                                       | 11,180.0     | 15,838.1 | 17,711.1 | 20,544.9 | 23,624.7 | 34,316.9 |                    |  |

...

...

| INDICADOR  | UNIDAD                     | 1985       | 1986       | 1987       | 1988       | 1989       | 1990       | FUENTE                       |
|--|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------------------------|
| CARGA TRIBUTARIA   | % ING. TRIB / PIB          | 6.1        | 7.0        | 8.1        | 8.7        | 7.3        | 6.8        |                              |
| INGRESOS DE GOBIERNO   | Millones de Q. de cada año | 866.4      | 1,467.0    | 1,857.8    | 2,299.1    | 2,433.9    | 2,795.8    | Datos del Banco de Guatemala |
| TRIBUTARIOS  | Millones de Q. de cada año | 675.3      | 1,111.4    | 1,430.7    | 1,793.7    | 1,842.6    | 2,344.2    |                              |
| NO TRIBUTARIOS   | Millones de Q. de cada año | 185.5      | 255.3      | 228.5      | 283.3      | 396.3      | 366.7      |                              |
| DE CAPITAL   | Millones de Q. de cada año | 0.7        | 0.2        | 0.4        | 0.1        | 0.1        | 0.1        |                              |
| DONACIONES   | Millones de Q. de cada año | 0.9        | 60.1       | 198.2      | 217.0      | 194.9      | 84.8       |                              |
| PRESUPUESTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL                             | Millones de Q. De cada año | 1,186.6    | 2,099.0    | 2,341.0    | 2,976.1    | 3,482.4    | 3,950.0    |                              |
| GASTOS DE GOBIERNO   | Millones de Q. de cada año | 1,063.4    | 1,704.8    | 2,093.4    | 2,563.9    | 3,130.3    | 3,506.6    | Datos del Banco de Guatemala |
| DE FUNCIONAMIENTO  | Millones de Q. de cada año | 837.8      | 1,406.5    | 1,715.0    | 2,074.0    | 2,365.4    | 2,909.4    |                              |
| DE CAPITAL   | Millones de Q. de cada año | 230.6      | 298.3      | 378.4      | 509.6      | 744.9      | 597.2      |                              |
| % DE INVERSIÓN DE GOBIERNO   |                            | 21.6       | 17.5       | 18.1       | 19.7       | 23.8       | 17.0       |                              |
| % DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO                                      |                            | 78.4       | 82.6       | 81.9       | 60.3       | 76.2       | 60.0       |                              |
| RESULTADO PRESUPUESTAL   | Millones de Q. de cada año | -202.0     | -237.9     | -235.7     | -284.8     | -666.4     | -710.8     |                              |
| DÉFICIT PRESUPUESTARIO COMO % DEL PIB                              |                            | 1.81       | 1.50       | 1.33       | 1.39       | 2.94       | 2.07       |                              |
| GASTO SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL FUNCIONAMIENTO                     | Miles de Q. De cada año    | 63,400.00  | 181,547.60 | 163,126.40 | 203,145.30 | 254,048.00 | 278,233.70 | MINFIN, DTP                  |
| GASTO SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL INVERSIÓN                          | Miles de Q. De cada año    | 15,400.00  | 25,737.50  | 44,891.10  | 93,346.20  | 73,536.10  | 39,832.10  | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EN SALUD   | Miles de Q. De cada año    | 78,800.00  | 207,285.10 | 208,027.50 | 296,491.50 | 327,584.10 | 318,065.80 | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA, FUNCIONAMIENTO                 | Miles de Q. De cada año    | 122,600.00 | 277,481.00 | 377,625.20 | 448,235.60 | 503,671.40 | 538,702.70 | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EN EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA, INVERSIÓN                   | Miles de Q. De cada año    | 15,100.00  | 21,665.70  | 35,085.40  | 36,255.30  | 50,975.90  | 35,780.30  | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EN EDUCACIÓN   | Miles de Q. De cada año    | 137,900.00 | 299,146.70 | 412,710.60 | 484,491.20 | 554,847.30 | 574,483.00 | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EN DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERNA                      | Miles de Q. De cada año    | 156,900.00 | 265,869.50 | 365,280.80 | 396,311.60 | 429,426.10 | 502,079.70 | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EN EDUCACIÓN % EN RELACIÓN AL PIB                            |                            | 1.2        | 1.9        | 2.3        | 2.4        | 2.3        | 1.7        | Cálculo propio               |
| GASTO EN SALUD Y % ASIST. SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB                |                            | 0.7        | 1.3        | 1.2        | 1.4        | 1.4        | 0.9        | Cálculo propio               |
| GASTO EN DEFENSA % NACIONAL Y SEGURIDAD INTERNA EN RELACIÓN AL PIB |                            | 1.6        | 1.6        | 2.1        | 1.9        | 1.8        | 1.5        | Cálculo propio               |
| GASTO EN EDUCACIÓN % EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO DE GOBIERNO        |                            | 11.6       | 14.3       | 17.6       | 16.8       | 15.9       | 14.5       | Cálculo propio               |
| GASTO EN SALUD EN % RELACIÓN AL PRESUPUESTO DE GOBIERNO            |                            | 6.6        | 9.9        | 8.9        | 10.3       | 9.4        | 9.1        | Cálculo propio               |
| GASTO EN DEFENSA EN % RELACIÓN AL PRESUPUESTO DE GOBIERNO          |                            | 15.6       | 13.6       | 15.6       | 13.3       | 12.3       | 12.7       | Cálculo propio               |

...

...

| INDICADOR                                      | UNIDAD                     | 1986    | 1987    | 1988    | 1989    | 1990    | FUENTE  |
|--|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA              | Millones de Q. de cada año | 2,303.2 | 2,416.3 | 2,587.9 | 2,634.1 | 3,118.3 | 3,466.8 |
| SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA              | Millones de US dólares     | 2,473.2 | 2,467.5 | 2,465.1 | 2,340.5 | 2,456.9 | 2,467.9 |
| GOBIERNO CENTRAL                               |                            | 592.5   | 667.1   | 711.4   | 733.3   | 600.3   | 883.9   |
| BANCO DE GUATEMALA                             |                            | 1,308.5 | 1,224.0 | 1,187.7 | 1,028.8 | 1,058.8 | 916.0   |
| BCXOS  |                            |         |         |         |         |         |         |
| RESTO DEL SECTOR PÚBLICO                       |                            | 572.2   | 576.4   | 566.0   | 580.4   | 596.8   | 686.0   |
| Porcentaje de crecimiento deud pública interna | %                          | 11.79   | 4.91    | 7.10    | 9.51    | 10.03   | 12.14   |
| Porcentaje de crecimiento deud pública externa | %                          | 6.95    | 0.00    | 0.00    | -0.05   | 0.05    | 0.01    |

| INDICADOR                                   | UNIDAD                             | 1985      | 1986      | 1987      | 1988      | 1989      | 1990      | FUENTE             |
|---|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|
| EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS         | Millones de US dólares             | 1,212.3   | 1,270.4   | 1,363.3   | 1,528.8   | 1,706.0   | 1,862.9   | Banco de Guatemala |
| EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS TRADICIONALES      | Miles de US dólares                | 724,555.1 | 730,728.9 | 575,659.9 | 642,585.2 | 653,539.0 | 666,184.3 |                    |
| EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES   | Miles de US dólares                | 335,116.4 | 313,027.0 | 402,257.5 | 430,835.8 | 472,578.5 | 545,281.0 |                    |
| IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS         | Millones de US dólares             | 1,478.9   | 1,288.7   | 1,823.4   | 1,946.8   | 2,078.2   | 2,106.0   | Banco de Guatemala |
| SALDO DE BALANZA COMERCIAL                  | Millones de US dólares             | -266.5    | -18.3     | -460.1    | -418.0    | -370.2    | -243.1    | Banco de Guatemala |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO                      | Millones de US dólares de cada año | 4,187.3   | 6,031.8   | 7,028.2   | 7,608.2   | 6,945.7   | 6,932.7   |                    |
| DÉFICIT DE BALANZA COMERCIAL COMO % DEL PIB | %                                  | -6.37     | -0.30     | -6.55     | -5.49     | -5.33     | -3.51     | Cálculo propio     |
| Según Banguet                               |                                    | -6.37     | -0.30     | -6.55     | -5.49     | -5.33     | -3.50     | Banco de Guatemala |

...

...

| INDICADOR   | UNIDAD  | 1985        | 1986        | 1987                                     | 1988                          | 1989                          | 1990                        | FUENTE  |
|---|---|-------------|-------------|--|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---|
| POBLACIÓN   | Miles de personas   | 7,738.0     | 8,195.0     | 8,434.0                                  | 8,881.0                       | 8,935.0                       | 9,187                       | FAO/UN  |
| POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA                       | Miles de personas   | 2,089.3*    | 2,212.7*    |  | 2,343.9*                      | 2,412.5*                      |                             | ONU INE<br>*Estimación propia: 27% de la población total                  |
| DESEMPLEO EQUIVALENTE                                 | % de la PEA, Puestos de trabajo que habría que crear para absorber el subempleo existente |             |             | 2,821.8<br>30.5% =<br>880,600<br>puestos | 33.6% =<br>787,550<br>puestos | 29.2% =<br>704,450<br>puestos | 28% =<br>697,200<br>puestos | MINTRAB<br>Estimación propia:<br>desempleo total-<br>desocupación abierta |
| EMPLEO  |   | 93.5        | 97.5        | 96.7                                     | 98.5                          |                               | 94.7                        | INE, MINTRAB  |
| DESOCUPACIÓN ABIERTA                                  | % de desempleados en relación a la PEA  |             |             | 12.1                                     | 9.6                           | 6.2                           | 6.4                         | BANGUAT/SEGEPLAN/IN E   |
| DESEMPLEO TOTAL                                       | Suma de % desocupación abierta y subempleo/PEA  |             | 44.3        | 43.8                                     | 43.2                          | 35.4                          | 34.7                        | BANGUAT/SEGEPLAN  |
| NUEVAS EMPRESAS                                       | Empresas que se inscriben y cancelan (neto)   |             |             |  |                               |                               |                             | Registro Mercantil de Guatemala   |
| MEDIANAS Y PEQUEÑAS EMPRESAS                          | Número de medianas y pequeñas empresas  |             |             |  |                               |                               |                             | Federación de Pequeñas y Medianas Empresas                                |
| MEDIANAS Y PEQUEÑAS EMPRESAS INDUSTRIALES             | Número de medianas y pequeñas empresas industriales existentes                            |             |             | 1,796.0                                  | 1,501.0                       |                               | 1,979.0                     | Federación de Pequeñas y Medianas Empresas                                |
| POBLACIÓN POBRE                                       | % de población por debajo de línea de pobreza de US\$65.48/mes                            |             |             | 73.2                                     |                               | 64.3                          |                             | Banco Mundial   |
| POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA                          | % de población por debajo de línea de pobreza de US\$32.74.48/mes                         |             |             | 47.0                                     |                               | 38.8                          |                             | Banco Mundial   |
| INGRESO PER CÁPITA                                    | US\$ de cada año  |             |             | 2,430.0                                  |                               |                               | 2,576.0                     | PNUD  |
| ÍNDICE DE GINI  |   |             |             | 53.3                                     |                               | 59.6                          |                             | Banco Mundial   |
| POSICIÓN SEGÚN IDH                                    |   |             | 55 de 130   |  |                               | 113 de 173                    |                             | PNUD  |
| ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO                           |   |             | 0.592       |  | 0.510                         | 0.489                         |                             | PNUD  |
| EDUCACIÓN   |   |             |             |  |                               |                               |                             |   |
| TASA DE ALFABETISMO ADULTO                            | % de la población adulta que puede leer   | 51.9        |             | 51.0                                     |                               |                               | 55.1                        | PNUD  |
| TASA DE MATRICULACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TERCARIA | % de la población en edad escolar que se inscribe en la escuela                           |             |             |  |                               |                               |                             | PNUD  |
| INSCRITOS EN PREPRIMARIA                              | NUMERO DE ALUMNOS   | 167,219.0   | 167,320.0   | 163,459.0                                |                               |                               |                             | Base de datos de UNESCO   |
| INSCRITOS EN PRIMARIA                                 | NUMERO DE ALUMNOS   | 1,016,474.0 | 1,040,781.0 | 1,097,851.0                              | 1,149,134.0                   |                               | 1,164,937.0                 | Base de datos de UNESCO   |
| INSCRITOS EN SECUNDARIA                               | NUMERO DE ALUMNOS   | 204,049.0   | 223,473.0   | 241,053.0                                |                               |                               |                             |   |
| REPITENTES EN PRIMARIA                                | NUMERO DE ALUMNOS   | 133,088.0   | 45,060.0    |  |                               |                               |                             | Base de datos de UNESCO   |
| GASTO TDTAL EN EDUCACIÓN                              | En millones de Quetzales  | 171.7       | 256.7       | 223.3                                    | 377.4                         | 433.7                         | 467.7                       | Base de datos de UNESCO   |
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO                              | En millones de Quetzales  |             |             |  |                               |                               | 420.7                       | Base de datos de UNESCO   |
| GASTOS DE CAPITAL                                     | En millones de Quetzales  |             |             |  |                               |                               | 20.4                        | Base de datos de UNESCO   |

...

...

| INDICADOR  | UNIDAD   | 1986        | 1986        | 1987        | 1988        | 1989        | 1990        | FUENTE   |
|--|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
| SALUD  |  |             |             |             |             |             |             |  |
| BAJA ESTATURA POR DESNUTRICIÓN MODERADA A SEVERA | Porcentaje de niños de 3 a 5 años de edad                        |             |             |             |             |             |             | Base de datos de UNICEF  |
| BAJA ESTATURA POR DESNUTRICIÓN SEVERA            | Porcentaje de niños de 3 a 5 años de edad                        |             |             |             |             |             |             | Base de datos de UNICEF  |
| BAJO PESO POR DESNUTRICIÓN MODERADA A SEVERA     |  |             |             |             |             |             |             | Base de datos de UNICEF  |
| MORTALIDAD EN LA NIÑEZ                           | Muertes anuales por cada mil niños menores de cinco años         |             |             |             |             | 62          | 62*         | Base de datos de UNICEF  |
| MORTALIDAD INFANTIL                              | Muertes anuales por cada mil niños menores de un año             |             |             |             |             |             |             | 60 Bases de datos de UNICEF y de la OMS<br>*Dato del MSPAS et al |
| ESPERANZA DE VIDA                                | Número de años que se estima vivir al nacer                      |             | 62.1        | 63.0        | 62.1        |             |             | 63.4 PNUD  |
| GASTO PER CÁPITA EN SALUD                        | Quetzales de cada año, anuales, destinados al MSAS por habitante | 10.18350995 | 25.29405366 | 24.66334266 | 34.15407211 | 36.66302182 | 34.58364684 |  |
|  | Quetzales de 1958, anuales, destinados al MSAS por habitante     | 2.674401035 | 4.625619744 | 4.239760092 | 5.258040423 | 5.069090738 | 3.415947517 |  |
|  |  | 3.807772215 | 5.386742368 | 5.817599527 | 6.495569491 | 7.204252342 | 10.12417394 |  |

Fuente: BANGUAT, 1987-1991; MINFIN, 2004; MINECO, 2001; PNUD, 1988-1992; FAO, 2004; Registro Mercantil; UNICEF, 2004; MTPS, 1984; INE, 1987-88, 1988-89 y 1991; MSPAS, 2003; SIGSA, MSPAS, 1999; Pinto, 2001; y Secretaría de R.R.P.P. de la Presidencia de la República de Guatemala, 1986-1990.

5. Matriz de plan y resultados. En esta matriz se plasman los principales elementos del plan, ordenados según su jerarquía dentro de la pirámide de tareas, objetivos y fines, con sus correspondientes indicadores, medios de verificación y resultados.

Esta matriz fue construida con base en los datos que aparecen en el inciso anterior: confrontación de resultados con el plan de gobierno de la Democracia Cristiana Guatemalteca.

**Cuadro 10**

PARTIDO: DEMOCRACIA CRISTIANA GUATEMALTECA  
 NOMBRE DEL PLAN O PROGRAMA: PROYECTO NACIONAL  
 FECHA DE EMISIÓN: primera parte: julio de 1985 y segunda parte: noviembre de 1985.  
 FECHA DE ELECCIONES: Primera vuelta 3 de noviembre de 1985  
 DÍAS DE ANTICIPACIÓN: 95  
 EJE CENTRAL DEL PLAN O PROGRAMA: la democracia política, el crecimiento económico y la justicia social.

| I. FINES       | OBJETIVOS  | INDICADORES   | MEDIOS DE VERIFICACIÓN  | RESULTADO* |    |    |
|----------------|--|---|---|------------|----|----|
|                |  |   |   | A          | AP | NA |
| I.I ECONÓMICOS | El crecimiento económico y la redistribución del ingreso                                     | % crecimiento PIB<br>de gnt<br>Ingreso per cápita<br>Población en pobreza e pobreza extrema | Coefficiente de desarrollo humano<br>Datos Banco de Guatemala, informes de desarrollo humano Banco Mundial, bases de datos BID y Universidad de Naciones Unidas | X          |    |    |
| I.II SOCIALES  | La democratización de la sociedad, la justicia social y la disminución de las desigualdades. | No se evaluó  |   |            |    |    |

\* A = alcanzado; AP = alcanzado parcialmente; NA = no alcanzado

...

| II. PROPOSITOS             |   |   |  |   |   |  |
|----------------------------|---|---|--|---|---|--|
| <b>II.I ECONÓMICOS</b>     |   |   |  |   |   |  |
| SECTOR REAL                | Promover la inversión   | Tasa de crecimiento de la inversión privada y pública   | Datos de Banco de Guatemala  |   | X |  |
|                            | Promover la multiplicación de pequeños y medianos empresarios                             | Número de nuevas empresas pequeñas y medianas   | Datos del Registro Mercantil y de FE/PYME                          | X   |   |  |
|                            | Promover la regionalización y especialización de la producción                            | Datos de PIB X departamentos  | Datos del Banco de Guatemala                                       |   | X |  |
|                            | Promover el desarrollo agrícola y agroindustrial  | Evolución del PIB X sectores agrícola y agroindustria   | Datos del Banco de Guatemala                                       |   | X |  |
|                            | Reducir el desempleo equivalente al 24.5% para 1990                                       | Índice de desempleo equivalente   | Datos del Ministerio de Trabajo y bases de datos CIT               |   | X |  |
| SECTOR MONETARIO           | Descentralizar el crédito   | Evolución de créditos concedidos por el sistema financiero, según departamentos                             | Boletines informativos Superintendencia de Bancos                  |   | X |  |
|                            | Promover la descentralización bancaria  | Agencias bancarias eficientes, según departamento. Comparación Depto. de Guatemala vs. el resto             | Boletines informativos Superintendencia de Bancos                  |   | X |  |
|                            | Hacer accesible el crédito a todos los sectores productivos                               | Evolución de créditos concedidos por el sistema financiero, según actividad económica                       | Boletines informativos Superintendencia de Bancos                  | X   |   |  |
|                            | Extender la oferta de crédito   | Evolución de los montos de créditos concedidos por el sistema financiero                                    | Boletines de estadísticas de Superintendencia de Bancos            |   | X |  |
|                            | Mejorar el tipo de cambio   | Tipo de cambio  | Datos de Banco de Guatemala  |   | X |  |
|                            | Controlar la oferta monetaria   | Masa monetaria  | Datos de Banco de Guatemala  |   | X |  |
|                            | Controlar la inflación  | Porcentaje de inflación   | Datos del Banco de Guatemala                                       |   | X |  |
| SECTOR FISCAL              | Establecer una política financiera que promueva la actividad estatal                      | Comportamiento del valor agregado por G en PIB según ramas productivas                                      | Datos del Banco de Guatemala                                       | X   |   |  |
|                            | Promover la actividad estatal   | Gasto e inversión de gobierno como % de PIB   | Datos del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala |   | X |  |
|                            | Reactivar la economía por medio de la descentralización administrativa del Estado         | Comportamiento de la inversión pública  | Datos de Banco de Guatemala  |   | X |  |
| SECTOR EXTERNO             | Fomentar las exportaciones y sustituir importaciones de bienes y servicios                | Tendencia del saldo de balanza comercial  | Datos del Banco de Guatemala                                       |   | X |  |
| <b>II.II SOCIALES</b>      |   |   |  |   |   |  |
| EDUCACION                  | Promover la educación para generar mayores niveles de bienestar económico de la población | Recursos destinados al Ministerio de Educación como porcentaje del PIB y del presupuesto general de egresos | Datos de la DTP, Ministerio de Finanzas Públicas                   | X   |   |  |
|                            |   | Porcentaje de alfabetización  | Datos del Ministerio de Educación y PNUD                           | X   |   |  |
|                            |   | Cobertura de educación a nivel primario   | Datos del Ministerio de Educación y PNUD                           |   | X |  |
|                            |   | Cobertura de educación a nivel secundario   | Datos del Ministerio de Educación y PNUD                           | X   |   |  |
| POLITICA DE SALUD INTEGRAL | Fortalecimiento estatal de programas de salud preventiva y curativa                       | Gasto destinado al Ministerio de Salud como porcentaje del PIB y del presupuesto general de egresos         | Datos de la DTP, Ministerio de Finanzas Públicas                   | X   |   |  |
|                            |   | Reducir tasas de mortalidad   | Tasa de mortalidad infantil  | Datos del Ministerio de Salud Pública, DMS, UNICEF y PNUD | X |  |
|                            |   | Reducir tasas de morbilidad   | No se evaluó   |   |   |  |

| III. COMPONENTES           |  |  |  |   |   |  |   |
|----------------------------|--|--|--|---|---|--|---|
| III.1. ECONÓMICOS          |  |  |  |   |   |  |   |
| <u>SECTOR REAL</u>         |  |  |  |   |   |  |   |
|                            | Promover inversiones asociativas   | No se evaluó   |  |   |   |  |   |
|                            | Expansión de leyes de descentralización industrial y drawback  | Número de leyes y modificaciones aprobadas y número de maquilas que se instalaron en Guatemala | Datos del Congreso de la República y la Dirección de Política Industrial, Ministerio de Economía | X |   |  |   |
|                            | Incentivos fiscales a actividades agroindustriales descentralizadas y exportadoras   | Número de leyes y modificaciones aprobadas y número de empresas favorecidas                    | Datos del Congreso de la República y la Dirección de Política Industrial, Ministerio de Economía | X |   |  |   |
|                            | Incentivos fiscales a empresas de servicios orientados al apoyo de producción agrícola, agroindustrial y de artesanías           | Número de leyes y modificaciones aprobadas y número de empresas favorecidas                    | Datos del Congreso de la República y la Dirección de Política Industrial, Ministerio de Economía |   |   |  | X |
|                            | Promover la construcción de obras de infraestructura para generar empleo   | No se evaluó   |  |   |   |  |   |
|                            | Implementar programas de vivienda o alimentos por trabajo para generar empleo  | No se evaluó   |  |   |   |  |   |
| <u>SECTOR MONETARIO</u>    |  |  |  |   |   |  |   |
| <u>POLÍTICA CREDITICIA</u> |  |  |  |   |   |  |   |
|                            | Fortalecimiento y expansión de intermediarios financieros privados   | Disposiciones de Junta Monetaria y Congreso de la República                                    | Datos del Banco de Guatemala y del Congreso de la República                                      |   |   |  | X |
|                            | Creación de bolsa de valores   | Datos de creación de bolsas de valores   | Fechas de creación de BVN, BA y BG   | X |   |  |   |
|                            | Fomentar creación de bancos de desarrollo  | Número de nuevas instituciones   | Boletines informativos Superintendencia de Bancos  |   |   |  | X |
|                            | Consolidación de instituciones financieras de fomento  | Disposiciones de Junta Monetaria y Congreso de la República                                    | Datos del Banco de Guatemala y del Congreso de la República                                      |   |   |  | X |
| <u>POLÍTICA CAMBIARIA</u>  |  |  |  |   |   |  |   |
|                            | Crear régimen de estabilidad cambiaria y asignar eficientemente por medio de éste las divisas                                    | Disposiciones de Junta Monetaria   | Datos del Banco de Guatemala   |   | X |  |   |
|                            | Centralizar flujo de divisas a través de la banca central  | Disposiciones de Junta Monetaria   | Datos del Banco de Guatemala   |   | X |  |   |
|                            | Establecer y velar por el cumplimiento de la ley en el ciclo cambiario   | Disposiciones de Junta Monetaria y Congreso de la República                                    | Datos del Banco de Guatemala y del Congreso de la República                                      |   |   |  | X |
| <u>TASA DE INTERÉS</u>     |  |  |  |   |   |  |   |
|                            | Evaluar tasa de interés para la promoción de actividad económica-crediticia y el ahorro  | Tasa activa promedio ponderada aplicada por el sistema bancario nacional                       | Boletines de estadísticas de Superintendencia de Bancos  |   |   |  | X |
| <u>POLÍTICA MONETARIA</u>  |  |  |  |   |   |  |   |
|                            | Controlar la emisión monetaria   | Montos de emisión monetaria a precios constantes   | Datos del Banco de Guatemala   |   |   |  | X |
| <u>SECTOR FISCAL</u>       |  |  |  |   |   |  |   |
| <u>POLÍTICA FISCAL</u>     |  |  |  |   |   |  |   |
|                            | Descentralización fiscal   | Datos de regionalización de recaudación tributaria   | Estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas   |   |   |  | X |
|                            | Descentralización administrativa   | Datos de regionalización del gasto del gobierno  | Estadísticas de la OTP, Ministerio de Finanzas Públicas  |   | X |  |   |
|                            | Modificar el gasto público   | Integración del presupuesto de egresos ejecutado en % de gasto y % de inversión                | Estadísticas de la OTP, Ministerio de Finanzas Públicas  | X |   |  |   |
|                            | Evaluar el IVA, modificar el ISR, revaluación de inmuebles, implantar impuesto selectivo al consumo, controlar la evasión fiscal | Carga tributaria, integración de la recaudación  | Estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas   | X |   |  |   |
|                            | Renegociar la deuda pública  | Saldo de la deuda pública  | Estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas   |   |   |  | X |

...

\*\*\*

| SECTOR EXTERNO     |  |   |  |   |  |   |
|--------------------|--|---|--|---|--|---|
| POLÍTICA COMERCIAL | Creación del Instituto Mido Nacional de Fomento a las Exportaciones  | Datos de instituciones creadas                      | Información de Agexport  |   |  | X |
|                    | Agilización de trámites para exportar  | Disposiciones del Organismo Ejecutivo y Legislativo | Decretos y Acuerdos Gubernativos emitidos  | X |  |   |
|                    | Fomento de exportación de productos no tradicionales   | Montos exportados de productos no tradicionales     | Agexport, Banco de Guatemala   | X |  |   |
|                    | Política de cielos y mares abiertos  | Disposiciones del Organismo Ejecutivo y Legislativo | Decretos y Acuerdos Gubernativos emitidos  | X |  |   |
|                    | Eliminación de gravámenes a las exportaciones  | Cantidad de leyes y modificaciones emitidas         | Datos del Congreso de la República y del Banco de Guatemala                              |   |  | X |
|                    | Restricción de importaciones de bienes sumarios  | Cantidad de leyes y modificaciones emitidas         | Datos del Congreso de la República y del Banco de Guatemala                              | X |  |   |
|                    | Establecimiento de régimen de trueque  | Cantidad de leyes y modificaciones emitidas         | Datos del Congreso de la República y del Banco de Guatemala                              |   |  | X |
| III. II. SOCIALES  |  |   |  |   |  |   |
| EDUCACIÓN          | Descentralizar la administración educativa   | Gastos del Ministerio de Educación por regiones     | Datos de la DTP, Ministerio de Finanzas Públicas y del Ministerio de Educación           | X |  |   |
|                    | Incrementar la supervisión   | No se evaluó  |  |   |  |   |
|                    | Flexibilizar los horarios de escuelas  | No se evaluó  |  |   |  |   |
| SALUD              | Quadruplicar gasto per cápita en salud   | Gasto per cápita en salud                           | Datos de la DTP, Ministerio de Finanzas Públicas y del Instituto Nacional de Estadística |   |  | X |
|                    | Promover la investigación y lucha contra enfermedades infecto-contagiosas                                    | No se evaluó  |  |   |  |   |
|                    | Promover campañas de vacunación, de divulgación de medicina preventiva y programas de planificación familiar | No se evaluó  |  |   |  |   |
|                    | Ampliación y fortalecimiento de la red hospitalaria estatal, construcción de centros y puestos de salud      | No se evaluó  |  |   |  |   |
|                    | Implementación de farmacias estatales  | No se evaluó  |  |   |  |   |

Fuente: elaboración propia.

6. Grado de ejecución del plan. Al hacer el recuento de los resultados alcanzados, de los que se pudo obtener información, con relación a los objetivos del plan, correspondientes a las áreas económica y social, plasmados en la matriz de marco lógico construida para efectos de este análisis, puede hacerse los siguientes comentarios:

Los componentes establecidos fueron 35 en total, de los cuales no se evaluaron nueve, es decir que el neto de componentes fue de 26, de los cuales se cumplieron satisfactoriamente nueve (35%), se cumplieron parcialmente tres (11%) y no se cumplieron 14 (54%). De lo anterior, sumando lo cumplido satisfactoriamente más el 50% de lo cumplido parcialmente, puede decirse que la DCG cumplió un 59.5% del total de componentes evaluados.

Del total de 18 propósitos evaluados, se alcanzaron 6 (33%), no se cumplieron 10 (56%) y se alcanzaron parcialmente 2 (11%). Al sumar la mitad de lo alcanzado parcialmente más lo alcanzado totalmente se tiene un 38.5% de cumplimiento total de propósitos.

En cuanto a la totalidad de los propósitos y componentes evaluados, que fueron 44, se alcanzaron 15 (34.09%), parcialmente se lograron 5 (11.36%) y 24 no se lograron (54.55%), por lo que, utilizando la fórmula del indicador del grado de cumplimiento del plan:

$$GC = \left( \frac{\% \text{ propósitos y componentes Alcanzados}}{2} + \frac{\% \text{ propósitos y componentes alcanzados parcialmente}}{2} \right)$$

se obtiene un resultado del 39.77% de ejecución.

## B. Gobierno del Partido de Avanzada Nacional

1. Principios filosóficos. El PAN, que inició sus actividades como el Plan de Avanzada Nacional que ganó las elecciones para la alcaldía municipal de Guatemala en 1985, tiene como valores fundamentales «La dignidad de la persona, que es el principio y el fin de la actividad política, social, económica y cultural. La democracia, que supone la tolerancia de distintos puntos de vista, la solución pacífica y dialogada de los conflictos, la observancia de los derechos de los ciudadanos... La libertad, estar en capacidad de escoger y decidir. El ejercicio responsable de la libertad individual es la máxima realización del hombre como tal.» (TSE, 1998:34)

Son valores del PAN: la libertad, la honradez, la honestidad, la responsabilidad, el respeto, la seguridad y el orden jurídico, la solidaridad y la igualdad. Ve en la familia al «medio fundamental para el desarrollo integral de la persona, desde su concepción dentro de la sociedad» (PAN, 2001)

Entre sus fundamentos ideológicos tenemos: “la persona, es un ser con responsabilidad sobre sus propias acciones y con derechos universales inviolables e inalienables, a los que corresponden obligaciones inherentes a la naturaleza humana y que son anteriores al Estado. La sociedad y el Estado, la sociedad es un grupo de personas, con valores y forma de vida propios y distintos, unidas en torno a un fin. Este es el bien común.” (TSE, 1998:34)

En el aspecto económico el PAN «impulsará una economía basada en la propiedad privada de los medios de producción, en la iniciativa particular y la armonía social como motores básicos del desarrollo económico. El Estado debe favorecer la inversión y la producción y nunca entorpecerla. Al Estado le corresponde también apoyar los grupos de menores ingresos para que puedan competitivamente participar en la actividad económica y ayudar aún más intensamente a quienes no puedan tener esa capacidad.» (Ibid:35)

2. El plan de gobierno. Según información proporcionada por el PAN, el programa de gobierno emitido en junio de 1996 contiene íntegramente el programa manejado por ellos previo a ganar las elecciones del 12 de noviembre de 1995, primera vuelta, y de segunda vuelta el 7 de enero de 1996. Además, en el mismo Programa de Gobierno se indica que en septiembre de 1994, el señor Arzú Irigoyen había sentado las bases de dicho programa.

El documento se denomina Programa de Gobierno 1996-2000 (SEGEPLAN, 1996). En su presentación, Alvaro Arzú aclara que en el Programa de Gobierno se incluyó una serie de compromisos a cumplir durante su gestión, que el mismo fue preparado por un grupo de técnicos de distintas especialidades y que se pretende un nuevo modelo de desarrollo social cuyo fin principal es el combate a la pobreza para alcanzar el desarrollo económico y social más justo y equitativo. El expresidente Arzú manifestaba que su principal preocupación era la utilización más eficiente de los recursos escasos con

que contaba el país. Al final de la presentación, se aclara que el programa será objeto de evaluación y que esperaban que con la ayuda de los guatemaltecos se podía hacer cambios al mismo.

Estrategia de desarrollo integral, sostenido y sustentable. El PAN reconocía, como los principales problemas que afrontaba el país, la miseria, la pobreza, el desempleo, la corrupción, la impunidad y la inseguridad ciudadana.

Consideraban que la democracia es el sistema político más adecuado para resolver los problemas del país. Que el Estado es una organización política del pueblo y que había que reforzarlo.

Como estrategia para alcanzar el desarrollo integral proponía algunas políticas de corto y mediano plazo:

«(i) insertar al país activamente en la internacionalización cultural, política y económica; (ii) consolidar y perfeccionar la democracia, como única vía para garantizar el pleno respeto a los derechos humanos, ampliar los espacios de participación en las tareas del desarrollo, promover la integración política de la sociedad, promover la igualdad de acceso a las oportunidades y la equidad social, y garantizar el respeto de la pluriculturalidad étnica; (iii) profundizar la modernización económica, con la finalidad de construir una economía más eficiente y competitiva, con una alta dinámica de crecimiento, incremento de la productividad y generación de empleo; (iv) lograr mayores niveles de equidad social, enfocando las políticas públicas prioritariamente a erradicar el flagelo humano más humillante: la miseria y la pobreza; y (v) conservar el medio ambiente y hacer uso racional sostenible de los recursos naturales, a fin de dar sustentabilidad y sostenibilidad al proceso de desarrollo a mediano y largo plazo.» (SEGEPLAN, 1996:15)

Compromiso social con el desarrollo humano integral. En este sentido, el PAN señalaba que «Sobre una base económica racional, sólida y socialmente responsable, se brindarán las oportunidades de acceso a los factores y servicios sociales básicos para una vida humana digna: salud, educación, ingreso y entorno vital apropiados.» (SEGEPLAN, 1996:45) Para ello, el PAN entendía que, aunado al incremento de la productividad y la eficiencia económicas debe buscarse la justicia y la equidad social a través de una distribución equitativa de las ganancias obtenidas de un incremento de la productividad. Señalaban que «El desarrollo depende de las capacidades de las personas y se manifiesta en un mejor nivel y calidad de vida de todos.» (SEGEPLAN, 1996:45)

Política de combate a la pobreza. Esta política estaría orientada por los criterios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad y autoayuda, focalización y cercanía a las necesidades sentidas de la población. Bajo este panorama, las comunidades asumirían un nuevo papel: actores importantes en el logro de la reducción de la pobreza.

Entre las acciones a tomar estarían: (i) incremento en la cobertura y mejoramiento de los servicios sociales básicos; y (ii) incremento de la capacidad productiva de los pobres, por medio de la capacitación y el acceso a medios de producción. (SEGEPLAN, 1996:52)

Como importantes instrumentos en el cumplimiento de la estrategia de combate a la pobreza se tendría al Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC), Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), Fondo para la Reactivación y Modernización de la Agricultura (FONAGRO), Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA), Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT) y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE).

Parte importante de la estrategia de reducción de la pobreza la constituiría un programa de descentralización del Estado y fortalecimiento de los gobiernos departamentales y locales.

Además se trataría, según el programa, de hacer más eficiente el gasto social mediante la reducción de los costos de los servicios públicos, coordinación interinstitucional y la participación de la población y las ONG en la planificación, coordinación y manejo de los servicios.

También se impulsaría programas de generación de empleo, fomento de micro y pequeña industria manufacturera y campesina.

Educación y cultura para el trabajo, la convivencia y la paz. A este respecto, el PAN reconocía la importancia que tienen la educación y la capacitación para el desarrollo económico, cultural y político del país. Señalaban las graves deficiencias que Guatemala manifiesta en las áreas de alfabetismo, cobertura educativa, inequidad del sistema educativo, eficiencia del sistema educativo y calidad de la educación.

El propósito de la política educativa sería el de «transformar participativamente el sector educación, fortaleciendo la educación para el trabajo, la convivencia democrática y la paz, buscando un sistema más congruente con la realidad del país, más equitativo y de mayor calidad, así como contribuyendo a la competitividad.» (SEGEPLAN, 1996:62)

Las políticas educativas estarían orientadas a: «(i) aumentar la cobertura del sistema escolar, velando por la equidad; (ii) realizar una reforma educativa, en búsqueda de una mejor calidad y pertinencia; (iii) fortalecer una gestión descentralizada y participativa; (iv) lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos; y, (v) fortalecer los programas de educación extraescolar y de alfabetización y post-alfabetización, con énfasis en la orientación para el trabajo.» (SEGEPLAN, 1996:62)

Para el aumento de la cobertura educativa se proponía la búsqueda de nuevas fórmulas de financiamiento compartido como el que se establecía mediante el PRONADE.

En cuanto al analfabetismo, el PAN se proponía la meta de reducirlo al 20% para el año 2000.

Población sana. En cuanto a las condiciones de salud de la población guatemalteca, el PAN reconocía una situación precaria, manifestada por medio de los indicadores de mortalidad infantil, mortalidad materna, morbi mortalidad, lo cual atribuían a la disminución del ingreso real de gran número de guatemaltecos, alimentación deficiente, falta de acceso a los servicios básicos de salud, potabilización del agua y bajos niveles educativos.

La orientación general de la estrategia de salud sería «lograr que las condiciones de salud preventiva y curativa se traduzcan en un estado de bienestar físico, mental y social, y no únicamente la ausencia de enfermedades. Favorecer el acceso de la población a los servicios de salud, extendiendo la cobertura del sistema y promoviendo la responsabilidad familiar y de las comunidades en la provisión de servicios.» (SEGEPLAN, 1996:69)

De las acciones que se tomarían, se pueden mencionar la reestructuración administrativa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la descentralización administrativa de los servicios que prestaba ese ministerio, el apoyo a las ONG y empresas privadas de salud para que participaran en la prestación de los servicios.

Entre las metas del sector salud, planteadas en el documento, para el año 2000, estaban: reducir la mortalidad infantil al 34 por millar, reducir la mortalidad en menores de cinco años al 50 por millar, reducir la mortalidad materna al 10 por millar, incrementar el porcentaje de partos atendidos por personal capacitado al 60% e incrementar la cobertura de inmunización en menores de cinco años al 90%.

En cuanto a la disposición de agua potable y saneamiento, las metas establecidas para el año 2000 eran: aumentar la cobertura de agua potable al 82.4%, aumentar la cobertura de saneamiento al 82.4%, e instalar 300,000 letrinas en 9,200 comunidades.

Protección y mejora del medio ambiente. La estrategia de protección y mejora del medio ambiente estaba basada en el principio de que la conservación de la naturaleza no podía constituir un obstáculo para el desarrollo sino más bien impulsarlo por medio del uso racional de los recursos.

En este sentido, se ponía énfasis en programas de educación ambiental, como una medida general y lo relacionado con el agotamiento y contaminación del agua, la polución del aire, la pérdida de la biodiversidad y la degradación y contaminación del suelo, como medidas específicas.

Lo anterior se lograría por medio de un fortalecimiento, tanto legal como institucional de las instituciones relacionadas con la conservación ambiental, así como el establecimiento de instrumentos económicos que promovieran la conservación y manejo adecuado de los recursos naturales.

País de propietarios. Al referirse a esta estrategia, el PAN manifestaba la importancia que la

posibilidad de ser propietario tiene para la superación personal y el desarrollo nacional. Esta política consistía principalmente en tomar las medidas pertinentes, tanto en aspectos técnicos como legales, para facilitar el adecuado registro de la propiedad de los inmuebles y los muebles, con el propósito de que, de esta manera, los activos que nunca habían podido ser considerados como tales formalmente, pudiesen serlo.

En esta estrategia el PAN incluía las políticas de vivienda y ordenamiento territorial.

Compromiso económico con la inversión productiva. El PAN consideraba que el desarrollo sólo podría conseguirse por medio del crecimiento económico sostenido y sustentable, para lo cual planteaban cuatro requisitos básicos:

- Reglas generales, positivas, claras y estables.
- Inversión para producir y vivir mejor.
- Infraestructura nacional y desarrollo local.
- Derechos del consumidor y competitividad.

Las metas establecidas por el PAN, en materia económica, se resumen así:

Cuadro 11  
Metas del PAN

| SECTORES   | 1996     | 1997    | 1998    | 1999    |
|--|----------|---------|---------|---------|
| SECTOR REAL  |          |         |         |         |
| Crecimiento del PIB (%)                                | 4.0-5.0  | 5.5-6.0 | 6.0-6.5 | 6.5-7.0 |
| Variación de Inversión                                 |          |         |         |         |
| Privada  | 9.0      | 10.0    | 11.0    | 12.0    |
| Pública  | 8.0      | 9.0     | 10.5    | 12.0    |
| SECTOR EXTERNO   |          |         |         |         |
| Reservas Monetarias Internacionales (Millones de US\$) | 640.0    | 790.0   | 1,090.0 | 1,090.0 |
| Déficit cuenta corriente/PIB                           | 4.0      | 6.0     | 5.0     | 3.0     |
| SECTOR MONETARIO                                       |          |         |         |         |
| Tasa de inflación                                      | 8.0-10.0 | 8.0-9.0 | 7.0-8.0 | 6.0-7.0 |
| Tasa pasiva de interés                                 | 12.0     | 10.0    | 9.0     | 9.0     |
| Tasa activa de interés                                 | 20.5     | 18.0    | 17.0    | 16.0    |
| Porcentaje de variación del tipo de cambio real        | 0.0      | 0.0     | 0.0     | 0.0     |
| SECTOR FISCAL  |          |         |         |         |
| Carga tributaria                                       | 8.3      | 9.1     | 10.5    | 12.0    |
| Ahorro cuenta corriente/PIB                            | 2.0      | 2.5     | 3.0     | 3.5     |
| Déficit fiscal/PIB                                     | 0.6      | 0.5     | 0.3     | 0.0     |

Fuente: SEGEPLAN, 1996:104

Política fiscal y presupuestaria. El PAN define la política fiscal como una herramienta clave para que el Estado pueda cumplir sus compromisos con la sociedad en la búsqueda del bien común. Por medio

de una política fiscal consistente, definida y coherente, el PAN pretendía transformar el Gobierno para ponerlo al servicio de los guatemaltecos.

El gasto se orientaría principalmente hacia lo social (entiéndase educación, salud, vivienda, desarrollo rural, promoción de empleo y compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz), a la construcción de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización y al financiamiento de servicios públicos.

El fortalecimiento de los ingresos se lograría mediante las medidas siguientes:

- Apoyo de la política fiscal a la política monetaria para la reducción de las tasas de interés.
- Armonizar la política tributaria en el ámbito centroamericano.
- Desarrollar la desgravación arancelaria.
- Eliminar exenciones y disposiciones que afecten la inversión de la Ley del impuesto sobre la renta.
- Mejorar la administración tributaria e incrementar sanciones por evasión fiscal.
- Reformar el código tributario.
- Promover una reforma fiscal.
- Regular las exenciones para que sólo pudieran ser autorizadas por el Congreso de la República.

Política monetaria, cambiaria y crediticia. El propósito de la política monetaria es el de brindar estabilidad, certeza y confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros para que aumente la inversión productiva y con ella el crecimiento económico.

Entre las principales acciones a seguir en este campo, el PAN se proponía la revisión de la legislación bancaria y financiera para asegurar la autonomía de la Junta Monetaria y la flexibilización del funcionamiento del sistema financiero.

Política de comercio exterior. El propósito de la política de comercio exterior es lograr una inserción eficiente de la economía guatemalteca en la economía mundial. Para esto el PAN se proponía incrementar las exportaciones por medio de la apertura de nuevos mercados, la promoción de la competitividad de algunos productos que puedan sustituir importaciones, promover la competitividad de los productos de exportación, la firma de tratados de libre comercio, reducir razonablemente los aranceles a las importaciones y la eliminación de barreras no arancelarias.

Política laboral. Esta política tiene como propósito orientar el funcionamiento del mercado laboral, vigilar que se cumpla la legislación en materia laboral, promover acuerdos entre patronos y trabajadores y promover la capacitación y el empleo.

Entre las acciones a tomar, se daría prioridad a aquellas orientadas a desregular y flexibilizar el mercado laboral, transparentar y publicitar la determinación de salarios mínimos, mejorar el sistema de capacitación, mejorar las relaciones entre trabajadores y empleadores, promover la competencia y desarrollar políticas de ingreso, no de salario.

Temas varios. Otros aspectos tratados en el plan de gobierno de PAN son: la política agraria y desarrollo rural, infraestructura nacional y desarrollo local, el desarrollo local. Con relación a estos temas, se plantea como de suma importancia resolver el problema agrario que ha sufrido Guatemala mediante una solución de mercado como es la concesión de subsidios para la distribución de tierras que se comprarían a los actuales propietarios y la eficiencia por medio de la desregulación, desmonopolización y privatización de algunos servicios públicos como la telefonía, el correo, las telecomunicaciones, los puertos, etc. En cuanto al desarrollo local se promocionaría la descentralización.

3. Análisis del plan de gobierno. El entorno. El PAN asumió el tercer gobierno electo democráticamente, después de diez años de democracia en Guatemala. Recibía el poder de un gobierno que no pertenecía a ningún partido político: el del Licenciado Ramiro de León Carpio. En ese momento, las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla se encontraban ya avanzadas en un buen grado, lo cual había ocurrido en el marco de la derrota militar de la guerrilla pero fortaleza de ésta en el campo diplomático. El PAN reconocía como principales problemas que afrontaba la sociedad guatemalteca, a los siguientes: miseria, pobreza, desempleo, corrupción, impunidad e inseguridad ciudadana. El PAN llegó al gobierno apoyado por un buen número de empresarios y profesionales de los sectores productivos más modernos del país (azucareros, polleros, etc.), además de haber estado al frente de la municipalidad de Guatemala durante un período que podría calificarse de exitoso, pues fue precisamente el haber ocupado la alcaldía lo que sirvió de trampolín político a Alvaro Arzú. Los resultados de la elección que llevó a Arzú a la presidencia fueron de un 36.6% de los votos en la primera vuelta, habiendo obtenido un 22.1% el segundo lugar ocupado por el FRG. En la segunda vuelta el PAN obtuvo el 51.2% de los votos y el FRG el 48.8%, dándose una diferencia de aproximadamente 10,000 votos a favor del PAN. La mayoría de votos del PAN fueron obtenidos en la ciudad capital, mientras que el FRG lo hizo en el interior de la república, pero no alcanzó la cantidad de votos obtenidos por el primero. Es decir, que el PAN asumió el gobierno sin el respaldo de la mayoría de la población electoral guatemalteca, lo cual podría haber generado problemas de representatividad y, consecuentemente, de gobernabilidad.

Concepto de Estado. El PAN veía al Estado como una organización política del pueblo que había que reforzar. A diferencia de la DCG, el PAN propugna por una economía de mercado, moderna, ágil y eficiente, en la que casi no interviene el Estado. Una de las principales tareas que asigna al Estado es el

de llevar a cabo una política social de restitución de las condiciones de vida de los sectores de la población menos favorecidos, pero incluyendo en sus acciones, la incorporación de los propios beneficiados en la prestación de servicios. Otra función es la de desregular el sistema económico, dejando en manos del mercado las decisiones que tomen los agentes económicos.

Sistema político y de gobierno. Para el PAN, el sistema político mas adecuado para resolver los problemas del país es la democracia.

Valores fundamentales. Honradez, honestidad, responsabilidad, respeto, seguridad y orden jurídico, solidaridad e igualdad.

Equipo planificador y metodología. Según se indica en el plan de gobierno del PAN (SEGEPLAN, 1996:5), el documento fue producto del trabajo de un grupo de técnicos de distintas especialidades. Es decir, que la elaboración del plan excluyó la participación de sectores de la población que no podían aportar personal especializado o capacitado, aunque, dependiendo de la metodología empleada, pudo haberse captado y tomado en cuenta las necesidades prioritarias, capacidades y recursos de estos sectores.

Propósito principal. El plan de gobierno del PAN persigue un nuevo modelo de desarrollo social, combatir la pobreza, lograr un desarrollo económico y social justo y equitativo. En el mismo documento se menciona que una de las principales preocupaciones del presidente Arzú era la utilización más eficiente de los escasos recursos nacionales.

El PAN se proponía alcanzar el desarrollo integral, sostenido y sustentable mediante las siguientes políticas de corto y mediano plazo:

- Insertar internacionalmente al país.
- Consolidar y perfeccionar la democracia.
- Modernizar la economía.
- Reducir la pobreza y miseria por medio de la equidad social.
- Conservar y proteger el ambiente.

Los ejes mediante los cuales, se desarrollaría el plan, serían:

- i. Desarrollo humano integral.
  - Incrementar el acceso a los factores de la producción y a los servicios sociales.
  - Distribución equitativa de las ganancias generadas en la producción.

Acá es importante mencionar que el PAN pretendía solucionar el problema agrario del país mediante una solución de mercado, subsidiando a grandes sectores campesinos para la compra de tierras.

- ii. Combate a la pobreza bajo los principios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad, autoayuda (devoluciones a la sociedad civil; privatización y descentralización), tratando de que las comunidades se transformaran en actores de su propio desarrollo.
  - Incrementar la capacidad productiva de "los pobres" por medio de la capacitación y acceso a los medios de producción.
  - Descentralización del Estado.
- iii. Educación para el trabajo, la convivencia y la paz.
- iv. Población sana.
- v. Medio ambiente.
  - Educación ambiental.

En estos tres numerales anteriores, se perseguía, en general, promover la participación de la población en la prestación y financiamiento de los servicios. Esto implica, obviamente, una reducción de las responsabilidades del Estado y del Estado mismo.

- vi. País de propietarios. En este eje se menciona la importancia de la legalización de muchas propiedades que estaban en posesión de gran cantidad de personas, lo cual les permitiría tener mas acceso al crédito.
- vii. Inversión productiva: en este sentido, el PAN ofrecía:
  - Establecimiento de reglas claras para la producción.
  - Promover la inversión.
  - Invertir en infraestructura de apoyo.
  - Defender los derechos del consumidor y la competitividad.

En cuanto a la parte de la política económica, el PAN veía la política fiscal como un instrumento para alcanzar el bien común. Se priorizaba el gasto social y la inversión en infraestructura de apoyo a la producción (como se muestra adelante, finalmente se priorizó la inversión en infraestructura de la que principalmente se beneficiarían los productores, tal como el caso de los azucareros, que se beneficiaron durante un tiempo con la exoneración del pago de peaje). Se pretendía un endurecimiento, reforma y

mayor eficacia de la política de recaudación fiscal que permitiera incrementar los ingresos por el cobro de impuestos.

En lo monetario se establecía como objetivo la estabilización económica y la transformación de las leyes bancarias y financieras que permitieran la flexibilización del sistema financiero nacional. Este componente representa la conclusión del proceso de liberalización del mercado de capitales y junto a los de apertura comercial, desregulación del mercado laboral y de reducción del papel del sector público en la prestación de servicios, responden a las medidas establecidas por los organismos financieros internacionales en el famoso consenso de Washington (Stiglitz, 2002:41 y 260).

En cuanto a la política externa se pretendía la liberalización del comercio exterior a través de la reducción de aranceles, la promoción de las exportaciones así como la reducción de las importaciones a través del incremento de la competitividad de los productores nacionales. También se mencionaba la firma de tratados de libre comercio que condujeran a incrementar el flujo comercial guatemalteco.

En lo laboral se tenía como objetivo establecer y fortalecer el funcionamiento de un mercado laboral, desregulado y flexible, que permitiera un manejo de la relación patrono/trabajador bajo las condiciones establecidas en este mercado.

En cuanto al tamaño de la administración pública, el PAN proponía la privatización de algunos servicios tales como la telefonía, el correo, los puertos y las telecomunicaciones.

En general, en el plan de gobierno del PAN, se aprecia una marcada devoción por el libre mercado, ya que, por varios medios, se asigna gran importancia a la flexibilidad y eficiencia de la economía, además de que se plantean soluciones de mercado, que pueden calificarse de triviales (para las que no se tenían los recursos suficientes ni la voluntad de todos los sectores involucrados, ni la capacidad logística para solucionarlos definitivamente), a problemas estructurales como el agrario o la propiedad de los medios de producción.

Por medio de su plan de gobierno, el PAN conduciría al país hacia la reducción del Estado. Operaciones como la privatización de algunas empresas públicas (que más bien fueron devoluciones a la sociedad civil, tal como el caso del correo o los teléfonos), la descentralización y la participación de la sociedad civil en el financiamiento, administración y prestación de algunos servicios sociales básicos como la educación, la salud o la conservación del ambiente, permitirían al Gobierno operar con un presupuesto menor y dedicarse a un número cada vez menor de actividades, a la vez que el sector privado tendría mayores posibilidades de actuar con libertad y se vería beneficiado con la posibilidad de hacerse cargo de algunas actividades que obviamente le generarían las ganancias correspondientes.

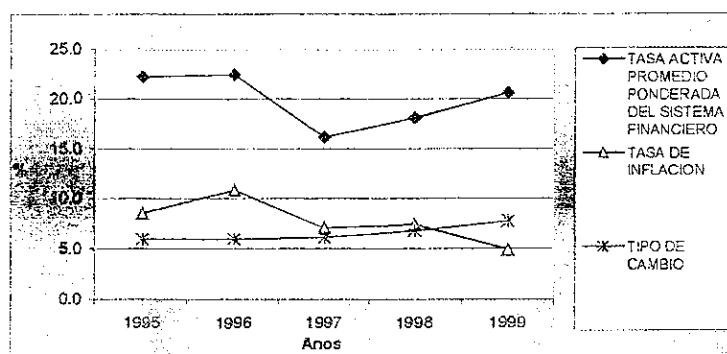
4. Confrontación de resultados con el plan de gobierno del Partido de Avanzada Nacional. Las variables cuyo comportamiento se observó y evaluó, para establecer el grado de cumplimiento del plan de gobierno del PAN se presentan en el cuadro 20, ubicado en la página 135. La numeración empleada en este apartado es la misma que se utilizó en la matriz de resultados.

## II. Propósitos

### II.1 Económicos

Brindar estabilidad, certeza y confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros. A este respecto, se ha considerado que el medio que puede representar estas condiciones es el comportamiento manifestado por la tasa de inflación, el tipo de cambio y la tasa de interés, desde el punto de vista de sus cifras absolutas.

**GRÁFICA 3**  
Tasa de interés, inflación y tipo de cambio



Fuente: BANGUAT, 1996-2000.

Tal como se refleja en la gráfica, las variables analizadas no tuvieron variaciones significativas durante el periodo de gobierno del PAN: La tasa activa promedio ponderada de interés se ubicó en 22.2% a finales de 1995, ascendió a 22.4% en 1996, luego descendió y finalmente quedó en 20.6% a finales de 1999. La inflación registrada a finales de 1995, antes de que el PAN gobernara, fue de 8.61%. subió a 10.85% durante el primer año de gobierno, es decir, a finales de 1996, y luego descendió alcanzando 4.92% a finales de 1999. Por su lado, el tipo de cambio estaba en Q6.03 a finales de 1995, descendió a Q5.99 a finales de 1996 y luego ascendió alcanzando su valor máximo a finales de 1999, siendo éste de Q7.79. En otras palabras, estas variables se mantuvieron dentro de márgenes que pueden considerarse como moderados sin haber registrado variaciones importantes durante el periodo de gobierno panista, por lo que puede considerarse cumplido el propósito de brindar estabilidad a los inversionistas nacionales y extranjeros.

En cuanto a la certeza que el gobierno del PAN dio a los inversionistas, se considera que un buen indicador la constituye las reformas fiscales aprobadas y aplicadas, ya que

ese puede ser una buena señal de las expectativas que un gobierno puede transmitir o generar en los inversionistas. De éstas, para el año 1996 destacan el establecimiento del impuesto de solidaridad, extraordinario y temporal y de emisión de bonos del tesoro de emergencia económica, que durante dos años gravó con tasas de 1% y 1.5% el total de ingresos brutos de las empresas. También en 1996 se inició un proceso de desgravación arancelaria para las importaciones de materia prima, bienes intermedios y de capital producidos en la región centroamericana y para bienes finales en general. El primero de enero de 1997 entró en vigencia la modificación a la Ley del impuesto al valor agregado que modificó algunas definiciones de operaciones relacionadas con exportaciones, modificó la fecha de pago del impuesto y redujo exenciones. El 1 de julio de 1997 entró en vigencia la modificación de la Ley del impuesto sobre la renta mediante la cual se amplió la base del impuesto, se redujo la exenciones, exoneraciones y deducciones con el propósito de aumentar la recaudación. En este mismo año, se introdujo modificaciones al impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA) (creado en 1995) para asegurar un pago mínimo que fuera acreditable al impuesto sobre la renta. También en 1997, en noviembre, se aprobó la Ley de supresión de exenciones, exoneraciones y deducciones en materia tributaria y fiscal, cuyo propósito era ampliar la base impositiva e incrementar la recaudación. Tanto en 1998, como en 1999, en lo fiscal no hubo medidas o reformas significativas.

Con excepción de las medidas adoptadas en 1996 para crear el impuesto temporal de solidaridad, el PAN no introdujo cambios sustanciales o nuevos impuestos a la estructura tributaria del país, por lo que puede afirmarse que el objetivo de brindar certeza a los inversionistas si fue cumplido.

Llevar al 12% el incremento en la inversión privada y pública para 1999. Los porcentajes de crecimiento de la inversión privada y pública registrados durante el periodo de gobierno del PAN (1996-1999) presentados en la tabla siguiente, reflejan un comportamiento errático que en algunos años permitió superar las metas establecidas en el plan de gobierno y en otros no, tal como es el caso de la inversión privada, que rebasó la meta de crecimiento en 1997 y 1998, mientras que la pública lo hizo solamente en el 97.

Cuadro 12  
Gobierno del PAN  
Metas y logros de aumento de inversión pública y privada

| Año  | INV. PRIVADA |       | INV. PUBLICA |       |
|------|--------------|-------|--------------|-------|
|      | META         | LOGRO | META         | LOGRO |
| 1996 | 9.0          | -16.4 | 8.0          | 4.5   |
| 1997 | 10.0         | 13.2  | 9.0          | 20.7  |
| 1998 | 11.0         | 28.0  | 10.5         | 9.4   |
| 1999 | 12.0         | -3.5  | 12.0         | 5.7   |

Fuente: BANGUAT, 1997-2000; y SEGEPLAN, 1996.

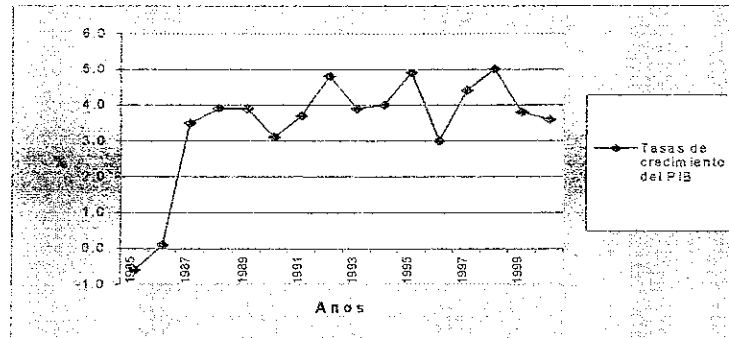
Estas cifras permiten afirmar que, aunque se lograron importantes aumentos en la inversión, la meta de llevar su crecimiento al 12% para 1999 no se logró en su totalidad. Por otro lado, al comparar los promedios de las metas establecidas con los promedios de los logros, en ambos casos para los años de 1996 a 1999, se tiene que para la inversión privada la meta era de 10.5% y el incremento obtenido fue de 5.33%, mientras que para la inversión pública se tenía en promedio una meta del 9.88%, el resultado obtenido fue del 10.08%, es decir, la meta de incremento de la inversión no se logró totalmente.

Elevar gradualmente el crecimiento del PIB, del 4% en 1996 al 7% en 1999. Los porcentajes de crecimiento del PIB registrados durante el período comprendido entre 1996 y 1999, de 3.0%, 4.4%, 5.0% y 3.8%, reflejan que, aunque el PAN logró promover el crecimiento sostenido del PIB durante los primeros tres años de gobierno y en menor grado durante el último año de su gestión, los porcentajes logrados no alcanzaron la meta establecida el 7% para finales de 1999. Esto no sólo significa que se incumplió la meta establecida en su plan de gobierno sino que tampoco se alcanzó la meta establecida en el componente sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, de los Acuerdos de Paz, que consistía en obtener un crecimiento anual no menor del 6% anual, considerada como el porcentaje mínimo necesario de crecimiento económico que permitiría ejecutar una política social avanzada.

Incrementar la eficiencia, la competitividad y el crecimiento económico. En este aspecto, en cuanto al crecimiento económico, se considerará el porcentaje de crecimiento anual registrado por el PIB. En cuanto a la eficiencia, se comparará el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB con relación al monto de la inversión, lo cual puede, de alguna manera ser un indicador de eficiencia y competitividad, puesto que mide la capacidad de generación de riqueza por parte de los recursos invertidos para la producción.

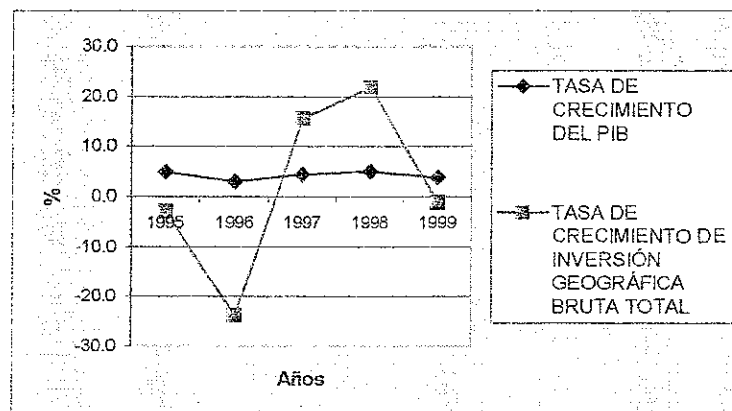
En cuanto al crecimiento del PIB registrado durante el gobierno del PAN puede comentarse que los porcentajes alcanzados de 1996 a 1999, 3.0%, 4.4%, 5% y 3.8% manifiestan, en efecto, un crecimiento económico mayor al registrado durante los gobiernos anteriores, desde 1985. Durante el gobierno del PAN se puede observar el mismo comportamiento manifestado por la tasa de crecimiento económico durante los otros gobiernos anteriores: se ha iniciado con una tasa menor, incrementos importantes durante los dos o tres primeros años de gobierno y una baja sustancial durante el último año.

**GRÁFICA 9**  
**Crecimiento del PIB**



Fuente: BANGUAT, 1996-2000.

**GRÁFICA 10**  
**Crecimiento del PIB y la inversión**



Fuente: BANGUAT, 1996-2000.

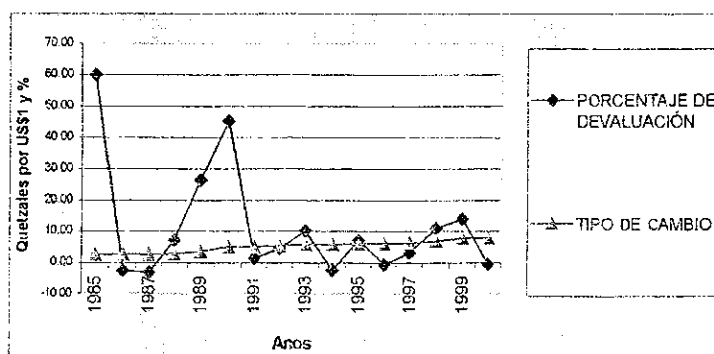
Por otro lado, si se toma en consideración la relación existente entre las tasas de crecimiento del PIB y de la inversión geográfica bruta, puede observarse que durante el año 1996, en el cual hubo decremento en la inversión geográfica bruta, el crecimiento del PIB, aunque aún positivo, fue menor que el registrado el año anterior; que tanto para 1997 como para 1998, años en los que se registraron fuertes incrementos en la inversión, se lograron incrementos en la tasa de crecimiento del PIB, mientras que, para 1999 se observa que al decrecer la inversión, bajó también la tasa de crecimiento del PIB.

Tomando en consideración lo anterior, puede decirse que el comportamiento de la eficiencia del aparato productivo, al igual que el crecimiento económico, a pesar de los fuertes incrementos observados en la inversión geográfica bruta, manifestó un comportamiento oscilante, reflejando ello que el resultado del proceso productivo no respondió proporcionalmente a la inversión efectuada y que el propósito de incrementar la eficiencia, la competitividad y el crecimiento económico no se cumplió totalmente.

Mantener estable el tipo de cambio. La evolución del tipo de cambio durante el gobierno panista fue creciente, habiendo alcanzado cifras de 5.99, 6.17, 6.84 y 7.79 quetzales por US\$1.00 para los años comprendidos de 1996 a 1999, respectivamente. Al observar los porcentajes de devaluación de cada uno de esos años, que fueron de -0.66%, 3.01%, 10.86% y 13.89%, puede apreciarse que la misma fue negativa (es decir que hubo apreciación del quetzal) durante el primer año, a partir del cual inicia una devaluación cada vez más creciente, con lo cual puede afirmarse que el PAN no logró el objetivo de mantener estable el tipo de cambio.

Por otro lado, cabe el comentario de que durante el gobierno del PAN se observó un comportamiento del tipo de cambio similar al observado en los gobiernos anteriores del período observado, que baja o se mantiene relativamente estable durante el primer año de gobierno, luego crece y se dispara durante el último año.

**GRÁFICA 11**  
**Tipo de cambio y porcentaje de devaluación**

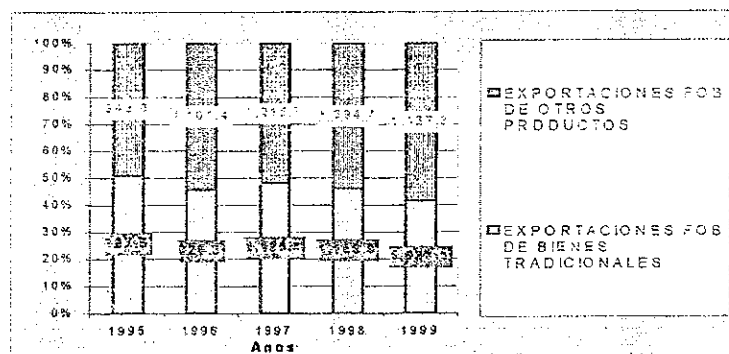


Fuente: BANGUAT, 1986-2000.

Propiciar inserción eficiente en la economía mundial. Para referirse a este tema se consideró conveniente hacer un análisis de la evolución de las exportaciones que hizo el país durante el período observado, separando las mismas en productos tradicionales y no tradicionales, pues se estima que esto puede dar una pauta de la estrategia de inserción productiva y comercial que el país haya implantado.

Por otro lado, puede considerarse la apertura de nuevos mercados como un indicador de la estrategia de inserción comercial y productiva desarrollada.

GRÁFICA 12  
Exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales



Fuente: BANGUAT, 1996-2000.

En cuanto al primer aspecto, se observa un incremento relativo del peso que sobre el total de exportaciones tuvieron los productos no tradicionales, pues de acuerdo a los datos que maneja el BANGUAT, en los cuales se divide las exportaciones en tres grandes rubros: principales productos, exportaciones a Centroamérica y otros productos, en 1995 se dio, por parte de las exportaciones de otros productos y a Centroamérica, una participación ligeramente inferior al 50%, tendencia que fue aumentando hasta casi llegar al 60% en 1999. Cabe la aclaración que la gran mayoría de exportaciones a Centroamérica está constituida por productos no tradicionales, por lo que se incluyen en este rubro.

En otras palabras, las exportaciones que se registraron durante el periodo de gobierno del PAN dependieron cada vez más de los productos no tradicionales, lo cual puede ser un indicio de la aplicación de una estrategia de inserción en la economía mundial.

En cuanto a la integración de las exportaciones, según su país de destino, puede comentarse que los principales mercados para los productos guatemaltecos, durante el periodo comprendido entre 1996 y 1999, fueron, en orden de importancia: los Estados Unidos de América, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Alemania, Nicaragua, México y Japón. Sólo las exportaciones a Estados Unidos y El Salvador representaron durante esos años aproximadamente el 48% del flujo total de bienes y servicios hacia el exterior. Dentro los destinos de la actividad exportadora del periodo observado, que registraron incrementos, pueden mencionarse a los Estados Unidos (que de 1995 a 1996 pasó de 30.97% a 36.95% del total de exportaciones), Centroamérica en su conjunto (que de 1995 a 1999 pasó de 29.21% a 32.11%) y México (que también de 1995 a 1999 pasó de 2.31% a 3.96%). También hubo países hacia los cuales las exportaciones nacionales se redujeron durante el mismo periodo, tales como Alemania, hacia donde en 1995 se exportó el 5.81% del total y para 1999 esta cifra bajó a 4.05%; las exportaciones a Japón durante 1995 fueron por un 2.76% del total y para 1999 éstas

fueron del 2.38% y finalmente, el grupo denominado Otros pasó de un 6.32% en 1995 a 4.42% en 1999.

En virtud de lo anterior, podría afirmarse que durante el período de gobierno del PAN no se diversificó el destino para las exportaciones, sino que, éste acentuó su concentración en algunos países que tradicionalmente han sido socios comerciales de Guatemala como Estados Unidos y los de Centroamérica.

Uniendo lo afirmado en el último párrafo con el hecho de que las exportaciones de productos no tradicionales sí incrementaron durante el período del gobierno panista, puede concluirse que parte de la inserción en el mercado mundial que anunció el PAN se concretó a través del incremento de las exportaciones de productos no tradicionales y del incremento de exportaciones a los mercados tradicionales. Sin embargo, hay que observar también que la tendencia del peso o importancia que las exportaciones tuvieron en la integración del PIB durante los mismos años fue oscilante y finalmente positiva, pero no significativa, pues para 1995 las exportaciones significaron un 23.9% del PIB, 21.2% para 1996, 22.3% para 1997, 23.9% para 1998 y 24.8% para 1999.

Es decir que el propósito de lograr la inserción de la economía guatemalteca en la economía mundial se consiguió parcialmente a través del incremento de las exportaciones en general, de la exportación de los productos no tradicionales y de la concentración de las exportaciones hacia los mercados tradicionales para Guatemala.

**Cuadro 13**  
**GUATEMALA: EXPORTACIONES REALIZADAS (FOB) CLASIFICADAS POR PAIS OE DESTINO**  
 (Cifras en millones de US Dólares)

| No. | PAIS                   | 1995     | %      | 1996     | %      | 1997     | %      | 1998     | %      | 1999     | %      |
|-----|------------------------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
| 1   | Alemania               | 112.53   | 5.81   | 102.60   | 5.05   | 113.47   | 4.84   | 110.95   | 4.30   | 99.61    | 4.05   |
| 2   | Arabia Saudita         | 19.79    | 1.02   | 18.85    | 0.93   | 18.97    | 0.81   | 17.73    | 0.69   | 27.73    | 1.13   |
| 3   | Bélgica                | 32.71    | 1.69   | 27.31    | 1.34   | 36.18    | 1.54   | 30.67    | 1.19   | 24.80    | 1.01   |
| 4   | Belice                 | 3.93     | 0.20   | 6.31     | 0.31   | 6.93     | 0.30   | 7.21     | 0.28   | 10.89    | 0.44   |
| 5   | Brasil                 | 0.95     | 0.05   | 1.89     | 0.09   | 3.71     | 0.16   | 0.34     | 0.01   | 0.86     | 0.03   |
| 6   | Canadá                 | 22.19    | 1.15   | 37.74    | 1.88   | 51.18    | 2.18   | 53.91    | 2.09   | 35.08    | 1.43   |
| 7   | Chile                  | 19.04    | 0.98   | 13.49    | 0.66   | 26.84    | 1.14   | 11.77    | 0.46   | 15.11    | 0.61   |
| 8   | China, Taiwan          | 52.39    | 2.71   | 1.53     | 0.07   | 0.45     | 0.02   | 0.87     | 0.03   | 0.64     | 0.03   |
| 9   | Colombia               | 6.56     | 0.34   | 9.62     | 0.47   | 8.85     | 0.37   | 7.42     | 0.29   | 7.81     | 0.32   |
| 10  | Corea del Sur          | 1.52     | 0.08   | 2.80     | 0.14   | 5.08     | 0.22   | 52.78    | 2.04   | 31.93    | 1.30   |
| 11  | Ecuador                | 0.90     | 0.05   | 1.54     | 0.08   | 2.82     | 0.11   | 3.25     | 0.13   | 3.85     | 0.16   |
| 12  | Emiratos Arabes Unidos | 4.42     | 0.23   | 2.94     | 0.14   | 3.44     | 0.15   | 3.15     | 0.12   | 3.41     | 0.14   |
| 13  | España                 | 11.93    | 0.62   | 7.49     | 0.37   | 11.46    | 0.49   | 11.37    | 0.44   | 9.61     | 0.39   |
| 14  | Estados Unidos         | 599.44   | 30.97  | 743.93   | 36.63  | 839.88   | 35.82  | 837.21   | 32.43  | 837.92   | 34.06  |
| 15  | Finlandia              | 16.05    | 0.83   | 13.83    | 0.68   | 13.91    | 0.59   | 15.70    | 0.61   | 17.29    | 0.70   |
| 16  | Francia                | 21.55    | 1.11   | 21.53    | 1.06   | 20.38    | 0.87   | 20.39    | 0.79   | 20.39    | 0.83   |
| 17  | Haití                  | 5.11     | 0.26   | 12.84    | 0.63   | 8.82     | 0.37   | 10.63    | 0.41   | 13.03    | 0.53   |
| 18  | Irlanda                | 1.26     | 0.07   | 0.02     | 0.00   | 0.09     | 0.00   | 0.16     | 0.01   | 0.06     | 0.00   |
| 19  | Israel                 | 2.53     | 0.13   | 2.73     | 0.13   | 3.08     | 0.13   | 2.54     | 0.10   | 2.23     | 0.09   |
| 20  | Italia                 | 23.10    | 1.19   | 21.22    | 1.05   | 26.89    | 1.15   | 29.66    | 1.15   | 23.56    | 0.96   |
| 21  | Jamaica                | 1.96     | 0.10   | 6.83     | 0.34   | 5.51     | 0.24   | 4.50     | 0.17   | 8.26     | 0.34   |
| 22  | Japón                  | 53.51    | 2.76   | 42.09    | 2.07   | 53.30    | 2.27   | 57.37    | 2.22   | 58.61    | 2.38   |
| 23  | Kuwait                 | 2.23     | 0.12   | 1.78     | 0.09   | 1.31     | 0.06   | 1.54     | 0.06   | 2.44     | 0.10   |
| 24  | Libano                 | 1.10     | 0.06   | 0.64     | 0.03   | 0.47     | 0.02   | 0.41     | 0.02   | 0.46     | 0.02   |
| 25  | México                 | 44.62    | 2.31   | 79.98    | 3.94   | 77.03    | 3.29   | 105.34   | 4.08   | 97.39    | 3.96   |
| 26  | Paises Bajos (Holanda) | 38.35    | 1.98   | 29.39    | 1.45   | 39.74    | 1.70   | 37.16    | 1.44   | 41.10    | 1.67   |
| 27  | Panamá                 | 36.55    | 1.89   | 46.33    | 2.28   | 42.49    | 1.81   | 67.36    | 2.61   | 64.40    | 2.62   |
| 28  | Perú                   | 28.61    | 1.48   | 29.49    | 1.45   | 13.16    | 0.56   | 48.55    | 1.88   | 8.63     | 0.35   |
| 29  | Puerto Rico            | 6.39     | 0.33   | 2.78     | 0.14   | 1.56     | 0.07   | 3.82     | 0.15   | 5.57     | 0.23   |
| 30  | Reino Unido            | 13.19    | 0.68   | 18.31    | 0.90   | 13.97    | 0.60   | 28.46    | 1.10   | 24.70    | 1.00   |
| 31  | República Dominicana   | 16.79    | 0.87   | 14.15    | 0.70   | 17.89    | 0.76   | 22.70    | 0.88   | 29.03    | 1.18   |
| 32  | Singapur               | 4.15     | 0.21   | 4.16     | 0.20   | 5.29     | 0.23   | 4.89     | 0.19   | 8.99     | 0.37   |
| 33  | Sri Lanka              | 12.43    | 0.64   | 0.09     | 0.00   | 21.80    | 0.93   |          | 0.00   |          | 0.00   |
| 34  | Suecia                 | 25.56    | 1.32   | 21.49    | 1.06   | 22.31    | 0.95   | 19.35    | 0.75   | 19.52    | 0.79   |
| 35  | Suiza                  | 4.41     | 0.23   | 4.51     | 0.22   | 6.21     | 0.26   | 10.04    | 0.39   | 6.87     | 0.28   |
| 36  | Ctros                  | 122.38   | 6.32   | 100.71   | 4.96   | 137.07   | 5.85   | 193.89   | 7.51   | 108.71   | 4.42   |
| 37  | CENTROAMERICA          | 565.38   | 29.21  | 577.98   | 28.46  | 683.34   | 29.15  | 748.55   | 28.99  | 789.94   | 32.11  |
| 38  | Costa Rica             | 100.78   | 5.21   | 99.79    | 4.91   | 111.89   | 4.77   | 119.99   | 4.65   | 121.20   | 4.93   |
| 39  | El Salvador            | 268.78   | 13.89  | 258.05   | 12.71  | 310.93   | 13.26  | 320.06   | 12.40  | 356.33   | 14.48  |
| 40  | Honduras               | 124.82   | 6.45   | 140.24   | 6.81   | 177.28   | 7.56   | 215.91   | 8.36   | 208.60   | 8.48   |
| 41  | Nicaragua              | 71.00    | 3.67   | 79.91    | 3.94   | 83.25    | 3.55   | 92.59    | 3.59   | 103.81   | 4.22   |
|     | TOTAL                  | 1,935.50 | 100.00 | 2,030.71 | 100.00 | 2,344.06 | 100.00 | 2,581.66 | 100.00 | 2,460.43 | 100.00 |

Fuente: BANGUAT, 1996-2000.

Llevar el déficit en cuenta corriente a un máximo del 3% sobre el PIB para 1999. El déficit en cuenta corriente calculado por el autor para el período comprendido entre 1996 y 1999 fue de 2.82%, 3.63%, 5.50% y 9.34% del PIB, respectivamente. De acuerdo a los datos del BANGUAT éste fue, para los mismos años, de 2.90%, 3.60%, 5.30%, y 5.60%, respectivamente, es decir, hay bastante similitud en los datos, a excepción del de 1999, en donde no hay congruencia al hacer las relaciones entre las variables para establecer el déficit en cuenta

no hay congruencia al hacer las relaciones entre las variables para establecer el déficit en cuenta corriente y la cifra que presenta el BANGUAT. Tomando en cuenta que para 1995 éste había sido de 3.90%, el objetivo de bajar la variable al 3% para 1999 parecía alcanzable, sin embargo esto no se logró y se tiene este objetivo como no logrado.

## II.II Sociales

Reducir el analfabetismo al 20% para el año 2000. La tasa de analfabetismo registrada para 1995, según el PNUD, era del 35%. Para finales del 99, esta cifra se ubicó en 31.9%, lo cual implica que este propósito fue alcanzado parcialmente.

Aumentar la cobertura del sistema escolar, velando por la equidad. Para el análisis de la cobertura que durante el gobierno del PAN alcanzó la educación se tomó en cuenta la variable "tasa neta de escolaridad", que se entiende como el porcentaje de la población con una edad correspondiente a su nivel educativo, que tiene acceso a la educación formal.

**Cuadro 14**  
**Tasas de escolaridad**

| TASAS NETAS DE ESCOLARIDAD | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | INCR. |
|----------------------------|------|------|------|------|-------|
| PREPRIMARIA                | 20.7 | 22.7 | 24.7 | 32.8 | 12.1  |
| PRIMARIA                   | 69.1 | 72.6 | 77.7 | 81.1 | 12.0  |
| SECUNDARIA                 | 19.9 | 20.4 | 20.3 | 21.4 | 1.5   |
| DIVERSIFICADA              | 11.3 | 12.1 | 12.2 | 12.7 | 1.4   |
| Promedio                   | 30.3 | 32.0 | 33.7 | 37.0 | 6.8   |

Fuente: PNUD, 1998-2001

De acuerdo a las cifras observadas, en efecto, el PAN logró incrementar la tasa neta de escolaridad en todos los niveles educativos, habiendo logrado aumentar la cobertura en 6.8% de la población en edad de cada nivel educativo. El nivel educativo que registró mayor incremento fue el de preprimaria con 12.1 puntos porcentuales y el que registró el menor aumento fue el diversificado con 1.4% de incremento.

Los datos presentados ponen de manifiesto que el gobierno del PAN alcanzó el objetivo de incrementar la cobertura educativa.

Reducir la mortalidad infantil al 34 por millar. Los datos de mortalidad infantil encontrados en las bases de datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF), la Organización Mundial para la Salud (OMS) y el MSPAS, muestran un descenso de diez por millar entre los datos registrados en 1995, cuando era de 51 por millar y en 1999, cuando fue de 40.5 por mil. Es decir, que en este sentido hubo avance en el mejoramiento de las condiciones de vida de la niñez guatemalteca, sin embargo, la reducción planteada por el PAN como meta, de reducir la mortalidad infantil al 34 por millar, no se alcanzó, por lo que este propósito se califica como alcanzado parcialmente.

Reducir la mortalidad en menores de cinco años al 50 por millar. De acuerdo a la información obtenida, según la cual, las muertes de niños menores de cinco años por cada mil, fueron de 66 en 1995, 55 en 1997, 52 en 1998 y 60 en 1999, el objetivo de reducir la mortalidad en la niñez puede calificarse como alcanzado parcialmente, pues a pesar de que la meta establecida en el plan no se alcanzó, hubo una importante mejoría en este indicador durante el período observado.

Reducir la mortalidad materna al 10 por millar. Los datos recabados muestran que para 1996 y 1997, en Guatemala se registraban 200 muertes de madres de cada 100,000 nacimientos de niños vivos, es decir una tasa de dos por millar, la cual disminuyó para 1998 y 1999, años en la que el registro fue de 1.90 por millar, es decir que sí se registró una mejora en este aspecto durante el gobierno del PAN.

La tasa de mortalidad materna de dos por millar registrada en 1996 y 1997 era la misma registrada en 1990, sin embargo, dado que el objetivo plasmado en el plan de gobierno es muy superior a lo registrado antes de que iniciara el período de gobierno, se hace necesario revisar el mismo. No obstante, dada la mejoría en este indicador, se tiene como logrado parcialmente este componente.

Reducir la miseria, la pobreza y el desempleo. En este aspecto, se analizan los indicadores de pobreza extrema, de pobreza y empleo.

El índice de población en pobreza extrema mide el porcentaje de la población que obtiene ingresos menores a la línea de pobreza extrema, es decir US\$32.74 al mes. Según la información obtenida de los informes de desarrollo humano de PNUD, este porcentaje era de 53% para 1996, 53.3% en 1997, 39.8% en 1998 y 10.0% en 1999. Ante este cambio tan drástico en el último año, se buscó más información y se obtuvo el cálculo hecho con base en los datos de la Encuesta de Ingresos Familiares, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que refleja que la población en estado de pobreza extrema era del 27.8% para 1999.

Por su lado, el indicador de pobreza, obtenido también de los informes de desarrollo humano de PNUD, se ubicó en 58% para los años 1996 y 1997 y en 57.9% en 1999, es decir, que la pobreza no se redujo significativamente durante el período observado.

En cuanto al empleo, se obtuvo el porcentaje de empleados afiliados al seguro social en relación a la población económica activa, contenido también en los informes de PNUD. Según esta variable, el empleo fue del 28.7% en 1995, 27.4% en 1996, 26.3% en 1997, 26.4% en 1998 y 25.6% en 1999, cifras que reflejan un resultado opuesto al plasmado en el propósito analizado, pues el desempleo, como inversa del empleo, aumentó durante los años observados.

Como un indicador adicional, relacionado con la equidad de la distribución del ingreso, se comenta que el índice de Gini (que mide la separación de la curva de ingresos de la población – curva de Lorenz-, dividida en deciles, con relación a la curva ideal de distribución del ingreso; cuyo rango va de 0 a 1) era de 0.596 en 1995 y de 0.558 en 1998 y 1999, respectivamente. Estos valores pueden interpretarse como una disminución poco significativa de la inequidad en la distribución del ingreso durante el período observado.

Con la información presentada, que en resumen se puede presentar como una disminución mínima en la pobreza y en la inequidad de la distribución del ingreso, y un aumento en el desempleo, el propósito analizado se califica como parcialmente logrado, pues se tuvo un mínimo logro en dos de los tres componentes de éste y un resultado opuesto en el tercero.

### III. COMPONENTES

#### III.1 ECONÓMICOS

Llevar la tasa de interés a un rango del 9% al 16% al año 1999. El rango establecido como meta en este componente, se refiere a que, en su plan de gobierno, el PAN pretendía que para 1999 la tasa activa de interés llegara a un máximo del 16% mientras que la pasiva alcanzara un mínimo del 9%. Las cifras registradas de la tasa activa promedio ponderada del sistema financiero, para los años comprendidos entre 1996 y 1999, fueron de 22.4%, 16.2%, 18.1% y 20.6%, mientras que para la tasa pasiva, durante los mismos años, estas fueron de 11%, 6.3%, 7.2% y 11.3%, respectivamente. Lo anterior refleja que la meta del componente de llevar la tasa de interés en el rango del 9% al 16% se cumplió en cuanto a la tasa pasiva pero no en el caso de la tasa activa, por lo que, el componente relacionado con la tasa de interés, no puede darse por cumplido en su totalidad.

Llevar la tasa de inflación del 6% al 7% al año 1999. La meta establecida por el PAN, en cuanto a la tasa de inflación, era llevarla a niveles de 8% a 10% en 1996, de 8% a 9% en 1997, de 7% a 8% en 1998 y de 6% a 7% en 1999, sin embargo, las tasas de inflación registradas para esos años fueron de 10.85%, 7.13%, 7.48% y 4.92%, respectivamente, es decir, la meta no se cumplió en 1996 pero se alcanzó en 1998 y se rebasó en 1997 y 1999. Lo anterior, permite afirmar que, no obstante que la inflación registrada en 1999 se sale del rango establecido como meta, el PAN fue exitoso en el manejo de la inflación durante su gestión, puesto que, por un lado fue únicamente en un año en el que, por muy poco, no logró la meta establecida, habiéndolo logrado y rebasado en los demás, y por el otro, esa variable se mantuvo en porcentajes aceptables (cerca o por debajo del 10%) durante la gestión panista.

Incrementar la carga tributaria al 12% al año 2000. Tal como se planteó en los Acuerdos de Paz, la carga tributaria debería alcanzar un nivel de 12% para el año 2000, sin embargo, al observar

las cifras correspondientes a los años de 1996 a 1999, de 8.4%, 8.7%, 9.3% y 9.9%, respectivamente, puede apreciarse que el PAN no logró la meta establecida de impulsar la misma a un nivel del 12% para el año 2000.

Eliminar el déficit fiscal para 1999. Las cifras de déficit fiscal registradas durante el gobierno panista fueron de 0.07% del PIB para 1996, 1.48% para 1997, 2.17% para 1998 y 2.81% para 1999, respectivamente. Con esta información puede calificarse de no alcanzado el componente de eliminar el déficit fiscal para 1999.

Orientar los gastos principalmente a lo social (vivienda, salud y educación). Para analizar la orientación del gasto público durante el gobierno panista, se consideró el cuadro de gasto público del Gobierno Central por sectores, que comprende el periodo entre 1996 a 1999. En ese cuadro, comparando los datos del 99 con los del 96, puede apreciarse que el PAN incrementó el gasto social en un 5.5% del total de presupuesto, habiendo pasado de un 36.7% al 42.2%, sin embargo, los gastos dedicados a financiar otros sectores experimentaron un incremento mayor al del gasto social, siendo este de 7.2%, pues se pasó de un 38.2% a un 45.6%. Este incremento en ambos sectores fue posible gracias a una disminución del 10.5% en el gasto dedicado para atender la deuda pública, que pasó del 22.7% al 12.2%.

Del gasto social, el rubro al que mayor recursos fueron destinados en toda la serie es el de educación, ciencia y cultura, con un rango que va del 15.1% al 17.1% del total de presupuesto de gastos, mientras que, dentro de los otros sectores, el que destaca es el de transporte, que se ubicó en un rango del 11% al 13.8% en la serie. Es oportuno mencionar que el gasto dedicado a la defensa nacional y seguridad interna sufrió un decremento del 1.4% durante el período analizado, habiendo pasado del 10.8% del presupuesto en 1996 a 9.4% en 1999.

En cuanto a la composición del gasto social en gastos de funcionamiento e inversión, puede apreciarse una disminución del peso relativo de los primeros en un 7.4%, mientras que los fondos dedicados a la inversión social aumentaron en la misma cifra. El rubro que presenta el mayor incremento, dentro de los de la inversión social, es el de educación, que de 10.9% en 1996 pasó a 22.5% en 1999. También destaca que en el rubro de vivienda y desarrollo urbano, casi la totalidad de fondos fueron destinados a la inversión durante toda la serie.

Por su lado, el gasto para financiar otros sectores presenta el mismo comportamiento observado en el gasto social, es decir, un decremento en los gastos de funcionamiento igual al incremento en la inversión, en este caso del 7.5% del presupuesto total del gasto público. En estos rubros resalta el sector de transporte, cuya participación anual en la inversión pública, durante toda la serie, fue mayor del 60% del total

Resumiendo, puede decirse que el PAN logró incrementar tanto los gastos destinados al área social como los destinados a financiar otros sectores, gracias al decremento en la utilización de fondos para pago de deuda pública. Los rubros en los que, principalmente gastó el PAN los recursos del presupuesto del Estado fueron en su orden: educación, transporte (carreteras) y administración y servicios generales. También puede afirmarse que hubo cierto aumento en la eficiencia del gasto público en virtud de que se disminuyeron los porcentajes de participación del gasto de funcionamiento mientras que se incrementó el de inversión, además de que se redujo el gasto militar. No obstante lo anterior, no se dio prioridad exclusivamente a los gastos sociales, pues como se aprecia, también se dio importancia a otros sectores como fue el de transporte y el de administración y servicios generales.

**Cuadro 15**  
**Guatemala**  
**Gasto Público del Gobierno Central por Sectores**  
**1996 - 1999**  
**- Millones de Quetzales -**

|                                      | 1996           | %            | 1997            | %            | 1998            | %            | 1999            | %            |
|--------------------------------------|----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
| <b>PRESUPUESTO TOTAL</b>             | <b>9,914.4</b> | <b>100.0</b> | <b>12,618.2</b> | <b>100.0</b> | <b>16,637.0</b> | <b>100.0</b> | <b>19,239.2</b> | <b>100.0</b> |
| <b>GASTO SECTORIAL</b>               | <b>7,420.2</b> | <b>74.8</b>  | <b>10,160.8</b> | <b>80.5</b>  | <b>14,070.0</b> | <b>84.6</b>  | <b>16,895.8</b> | <b>87.8</b>  |
| <b>Gasto Social</b>                  | <b>3,636.2</b> | <b>36.7</b>  | <b>4,913.0</b>  | <b>38.1</b>  | <b>6,941.1</b>  | <b>41.7</b>  | <b>8,126.6</b>  | <b>42.2</b>  |
| Salud y Asistencia Social            | 805.7          | 8.1          | 1,105.8         | 8.8          | 1,382.1         | 8.3          | 1,931.9         | 10.0         |
| Trabajo y Previsión Social           | 632.5          | 6.4          | 782.1           | 6.2          | 1,052.3         | 6.3          | 1,193.2         | 6.2          |
| Educación, Ciencia y Cultura         | 1,504.6        | 15.2         | 1,930.0         | 15.1         | 2,617.1         | 15.7         | 3,285.3         | 17.1         |
| Vivienda y Desarrollo Urbano         | 693.4          | 7.0          | 1,025.1         | 8.1          | 1,889.6         | 11.4         | 1,716.3         | 8.9          |
| <b>Otros Sectores</b>                | <b>3,784.0</b> | <b>38.2</b>  | <b>5,347.8</b>  | <b>42.4</b>  | <b>7,128.8</b>  | <b>42.8</b>  | <b>8,769.1</b>  | <b>45.6</b>  |
| Agrícola                             | 259.4          | 2.6          | 318.9           | 2.5          | 398.3           | 2.4          | 404.0           | 2.1          |
| Transporte                           | 1,089.7        | 11.0         | 1,747.5         | 13.8         | 2,045.4         | 12.3         | 2,445.3         | 12.7         |
| Minería e Hidrocarburos              | 2.7            | 0.0          | 3.6             | 0.0          | 15.9            | 0.1          | 19.6            | 0.1          |
| Industria y Comercio                 | 7.7            | 0.1          | 19.5            | 0.2          | 63.4            | 0.4          | 118.9           | 0.6          |
| Turismo                              | 0.2            | 0.0          | 0.1             | 0.0          | -               | -            | 3.0             | 0.0          |
| Comunicaciones                       | 43.9           | 0.4          | 47.8            | 0.4          | 69.4            | 0.4          | 63.0            | 0.3          |
| Energía                              | 114.2          | 1.2          | 119.1           | 0.9          | 188.5           | 1.1          | 176.4           | 0.9          |
| Admon. y Servicios Generales         | 941.4          | 9.5          | 1,049.7         | 8.3          | 1,521.1         | 9.1          | 2,409.0         | 12.5         |
| Defensa Nacional y Seguridad Interna | 1,074.3        | 10.8         | 1,219.7         | 9.7          | 1,476.3         | 8.9          | 1,802.0         | 9.4          |
| Financiero                           | 250.6          | 2.5          | 321.0           | 2.5          | 1,350.5         | 8.1          | 1,326.0         | 6.9          |
| <b>APOYO A LA POLÍTICA MONETARIA</b> | <b>247.9</b>   | <b>2.5</b>   | <b>450.6</b>    | <b>3.6</b>   | <b>-</b>        | <b>-</b>     | <b>-</b>        | <b>-</b>     |
| <b>DEUDA PÚBLICA</b>                 | <b>2,246.2</b> | <b>22.7</b>  | <b>2,006.9</b>  | <b>15.9</b>  | <b>2,567.1</b>  | <b>15.4</b>  | <b>2,343.4</b>  | <b>12.2</b>  |
| <b>GASTO DE FUNCIONAMIENTO</b>       | <b>4,940.6</b> | <b>49.8</b>  | <b>6,255.3</b>  | <b>49.6</b>  | <b>8,505.3</b>  | <b>51.1</b>  | <b>9,979.0</b>  | <b>51.9</b>  |
| <b>Gasto Social</b>                  | <b>2,539.6</b> | <b>69.8</b>  | <b>3,144.5</b>  | <b>65.3</b>  | <b>4,211.0</b>  | <b>60.7</b>  | <b>5,072.6</b>  | <b>62.4</b>  |
| Salud y Asistencia Social            | 559.5          | 69.4         | 715.1           | 64.7         | 1,058.3         | 76.6         | 1,331.1         | 68.9         |
| Trabajo y Previsión Social           | 629.5          | 99.5         | 782.1           | 100.0        | 1,050.3         | 99.8         | 1,191.6         | 99.9         |
| Educación, Ciencia y Cultura         | 1,341.3        | 89.1         | 1,632.0         | 85.9         | 2,097.6         | 80.1         | 2,545.4         | 77.5         |
| Vivienda y Desarrollo Urbano         | 9.2            | 1.3          | 15.2            | 1.5          | 4.8             | 0.3          | 4.5             | 0.3          |
| <b>Otros Sectores</b>                | <b>2,401.0</b> | <b>63.5</b>  | <b>3,111.1</b>  | <b>58.2</b>  | <b>4,294.3</b>  | <b>60.2</b>  | <b>4,906.4</b>  | <b>56.0</b>  |
| Agrícola                             | 102.0          | 39.3         | 148.2           | 46.3         | 171.2           | 43.0         | 154.5           | 38.2         |
| Transporte                           | 93.5           | 8.6          | 84.9            | 4.9          | 142.9           | 7.0          | 139.9           | 5.7          |
| Minería e Hidrocarburos              | 2.3            | 85.4         | 3.0             | 84.1         | 15.1            | 95.0         | 19.6            | 100.0        |
| Industria y Comercio                 | 7.7            | 100.0        | 17.3            | 89.0         | 51.7            | 81.5         | 62.3            | 52.4         |
| Turismo                              | 0.2            | 100.0        | 0.1             | 100.0        | -               | -            | -               | -            |
| Comunicaciones                       | 43.8           | 99.9         | 47.8            | 100.0        | 59.3            | 85.4         | 55.0            | 67.3         |
| Energía                              | 59.3           | 51.9         | 3.9             | 3.3          | 4.1             | 2.2          | 4.4             | 2.5          |
| Admon. y Servicios Generales         | 845.0          | 89.8         | 907.3           | 86.4         | 1,173.0         | 77.1         | 1,511.0         | 62.7         |
| Defensa Nacional y Seguridad Interna | 1,000.6        | 93.1         | 1,087.6         | 89.2         | 1,393.5         | 94.4         | 1,724.9         | 95.7         |
| Financiero                           | 246.6          | 98.4         | 310.9           | 98.8         | 1,283.4         | 95.0         | 1,234.8         | 93.0         |
| <b>GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA</b>    | <b>2,479.6</b> | <b>25.0</b>  | <b>3,905.2</b>  | <b>30.8</b>  | <b>5,564.7</b>  | <b>33.4</b>  | <b>6,916.8</b>  | <b>36.0</b>  |
| <b>Gasto Social</b>                  | <b>1,096.6</b> | <b>30.2</b>  | <b>1,669.5</b>  | <b>34.7</b>  | <b>2,730.1</b>  | <b>39.3</b>  | <b>3,054.0</b>  | <b>37.6</b>  |
| Salud y Asistencia Social            | 246.1          | 30.6         | 390.7           | 35.3         | 323.8           | 23.4         | 600.8           | 31.1         |
| Trabajo y Previsión Social           | 3.0            | 0.5          | -               | -            | 2.0             | 0.2          | 1.6             | 0.1          |
| Educación, Ciencia y Cultura         | 163.3          | 10.9         | 267.9           | 14.1         | 519.5           | 19.9         | 739.9           | 22.5         |
| Vivienda y Desarrollo Urbano         | 684.2          | 98.7         | 1,009.9         | 98.5         | 1,884.8         | 99.7         | 1,711.7         | 99.7         |
| <b>Otros Sectores</b>                | <b>1,383.0</b> | <b>36.5</b>  | <b>2,235.7</b>  | <b>41.8</b>  | <b>2,834.6</b>  | <b>39.8</b>  | <b>3,862.7</b>  | <b>44.0</b>  |
| Agrícola                             | 157.4          | 60.7         | 171.7           | 53.7         | 227.1           | 57.0         | 249.5           | 61.8         |
| Transporte                           | 986.2          | 91.4         | 1,662.5         | 95.1         | 1,902.5         | 93.0         | 2,305.4         | 94.3         |
| Minería e Hidrocarburos              | 0.4            | 14.6         | 0.6             | 15.9         | 0.8             | 5.0          | -               | -            |
| Industria y Comercio                 | -              | -            | 2.1             | 11.0         | 11.7            | 18.5         | 56.6            | 47.6         |
| Turismo                              | -              | -            | -               | -            | -               | -            | 3.0             | 100.0        |
| Comunicaciones                       | 0.1            | 0.1          | -               | -            | 10.1            | 14.6         | 8.0             | 12.7         |
| Energía                              | 54.9           | 48.1         | 115.2           | 96.7         | 184.4           | 97.8         | 172.1           | 97.5         |
| Admon. y Servicios Generales         | 96.5           | 10.2         | 142.4           | 13.6         | 348.1           | 22.9         | 697.9           | 37.3         |
| Defensa Nacional y Seguridad Interna | 73.7           | 6.9          | 132.1           | 10.8         | 82.7            | 5.6          | 77.1            | 4.3          |
| Financiero                           | 4.0            | 1.6          | 10.2            | 1.2          | 67.0            | 5.0          | 93.2            | 7.0          |

Fuente: MINFIN, 2004.

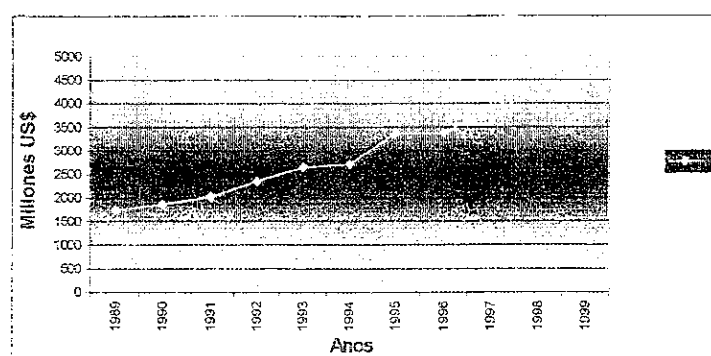
Orientar los gastos a la construcción y mejoramiento de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización de productos. A este respecto, al observar el cuadro de gasto público se aprecia que, como se mencionó en el inciso anterior, el PAN colocó dentro de sus prioridades la inversión en medios de transporte (carreteras), al representar esta más del 60% de las

inversiones efectuadas durante el período de gobierno panista, por lo que, sin mayor análisis, se concluye que este componente sí fue logrado.

Estimular las exportaciones. Las cifras de exportaciones en millones de dólares a precios nominales para los años del gobierno panista dan cuenta de un comportamiento errático de las mismas, pues disminuyeron, aunque levemente, durante el primero y el último años y aumentaron en los años segundo y tercero de gobierno.

Considerando que, tal como se mencionó supra, la estrategia exportadora del PAN consistió básicamente en fomentar la exportación de productos no tradicionales a mercados tradicionales para Guatemala, sin haber logrado la apertura de nuevos mercados, y que el comportamiento de las exportaciones fue errático, se puede afirmar que en efecto, el PAN impulsó las exportaciones pero no en general, sino únicamente de determinados sectores productivos, es decir, apuntó a una estrategia de transformación de las exportaciones que no se reflejó en un aumento sostenido de las mismas, por lo que, el componente de estimular las exportaciones no puede darse por cumplido en un cien por ciento.

**GRÁFICA 13**  
**Exportaciones**



Fuente: BANGUAT, 1990-2000.

**Cuadro 16**  
**Exportaciones y sus incrementos anuales**  
(Cifras en millones de US\$ dólares)

|   | 1989    | 1990    | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| X | 1,739.1 | 1,862.9 | 2,028.9 | 2,358.5 | 2,653.7 | 2,714.3 | 3,377.5 | 3,375.5 | 3,892.3 | 4,325.5 | 4,315.6 |
| % | 13.76%  | 7.12%   | 8.91%   | 16.25%  | 12.52%  | 2.28%   | 24.43%  | -0.06%  | 15.31%  | 11.13%  | -0.23%  |

Fuente: BANGUAT, 1990-2000.

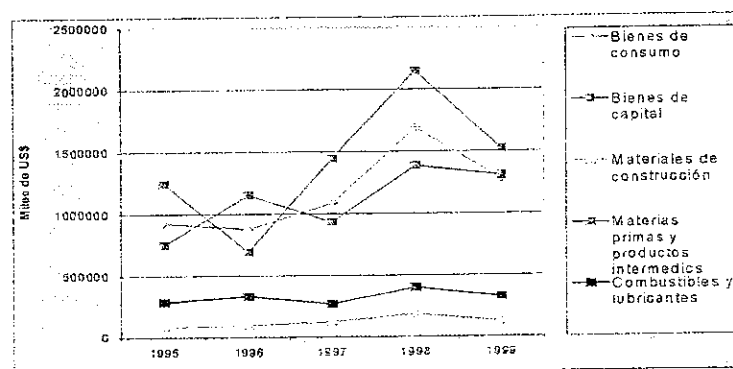
Implantar la desgravación arancelaria. Dentro de la política de comercio exterior, a través de la cual se pretendía promover la inserción de Guatemala al mercado mundial se propuso el objetivo de reducir razonablemente los aranceles a las importaciones y eliminar las barreras no arancelarias. En este sentido, en noviembre de 1996 se publicó el acuerdo gubernativo en el cual se establecía el calendario de desgravación arancelaria gradual para materia prima, bienes

intermedios, de capital y bienes finales provenientes de Centroamérica. Los aranceles a aplicar serían: entre 0% y 19% a partir del 1 de enero de 1997; entre 0% y 17% a partir de enero de 1998 y de 0% a 15% a partir de enero de 1999, significando esto que si se cumplió con la implementación de la desgravación arancelaria.

Incrementar la productividad de sustitutos de importaciones. Para analizar si el PAN logró mejorar la productividad de los sustitutos de importaciones se toman las cifras e integración de las importaciones, pues de una mayor productividad en este campo se esperaría la disminución del flujo de este tipo de bienes provenientes del exterior debido a la reducción en los precios de aquellos bienes producidos en el país más eficientemente, principalmente los de consumo y los de capital.

Inicialmente puede comentarse que el crecimiento de las importaciones durante el periodo observado fue muy similar al manifestado por las exportaciones, habiendo registrado en este caso un decremento en el primer año de gobierno y aumentos en los demás años (el aumento para el último año fue muy leve).

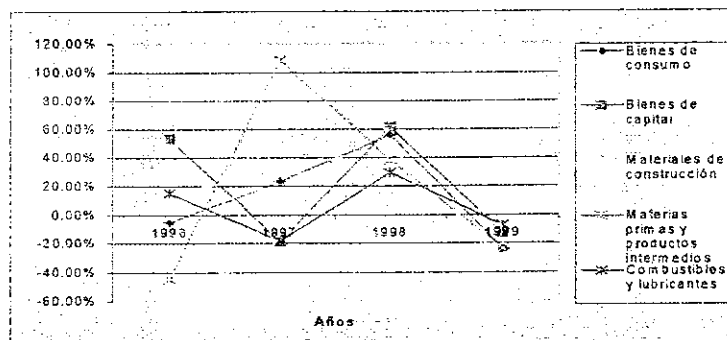
**GRÁFICA 14**  
**Importaciones CIF**



Fuente: BANGUAT 1996-2000.

Según el BANGUAT (BANGUAT, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000), el decremento de 4.44% sufrido por las importaciones en 1996 se debió a una reducción en la actividad económica nacional. En 1997 las importaciones manifestaron un incremento del 22.43% debido al programa de desgravación arancelaria que tuvo vigencia en ese año, el cual rebajaba el arancel de un promedio del 5% al 1% en la importación de materias primas. El crecimiento de las importaciones para 1998 fue del 48.73%, el cual, además del programa mencionado, tuvo como causas el crecimiento económico registrado (que fue el mayor del periodo de 1995 a 1999) así como un incremento en la disponibilidad de crédito en el sector privado. Para 1999 esta variable registró una disminución del 20.40%, la cual el BANGUAT atribuye a la desaceleración de la actividad económica y a la acumulación de existencias.

**GRÁFICA 15**  
Crecimiento de las importaciones, según destino



Fuente: BANGUAT, 1997-2000.

Los porcentajes de crecimiento de los bienes importados, según su destino, fueron:

**Cuadro 17**  
**GUATEMALA: CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES CIF**  
Clasificadas según destino

| RUBROS                          | 1996   | 1997   | 1998  | 1999   |
|---------------------------------|--------|--------|-------|--------|
| 1 Bienes de consumo             | -5.12  | 23.31  | 56.14 | -24.18 |
| 2 Bienes de capital             | 53.4   | -19.05 | 61.63 | -13.14 |
| 3 Materiales de construcción    | 14.67  | 30.59  | 48.73 | -32.84 |
| 4 Materias primas y prod. Inter | -44.53 | 108.69 | 38.42 | -23.83 |
| 5 Combustibles y lubricantes    | 15.33  | 18.38  | 29.61 | -7.36  |
| TOTAL                           | -4.44  | 22.43  | 48.73 | -20.4  |

Fuente: BANGUAT, 1997-2000.

Al observar el comportamiento de las importaciones de bienes de consumo se aprecia una ligera disminución en 1996, por un porcentaje muy similar al manifestado por las importaciones en general. En 1997 y 1998 estas importaciones tuvieron importantes aumentos para luego descender nuevamente en el 99, quedando en un valor absoluto superior al registrado en 1996 y manifestando un comportamiento creciente a lo largo de toda la serie.

Por su lado, las importaciones de bienes de capital manifestaron un comportamiento errático durante la serie, habiendo registrado incrementos en los años 1996 y 1998 y decrementos en los años 1997 y 1999 (obsérvese que los aumentos siempre fueron mayores que las disminuciones) pero presentando, al final de la serie, una tendencia positiva, lo cual, unido al comportamiento de las importaciones de bienes de consumo, evidencian que no se alcanzó el objetivo de implementar una política de sustitución de importaciones.

Apertura de nuevos mercados para exportaciones. Como se mencionó antes, los principales mercados para las exportaciones guatemaltecas, en el período comprendido entre 1996 y 1999, fueron, en orden de importancia: los Estados Unidos de América, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Alemania, Nicaragua, México y Japón, habiéndose registrado un proceso de concentración

de las exportaciones a los destinos tradicionales de las mismas y una reducción hacia los destinos no tradicionales, teniéndose, por tanto, como no alcanzado el componente de abrir nuevos mercados para las exportaciones.

Ampliar las facilidades turísticas. En las fuentes de información consultadas, como son la Sección de Estadística del Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) y los informes de gobierno del expresidente Arzú ante el Congreso de la República, no existe evidencia de que la administración del PAN haya promovido la ampliación de las facilidades o infraestructura turística del país, por lo tanto, este componente se califica como no alcanzado.

### III.II SOCIALES

Favorecer acceso de la población a servicios de salud, extendiendo cobertura y promoviendo la responsabilidad familiar de las comunidades en la provisión de servicios. De acuerdo al documento denominado *Perfil del sistema de servicios de salud de Guatemala*, elaborado por la Organización Panamericana para la Salud (OPS) (2001:17), la reforma sectorial de los servicios de salud de Guatemala se inició en 1996 a través del Programa de mejoramiento de los servicios de salud, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por el MSPAS. Dentro de las condiciones impuestas para los desembolsos estaban la reorganización y descentralización administrativa y financiera del MSPAS; y el desarrollo de un nuevo modelo de atención de salud fundamentado en la descentralización, la dotación de un paquete mínimo de atenciones y la participación comunitaria.

Se señala en el mismo trabajo (OPS, 2001:19) que aún en el año 2001 se continuaba con la reforma del sector. Algunos de los objetivos de esta reforma eran la extensión de la cobertura, focalización de los servicios de salud a los sectores que no tienen acceso, aumentar el nivel de gasto público para salud, reorientar la asignación de recursos públicos y generar una respuesta social organizada para la movilización y fiscalización de los recursos públicos. Lo anterior (que se sigan manteniendo los mismos objetivos iniciales) demuestra que, a pesar de que el programa tiene algunos años, aún se encuentra en su fase inicial de ejecución. Los componentes del programa con mayor grado de avance son la reforma financiera y la extensión de la cobertura. De acuerdo a la OPS (2001:24), los resultados del programa, como impactos en la situación de salud de la población, no se habían manifestado en el año 2001, además de que no se habían realizado evaluaciones ni se habían fijado criterios ni planes para efectuarlas.

En cuanto a la ampliación de la cobertura de los servicios de salud, una de las estrategias era hacerlo a través de agentes privados o de la sociedad civil, para lo cual, según el documento citado, se habían firmado alrededor de 80 contratos con ONG que daban cobertura a 3.2 millones de habitantes (OPS,2001:22).

Un nuevo Código de Salud fue emitido en 1997, el cual incluía, entre sus principales reformas, la posibilidad de la recuperación de los costos de los servicios públicos y la apertura de la prestación de estos servicios a agentes privados.

En cuanto al aseguramiento de los servicios de salud para la población, la OPS (2001:22) menciona que no hay posibilidad de garantizarla porque las canastas básicas de salud no son explícitas, los servicios prestados no siempre resuelven los problemas que demanda la población y los usuarios no demandan los servicios por falta de conciencia. Entre los programas que se han introducido para asegurar la salud de la población están los enfocados a la población más pobre del país, los cuales han descansado en la participación de ONG y empresas privadas para la prestación de los servicios, sin embargo, se señala (OPS,2001:20) que estos programas han propiciado la cobertura de poblaciones en su mayoría urbanas, pues los costos para cubrir las áreas rurales más dispersas son mayores.

Otro contenido del programa es el relacionado con la participación y control social, en el cual se señala que precisamente la participación social es un objetivo de la reforma sectorial. Sin embargo, se indica (OPS,2001:21) que los mecanismos para promover la participación son débiles aún, que el Sistema Integrado de Atención de Salud (SIAS) descansa en el apoyo de voluntarios de las mismas comunidades que sirve de enlace entre la comunidad y el sistema de servicios de salud.

En cuanto a la oferta de servicios, la OPS indica, en el documento que se comenta, que su redefinición consiste en la elaboración de planes básicos de servicios y la contratación de organizaciones privadas financiadas con recursos públicos para que provean servicios de salud. Algunas de las figuras que se han creado son los centros de convergencia, el voluntario de salud y el médico comunitario. Con esto, se considera que no sólo se ha cambiado el servicio a proveer, sino también al proveedor del mismo, con lo cual, la OPS (2001) considera que la oferta de servicios de salud no se ha modificado en calidad y cantidad pero se ha logrado aumentar más rápidamente la cobertura.

De acuerdo a todo lo señalado por la OPS, con relación al incremento de la cobertura de los servicios de salud y a la mayor participación de la población en esta tarea, puede resumirse que se han iniciado acciones en ese sentido, sin embargo, como el mismo documento señala, no se ha tenido un impacto observable producto del programa de reforma sectorial, con lo cual, según los criterios establecidos para la presente investigación, el componente analizado acá se califica como alcanzado parcialmente.

Reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, dando prioridad a los grupos poblacionales que viven en pobreza y pobreza extrema. En este sentido, se presenta las metas establecidas y los logros alcanzados, en el cuadro siguiente.

**Cuadro 18**  
**Gobierno del PAN: Política de vivienda**

|  | 1996     | 1997     | 1998     | 1999     | TOTAL PERIODO |
|--|----------|----------|----------|----------|---------------|
| Meta de soluciones habitac.                          | 11,052.0 | 11,230.0 | 15,000.0 | 20,000.0 | 57,282.0      |
| Soluciones habit. Construidas                        | 1,120.0  | 3,413.0  | 19,818.0 | 28,899.0 | 53,250.0      |
| Meta de inv. en vivienda en<br>Millones de Quetzales | 60.0     | 135.0    | 180.0    | 220.0    | 595.0         |
| Millones de Q. Invertidos en<br>vivienda vía FOGUAVI | 33.1     | 106.4    | 185.2    | 334.6    | 659.3         |

Fuente: Secretaría de R.R.P.P. de la Presidencia de la República de Guatemala, 1996-1999.

Como puede apreciarse, la meta de soluciones habitacionales a construir fue cubierta en un 93% y la meta de recursos a invertir en este rubro fue superada en un 11% durante el periodo de gobierno panista.

Las cifras anteriores conducen a calificar de cumplidas las metas del componente de vivienda del plan de gobierno del PAN. Hay que agregar que, según el mismo documento que contiene dicho plan, el déficit habitacional era de 1,128,000 casas para 1996, lo que implica que las 53 mil soluciones construidas durante todo el periodo de gobierno representan un 4.72% de dicho déficit.

Incremento de la capacidad productiva de los pobres, por medio de capacitación y acceso a los medios de producción. Como parte de la estrategia de reducción de la pobreza y de hacer de Guatemala un país de propietarios (ambas políticas enmarcadas en los Acuerdos de Paz firmados en 1996), el PAN consideraba importante facilitar el acceso a los medios de producción a los pobres así como registrar y regularizar la propiedad de la tierra de aquellas personas que no habían podido contar con ella como un activo formalmente establecido. Para desarrollar lo anterior, en 1997 se formó el Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdo de Paz, que en 1999 se transformó en el Fondo de Tierras (FONTIERRAS). La función del FONTIERRAS era la de facilitar el acceso a tierras productivas a los campesinos que individualmente o en forma organizada lo solicitaron por carecer de ella o poseerla en cantidades insuficientes, así como la de regularizar la situación de las tierras entregadas o en proceso de entrega desde 1962.

La entrega de tierra por parte de FONTIERRAS inició en 1998 y entre ese año y 1999 se tuvo como resultado, a través del programa de acceso a la tierra, un total de 30 fincas entregadas a 2,405 familias beneficiadas, con una extensión de 12,450.60 hectáreas. El subsidio entregado para la adquisición de esas fincas fue de Q.23.6 millones y el monto del crédito otorgado para ese mismo fin fue de Q.82.6 millones (Fondo de Tierras, 2003).

La regularización de la propiedad de la tierra no tuvo resultados sino hasta el año 2000, por lo que no se incluye dentro de los resultados obtenidos por la administración panista.

Al analizar el impacto que los resultados del programa de acceso a la tierra que impulsó el PAN tuvo en la población guatemalteca, se aprecia que éste no fue significativo, ya que, al relacionar la cantidad de hectáreas entregadas por el FONTIERRAS en los años 1998 y 1999, con el total de hectáreas del territorio nacional (10,888,900Has.), se tiene que la primera equivale a un 0.11% del territorio nacional. Por otro lado, asumiendo que el número de miembros promedio por familia en Guatemala es de cinco, la cantidad de familias beneficiadas por el programa de acceso a la tierra representaría 12,025 personas, lo que representa un 0.11% de la población total del país (11.1 millones en 1999). Es decir, que desde ambos puntos de vista, el alcance del programa, con relación a las dimensiones de población y territorio nacionales, fue muy poco significativo.

En cuanto a la capacitación para la producción, la institución pública encargada de esta actividad es el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), cuyas cifras, en lo que es capacitación, durante el gobierno panista, se muestran en el cuadro siguiente.

**Cuadro 19**  
**INTECAP**  
Estadísticas de Capacitación Técnica y Laboral

|   | 1995  | 1996  | 1997  | 1998   | 1999    |
|---|-------|-------|-------|--------|---------|
| PEA (Miles de personas)                                 | 2,986 | 3,112 | 3,238 | 3,364  | 3,490   |
| Capacitados INTECAP (Miles de personas)                 | 49.04 | 72.25 | 94.77 | 114.76 | 129.82* |
| Porcentaje de cobertura en relación a la PEA            | 1.64  | 2.32  | 2.93  | 3.41   | 3.72    |
| Presupuesto asignado para equipamiento (Millones de Q.) | 9.1   | 10.5  | 7.0   | 18.0   |         |
| Presupuesto de equipamiento ejecutado (Millones de Q.)  | 4.7   | 5.5   | 4.5   | 15.0   |         |

\* Dato estimado en base al de 1998 y el de 2000

Fuente: INTECAP.

Puede apreciarse, por los datos contenidos en el cuadro, que el gobierno panista impulsó los programas de capacitación laboral por medio del INTECAP, hecho que se refleja tanto en el incremento del porcentaje de cobertura como en el incremento del presupuesto asignado para el equipamiento de esa institución. Esto se comprueba al observar que los porcentajes de cobertura del INTECAP, aunque relativamente bajos, mostraron un aumento importante entre el año 99 y el 95, habiendo pasado de un 1.64% a un 3.72%, que en cifras absolutas equivalen a un aumento en 80 mil personas capacitadas, es decir, un 2.29% de la PEA de 1999. En lo que respecta al presupuesto asignado para el equipamiento de esa institución, se observa un fuerte incremento en el año 98, cuando de 7 millones de quetzales asignados en 1997 se pasó a 18 millones de

quetzales (un aumento de 157%), cifra esta última que prácticamente duplica los 9 millones que se tuvieron asignados en 1995.

Como conclusión puede decirse, que en virtud de la falta de precisión del objetivo de este componente, que es incrementar la capacidad productiva de los pobres, la calificación se hizo tomando en cuenta las acciones efectuadas en las áreas de acceso a la tierra y la capacitación para el trabajo. De estas dos áreas, tal como se indica anteriormente, se tuvo escasos logros en la primera y relativos en la segunda, lo cual permite calificar este componente como alcanzado parcialmente.

**Cuadro 20**  
**GOBIERNO DEL PAN**  
**COMPORTAMIENTO DE VARIABLES E INDICADORES**

| INDICADOR   | UNIDAD   | 1995<br>(LINEA BASE) | 1996     | 1997      | 1998      | 1999      | FUENTE             |
|---|--|----------------------|----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|
| <b>SECTOR REAL</b>                                      |  |                      |          |           |           |           |                    |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO                                  | Miliones de Q. De 1958   | 4,179.8              | 4,303.4  | 4,451.2   | 4,715.5   | 4,856.9   | Banco de Guatemala |
| BIENES  |  | 1,831.3              | 1,882.4  | 1,982.7   | 2,048.1   | 2,113.8   |                    |
| AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA                 |  | 1,009.4              | 1,035.2  | 1,065.6   | 1,105.3   | 1,128.5   |                    |
| MINAS Y CANTERAS  |  | 15.8                 | 19.5     | 24.3      | 29.4      | 28.8      |                    |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA                                 |  | 589.9                | 601.1    | 617.4     | 639.8     | 656.0     |                    |
| CONSTRUCCIÓN  |  | 90.4                 | 93.2     | 102.5     | 112.0     | 120.7     |                    |
| ELECTRICIDAD Y AGUA                                     |  | 125.7                | 133.3    | 152.9     | 161.8     | 179.6     |                    |
| SERVICIOS   |  | 2,348.6              | 2,421.0  | 2,526.5   | 2,667.3   | 2,783.1   |                    |
| TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES             |  | 361.1                | 374.2    | 396.3     | 426.2     | 455.1     |                    |
| COMERCIO  |  | 1,036.3              | 1,064.6  | 1,103.9   | 1,162.9   | 1,199.9   |                    |
| BANCA, SEGUROS E INMUEBLES                              |  | 202.4                | 213.7    | 225.9     | 244.9     | 257.6     |                    |
| PROPIEDAD DE VIVIENDA                                   |  | 156.7                | 203.0    | 210.3     | 217.2     | 225.6     |                    |
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA                        |  | 309.4                | 314.7    | 332.6     | 347.3     | 365.8     |                    |
| SERVICIOS PRIVADOS                                      |  | 242.6                | 250.7    | 259.5     | 268.8     | 275.0     |                    |
| TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB                             | %  | 4.9                  | 3.0      | 4.4       | 5.0       | 3.6       | Cifra preliminar   |
| TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN PRIVADA                | % de variación de los valores registrados en miles de Q. de 1958 | -6.4                 | -16.4    | 13.2      | 28.0      | -3.5      | Banco de Guatemala |
| TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN PÚBLICA                | % de variación de los valores registrados en miles de Q. de 1959 | 8.3                  | 4.5      | 20.7      | 9.4       | 5.7       | Banco de Guatemala |
| TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN GEOGRÁFICA BRUTA TOTAL | % de variación de los valores registrados en miles de Q. de 1950 | -2.9                 | -23.8    | 15.6      | 21.9      | -1.1      | Banco de Guatemala |
| TASA ACTIVA PROMEDIO PONDERADA DEL SISTEMA FINANCIERO   |  | 22.2                 | 22.4     | 16.2      | 18.1      | 20.6      | Banco de Guatemala |
| TASA DE INFLACIÓN                                       | %  | 8.61                 | 10.85    | 7.13      | 7.48      | 4.92      | Banco de Guatemala |
| TIPO DE CAMBIO  | Quetzales por US\$1.00   | 6.03                 | 5.99     | 6.17      | 6.84      | 7.79      | Banco de Guatemala |
| PORCENTAJE DE DEVALUACIÓN                               | %  | # VALOR!             | -0.66    | 3.01      | 10.66     | 13.89     | Cálculo propio     |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO                                  | Miliones de Q. de cada año                                       | 85,156.7             | 95,478.6 | 107,873.4 | 124,022.5 | 135,387.0 |                    |

...

\*\*\*

| INDICADOR  | UNIDAD                     | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | FUENTE                       |
|--|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------|
| CARGA TRIBUTARIA   | % ING. TRIB. / PIB         | 7.6          | 8.4          | 8.7          | 9.3          | 9.9          |                              |
| INGRESOS DE GOBIERNO TRIBUTARIOS                                 | Miliones de Q. de cada año | 7,266.6      | 8,662.8      | 9,828.0      | 12,737.6     | 14,281.2     | Datos del Banco de Guatemala |
| NO TRIBUTARIOS   | Miliones de Q. de cada año | 714.2        | 560.4        | 384.7        | 1,082.9      | 1,354.4      |                              |
| DE CAPITAL   | Miliones de Q. de cada año | 24.7         | 11.9         | 40.2         | 70.1         | 9.8          |                              |
| DONACIONES   | Miliones de Q. de cada año | 39.2         | 53.0         | 55.1         | 94.2         | 188.2        |                              |
| PRESUPUESTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL                           | Miliones de Q. De cada año | 8,928.7      | 9,914.4      | 12,618.2     | 18,837.0     | 19,239.2     |                              |
| GASTOS DE GOBIERNO DE FUNCIONAMIENTO                             | Miliones de Q. de cada año | 7,828.0      | 8,733.8      | 11,423.8     | 15,430.3     | 18,685.1     | Datos del Banco de Guatemala |
| DE CAPITAL   | Miliones de Q. de cada año | 5,581.1      | 8,254.2      | 7,067.8      | 9,865.7      | 11,788.3     |                              |
| % DE INVERSIÓN DE GOBIERNO                                       |                            | 28.7         | 28.4         | 38.1         | 35.1         | 37.0         |                              |
| % DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO                                    |                            | 71.3         | 71.6         | 81.9         | 83.9         | 63.0         |                              |
| RESULTADO PRESUPUESTAL   | Miliones de Q. de cada año | -561.4       | -71.0        | -1,595.6     | -2,692.7     | -3,803.9     |                              |
| DÉFICIT PRESUPUESTARIO COMO % DEL PIB                            |                            | 0.86         | 0.07         | 1.48         | 2.17         | 2.51         |                              |
| GASTO SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL FUNCIONAMIENTO                   | Miles de Q. De cada año    | 568,634.80   | 559,524.00   | 715,140.60   | 1,058,297.80 | 1,331,078.80 | MINFIN, DTP                  |
| GASTO SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL INVERSIÓN                        | Miles de Q. De cada año    | 181,779.30   | 246,132.70   | 390,675.70   | 323,836.80   | 600,784.10   | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EN SALUD   | Miles de Q. De cada año    | 750,414.10   | 805,656.70   | 1,105,818.30 | 1,382,134.60 | 1,931,862.90 | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA, FUNCIONAMIENTO               | Miles de Q. De cada año    | 1,259,654.50 | 1,341,333.00 | 1,632,017.20 | 2,097,570.90 | 2,545,368.10 | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EN EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA, INVERSIÓN                 | Miles de Q. De cada año    | 152,281.40   | 163,270.80   | 267,942.00   | 519,533.60   | 739,888.30   | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EN EDUCACIÓN NACIONAL Y SEGURIDAD INTERNA                  | Miles de Q. De cada año    | 1,411,935.90 | 1,504,603.80 | 1,899,959.20 | 2,617,104.50 | 3,285,256.40 | MINFIN, DTP                  |
| GASTO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL PIB                            |                            | 1.7          | 1.6          | 1.8          | 2.1          | 2.4          | Cálculo propio               |
| GASTO EN SALUD Y ASIST. SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB                |                            | 0.9          | 0.8          | 1.0          | 1.1          | 1.4          | Cálculo propio               |
| GASTO EN DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERNA EN RELACIÓN AL PIB |                            | 1.3          | 1.1          | 1.1          | 1.2          | 1.3          | Cálculo propio               |
| GASTO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO DE GOBIERNO        |                            | 15.8         | 15.2         | 15.1         | 15.7         | 17.1         | Cálculo propio               |
| GASTO EN SALUD EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO DE GOBIERNO            |                            | 8.4          | 8.1          | 8.8          | 8.3          | 10.0         | Cálculo propio               |
| GASTO EN DEFENSA EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO DE GOBIERNO          |                            | 12.7         | 10.8         | 9.7          | 8.9          | 9.4          | Cálculo propio               |

\*\*\*

\*\*\*

| INDICADOR                                       | UNIDAD                     | 1995      | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | FUENTE                       |
|---|----------------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|------------------------------|
| SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA               | Miliones de Q. de cada año | 4,486.7   | 5,093.0 | 5,865.2 | 6,269.8 | 7,807.1 |                              |
| SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA               | Miliones de US dólares     | 2,107.0   | 2,074.9 | 2,135.1 | 2,367.9 | 2,831.3 | Datos del Banco de Guatemala |
| GOBIERNO CENTRAL                                |                            | 1,230.7   | 1,308.2 | 1,341.3 | 1,585.5 | 1,884.4 |                              |
| BANCO DE GUATEMALA                              |                            | 360.3     | 323.9   | 208.7   | 155.9   | 126.9   |                              |
| BONOS   |                            |           |         | 150.0   | 150.0   | 150.0   |                              |
| RESTO DEL SECTOR PÚBLICO                        |                            | 456.0     | 442.8   | 435.1   | 476.5   | 470.0   |                              |
| Porcentaje de crecimiento deuda pública interna | %                          | #, VALORI | 13.51   | 15.16   | 6.73    | 24.72   |                              |
| Porcentaje de crecimiento deuda pública externa | %                          | #, VALORI | -0.02   | 0.03    | 0.11    | 0.11    |                              |

| INDICADOR                                   | UNIDAD                             | 1995     | 1996     | 1997     | 1998     | 1999     | FUENTE             |
|---|------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------------|
| EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS         | Miliones de US dólares             | 3,377.5  | 3,375.5  | 3,892.3  | 4,325.5  | 4,315.6  | Banco de Guatemala |
| EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS TRADICIONALES      | Miles de US dólares                | 587.5    | 929.3    | 1,128.3  | 1,186.9  | 1,023.1  | Banco de Guatemala |
| EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES   | Miles de US dólares                | 948.0    | 1,101.4  | 1,215.7  | 1,394.7  | 1,437.3  | Banco de Guatemala |
| IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS         | Miliones de US dólares             | 3,950.3  | 3,825.2  | 4,526.9  | 5,322.7  | 5,330.7  | Banco de Guatemala |
| SALDO DE BALANZA COMERCIAL                  | Miliones de US dólares             | -573.1   | -449.7   | -634.5   | -997.2   | -1,015.0 | Banco de Guatemala |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO                      | Miliones de US dólares de cada año | 14,122.2 | 15,939.7 | 17,483.5 | 18,131.9 | 17,366.8 |                    |
| DÉFICIT DE BALANZA COMERCIAL COMO % DEL PIB | %                                  | -4.06    | -2.82    | -3.63    | -5.50    | -5.84    | Cálculo propio     |
| Según Banguat                               |                                    | -3.90    | -2.90    | -3.60    | -5.30    | -5.60    | Banco de Guatemala |

\*\*\*

\*\*\*

| INDICADOR   | UNIDAD  | 1995        | 1996        | 1997        | 1998     | 1999       | FUENTE   |
|---|---|-------------|-------------|-------------|----------|------------|--|
| POBLACIÓN   | Miles de personas   | 9,976       | 10,243      | 10,517      | 10,799   | 11         | PNUD   |
| POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA   | Miles de personas   | 2,966       | 3,112       | 3,238       | 3,364    | 3,490      | PNUD   |
| AFILIADOS AL SEGURO SOCIAL  | Miles de personas   | 855.6       | 852.2       | 851.2       | 887.2    | 893.1      | PNUD   |
| EMPLERO   | % de empleados plenos, en relación a la PEA                               | 28.7        | 27.4        | 26.3        | 25.4     | 25.6       | PNUD   |
| DESOCUPACIÓN ABIERTA  | % de desempleados en relación a la PEA                                    |             |             |             | 2.0      |            | BANGUAT/SEGEPLAN/INE   |
| NUEVAS EMPRESAS   | Empresas que se inscriben y cancelan (neto)                               | 30,129.0    | 26,536.0    | 28,496.0    | 33,485.0 | 42,551.0   | Registro Mercantil de Guatemala                                |
| POBLACIÓN POBRE   | % de población por debajo de línea de pobreza de US\$65.48/mes            |             | 58.0        | 58.0        |          |            | 57.9 PNUD, Informe de Desarrollo Humano Mundial                |
| POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA  | % de población por debajo de línea de pobreza de US\$32.74.48/mes         |             | 53.0        | 53.3        | 35.8     | 10.0       | 27.8* PNUD, Informe de Desarrollo Humano Mundial, *ENGFAM, INE |
| INGRESO PER CÁPITA  | US\$ de cada año  | 3,682.0     | 3,518.0     |             |          | 3,674.0    | PNUD   |
| ÍNDICE DE GINI  |   | 59.6        |             |             | 55.8     | 55.8       | PNUD   |
| POSICIÓN SEGÚN IDH  |   | 111 de 174  |             |             |          | 108 de 162 | PNUD   |
| ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO   |   | 0.615       | 0.596       |             | 0.587    | 0.610      | PNUD   |
| <b>EDUCACIÓN</b>  |   |             |             |             |          |            |  |
| TASA DE ALFABETISMO ADULTO  | % de la población adulta que puede leer                                   | 65.0        | 63.8        | 65.5        | 68.3     | 70.2       | PNUD   |
| TASA NETA DE ESCOLARIDAD, EDUC. PREPRIMARIA                                 | % de la población en edad escolar correspondiente que asiste a la escuela |             | 20.7        | 22.7        | 24.7     | 32.8       | PNUD   |
| TASA NETA DE ESCOLARIDAD, EDUCACIÓN PRIMARIA                                | % de la población en edad escolar correspondiente que asiste a la escuela |             | 69.1        | 72.6        | 77.7     | 81.1       | PNUD   |
| TASA NETA DE ESCOLARIDAD EDUC. SECUNDARIA                                   | % de la población en edad escolar correspondiente que asiste a la escuela |             | 19.9        | 20.4        | 20.3     | 21.4       | PNUD   |
| TASA NETA DE ESCOLARIDAD EDUC. DIVERSIFICADA                                | % de la población en edad escolar correspondiente que asiste a la escuela |             | 11.3        | 12.1        | 12.2     | 12.7       | PNUD   |
| TASA DE INCORPORACIÓN AL SISTEMA EDUCATIVO PREPRIMARIA                      | % de la población en edad escolar correspondiente que se inscribe         |             | 15.3        | 22.7        | 24.7     | 32.8       | PNUD   |
| TASA DE INCORPORACIÓN AL SISTEMA EDUCATIVO PRIMARIA                         | % de la población en edad escolar correspondiente que se inscribe         |             | 59.6        | 65.8        | 57.9     | 56.3       | PNUD   |
| TASA DE INCORPORACIÓN AL SISTEMA EDUCATIVO SECUNDARIA                       | % de la población en edad escolar correspondiente que se inscribe         |             | 16.1        | 15.0        | 17.1     | 19.1       | PNUD   |
| TASA DE INCORPORACIÓN AL SISTEMA EDUCATIVO DIVERSIFICADO                    | % de la población en edad escolar correspondiente que se inscribe         |             | 13.2        | 14.0        | 14.8     | 14.6       | PNUD   |
| TASA DE INCORPORACIÓN AL SISTEMA EDUCATIVO, PRIMARIA, SECUNDARIA Y TERCARIA | % de la población en edad escolar correspondiente que se inscribe         |             |             | 47.0        | 47.0     | 49.0       | Informe de Desarrollo Humano Global/ PNUD                      |
| INSCRITOS EN PREPRIMARIA  | NUMERO DE ALUMNOS   | 277,583.0   | 286,826.0   | 291,781.0   |          |            | Base de datos de UNESCO  |
| INSCRITOS EN PRIMARIA   | NUMERO DE ALUMNOS   | 1,470,754.0 | 1,510,811.0 | 1,544,709.0 |          |            | Base de datos de UNESCO  |
| INSCRITOS EN SECUNDARIA   | NUMERO DE ALUMNOS   | 372,006.0   | 375,526.0   | 384,729.0   |          |            |  |
| REPITENCIA REPITENTES EN PRIMARIA   | NUMERO DE ALUMNOS   |             | 230,990.0   |             |          |            | Base de datos de UNESCO  |

\*\*\*

| ***   |  |             |             |             |             |             |  |
|---|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
| INDICADOR   | UNIDAD   | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | FUENTE   |
| SALUD   |  |             |             |             |             |             |  |
| DESNUTRICIÓN GLOBAL                               | % de la población total  | 26.6        |             |             |             | 24.2        |  |
| BAJA ESTATURA POR DESNUTRICIÓN, MODERADA A SEVERA | Porcentaje de niños de 3 a 5 años de edad                            |             |             |             | 46.4        |             | Base de datos de UNICEF  |
| BAJA ESTATURA POR DESNUTRICIÓN, SEVERA            | Porcentaje de niños de 3 a 5 años de edad                            |             |             |             | 21.2        |             | Base de datos de UNICEF  |
| BAJO PESO POR DESNUTRICIÓN, MODERADA A SEVERA     |  |             |             |             | 24.0        |             | Base de datos de UNICEF  |
| MORTALIDAD EN LA NIÑEZ                            | Muertes anuales por cada mil niños menores de cinco años             | 66.1        | 56**        | 65*<br>55** | 53**        |             | 50** PNUD y Base de datos de UNICEF<br>**ICH Mundial PNUD          |
| MORTALIDAD INFANTIL                               | Muertes anuales por cada mil niños menores de un año                 | 51.0        |             | 51<br>48*   | 45.0        |             | 40.5 Bases de datos de UNICEF y de la CMS<br>*Cato del MSPAS et al |
| MORTALIDAD MATERNA                                | No. de madres fallecidas por cada 100,000 nacimientos de niños vivos |             | 200.0       | 200.0       | 190.0       |             | 190.0 Informe de Desarrollo Humano Global PNUD                     |
| ESPERANZA DE VIDA                                 | Número de años que se estima vivir al nacer                          | 66.1        | 67.3        | 67.3        | 67.3        | 64.5        | PNUD   |
| GASTO PER CÁPITA EN SALUD                         |  |             |             |             |             |             |  |
|   | Cuetzales de cada año, anuales, destinados al MSAS por habitante     | 75 2226967  | 78.65360096 | 105.1411036 | 127.9880914 | 174230 0595 |  |
|   | Cuetzales de 1958, anuales, destinados al MSAS por habitante         | 3.692203052 | 3.545065663 | 4.3774436   | 4.866201005 | 6306.497878 |  |
|   |  | 20.37339107 | 22.16678254 | 24.01883684 | 26.30102852 | 27.62707019 |  |

Fuente: BANGUAT, 1996-2000; MINFIN, 2004; MINECO, 2001; PNUD, 1998-2001; FAO, 2004; Registro Mercantil; UNICEF, 2004; OPS, 2001; MTIPS, 2002; INE, 2001 y 2002; MSPAS, 2003; SIGSA, MSPAS, 1999; Pinto, 2001; Secretaría de R.R.P.P. de la Presidencia de la República de Guatemala, 1996-1999; Gómez, et. al., 2001; y Cardona, 1999.

5. Matriz de plan y resultados. Al igual que en el caso de la DCG, esta matriz se construyó con base en la información del inciso anterior: Confrontación de resultados con el plan del Partido de Avanzada Nacional.

En esta matriz se plasman los principales elementos del plan, ordenados según su jerarquía dentro de la pirámide de tareas, objetivos y fines, con sus correspondientes indicadores, medios de verificación y resultados.

Cuadro 21

PARTIDO: PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL -PAN-  
 NOMBRE DEL PLAN O PROGRAMA: PROGRAMA DE GOBIERNO 1996-2000  
 FECHA DE EMISIÓN: junio de 1996  
 FECHA DE ELECCIONES: 12 de noviembre de 1995  
 DÍAS DE ANTI-CIPACIÓN: -230  
 EJE CENTRAL DEL PLAN O PROGRAMA: La modernización económica, la equidad social y la descentralización

|                         | OBJETIVOS  | INDICADORES  | MEDIOS DE VERIFICACIÓN                                     | RESULTADO* |    |    |
|-------------------------|--|--|--|------------|----|----|
|                         |  |  |  | A          | AP | NA |
| <b>I. FINES</b>         |  |  |  |            |    |    |
| <b>I.I. ECONÓMICOS</b>  | Profundizar la modernización económica, con la finalidad de construir una economía más eficiente y competitiva, con una dinámica de crecimiento, incremento de la productividad y generación de empleo | No se medirá   |  |            |    |    |
| <b>I.II. SOCIALES</b>   | Lograr mayores niveles de equidad social   | No se medirá   |  |            |    |    |
| <b>II. PROPÓSITOS</b>   |  |  |  |            |    |    |
| <b>II.I. ECONÓMICOS</b> |  |  |  |            |    |    |
| SECTOR REAL             | Incrementar la eficiencia, la competitividad y el crecimiento económico.   | Tasa de crecimiento del PIB  | Datos del Banco de Guatemala                               |            | X  |    |
|                         | Llevar al 12% el incremento en la inversión privada y pública para 1999  | Comportamiento de la inversión privada y pública                             | Datos del Banco de Guatemala                               |            | X  |    |
|                         | Elevar gradualmente el crecimiento del PIB, del 4% en 1996 al 7% en 1999   | Tasa de crecimiento del PIB  | Datos del Banco de Guatemala                               |            |    | X  |
| SECTOR MONETARIO        | Brindar estabilidad, certeza y confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros para que aumente la inversión productiva y con ella el crecimiento económico                                    | Comportamiento de tasa de inflación, tipo de cambio, tasa de interés         | Datos del Banco de Guatemala                               | X          |    |    |
|                         | Mantener estable el tipo de cambio.  | Tipo de cambio   | Datos del Banco de Guatemala                               |            |    | X  |
| SECTOR FISCAL           | Transformar el Gobierno para ponerlo al servicio de todos los guatemaltecos  | No se medirá   |  |            |    |    |
| SECTOR EXTERNO          | Propiciar una inserción eficiente de la economía guatemalteca en la economía mundial   | Análisis de la tendencia de exportaciones tradicionales vs. No tradicionales | Datos del Banco de Guatemala y de la Agroexport.           |            | X  |    |
|                         | Llevar el déficit en cuenta corriente a un máximo del 3% sobre el PIB para 1999.   | Saldo de Cuenta Corriente  | Datos del Banco de Guatemala                               |            |    | X  |
| <b>II.II. SOCIALES</b>  |  |  |  |            |    |    |
| EDUCACIÓN               | Reducir el analfabetismo al 20% para el año 2000   | Porcentaje de alfabetismo y analfabetismo                                    | Datos del Ministerio de Educación. Base de datos de UNICEF |            |    | X  |
|                         | Aumentar la cobertura del sistema escolar, velando por la equidad  | Cobertura escolar  | Datos del Ministerio de Educación. Base de datos de UNICEF | X          |    |    |
|                         | Realizar una reforma educativa, en búsqueda de una mejor calidad y pertinencia   | No se medirá   |  |            |    |    |
|                         | Fortalecer una gestión descentralizada y participativa   | No se medirá   |  |            |    |    |
| SALUD                   | Lograr que las condiciones de salud preventiva y curativa se traduzcan en un estado de bienestar físico, mental y social, y no únicamente la ausencia de enfermedades                                  | No se medirá   |  |            |    |    |
|                         | Reducir la mortalidad infantil al 24 por militar   | Mortalidad infantil  | Bases de datos de UNICEF y CMS                             |            | X  |    |
|                         | Reducir la mortalidad en menores de 5 años al 50 por militar   | Mortalidad infantil en menores de 5 años                                     | Bases de datos de UNICEF y CMS                             |            | X  |    |
|                         | Reducir la mortalidad materna al 10 por militar  | Mortalidad materna   | Bases de datos de UNICEF y CMS                             |            | X  |    |
|                         | Incrementar el porcentaje de niños atendidos por personal capacitado al 60%  | No se medirá   |  |            |    |    |
|                         | Incrementar la cobertura de inmunización en menores de 5 años al 90%   | No se medirá   |  |            |    |    |
| REDUCCIÓN DE LA POBREZA | Reducir la miseria, la pobreza y el desempleo  | Porcentajes de población en pobreza, pobreza extrema y desempleada           | Datos de IGSS, PNUD.                                       |            | X  |    |

...

...

| III. COMPONENTES     |   |  |  |   |   |   |   |
|----------------------|---|--|--|---|---|---|---|
| III.1 ECONÓMICOS     |   |  |  |   |   |   |   |
| SECTOR REAL          |   |  |  |   |   |   |   |
| POLÍTICA LABORAL     | Orientar el funcionamiento del mercado laboral, vigilar que se cumpla la legislación en materia laboral, promover acuerdos entre patronos y trabajadores y promover la capacitación y el empleo   | No se medirá   |  |   |   |   |   |
| SECTOR MONETARIO     |   |  |  |   |   |   |   |
| TASA DE INTERÉS      | Llevar la tasa de interés a un rango del 9% al 16% al año 1999.   | Tasas activa y pasiva promedio ponderadas en el sistema bancario                   | Datos del Banco de Guatemala.  |   |   | X |   |
| INFLACIÓN            | Llevar la tasa de inflación del 6 al 7% al año 1999.  | IPC  | Datos del Instituto Nacional de Estadística, Banco de Guatemala                      | X |   |   |   |
| POLÍTICA CAMBIARIA   |   |  |  |   |   |   |   |
| SECTOR FISCAL        |   |  |  |   |   |   |   |
|                      | Incrementar la carga tributaria al 12% para el año 2000   | Carga tributaria   | Datos de la Dirección General de Rentas Internas del Ministerio de Finanzas Públicas |   |   |   | X |
|                      | Orientar los gastos principalmente a lo social (vivienda, salud y educación)  | Ejecuciones presupuestarias, clasificadas por ministerios                          | Datos de la Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas       | X |   |   |   |
|                      | Orientar gastos a la construcción y mejoramiento de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización de productos.   | Ejecuciones presupuestarias, clasificadas por ministerios                          | Datos de la Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas       | X |   |   |   |
|                      | Implementar la desgravación arancelaria   | Estructura arancelaria   | Datos del Ministerio de Economía, Dirección de Comercio Exterior                     | X |   |   |   |
|                      | Eliminar el déficit fiscal para 1999.   | Ejecución presupuestaria   | Datos de la Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas       |   |   |   | X |
| SECTOR EXTERNO       |   |  |  |   |   |   |   |
| POLÍTICA COMERCIAL   |   |  |  |   |   |   |   |
|                      | Estimular las exportaciones   | Cifras de exportaciones  | Datos del Banco de Guatemala   |   | X |   |   |
|                      | Incrementar la productividad de sustitutos de importaciones   | Cifras de importaciones  | Datos del Banco de Guatemala   |   |   |   | X |
|                      | Apertura de nuevos mercados para exportaciones  | Cifras de exportaciones, clasificadas según país de destino                        | Datos del Banco de Guatemala y Agéxport  |   |   |   | X |
|                      | Ampliación de facilidades turísticas  | Ingreso de divisas por turismo   | Datos del Banco de Guatemala.  |   |   |   | X |
| III.2 SOCIALES       |   |  |  |   |   |   |   |
| EDUCACIÓN            |   |  |  |   |   |   |   |
|                      | Transformar participativamente el sector educación, fortaleciendo la educación para el trabajo, la democracia de masas y la paz, buscando un sistema más congruente con la realidad del país, más equitativo y de mayor calidad, así como contribuyendo a la competitividad | No se medirá   |  |   |   |   |   |
| SALUD                |   |  |  |   |   |   |   |
|                      | Favorecer el acceso de la población a los servicios de salud, extendiendo la cobertura del sistema y promoviendo la responsabilidad familiar y de las comunidades en la provisión de servicios  | Indicadores de cobertura de servicios de salud pública                             | Bases de datos de la CMS   |   |   | X |   |
| COMBATE A LA POBREZA |   |  |  |   |   |   |   |
|                      | Reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, dando prioridad a los grupos poblacionales que viven en pobreza y pobreza extrema.   | Cantidad de soluciones habitacionales construidas y monto de inversión en vivienda | Datos de FOGUAVI e Informes del Eje cuavo al Congreso                                | X |   |   |   |
|                      | Incremento de la capacidad productiva de los cobres, por medio de la capacitación y el acceso a medios de producción  | Cantidad de tierra distribuida y cantidad de personas capacitadas                  | Datos de Fondo de Tierras e INTECAP  |   |   | X |   |

Fuente: elaboración propia.

6. Grado de ejecución del plan. De acuerdo al proceso de la información obtenida, los resultados de la gestión del PAN, en cuanto al cumplimiento de su plan de gobierno en el área económico social, se tiene lo siguiente:

Los componentes establecidos fueron 16 en total, de los cuales no se evaluaron 2, es decir que el neto de componentes fue de 14, de los cuales se cumplieron satisfactoriamente 4 (28.57%), se cumplieron parcialmente 4 (28.57%) y no se cumplieron 6 (42.86%). De lo anterior, sumando lo cumplido satisfactoriamente más el 50% de lo cumplido parcialmente, puede decirse que el PAN cumplió un 42.86% del total de componentes evaluados.

Del total de 13 propósitos evaluados, se alcanzaron 2 (15.38%), no se cumplieron 3 (23.08%) y se alcanzaron parcialmente 8 (61.54%). Al sumar la mitad de lo alcanzado parcialmente más lo alcanzado totalmente se tiene un 46.15% de cumplimiento total de propósitos.

En cuanto a la totalidad de los propósitos y componentes evaluados, que fueron 27, se alcanzaron 6 (22.22%), parcialmente se lograron 12 (44.44%) y 9 no se lograron (33.33%), por lo que, utilizando la fórmula del indicador del grado de cumplimiento del plan:

$$GC = \left( \frac{\% \text{ propósitos y componentes Alcanzados}}{1} + \frac{\% \text{ propósitos y componentes alcanzados parcialmente}}{2} \right)$$

se obtiene un resultado del 44.44% de ejecución.

## C. Gobierno del Frente Republicano Guatemalteco

1. Principios filosóficos. El FRG, que participó por primera vez en procesos electorales en 1990, reconoce en sus principios ideológicos (FRG, 1998:4) que «en Guatemala debe darse la igualdad, la libertad y la justicia como valores integrantes del Estado constitucional». Expresa «su prioridad de consolidar el proceso democrático y paralelamente responder con decisión y espíritu conciliatorio a nuestros problemas sociales y económicos, estableciéndose para el efecto como premisas: 1. El espíritu democrático no es patrimonio exclusivo de ningún grupo o tendencia, y que sólo la buena voluntad respecto a la actualización de lo político y social, puede facilitar las condiciones de desarrollo y madurez cívica de los guatemaltecos: 2. La violencia no se combate con la violencia, sino con la enérgica y serena aplicación de la ley, y la búsqueda del bien común.» (FRG, 1998:5)

En el documento que contiene sus principios ideológicos (Ibid) expresa que

«una de sus finalidades es alcanzar un clima de reconciliación nacional, basado en la necesidad de estimular la participación integral de los guatemaltecos, para dar vida a la verdadera soberanía nacional, la cual radica en el pueblo...busca la integración, la identidad y el consenso para la solución de los problemas comunitarios, y como guatemaltecos expresamos la necesidad de crear una conciencia nacional que permita que los ideales e ideas den vida a nuestra guatemalidad...». (FRG, 1998:5)

El FRG se declara creyente de Dios y reconoce su primacía sobre todas las cosas y acciones y considera que las instituciones que garantizan el desarrollo del hombre son: la familia, el Estado y la iglesia (Idem, 1998:4).

En el aspecto económico, el FRG

«tiene la convicción de que en un mercado competitivo los guatemaltecos progresarán económicamente no sólo por la naturaleza del procedimiento, sino por la creatividad y dinamismo de los participantes, por eso se proponen crear las condiciones de Seguridad, Bienestar y Justicia, para el desarrollo de una política nacional que permita a los guatemaltecos: obtener un empleo apropiado, un mayor poder adquisitivo y consecuentemente mejorar sus condiciones de vida; estimular la libertad de empresa y de mercado, eliminando todo trámite innecesario...». (TSE, 1998:31)

2. El plan de gobierno. El programa de gobierno del FRG está plasmado en el documento denominado *Plan de gobierno 2000-2004: lineamientos generales* (FRG, 1999), presentado por Alfonso Portillo en septiembre de 1999.

En la presentación del plan, Alfonso Portillo afirma que el mismo es el resultado de un esfuerzo de estudio y comprensión de la realidad guatemalteca y que contiene los compromisos mismos que asumirían en caso de ganar las elecciones generales. Manifiesta también que el plan expresa su preocupación por la aguda crisis económico financiera y el deterioro social e inseguridad ciudadana.

El plan se basa en los principios de conceptualizar al Estado como un ente fuerte, ágil, promotor de la justicia, rector en el ámbito económico y financieramente solvente, así como el reconocimiento de la democracia como forma de gobierno que trasciende el ámbito estatal y la necesidad de democratizar la sociedad.

Los valores que fundamentan el plan son: seguridad, bienestar y justicia y los Acuerdos de Paz.

Se manifiesta en el documento que para la elaboración del plan se contó con aporte de técnicos y especialistas de diversos sectores de la sociedad.

«El propósito del plan es acelerar el paso a una sociedad más democrática, con una economía más eficiente y competitiva y un sistema social más justo y equitativo, que permita lograr un auténtico desarrollo humano mediante la tolerancia, el bienestar y la solidaridad.» (FRG, 1999:2)

Las medidas que establece el plan se dividen en dos: unas de carácter prioritario, es decir de emergencia y las del programa integral. Lo anterior porque el FRG reconocía que Guatemala se encontraba en la fase posconflicto, que además el país se caracteriza por ser multiétnico, pluricultural y multilingüe y que era necesario resolver los problemas mediante el diálogo y el consenso, para lo cual proponían convocar a un «Foro Nacional de Reconciliación y Solidaridad» (FRG, 1999:3) que permitiera la suscripción de un pacto de gobernabilidad.

El FRG también reconocía la participación como una importante fuente de legitimización que permitiría alcanzar los objetivos plasmados en el plan y por ello se proponía, como parte de los objetivos, la consolidación de la democracia, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la descentralización de la Administración Pública.

En el planteamiento de las acciones prioritarias del gobierno, el FRG ponía de manifiesto la crisis de ilegalidad, de corrupción, de valores, de justicia, de empobrecimiento de la población, de desempleo y de inseguridad que, según ellos, estaba pasando Guatemala, todo lo cual desemboca en desarticulación social y enfrentamiento, para lo cual se proponen tres ejes para las acciones prioritarias:

- rescatar el sistema de justicia y de seguridad ciudadana;
- revertir la crisis económica; y
- garantizar el acceso de la población a los servicios sociales básicos.

Las acciones inmediatas planteadas son:

- Generar empleo por medio de la flexibilización de las políticas económicas restrictivas.
- Estabilizar los ingresos familiares, unificando los aranceles a las importaciones y

- regulando las tarifas de los servicios públicos.
- Dar acceso gratuito a los servicios de salud públicos.
- Revisar los precios de las medicinas y servicios de salud.
- Impulsar una campaña masiva de alfabetización.
- Mejorar la administración de justicia, aumentando los presupuestos del Organismo Judicial, el Ministerio Público y el sistema penitenciario.
- Garantizar la seguridad ciudadana

El programa que proponía el FRG se dividió en cuatro áreas: la económica, la de justicia y seguridad ciudadana, la social y la de temas específicos.

Área económica. El área económica estaba orientada a lograr la estabilidad, reactivación y crecimiento basado en el desarrollo humano, es decir, buscar el crecimiento pero teniendo como principal objetivo al ser humano. Los criterios que se manejarían serían: la búsqueda del bien común antes del interés particular, la existencia de reglas claras y estables y el logro de las metas establecidas en los Acuerdos de Paz.

Política fiscal. Dentro de las acciones que se tomarían en lo fiscal estarían: mejorar la eficiencia de la recaudación, sancionando la evasión y elusión fiscales, limitar las deducciones y exenciones, promover la disciplina y el equilibrio fiscal, terminar el período de gobierno sin déficit, racionalizar el gasto público optimizándolo y orientándolo a las áreas de desarrollo establecidas en el cronograma de los Acuerdos de Paz y consensuar el pacto fiscal. Aquí debe entenderse que la principal meta, en cuanto a la recaudación fiscal, era la de elevar la carga tributaria a un 12% con relación al PIB.

Política de empleos y salarios. En esta área, el FRG proponía las acciones siguientes: fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas, actualizar los salarios mínimos y plantear una política salarial basada en la productividad, promover programas de educación y capacitación para el trabajo, ampliar la cobertura de las instituciones dedicadas a la capacitación técnica, capacitar a los recursos humanos del sector informal y promover un clima adecuado para la organización laboral.

Política monetaria, cambiaria y crediticia. En este aspecto, el FRG se proponía estabilizar los precios, promover tasas de interés competitivas, respetar la autonomía de la Junta Monetaria y el BANGUAT, establecer el cálculo de un nuevo índice de precios más realista, reducir el costo de la política monetaria, orientar la política monetaria para que apoye la producción y no a la especulación, promover la estabilidad cambiaria y coordinar esta política con la política fiscal.

Política bancaria y financiera. En este sentido, el FRG planteaba llevar a cabo una reforma integral del sistema bancario y financiero que respondiera al criterio de banca universal y fortaleciera la supervisión, reformar el mercado de valores y mercancías implantando una estricta supervisión, incorporar el sistema financiero no supervisado al regulado, democratizar el crédito por medio del

impulso a la banca de desarrollo, bancos populares y cajas de ahorro, crear una red de seguridad bancaria de información, establecer un seguro para los depósitos y garantizar el secreto bancario.

Política de reducción de la deuda pública. El FRG se proponía sustituir deuda externa por deuda ecológica. Amortizar significativamente la deuda interna durante el periodo de gobierno y mantener un manejo prudente de la deuda pública durante la gestión.

Política agrícola. En el campo agrícola el FRG se proponía facilitar el crédito a los micro, pequeños y medianos empresarios agrícolas, facilitar el acceso a insumos agrícolas a precios competitivos, promover la creatividad de tecnología adecuada, promover la educación y asesoría técnica agrícola, establecer mecanismos eficientes de distribución, crear institutos tecnológicos agropecuarios y promover la agricultura sostenible.

Política de comercio exterior. En este sentido se pretendía fomentar la apertura económica pero a un ritmo adecuado, reducir la dispersión de los aranceles para importaciones de productos terminados, incrementar las exportaciones por medio del mejoramiento de la infraestructura, incremento de la productividad y la diversificación de productos. También se proponía la reducción de las tarifas de transporte.

Política de transporte y telecomunicaciones. En esta actividad económica, el FRG proponía la ampliación y modernización de la infraestructura, establecer un sistema de protección a los usuarios de transporte público, la desmonopolización de las telecomunicaciones y revisar el proceso de privatización de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL).

Política de energía. El FRG se propuso la electrificación rural para ampliar la cobertura nacional, fortalecer el papel de la Comisión Nacional de Electricidad, promover el desarrollo de nuevas fuentes energéticas renovables, velar para que los precios de los combustibles reflejen el comportamiento de los mismos a nivel internacional y se evite la especulación y permitir el acceso de más empresas al mercado de distribución de combustibles.

Política de turismo. En este sentido el FRG proponía la creación de un ente promotor del desarrollo del turismo en el cual se involucrara al sector privado en cuanto al diseño y desarrollo de la política de turismo, la cual, debería incluir la promoción del turismo ecológico.

Área social. Respecto a las condiciones sociales que existían en Guatemala, el FRG reconocía en su plan que la población guatemalteca presentaba un fuerte rezago con algunas características como la exclusión social ante la que el Estado tenía una manifiesta incapacidad de solucionar. En el plan se establecía que los dos grandes desafíos en el área social eran: reducir la pobreza y el logro de índices más elevados de desarrollo humano, sin lo cual, señalaban, sería imposible consolidar la democracia. Expresaban además, que el desarrollo humano era un condicionante para el logro del desarrollo económico.

Política de educación y cultura. Los propósitos establecidos en esta área eran duplicar el presupuesto del Ministerio de Educación para que alcance a largo plazo el 6% de inversión en educación establecido por UNICEF; promover un programa masivo de alfabetización; aumentar la cobertura escolar de la primaria al cien por ciento; mejorar la calidad de la educación; crear carreras técnicas de nivel medio que permitan cumplir con los estándares de competitividad que exigen actualmente los procesos económicos; proporcionar una comida gratis a todos los niños de pre primaria y primaria, entregar textos y material de estudio gratuitamente a los estudiantes de pre primaria y primaria; profesionalizar a los docentes; crear un instituto de fomento y desarrollo cultural; dignificar al magisterio en lo económico, la previsión social y la profesionalización; ampliar el sistema de bolsas de estudio; y mejorar las condiciones de contratación de maestros del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE).

Política de salud. En este aspecto, el FRG se proponía garantizar el acceso gratuito a los servicios de salud pública; incrementar sustancialmente el presupuesto para salud; ampliar la cobertura de los servicios básicos de salud; aumentar las medidas orientadas a la salud preventiva y salubridad; capacitar al recurso humano del sector salud; descentralizar los servicios de salud pública; y montar campañas informativas en temas de salud.

En el área de previsión social se planteó la reestructuración del sistema de previsión social; extender su cobertura en el ámbito nacional; universalizar la aplicación del sistema de previsión social; evaluar y actualizar las pensiones y prestaciones económicas que otorga; y modernizar el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Política de vivienda. El FRG planteaba dar apoyo estatal financiero y técnico, incluyendo el subsidio directo, para que los estratos con ingresos más bajos tuvieran acceso a vivienda digna. Para esto proponían la utilización de los recursos provenientes de la previsión social así como la ampliación y diversificación de la oferta de materiales de construcción.

#### Área de temas específicos

Medio ambiente. El objetivo primordial de esta política era el de compatibilizar el desarrollo del país con la conservación del equilibrio ecológico, en otras palabras, alcanzar el desarrollo sostenible.

Dentro de las acciones que se planteaban estaban la de la revisión y armonización del marco legal e institucional, la creación del Instituto Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la introducción de temas ambientales en los programas de estudio, incluir la conservación ambiental como una prioridad en el diseño de la política económica, incluyendo incentivos y mecanismos financieros para la promoción de inversiones limpias.

Fuerzas armadas. En este sentido se propone que el ejército circunscriba sus funciones al mantenimiento de la independencia y soberanía del país. Se propone cumplir con lo establecido en los Acuerdos de Paz en cuanto a la profesionalización, modernización, funciones y número de integrantes.

Política exterior. En este sentido se consideraba importante establecer una política exterior de Estado con una visión global, que defendiera permanentemente los intereses nacionales, que a la vez asegurara el respaldo internacional en el proceso de democratización y facilitara la cooperación técnica y financiera.

Entre las acciones que se proponían estaban la adhesión de Guatemala a convenios internacionales en pro de la modernización económica, política y social; el apoyo a las exportaciones; promover la integración regional; promover la organización de países menos desarrollados orientada a mejorar de los términos de intercambio; facilitar la cooperación internacional y la canalización de recursos a las ONG; y resolver el diferendo territorial con Belice.

3. Análisis del plan de gobierno. El entorno. El FRG reconocía una grave crisis económica y social. Cuando asumió el gobierno, tenía el compromiso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, firmados durante el gobierno anterior. El FRG encontró un elevado nivel de endeudamiento del gobierno, especialmente a nivel interno (sólo en 1999 se registró un 24.72% de crecimiento de la deuda pública interna).

A diferencia de la falta de representatividad con que el PAN ganó las elecciones de finales de 1995 y principios de 1996, el triunfo que el FRG obtuvo en las elecciones de noviembre y diciembre de 1999 mostró una marcada diferencia entre el triunfador y el segundo lugar, pues en la primera vuelta obtuvo el 44% de los votos contra el 28% que obtuvo el PAN, que quedó en segundo lugar; y en la segunda vuelta los resultados fueron de 68% y 32%, respectivamente. El FRG obtuvo la mayoría de sus votos en el interior de la república, con un 75%, mientras que el PAN nuevamente obtuvo su mayor apoyo en el distrito central y el departamento de Guatemala, con un 38% del total de sus votos.

Concepto de Estado. El FRG conceptualizaba al Estado como un ente fuerte, ágil, promotor de justicia (nótese un fuerte énfasis en la seguridad ciudadana), rector de la economía y solvente financieramente.

Sistema político y de gobierno. El FRG establecía la democracia como forma de gobierno; declaraba la necesidad de democratizar la sociedad (esto podría devenir de que el gobierno anterior del PAN representaba sectores de poder económico como el agroindustrial: azucareros y polleros, manifestando un carácter elitista u oligárquico). Aunque no se menciona en el plan, la intención de democratizar la sociedad puede conducir a una política de descentralización.

Valores fundamentales. Los principales valores que propugnaba el FRG eran seguridad, bienestar y justicia. Se ubica en primer lugar la seguridad, esto da la idea de que se defiende el *statu quo*, los intereses de sectores que tradicionalmente han tenido el poder económico y político del país. No se priorizan cambios sociales, por lo que puede interpretarse que el bienestar lo enmarcan dentro de un esquema dado, al igual que sucede con la justicia. Se plantea y propone el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Equipo planificador y metodología. En el documento que contiene el plan se indicaba que el mismo fue elaborado por «técnicos y especialistas de diversos sectores de la sociedad» (FRG, 1999:1). En otros términos, la elaboración del plan no fue un proceso participativo, pues excluyó a los sectores que no pueden aportar gente capacitada o especializada y a la gente común y corriente en general.

Objetivo general o propósito. Según el plan, su propósito era «acelerar el paso a una sociedad más democrática, con una economía más eficiente y competitiva y un sistema social más justo y equitativo» (FRG, 1999:1), en resumen, la consecución del desarrollo humano a través de fomentar la tolerancia, el bienestar y la solidaridad.

Estructura del plan de acción. La estructura del plan consiste en tres ejes: a) el sistema de justicia y seguridad ciudadana; b) resolver la crisis económica; y c) atender los servicios sociales básicos. Acá nuevamente se da prioridad a la defensa del *statu quo* al ubicar como primer eje la justicia y seguridad ciudadana.

Acciones y medidas. En lo económico se tenía el postulado de lograr la estabilidad, la reactivación y crecimiento, basados en el desarrollo humano, es decir, el ser humano se convirtió en el objetivo de la economía. Se manifiesta en el plan que se debía buscar el bien común antes que el bien particular.

En lo fiscal resaltaba el objetivo de elevar la carga tributaria al 12%. En lo relacionado a la política de incremento de empleo se anunció, por un lado, una actualización de los salarios mínimos, y por el otro, propiciar una política salarial orientada por la productividad del trabajo. En este punto puede existir controversia entre que, por un lado se anuncia un incremento de los salarios mínimos, aparentando el FRG estar del lado de los trabajadores, mientras que por el otro, se propone una política salarial basada en la productividad, la cual ha sido utilizada por los dirigentes empresariales del país cuando intentan la desaparición de los salarios mínimos.

En relación a la política monetaria se establecieron objetivos como la estabilización de precios, propiciar tasas de interés competitivas, disminuir el costo de la política monetaria, coordinar con la política fiscal, reformar el sistema financiero y democratizar el crédito por medio del apoyo a la banca de desarrollo.

En cuanto a otras políticas, se propuso el fomento al acceso a insumos agrícolas, la unificación de los aranceles (se entiende que hacia la baja), lo cual podría haber provocado conflictos con el sector industrial. Esta baja en los aranceles y el anuncio de la promoción del acceso a los insumos agrícolas, dan lugar a pensar que el FRG no representaba los intereses de sectores de poder económico como el industrial, al que representaba el PAN, sino más bien al sector agrícola. Por ello también la idea de democratizar la sociedad, que se anunciaba en el propósito principal del plan del FRG

En general, el FRG propugnaba una economía liberal, con algunas acciones públicas orientadas al impulso de la agricultura y la pequeña y mediana empresa.

En lo social, como medidas inmediatas se proponía implantar la prestación gratuita de los servicios de salud pública; regular de las tarifas de servicios públicos; revisar los precios de las medicinas; y alfabetizar. Esto guardaba cierta congruencia con el endurecimiento en la recaudación fiscal y el incremento de la carga tributaria al 12% que se plantea en los mismos Acuerdos de Paz. En lo fiscal también se ofreció la racionalización del gasto público, su orientación al desarrollo (como también se establece en los Acuerdos de Paz y su cronograma de cumplimiento) y la firma de un pacto fiscal.

Finalmente, para comprobar la prioridad que se daba a la seguridad y justicia, como acciones inmediatas el FRG anunciaba incrementos en los presupuestos del Organismo Judicial, Ministerio Público y el sistema penitenciario.

4. Confrontación de resultados con el plan de gobierno del Frente Republicano Guatemalteco. A continuación la evaluación de la ejecución de los fines, propósitos y componentes del plan de gobierno del FRG. Al igual que con los otros dos planes de gobierno analizados, la numeración utilizada en este apartado es la misma que aparece en la matriz de resultados. Los datos de los que no se menciona la fuente fueron extraídos del cuadro 43, que se encuentra en la página 182.

- I. Fines
- I.II Sociales

Reducir la pobreza y lograr índices más elevados de desarrollo humano. De acuerdo a las variables que se presentan en el Cuadro 22, la pobreza, cuantificada como el porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza (US\$65.48 mensuales), durante la serie observada registró un comportamiento más o menos estable, con excepción del año 2001, en el que tuvo un importante descenso. Esta inició con 57.9% en el año 1999 y 57% en el 2002, en otras palabras, la pobreza se mantuvo estable.

A diferencia de la pobreza, la pobreza extrema, definida como el porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema (US\$32.74 mensuales), registró, según los datos de PNUD, un incremento significativo, habiendo pasado de un 10% en el año 1999 al 21.5% en el 2002.

**Cuadro 22**  
**GUATEMALA: Evolución de la pobreza y el desarrollo humano**

|  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|--|-------|-------|-------|-------|
| POBLACIÓN POBRE<br>(línea de pobreza<br>US\$65.48/mes)                 | 57.9  | 56.1  | 37.4  | 57.0  |
| POBLACIÓN EN<br>POBREZA EXTREMA<br>(línea de pobreza<br>US\$32.74/mes) | 10.0  | 27.8* | 15.7  | 21.5  |
| ÍNDICE DE<br>DESARROLLO<br>HUMANO                                      | 0.610 | 0.634 | 0.652 | 0.649 |

Fuente: PNUD, 2001-2003; e INE, 2002.

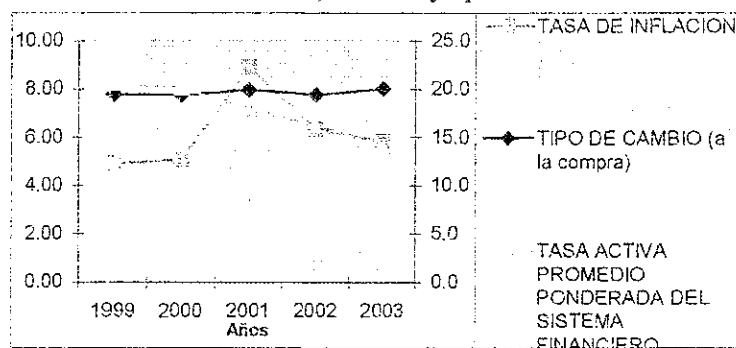
Por su parte, el IDH registró una mejoría durante el período observado, pasando de 0.610 en 1999 a 0.649 en el 2002.

Con los datos anteriores, el fin de disminuir la pobreza y mejorar los índices de pobreza se califica como alcanzado parcialmente.

- II. Propósitos
- II.I Económicos

Lograr la estabilidad, el crecimiento y la reactivación. Para analizar si el FRG logró la estabilidad se analiza el comportamiento de las variables: tasa de inflación, tipo de cambio y tasa de interés.

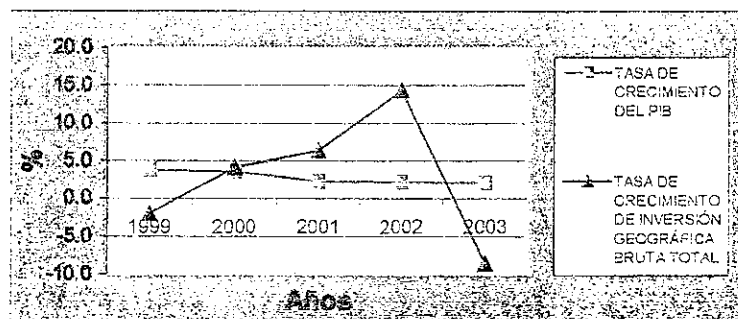
**GRÁFICA 16**  
Tasa de interés, inflación y tipo de cambio



Fuente: BANGUAT, 2000-2004

Como puede apreciarse en la gráfica, la tasa de inflación tuvo un comportamiento relativamente estable, ubicándose en valores que no sobrepasaron del 10%, de entre 4.92% (1999) a 8.91% (2001). El tipo de cambio también manifestó un comportamiento estable, habiendo oscilado en valores ubicados entre Q7.75 (2000) y Q8.02 (2003), con porcentajes de devaluación negativos (apreciación) de 0.09% y 2.51% en el 2000 y el 2002 y de 3.34% y 3.22% en 2001 y 2003. En cuanto a la tasa de interés, mostró un comportamiento decreciente a lo largo de la serie, pasando del 20.6% en 1999 a 14.1% en el 2003. Con las cifras y comentarios anteriores puede afirmarse que el FRG alcanzó la estabilidad, pasando ahora al análisis del crecimiento y la recuperación, para lo cual se analiza el comportamiento del crecimiento del PIB y de la inversión.

**GRÁFICA 17**  
Tasa de crecimiento de PIB e inversión



Fuente: BANGUAT, 2000-2004.

Como puede apreciarse en la Gráfica 17, el comportamiento del crecimiento del PIB, contrario al propósito que se analiza, mostró un comportamiento decreciente, habiendo registrado cifras de 3.6%, 2.3%, 2.2% y 2.1% durante los años de 2000 a 2003, respectivamente. Resulta interesante observar que el comportamiento positivo del crecimiento de la inversión registrado a partir del 2000, que inició en 4.2%, llegó a su máximo en el 2002 con 14.3% y que en el 2003 bajó hasta -8.6%, no incidió para acelerar el crecimiento del PIB durante esos años, comportamiento que también se pudo observar durante el gobierno del PAN.

Puede concluirse en este análisis que el FRG fue exitoso en el logro de la estabilidad económica pero no logró impulsar el crecimiento ni la recuperación económica, por lo que este propósito se califica como alcanzado parcialmente.

Estabilizar los precios. Para analizar este propósito se considera el comportamiento de la tasa inflacionaria observada durante la serie histórica comprendida entre 2000 y 2003, años durante los que los porcentajes de inflación no sobrepasaron el 10% (5.08%, 8.91%, 6.33% y 5.85%, respectivamente), con lo cual, puede darse por alcanzado este propósito.

Promover la competitividad del sistema financiero. Para el análisis de este componente conviene aclarar que la definición de competitividad se refiere a la capacidad que tiene cierta empresa o grupo de empresas para posicionarse y abarcar porciones del mercado gracias ciertas ventajas competitivas que le permiten ofrecer condiciones favorables a sus compradores, consumidores o usuarios. Entre las condiciones favorables que se pueden ofrecer a los usuarios del sistema financiero pueden mencionarse: tasas de interés convenientes (esto relacionado directamente con la eficiencia en el manejo de las operaciones de las entidades financieras y consecuentemente con la estructura de costos), amplia gama de servicios financieros, buena atención al cliente, seguridad en las operaciones financieras, accesibilidad a los servicios (poca dificultad para obtener créditos, por ejemplo), buena ubicación, etc. También puede entenderse que, mientras más competitivo sea un mercado financiero, mayor capacidad tendrá de realizar la intermediación financiera, trasladando recursos de los depósitos hacia los préstamos.

En este sentido, dado que no es posible ni conveniente cuantificar todas las variables que determinan la competitividad y que el sistema bancario es el mejor representante del sistema financiero nacional, se consideró que para el establecimiento de la competitividad del sistema financiero se seleccionarán dos vías: analizar el comportamiento de la variable diferencial entre tasas promedio ponderadas activa y pasiva de interés (se asume que mientras más bajo este diferencial, más competitivo es el sistema financiero, puesto que esta diferencia es la que emplean para cubrir sus

costos y utilidades) aplicadas por el sistema bancario al 31 de diciembre de cada año; y analizar las razones resultantes de relacionar el monto de créditos otorgados con la suma depósitos constituidos en el sistema.

En cuanto a la primera vía, se tiene las siguientes cifras:

Cuadro 23

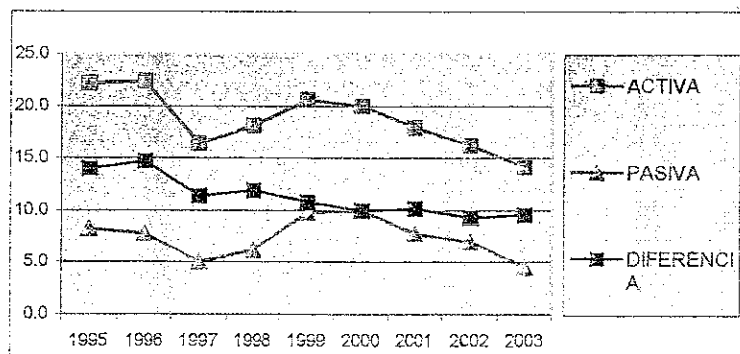
**GUATEMALA: Tasas promedio ponderadas de interés aplicadas por el sistema bancario**

| AÑO  | ACTIVA | PASIVA | DIFERENCIA |
|------|--------|--------|------------|
| 1995 | 22.2   | 8.2    | 14.0       |
| 1996 | 22.4   | 7.7    | 14.7       |
| 1997 | 16.4   | 5.0    | 11.4       |
| 1998 | 18.1   | 6.2    | 11.9       |
| 1999 | 20.6   | 9.8    | 10.8       |
| 2000 | 20.0   | 10.0   | 10.0       |
| 2001 | 17.9   | 7.7    | 10.2       |
| 2002 | 16.2   | 6.9    | 9.3        |
| 2003 | 14.1   | 4.5    | 9.6        |

Fuente: BANGUAT, 2004.

GRÁFICA 18

**Diferencial de las tasas activa y pasiva promedio ponderada De interés, aplicadas por el sistema bancario, al 31 de dic. de cada año**



Fuente: BANGUAT, 2004

Antes de la liberalización de la tasa de interés en Guatemala, en agosto de 1989, el diferencial entre tasas activa y pasiva era de tres puntos. A partir de ese año, la diferencia empezó su ascenso, llegando a su máximo en 1996, cuando llegó a 14.7 puntos. A partir de 1997 empezó a descender, habiendo alcanzado un mínimo de 9.3 puntos en 2002 y 9.6 en 2003. Como puede apreciarse, durante el periodo de gobierno del FRG esta variable disminuyó considerablemente, sin embargo, hay que considerar que tal descenso empezó desde el gobierno del PAN, por lo que, para poder concluir,

respecto de la competitividad del sistema financiero, vista como resultado de la política pública, hay que observar el comportamiento de las razones que se incluyen en la otra vía para su establecimiento.

**Cuadro 24**

GUATEMALA: Razones del monto de créditos otorgados por el sistema bancario, al 31 de diciembre de cada año  
(Millones de quetzales)

|   | 1999     | 2000     | 2001     | 2002     | 2003*    |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| <b>MONTO DE CRÉDITOS</b>                      |          |          |          |          |          |
| OTORGADOS                                     | 8,614.0  | 11,679.9 | 20,817.2 | 23,837.3 |          |
| ACTIVOS TOTALES                               | 38,964.0 | 49,812.5 | 56,820.5 | 62,162.5 | 67,139.3 |
| DEPOSITOS                                     | 24,047.2 | 32,749.3 | 39,191.5 | 44,269.9 | 48,672.8 |
| UTILIDADES                                    | 450.1    | 445.9    | 125.7    | 220.6    | 352.6    |
| <b>RAZONES DE MONTO DE CRÉDITOS OTORGADOS</b> |          |          |          |          |          |
| s/Activos totales                             | 22.1     | 23.4     | 36.6     | 38.3     | 0.0      |
| s/Depósitos                                   | 35.8     | 35.7     | 53.1     | 53.8     | 0.0      |
| s/Utilidades                                  | 1,913.8  | 2,619.4  | 16,561.0 | 10,805.7 | 0.0      |

\* Datos al 30 de noviembre

Fuente: Superintendencia de Bancos, 1999-2003.

Como puede observarse en el Cuadro 24, en las razones de monto de los créditos otorgados sobre los activos totales, los depósitos y las utilidades, se registra un importante cambio en el año 2001, en el que de un 23.4% de la razón sobre los activos totales, registrado en el 2000, se pasó a un 36.6% y de un 35.7% de la razón sobre los depósitos correspondiente al año 2000, se pasó a un 53.1%. En otras palabras, el sistema financiero fue más competitivo en cuanto a la cantidad de recursos provenientes de depósitos que transfiere a préstamos, así como también en la proporción que los préstamos otorgados representan del activo total.

Los cambios en las razones analizadas, registrados en 2001, pueden tener su origen en la emisión de una serie de cambios en la legislación financiera del país, lo cual incluyó una nueva Ley de bancos a partir del año 2002 (decretos 4-2002 y 19-2002), que incorporaba como novedades los conceptos de grupo financiero, fondo de protección al ahorro y requerimientos de patrimonio del 10% de la exposición a riesgo crediticio. Otro aspecto importante de las modificaciones de la legislación que regula el sistema financiero es la reducción que sufrió el encaje bancario, que en 1997 (resolución JM-463-97) se redujo de 17.5% a 15.8% y en 1999 (resolución JM-325-99) se redujo al 14%, lo cual permitió a estas entidades financieras utilizar una mayor porción de las sumas recibidas en depósito para la concesión de créditos.

Considerando lo manifestado antes, en cuanto a que el sistema bancario aumentó su capacidad de utilizar recursos para otorgar créditos; que el comportamiento del

diferencial entre las tasas activa y pasiva de interés fue decreciente; y que hubo una serie de modificaciones a la legislación que regula el sistema financiero; puede concluirse que el componente de promover la competitividad del sistema financiero, si fue alcanzado por el gobierno del FRG.

Aumentar la eficiencia de la recaudación fiscal. En el establecimiento de la mayor eficiencia de la recaudación fiscal se toma en consideración la carga tributaria, que durante la serie observada fue oscilante, habiendo registrado cifras de 10% para el año 2000, 9.7% para 2001, 10.6% para 2002 y 9.5% para 2003. Este comportamiento, además de reflejar que no se logró el propósito de hacer más eficiente la recaudación, muestra también que no se alcanzó la meta establecida en los Acuerdos de Paz, de llevar la carga tributaria al 12%.

Terminar el período de gobierno sin déficit. Al revisar los resultados de la ejecución presupuestaria de los años de gobierno del FRG se observa que, aunque en porcentajes menores al obtenido en el último año del gobierno panista, se continuaron registrando déficits presupuestarios del orden de 1.80% del PIB en el año 2000, 1.90% en 2001, 1% en 2002 y 1.80% en 2003, con lo cual se comprueba que el propósito acá analizado no fue alcanzado.

Racionalizar y optimizar el gasto público, orientándolo a las áreas de desarrollo en el cronograma de los Acuerdos de Paz y consensuar el pacto fiscal. En el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, suscrito en México el 6 de mayo de 1996, se establecieron una serie de compromisos financieros por parte del Estado de Guatemala. Específicamente en las áreas de educación, salud y fiscal, se establecieron las siguientes metas:

- Aumentar de manera significativa la inversión social, en particular en salud, educación y trabajo;
- Reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social;
- Aumentar significativamente los recursos destinados a la educación, teniendo como meta para el año 2000 un incremento del 50% del presupuesto, comparado con lo gastado en 1995, medido como porcentaje del PIB.
- Para el año 2000, aumentar en un 50% adicional, lo gastado en el sector salud en el año 1995, medido como porcentaje del PIB.
- Para antes del año 2000, aumentar la carga tributaria en al menos un 50% de la registrada en 1995.

Cuadro 25

GUATEMALA: Gasto Público del Gobierno Central en sectores salud, educación y vivienda

| SECTOR  | UNIDAD DE MEDIDA | 1995    | 1999     | 2000     | 2001     | 2002     | 2003*    |
|---|------------------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| GASTO TOTAL DEL GOBIERNO                              | Millones de Q.   | 7,974.3 | 18,728.2 | 19,109.8 | 21,327.0 | 22,541.1 | 21,494.3 |
| GASTO EN EL ÁREA SOCIAL (Salud, educación y vivienda) | Millones de Q.   | 2,176.5 | 5,611.1  | 5,643.0  | 6,819.7  | 7,083.1  | 6,438.6  |
|   | %                | 27.3    | 30.0     | 29.5     | 32.0     | 31.4     | 30.0     |
| GASTO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL PIB                 | %                | 1.7     | 2.4      | 2.4      | 2.7      | 2.5      | 2.5      |
| GASTO EN SALUD Y ASIST. SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB     | %                | 0.9     | 1.4      | 1.3      | 1.4      | 1.3      | 1.3      |

Fuente: MINFIN, 2004

\* Datos a octubre

Del Cuadro 25 anterior se puede extraer que el gasto destinado a satisfacer algunas necesidades sociales como salud, educación y vivienda, no aumentó significativamente durante el período de gobierno del FRG en comparación con 1995, pues el mayor aumento, en términos relativos, se registró en el 2001 cuando el 32% del total del gasto de gobierno tuvo este destino, habiendo sido el aumento de 4.7 puntos en relación al dato de 1995.

Por otro lado, al observar los porcentajes de gastos para educación y salud, registrados en 1995, y establecer las metas de los Acuerdos de Paz para el año 2000, se tiene que estos debieron haber sido de 3.4% para la educación y 1.8% para salud, cifras que no se alcanzaron en 1999 (último año de gobierno del PAN) ni en ninguno de los años en que gobernó el FRG. Los mayores porcentajes se alcanzaron en el año 2001, cuando para el primer rubro se tuvo un 2.7% y 1.4% para el segundo. En otras palabras, las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, en cuanto a porcentajes de gasto social, no se alcanzaron.

En cuanto a la carga tributaria, se tiene que para 1995 fue de 7.6%, lo que significa que para el 2000 debió haber llegado al 11.4%. Las cifras registradas para el período comprendido entre el 1999 y el 2003 son de 9.9%, 10%, 9.7%, 10.6% y 9.5%, para cada año, respectivamente. Estas cifras revelan que tampoco en lo relativo a la carga tributaria se tuvo éxito en el gobierno del FRG.

Puede decirse que las cifras presentadas en el párrafo anterior responden de alguna manera a que no se consensuó el pacto fiscal, pues el proceso para ejecutar lo

establecido en el documento suscrito el 25 de mayo del 2001 se rompió en septiembre de ese mismo año al retirarse el sector privado de la mesa de negociación.

Con la información anterior, puede calificarse de no alcanzado el componente analizado.

Promover la estabilidad cambiaria. En cuanto al comportamiento del tipo de cambio, puede mencionarse que este tuvo algunas apreciaciones acompañadas de leves depreciaciones, durante el periodo de gobierno del FRG, lo cual conduce a afirmar que este propósito si fue alcanzado. Los porcentajes de depreciación observados durante los años comprendidos de 2000 a 2003 fueron de -0.09%, 3.34%, -2.51% y 3.22%.

Promover la apertura económica a un ritmo adecuado. Dentro de la apertura económica se incluye la apertura comercial. Durante el gobierno del FRG, en el año 2000, se firmó el Tratado de Libre Comercio con México, se suscribió el Plan Puebla Panamá en junio del año 2001, y se inició la negociación de los tratados de libre comercio Centroamérica-Panamá, Canadá-CA4, Centroamérica-Chile, así como del Acuerdo de Alcance Parcial de Colombia con Guatemala. De igual manera, se autorizó el ingreso de contingentes de algunos productos como azúcar y pollo, sin pago del respectivo arancel de importación. Tomando en cuenta esto, este componente se califica como alcanzado.

## II.2 Sociales

Aumentar la cobertura en educación primaria y mejorar la calidad de educación brindada. Como se aprecia en el cuadro siguiente, los porcentajes de cobertura en los cuatro niveles educativos reportados aumentaron entre el periodo comprendido entre los años 1999 y 2002. Sin embargo, no se contó con información para evaluar la mejoría en la calidad de la educación brindada. En virtud de lo anterior, este propósito se califica de alcanzado parcialmente.

**Cuadro 26**

**GUATEMALA: Tasas netas de escolaridad**

|               | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------|------|------|------|------|
| Preprimaria   | 32.3 | 37.5 | 41.2 | 41.9 |
| Primaria      | 81.1 | 84.3 | 85.1 | 87.5 |
| Básica        | 21.4 | 23.4 | 26.4 | 27.5 |
| Diversificado | 12.7 | 15.8 | 15.8 | 16.7 |

Fuente: PNUD, 2001-2003.

Garantizar el acceso gratuito a los servicios públicos de salud. El 19 de diciembre de 2003 entró en vigencia una modificación al Código de Salud, que establece la eliminación de cobros por los servicios médicos que se faciliten en los hospitales públicos. Estos cobros eran manejados hasta esa fecha por patronatos en los hospitales Roosevelt, San Juan de Dios, Antigua Guatemala y Quetzaltenango.

Según declaraciones del Ministro de Salud en esa fecha, el cumplimiento de esa disposición se daría paulatinamente, pues señaló que no se puede prescindir de manera inmediata de los ingresos que reportaban los patronatos (Palencia, Gema. "Ley ordena atención gratuita en hospitales. Salud: los patronatos no podrán cobrar por los servicios de atención sanitaria". Prensa Libre. 20 de diciembre de 2003).

Adicionalmente a la resolución mencionada, hay que considerar que el comportamiento del porcentaje del gasto público que se destinó al sector salud y asistencia social, durante el gobierno del FRG tuvo un comportamiento con tendencia al estancamiento (1999: 1.4%; 2000: 1.3%, 2001: 1.4%, 2002: 1.3%, 2003: 1.3%) que provocó una crisis recurrente de incapacidad de atención a las necesidades de la población en la prestación de los servicios hospitalarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que algunas veces se vio agravada por movimientos laborales del sector salubrista durante ese mismo período ("A diputado Carlos Wohlers le preocupa la crisis hospitalaria" *La Hora*. 15 de mayo de 2001) ("Comisión mediadora en crisis hospitalaria". *La Hora*. 14 de agosto de 2002) ("GANA y PAN promoverán transferencia presupuestaria para la red hospitalaria" *La Hora*. 9 de agosto de 2003) ("Salud y educación sin más dinero para 2004" *La Hora*. 3 de diciembre de 2003).

Por otra parte, el Informe Sobre Desarrollo Humano 2003 (PNUD, 2003) indica que para el año 2000, Guatemala registraba un gasto público en el sector salud equivalente al 2.3% del PIB, mientras que el gasto privado por este mismo concepto ascendió al 2.5%, cifras que reflejan la incapacidad del sector público de salud para garantizar el acceso gratuito a los servicios que brindan.

En otras palabras, a pesar del establecimiento legal de la eliminación de los cobros que efectuaban los patronatos, la cual se daría paulatinamente a partir de enero de 2004, los datos anteriores reflejan la incapacidad del gobierno para aumentar el gasto de salud necesario para cubrir un déficit que se cubre con recursos propios de la población, lo cual refleja que este componente no se alcanzó.

Ampliar la cobertura de servicios básicos de salud pública. Dado que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social no cuenta con indicadores básicos de salud y de cobertura por el período analizado, se asume que la ampliación de la cobertura de estos

servicios se reflejarían en las condiciones de salud de la población, razón por la que el análisis de este propósito se hace con base en el cuadro siguiente.

Cuadro 27

## GUATEMALA: Indicadores de salud

|   |  | 1999  | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|--|-------|------|------|------|
| COBERTURA DE VACUNACIÓN                               | Porcentaje de niños de todo el país que recibieron todas sus vacunas | 59.5  |      |      | 62.5 |
| DESNUTRICIÓN CRÓNICA O TALLA PARA LA EDAD EN LA NIÑEZ | Porcentaje de niños de 3 a 5 años de edad con deficiencia de talla   | 46.4  |      |      | 48.7 |
| DESNUTRICIÓN GLOBAL O PESO PARA LA EDAD EN LA NIÑEZ   | Porcentaje de niños de 3 a 5 años de edad con deficiencia de peso    | 24.2  |      |      | 21.9 |
| MORTALIDAD EN LA NIÑEZ                                | Muertes anuales por cada mil niños menores de cinco años             |       |      |      |      |
|   |  |       | 59   |      | 59   |
| MORTALIDAD INFANTIL                                   | Muertes anuales por cada mil niños menores de un año                 | 49    | 44   |      | 44   |
| MORTALIDAD MATERNA                                    | Muertes anuales por cada 100,000 nacimientos de niños vivos          | 179.2 | 153  |      |      |
| ESPERANZA DE VIDA                                     | Años que se estima vivir al nacer                                    | 64.5  |      |      | 65.3 |

Fuente: SIGSA, 1999; MSPAS, 2003; y PNUD, 2000, 2001, 2002 y 2003.

En este cuadro se aprecia que algunas variables como la cobertura de vacunación, la desnutrición global, la mortalidad infantil y la esperanza de vida mejoraron, pero hay otros que empeoraron, como es el caso de la desnutrición crónica y otros que permanecieron constantes como la mortalidad en la niñez, por lo que, se puede decir que el estado de la salud durante este período fue de estancamiento. Considerando esta situación, así como los señalamientos hechos durante la gestión eferregista, de insuficiencia de fondos para atender a los pacientes y afrontar la crisis que esto generó (“A diputado Carlos Wohlers le preocupa la crisis hospitalaria” *La Hora*, 15 de mayo de 2001) (“Crisis en salud y educación en Guatemala”. *La Hora*, 25 de julio de 2002) (“Comisión mediadora en crisis hospitalaria” *La Hora*, 14 de agosto de 2002) (“GANA y PAN promoverán transferencia presupuestaria para la red hospitalaria” *La Hora*, 9 de agosto de 2003) (“Salud y educación sin más dinero para 2004”. *La Hora*, 3 de diciembre de 2003), no se puede afirmar que la cobertura de los servicios de salud se haya incrementado, por lo que este propósito se califica como no alcanzado.

Generar empleos. Para el establecimiento del comportamiento de esta variable, se considera el número de afiliados al seguro social y se relaciona éste con el dato de la PEA.

Cuadro 28

**GUATEMALA: Empleo, relación de afiliados al seguro social con la población**

|  | 1999      | 2000      | 2001      | 2002      | 2003     |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| P.E.A.                                     |           | 3,691,553 | 3,786,808 | 3,890,008 | 5,065.4* |
| AFILIADOS AL IGSS                          | 893,126.0 | 908,122.0 | 927,768.0 | 953,052.0 | N.D.     |
| PORCENTAJE<br>% DE AUMENTO DE<br>AFILIADOS |           | 24.60     | 24.50     | 24.50     |          |
|  |           | 2%        | 2%        | 3%        |          |

Fuente: PNUD, 2001-2003 y BANGUAT, 2000-2004

De acuerdo a esta información la generación de empleo disminuyó, pues de un 24.6% de afiliación al IGSS con relación a la PEA, registrado en el 2000, se pasó a un 24.5% en el 2001 y el 2002. Lo cual revela que el propósito de generar empleos no se alcanzó

Dar apoyo financiero para que los estratos con ingresos más bajos tuvieran acceso a la vivienda. A continuación el dato del monto invertido por el gobierno en apoyo a la adquisición de vivienda por medio del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI).

**Cuadro 29**  
**GUATEMALA: Inversión del gobierno en vivienda**

(Millones de quetzales)

| Año   | 2000 | 2001 | 2002  | 2003  |
|-------|------|------|-------|-------|
| Monto |      | 90.5 | 178.1 | 260.1 |

FUENTE: Secretaría de R.R.P.P. de la Presidencia de la República de Guatemala, 2000-2003.

Dado que el subsidio otorgado por familia era de Q.12,000.00, la cantidad de viviendas proporcionadas por este medio, partiendo del dato de inversión efectuada, fue de 7,541 para el 2001, 14,842 en 2002 y 21,675 en 2003.

Al igual que ocurrió con el gobierno del PAN, el gobierno del FRG impulsó la construcción de viviendas para familias de ingresos bajos, sin embargo, considerando el déficit, que para el año 1999 era de aproximadamente 900,000 viviendas (PNUD, 2000), el monto total de casas construidas por medio del FOGUAVI (44,058) apenas representa el 4.90%, con lo cual, puede decirse que, en efecto el gobierno otorgó ayuda financiera pero de manera insuficiente para cubrir la necesidad existente, por lo que este componente se califica como parcialmente alcanzado.

- III. Componentes
- III.I Económicos

Fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas. La intención de que el Estado fomente la creación de pequeñas y medianas empresas viene concretándose en

Guatemala desde 1987, año en el que se estableció la Comisión Nacional para el Fomento de la Micro Empresa y Pequeña Empresa, como una entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República. En 1994 se crearon el Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa y el Programa Nacional para el fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa. Posteriormente, en 1997, se modificó el acuerdo gubernativo que le daba vida a esa entidad, adscribiéndola al Ministerio de Economía (MINECO). Más adelante, en el año 2000 se emitió el reglamento orgánico del MINECO, incorporando el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, como ente responsable de coordinar las políticas y estrategias relacionadas con el desarrollo de tales sectores productivos.

Sin embargo, a pesar de que se creó la infraestructura descrita, no se encontró evidencia de la ejecución de algún programa concreto orientado a fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas.

Hay que agregar que en Guatemala hay un serio problema en cuanto a la falta de estadísticas que revelen la cantidad y actividades de las microempresas, pequeñas y medianas empresas, pues sólo se ubicó un dato en el primer informe de gobierno del FRG presentado al Organismo Legislativo: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) estimaba que para el año 2000 existía en el país un total de 165,851 microempresas, pequeñas y medianas empresas, contra el cual no se tiene cifra alguna para comparar.

Con todo lo anterior, el componente de fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas, se califica como no alcanzado.

Facilitar el crédito a los microempresarios, pequeños y medianos empresarios agrícolas. Es importante, en cuanto a este componente, anotar que las condiciones de otorgamiento de créditos por parte del sistema bancario nacional, considerando los montos de los créditos otorgados (y asumiendo que los créditos que son concedidos a las pequeñas y medianas empresas son por montos no muy considerables), no mostraron una tendencia a favorecer los créditos para las pequeñas y medianas empresas, sino al contrario, hubo una concentración cada vez más acentuada hacia los créditos de montos mayores. Por esta razón, se consideró más adecuado, para analizar este componente, observar las cifras de créditos otorgados mediante el programa de apoyo a las PYMES, ejecutado por el Ministerio de Economía.

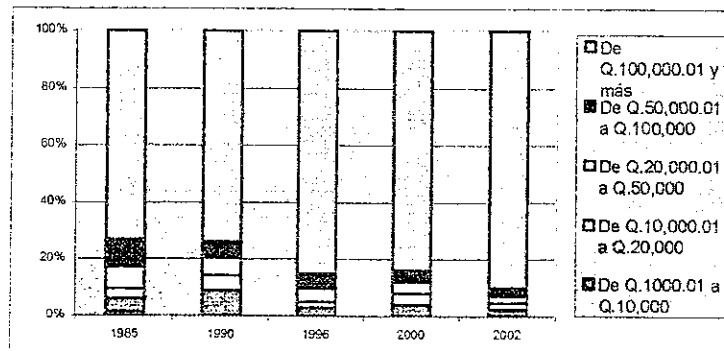
Cuadro 30

**SISTEMA BANCARIO GUATEMALTECO  
PRESTAMOS Y DESCUENTOS CONCEDIDOS  
ESTRATIFICACIÓN SEGÚN MONTO**  
Cifras en miles de quetzales

| CONCEPTO                   | 1985             | %          | 1990             | %          | 1996             | %          | 2000              | %          | 2002              | %          |
|----------------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| Hasta Q.1,000              | 15,640           | 1.39       | 5,862            | 0.32       | 261              | 0.00       | 307               | 0.00       | 0                 | 0.00       |
| De Q.1000.01 a Q.10,500    | 52,970           | 4.73       | 157,875          | 8.66       | 169,853          | 2.96       | 496,242           | 4.26       | 657,804           | 2.38       |
| De Q.10,000.01 a Q.20,000  | 38,968           | 3.48       | 97,046           | 5.32       | 124,436          | 2.17       | 442,442           | 3.79       | 651,606           | 2.31       |
| De Q.20,000.01 a Q.50,000  | 86,374           | 7.72       | 111,666          | 6.14       | 266,210          | 4.64       | 468,964           | 4.17       | 593,364           | 2.49       |
| De Q.50,000.01 a Q.100,000 | 105,361          | 9.42       | 162,014          | 8.80       | 298,648          | 5.21       | 459,359           | 3.99       | 634,428           | 2.87       |
| De Q.100,000.01 y más      | 819,702          | 73.27      | 1,348,622        | 73.96      | 4,874,281        | 85.01      | 9,794,639         | 83.86      | 21,440,608        | 89.95      |
| <b>TOTAL</b>               | <b>1,118,815</b> | <b>100</b> | <b>1,823,195</b> | <b>100</b> | <b>5,733,694</b> | <b>100</b> | <b>11,679,853</b> | <b>100</b> | <b>23,837,310</b> | <b>100</b> |

Fuente: Superintendencia de Bancos, 1985, 1990, 1996, 2000 y 2002.

**GRÁFICA 19**  
**SISTEMA BANCARIO GUATEMALTECO**  
**Porcentajes de montos y préstamos concedidos por estratificación**



Fuente: Superintendencia de Bancos, 1985, 1990, 1996, 2000 y 2002.

El Reglamento de Asistencia Financiera del Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, con vigencia a partir del 20 de noviembre de 2001, considera que pequeña empresa es aquella que tiene participación directa del propietario y no cuenta con más de 25 empleados y mediana empresa aquella que también tiene participación directa del propietario y no cuenta con más de 60 empleados. Los préstamos que se otorgan son hasta por un plazo de cuatro años y la garantía la constituye el patrimonio de la entidad que haga la intermediación financiera (banco, ONG, etc.)

Según la página electrónica del Ministerio de Economía (MINECO, 2004) al año 2002, el Viceministerio de Pequeña y Mediana Empresa, del Ministerio de Economía, por medio de 30 ONG's administraba una cartera de Q.140 millones, habiendo beneficiado

a 15,390 pequeños y microempresarios.

La cifra de Q140 millones representa un 0.59% de los Q23,837 millones que el sistema bancario concedió en préstamos en el 2002. De esta relación, se puede interpretar que la asistencia crediticia que se proporcionó a las pequeñas y medianas empresas, por parte del Estado, fue mínima, razón por la que, tomando en cuenta que se realizaron algunas acciones encaminadas a su logro pero con resultados poco significativos, este componente se califica como alcanzado parcialmente.

Facilitar el acceso a insumos agrícolas a precios competitivos. Durante la gestión del FRG se ejecutó el denominado programa de fertilizantes, que consistió en la venta subsidiada de fertilizante y que en el 2003 incluyó la entrega de algunas herramientas como machetes, azadones y limas. Las cantidades de fertilizante entregadas y el monto del subsidio por beneficiario fueron:

**Cuadro 31**  
**GUATEMALA: Resultados del Programa de Fertilizantes**

|   | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------|------|
| Sacos de fertilizante entregados (Millones) | 1.59 | 2.32 | 2.4  | 3    |
| Subsidio por beneficiario Q.                | 158  | 116  | 119  | 208  |

Fuente: Dardón, 2004.

Con los datos anteriores, puede decirse que el componente de facilitar el acceso a insumos agrícolas a precios competitivos sí fue cumplido por el FRG.

Crear ente promotor del turismo, que involucrara al sector privado. En cuanto a este componente, la entidad promotora del turismo, por parte del Estado es el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), entidad creada en septiembre de 1967, según decreto 1701 Ley Orgánica del INGUAT. Por otro lado, se tiene la Cámara de Turismo (CAMTUR), entidad que agrupa a representantes del sector empresarial privado relacionado con el turismo y que ya existía cuando el FRG asumió en el ejecutivo. Adicionalmente, no se encontró evidencia de que durante la gestión del FRG se creara alguna entidad promotora del turismo, por lo que este componente se califica como no alcanzado.

Promocionar de tasas de interés competitivas. A continuación un cuadro y gráficas con las tasas activa y pasiva de interés aplicadas por los sistemas bancarios de algunos países de la región, con los cuales se compara las tasas aplicadas por el sistema bancario guatemalteco con el propósito de establecer si éstas fueron competitivas.

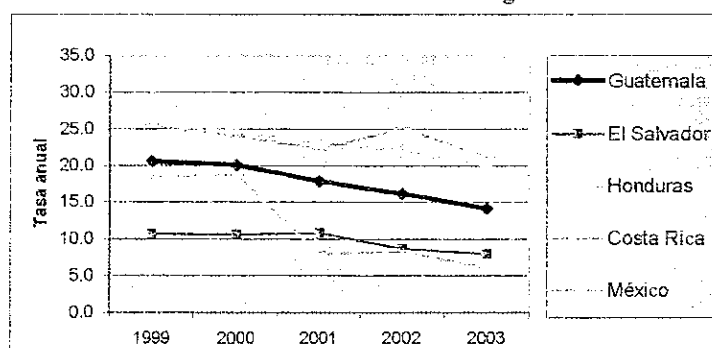
Cuadro 32  
TASAS DE INTERÉS DE LA REGIÓN

(Tasas anuales)

| PAIS        | ACTIVA |       |       |       |       | PASIVA |       |       |       |       | DIFERENCIAL |      |      |      |      |
|-------------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------------|------|------|------|------|
|             | 1999   | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 1999   | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 1999        | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Guatemala   | 20.6   | 20.1  | 17.9  | 16.2  | 14.1  | 9.8    | 10.0  | 7.7   | 6.9   | 4.5   | 10.8        | 10.1 | 10.2 | 9.3  | 9.6  |
| El Salvador | 10.63  | 10.66 | 10.84 | 8.7   | 7.97  | 6.32   | 6.68  | 5.77  | 3.63  | 3.75  | 4.4         | 4.0  | 5.1  | 5.1  | 4.2  |
| Honduras    | 29.46  | 24.57 | 23.18 | 22.06 | 20.05 | 15.04  | 12.23 | 11.76 | 9.57  | 8.03  | 14.4        | 12.3 | 11.4 | 12.5 | 12.0 |
| Costa Rica  | 25.43  | 24.05 | 22.31 | 25.14 | 21.24 | 13.94  | 12.66 | 11.55 | 12.51 | 10.67 | 11.5        | 11.4 | 10.8 | 12.6 | 10.6 |
| México      | 18.39  | 18.79 | 8.04  | 8.25  | 6.12  | 11.09  | 10.11 | 4.83  | 3.9   | 2.97  | 7.3         | 8.7  | 3.2  | 4.4  | 3.2  |

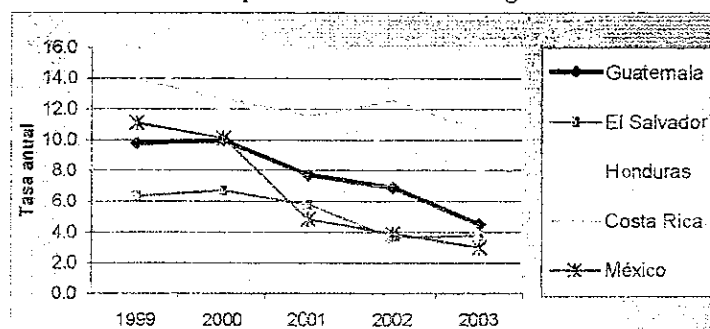
Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2004; Banco Central de Reserva de El Salvador, 2004; BANGUAT, 2004; Banco Central de Honduras, 2004; y Banco de México, 2004.

GRÁFICA 20  
Tasa activa de interés en la región



Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2004; Banco Central de Reserva de El Salvador, 2004; BANGUAT, 2004; Banco Central de Honduras, 2004; y Banco de México, 2004.

GRÁFICA 21  
Tasa pasiva de interés en la región



Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2004; Banco Central de Reserva de El Salvador, 2004; BANGUAT, 2004; Banco Central de Honduras, 2004; y Banco de México, 2004.

Como puede apreciarse, las tasas de interés aplicadas por Guatemala, estuvieron en un nivel intermedio, pues Honduras y Costa Rica aplicaron tasas superiores mientras que El Salvador y México lo hicieron por niveles debajo de lo que lo hizo el sistema bancario guatemalteco. A este respecto, hay que anotar que tanto El Salvador como México han visto influidas sus monedas por el dólar estadounidense: el primero debido

a la dolarización aplicada a partir del 1 de enero de 2001 y el segundo por la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá, con vigencia a partir del 1 de enero de 1994. Estos acontecimientos han representado el endurecimiento de ambas monedas y, consecuentemente, que se apliquen tasas más bajas debido a la disminución o desaparición del riesgo cambiario. En comparación con los demás países de la región, que hasta finales de 2003 no habían implantado la dolarización o firmado un TLC con Estados Unidos, las tasas activas de interés aplicadas por los bancos guatemaltecos fueron relativamente competitivas, pues se ubicaron en niveles más bajos que las de los otros países. En cuanto a la tasa pasiva, la guatemalteca se ubicó por debajo de la hondureña y la costarricense, lo cual la pudo hacer menos atractiva, sin embargo, al observar el diferencial entre tasa activa y pasiva se puede notar que fue menor en Guatemala, en comparación a Honduras y Costa Rica, con lo cual se confirma que el sistema bancario guatemalteco aplicó tasas más competitivas de interés.

Como conclusión puede decirse que, considerando que los sistemas financieros salvadoreño y mexicano han aplicado tasas de interés influidas por el mercado estadounidense, y que por lo tanto no se pueden comparar con los países del resto de la región, con quienes, en comparación, el sistema bancario guatemalteco sí aplicó tasas de interés más competitivas, razón por la que, el componente analizado se califica como alcanzado.

Establecer la utilización de nuevo índice de precios. La implantación de un nuevo mecanismo de cálculo para el establecimiento del nuevo índice de precios al consumidor, cuya base anterior databa de 1983, fue ejecutada por el INE a partir de enero de 2001. Según ese instituto, el nuevo cálculo permitiría utilizar un único índice en todo el país (sin diferenciar el área urbana de la rural, como se venía haciendo) incluyendo una mayor cantidad de bienes en la canasta básica, con lo cual este indicador reflejaría de manera más fiel la realidad. Según esta información, este componente se puede calificar como alcanzado en su totalidad.

Reducir el costo de la política monetaria. De acuerdo a una publicación del diario Siglo Veintiuno, (Canahú, E. Y L. Pérez. "En el limbo pérdidas del Banguat". *Siglo Veintiuno*, 5 de febrero de 2004), el monto de las pérdidas operacionales del BANGUAT, durante los últimos años fueron:

**Cuadro 33**  
**BANCO DE GUATEMALA**  
 Pérdidas Operacionales  
 (en millones de quetzales)

| AÑO  | MONTO  |
|------|--------|
| 1999 | 358.8  |
| 2000 | 547.1  |
| 2001 | 1260.8 |
| 2002 | 1015.5 |
| 2003 | 990.4  |

Fuente: Canahuf, 2004.

Según esta información, el costo de la política monetaria, en vez de disminuir ha aumentado, con lo que este componente se tiene como no alcanzado.

Reformar el sistema bancario y financiero (criterios de banca universal y fortalecimiento de la supervisión). A partir del 1 de junio de 2002 entró en vigencia una serie de modificaciones a la legislación financiera guatemalteca. Entre estas modificaciones destaca la nueva Ley de bancos y grupos financieros, que por medio de dos decretos (4-2002 y 19-2002) sustituyó la ley que estaba vigente desde mediados del siglo XX. Esta nueva ley contempla, como novedades, la concepción de grupo financiero, como una agrupación de empresas dedicadas a diversas actividades financieras, que permitiría tener mayor competitividad al sistema bancario guatemalteco. Se emitió también la nueva Ley orgánica del BANGUAT, Decreto 16-2002 y la Ley de supervisión financiera, Decreto 18-2002, que, como era de esperarse, adecuó las actividades de supervisión a los grupos financieros, con lo cual se esperaba fortalecer la capacidad de supervisión de la Superintendencia de Bancos y generar mayor confianza en la población en cuanto al sistema financiero. Otra nueva ley fue la Ley monetaria, Decreto 17-2002, que dentro de sus novedades incluyó la posibilidad de canjear cualquier moneda, sin cargo alguno, en el BANGUAT. Con estas modificaciones, el componente de reformar el sistema bancario y financiero, se califica como alcanzado.

Incorporar el sistema financiero no supervisado al regulado. Precisamente una de las innovaciones de la ley de bancos emitida en el 2002 fue el concepto de grupo financiero, por el cual se entiende como un grupo de dos o más empresas dedicadas a actividades financieras que, por diversas circunstancias, actúan bajo el control de una empresa (empresa controladora). Entre de las empresas que, previo a la vigencia de la ley, eran ajenas a la supervisión, están las emisoras y administradoras de tarjetas de crédito, las empresas de arrendamiento financiero, las empresas de factoraje, las casas de bolsa, las entidades fuera de plaza u *off shore* y otras que califique la Junta Monetaria.

En cuanto a las empresas financiadoras, que durante los años noventa surgieron bajo la forma de empresas mercantiles y evadieron la supervisión bancaria bajo el amparo del Código de Comercio, tendrían ahora la obligación de constituirse en bancos, pues según el artículo 2 de la Ley de bancos, este deber es independiente de la figura legal que adopten estas empresas.

En el artículo 4 de la misma ley se señalan algunos tipos de organizaciones que, aunque realicen intermediación financiera, están exentas de la aplicación de la Ley de bancos, tales como las cooperativas u organizaciones de beneficio social. Sin embargo, se indica que deberán proporcionar la información que en cualquier momento les requiera la Superintendencia de Bancos.

Con las dos aclaraciones anteriores, puede decirse, que mediante la emisión de la nueva Ley de bancos, durante el periodo de gobierno del FRG se incorporó el sistema financiero no supervisado al regulado.

Reformar el mercado de valores y mercancías. En mayo de 1996, bajo el amparo del programa de modernización financiera que venía ejecutándose en Guatemala desde 1989, se emitió el Decreto 34-96, Ley del mercado de valores y mercancías, la cual regula las operaciones de los mercados bursátiles y las ofertas públicas en bolsas de comercio. Desde entonces, no se emitió ninguna modificación a la ley ni se creó una institución distinta del Registro del Mercado de Valores y Mercancías, del Ministerio de Economía, por lo que este componente se califica de no alcanzado.

Democratizar el crédito por medio del impulso a la banca de desarrollo, bancos populares y cajas de ahorro. Durante el periodo de gobierno del FRG no se creó ninguna entidad financiera de desarrollo, por lo que se establece que este componente no se alcanzó.

Establecimiento del seguro para los depósitos. En el decreto 19-2002, ley de bancos, se establece la creación del Fondo de Protección al Ahorro (FOPA), que tiene como propósito garantizar la recuperación de los recursos de los ahorrantes que constituyan depósitos no mayores de veinte mil quetzales. El FOPA se financia primordialmente de aportes provenientes de los bancos y el Estado, de los intereses que generen las inversiones que haga de esos fondos, del valor de venta de los bienes que se le adjudiquen. El FOPA es administrado por el BANGUAT. Anteriormente a la emisión de la Ley de bancos, el FOPA había sido creado mediante el Decreto 5-99, emitido en marzo de 1999. Mediante la Ley de protección al ahorro se establecía la creación del fondo para la protección de las cuentas de ahorro no mayores de Q20 mil y el tratamiento que se daría a los bancos insolventes.

De la información anterior, resulta que, cuando el plan de gobierno del FRG fue presentado en septiembre de 1999, el FOPA ya había sido establecido, por lo que, en cuanto a la creación del FOPA este componente no se puede calificar como alcanzado o no alcanzado. No obstante, considerando la inclusión del mismo en la Ley de bancos, emitida en el 2002, se le da una calificación de alcanzado parcialmente.

Eliminar deducciones y exenciones. El Código Tributario, Decreto 6-91 del Congreso de la República, emitido en 1991, establecía las exenciones y los requisitos para que estas se dieran. En su artículo 62 establecía la definición de exención como «la dispensa total o parcial del cumplimiento de la obligación tributaria, que la ley concede a los sujetos pasivos de ésta cuando se verifican los supuestos establecidos en dicha ley» (Nfile, 2001). El mismo código establecía la necesidad de la emisión de una ley para otorgar las exenciones.

La eliminación de exenciones más reciente fue la ocurrida en 1997, con la emisión del Decreto 17-97. De las exenciones que se eliminaron, se puede mencionar:

- Exoneraciones a la extracción, preparación y explotación de chicle o chiquibul.
- Operaciones del Banco del Ejército e Instituto de Previsión Militar.
- Actividades de cunicula.
- Ganadería de leche.
- Actividades de turismo.
- Desarrollo de fuentes nuevas y renovables de energía.
- Importación y consumo interno de todos los artículos destinados a los comisariatos del ejército.
- Actividades de aviación comercial guatemalteca.
- Todas las exoneraciones o exenciones de derechos arancelarios a la importación concedidas por cualesquiera leyes o acuerdos.

Esta eliminación de exoneraciones se extendió a todas las relacionadas con el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

Entre las exoneraciones que quedaron vigentes en esa oportunidad se incluye las establecidas en la Constitución Política de la República, la de Caritas de Guatemala y Catholic Relief Services United States Catholic Conference, Liga Nacional contra el Cáncer, Caritas Arquidiocesana, Comité Nacional Pro Ciegos y Sordomudos, Cooperativa Americana de Remesas al Exterior, CARE Inc., Zona Libre y Comercio Santo Tomás de Castilla, Sociedad Protectora del Niño, Asociación de las Señoras de la Caridad de San Vicente de Paúl y Asociación Centro de Integración Familiar de Guatemala, Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, actividades de maquila, las zonas francas y las del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo.

No se encontró evidencia de que durante el gobierno del FRG se haya emitido alguna disposición adicional orientada a la eliminación de exenciones, por lo que este componente se clasifica como no alcanzado.

Sancionar evasión y elusión fiscales. En cuanto a las medidas adoptadas por el FRG para promover las sanciones a la evasión y elusión fiscales, se puede mencionar la emisión de dos decretos legislativos mediante los cuales se modificó el Código Tributario. Estos dos decretos se refieren específicamente al fortalecimiento de las potestades que tenía el Estado para ejercer una vigilancia adecuada en los agentes económicos.

Uno de los decretos mencionados es el 29-2001, emitido en agosto de 2001, dentro de cuyos considerandos se dice que el mismo tiene el propósito de permitir se castigue severamente la evasión y la elusión en el pago de impuestos.

Entre de los cambios que contempló esta ley, está el que dio a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) la potestad de solicitar información referente a actos, contratos o relaciones mercantiles con terceros. También dio al Estado la potestad de establecer sanciones administrativas para castigar la evasión y defraudación fiscales.

Por otro lado, el Decreto 23-2002 del Congreso de la Republica, emitido en mayo de 2002, modificó el Código Tributario y se refirió a la declaración y efectos de la incobrabilidad de los impuestos y a las sanciones a aplicarse derivado de esta medida.

Este decreto establece que la declaración de la incobrabilidad hará

«que el contribuyente o el responsable quede impedido de cotizar, licitar y celebrar los contratos a que se refiere la Ley de Contrataciones del Estado, con este último y sus instituciones descentralizadas o autónomas, incluyendo las municipalidades, por cuatro (4) años a partir de la declaratoria.» (Nfile, 2001).

El Decreto 23-2002 también establece la posibilidad del cierre de empresas si hay reincidencia en el incumplimiento de las leyes tributarias: de que la SAT solicite medidas cautelares que estime conveniente (Nfile, 2001).

A la emisión de los decretos anteriores, hay que agregar que durante el periodo de gobierno del FRG se presentó gran cantidad de denuncias de carácter fiscal, por lo que, considerando estos elementos, este componente se califica como alcanzado.

Promover la disciplina y equilibrio fiscal. La disciplina fiscal, es decir, un manejo celoso, uniforme y coherente de los ingresos y gastos del Estado se refleja en el resultado presupuestario. Si se tiene disciplina fiscal, se recaudarán los ingresos suficientes para cubrir los egresos y, consecuentemente, no se tendrá déficit. Para el análisis de este componente, se presentan los datos de ingresos, gastos y resultado presupuestario, durante el período observado.

**Cuadro 34**  
**GUATEMALA: Situación financiera del Gobierno Central**  
 (Cifras en millones de quetzales)

| Concepto               | 1999     | 2000     | 2001     | 2002     | 2003*    |
|------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ingresos totales netos | 14,164.5 | 15,577.7 | 18,219.8 | 20,771.5 | 19,887.9 |
| Gastos                 | 17,968.4 | 18,275.0 | 21,310.0 | 22,541.1 | 23,789.1 |
| Balance presupuestario | -3,803.9 | -2,697.3 | -3,090.2 | -1,769.6 | -3,901.2 |

\* Datos al 30 de noviembre de 2003

Fuente: BANGUAT 2000, 2001, 2002, 2003, 2004

Como se aprecia en el Cuadro 34, el déficit presupuestario del Estado fue recurrente y oscilante durante el período de gobierno del FRG. El porcentaje que el déficit presupuestario representó del PIB anualmente, durante este período, es de 2.8% para 1999, 1.8% en el 2000, 1.9% en el 2001, 1% en el 2002 y 1.8 en el 2003. Estas cifras evidencian que durante el gobierno del FRG no se alcanzaron ni la disciplina fiscal, ni el equilibrio presupuestario.

Sustitución de deuda externa por deuda ecológica. No se encontró evidencia alguna de la conversión de deuda externa por algún tipo de deuda ecológica, como podría ser el caso de la certificación de bosques. Consecuentemente, este componente se califica como no alcanzado.

Amortizar significativamente la deuda pública interna. Los saldos de la deuda interna registrados al 31 de diciembre de cada año, son:

**Cuadro 35**  
**GUATEMALA: Saldo de la deuda pública interna**  
 (Millones de quetzales)

|                  | 2000      | 2001      | 2002      | 2003*      |
|------------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Saldo            | 8,629.600 | 9,281.500 | 8,168.500 | 11,211.600 |
| % de crecimiento | 10.54     | 7.55      | -11.99    | 37.25      |

\* Saldo al 30 de noviembre

Fuente: MINFIN, 2004.

En este cuadro puede apreciarse que, durante el gobierno del FRG, únicamente hubo un año en el que el saldo de la deuda pública interna disminuyó, que fue en 2002 y por

una cifra equivalente al 11.99% del año anterior. Los demás años se registró aumento en esta variable, siendo el de mayor importancia el 2003 cuando la deuda interna aumentó en un 37.25%. Entre el saldo registrado a finales de 1999 (Q7,807.1 millones) y el registrado al 30 de noviembre de 2003 hubo un incremento del 43.6%, cifra con la cual se confirma que el propósito de amortizar significativamente a la deuda interna no se alcanzó.

Mantener un manejo prudente de la deuda pública. En el mejor de los casos, un manejo prudente de la deuda pública implicaría una reducción de la misma, causada por la amortización a las diferentes obligaciones que la integran y por la ausencia de adquisición de nuevos compromisos, pero, siendo amplios en el manejo de este concepto, también podría interpretarse la prudencia en el manejo de la deuda pública como aquél que se hace para que la misma no se incremente significativamente. Para el caso que nos ocupa, el comportamiento de esta variable, se presenta en el Cuadro 36.

**Cuadro 36**  
**GUATEMALA: Saldo de la deuda pública**  
 (Cifras en millones de Quetzales)

| CONCEPTO    | 1999     | 2000     | 2001     | 2002     | 2003     |
|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| INTERNA     | 7,807.1  | 8,629.6  | 9,281.5  | 8,168.5  | 11,211.6 |
| EXTERNA     | 2,631.6  | 2,615.9  | 2,846.9  | 3,037.1  | 3,338.5  |
| TOTAL       | 10,438.7 | 11,245.5 | 12,128.4 | 11,205.6 | 14,550.1 |
| CRECIMIENTO | 21.0%    | 7.7%     | 7.9%     | -7.6%    | 29.8%    |

Fuente: BANQUAT, 2000-2004; y MINFIN, 2004.

Según estas cifras, se repite el fenómeno de incrementos altos de la deuda pública al inicio y al final del periodo de gobierno. Para el presente caso, los incrementos relativamente moderados durante los dos primeros años de gobierno, acompañados con una disminución en el tercero, se ven empañados por el aumento tan significativo del 2003. Estas cifras evidencian que el componente de manejo prudente de la deuda pública no se alcanzó.

Reducir la dispersión de aranceles de importaciones de productos terminados. La reducción en la dispersión de los aranceles a las importaciones data de los años ochenta, pues en 1980 se redujo a aproximadamente 60% y en 1986 al 30%. Más adelante, en 1996, como parte de los acuerdos centroamericanos de integración se estableció un techo arancelario del 20% al 5%. En el año 2001 se armonizó aproximadamente el 80% de los aranceles de los países centroamericanos dentro del marco del proceso de unión aduanera ("El TLC con los Estados Unidos de América". La Hora, suplemento económico. 16 al 23 de enero de 2003). Según el cuarto informe de gobierno ante el Congreso de la República, para el año 2003 se había armonizado el 92.3% de los aranceles de Centroamérica. Los aranceles vigentes en Guatemala, al año 2003, eran:

|  |     |
|--|-----|
| Bienes de capital y materias primas            | 0%  |
| Materias primas producidas en Centroamérica    | 5%  |
| Bienes intermedios producidos en Centroamérica | 10% |
| Bienes de consumo final                        | 15% |

De acuerdo a la información anterior, el componente acá analizado se califica como alcanzado.

Incrementar las exportaciones por medio del mejoramiento de infraestructura, incremento de productividad y diversificación de productos. Para poder hacer el análisis de este componente se considerará cada una de sus partes por separado.

No se tiene evidencia de la ejecución de algún programa o inversión significativa para el mejoramiento de la estructura de exportaciones. Por el contrario, las cifras reportadas para el gasto destinado al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda sufrieron una disminución importante durante el período de gobierno acá analizado, en comparación con el anterior:

**Cuadro 37**  
**GUATEMALA: Gastos del Gobierno Central destinados al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda**

| Año            | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Millones de Q. | 1,122.6 | 1,467.9 | 2,225.3 | 2,525.0 | 1,575.1 | 1,589.9 | 1,940.5 |

Fuente: MINFIN, 2004

En cuanto a la diversificación de los productos de exportación, se presenta el cuadro siguiente:

**Cuadro 38**  
**GUATEMALA: Exportación de productos tradicionales y no tradicionales**  
(Cifras en millones de dólares)

|                            | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003*   |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TOTAL DE EXPORTACIONES     | 2,493.6 | 2,711.2 | 2,463.6 | 2,238.2 | 1,621.4 |
| PRODUCTOS TRADICIONALES    | 1,056.3 | 1,178.3 | 949.7   | 958.4   | 731.0   |
| PRODUCTOS NO TRADICIONALES | 1,437.3 | 1,532.9 | 1,513.9 | 1,279.8 | 890.4   |

\* El dato del 2003 incluye el período de enero a agosto de ese año.

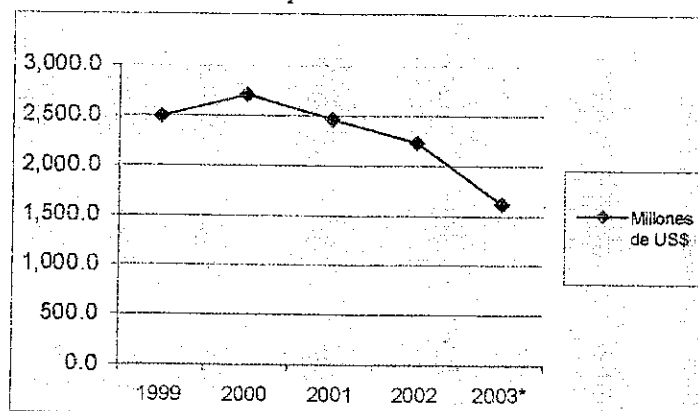
Fuente: BANGUAT, 2000-2004.

El porcentaje de participación de las exportaciones, de los productos no tradicionales es de 57.64% para 1999, 56.54% para 2000, 61.45% para 2001, 57.18% para 2002 y 54.92 para 2003. Estos porcentajes pueden interpretarse como una invariabilidad en la estructura de las exportaciones durante el período de gobierno del FRG, lo que se

traduce en un fracaso en la diversificación de las exportaciones que ese partido político se había propuesto en el plan de gobierno.

Finalmente, en virtud de que no se alcanzó ninguno de los dos subcomponentes mencionados antes y de que el propósito de incrementar las exportaciones tampoco se alcanzó, tal como se demuestra en el cuadro anterior y en la gráfica siguiente, se puede poner de manifiesto el fracaso en la obtención de este componente.

**GRÁFICA 22**  
**Exportaciones FOB**



Fuente: BANGUAT, 2000-2004.

### III.II Sociales

Duplicar el presupuesto del Ministerio de Educación. Según la información obtenida del Ministerio de Finanzas, el presupuesto de gastos, para el sector Educación, Ciencia y Cultura, fue de Q3,285.3 millones para 1999. Para el 2002 esta variable fue de Q4,597.9 millones, es decir un 40% más que en 1999 y para el 2003, la meta de presupuesto para este sector era de Q4,873.4 millones, que supera a la de 1999 en un 48%.

Si se considera únicamente el presupuesto propiamente del Ministerio de Educación, también se conserva que no se duplicó lo destinado para esa entidad en 1999, año que ascendió a Q2,143.6 millones, ya que para el 2002 fue de Q3,157.8, cifra esta última que supera a la primera en un 47%.

Con las cifras anteriores se comprueba que, ni considerando el gasto efectuado en 2003, ni alcanzando la meta establecida para el año 2003, el gobierno del FRG no logró duplicar el presupuesto para educación durante su gestión, por lo que este componente resulta no alcanzado.

Promover un programa masivo de alfabetización. Los porcentajes de alfabetización alcanzados durante el período observado, según los datos manejados por PNUD son de 68.1% para 1999, 68.6% para 2000, 69.2% para 2001 y 72.5 para 2002. El dato para 2003 manejado por PNUD no se obtuvo, pero el Ministerio de Educación considera que el alfabetismo para ese año era del 78.7%. Independientemente de tomar en cuenta el dato de 2003, el porcentaje de alfabetismo mostró una tendencia creciente durante la serie habiendo registrado un incremento de 4.4 puntos entre 1999 y 2003 (con un promedio anual de 1.47%). Durante el gobierno panista el incremento fue del 5.2% (65.0% a 70.2% de 1995 a 1999, con un promedio anual de 1.3%) y durante el gobierno de la DC fue de 3.2% (promedio anual de 0.64%).

Con la información señalada, puede afirmarse que el esfuerzo por disminuir el analfabetismo en Guatemala no es algo nuevo y exclusivo del gobierno del FRG, pues se observa que ya el PAN había iniciado una campaña de alfabetización fuerte, sin embargo, considerando que el incremento en la alfabetización registrado entre los años 1999 y 2002 puede representar, por lo menos, 487 mil personas alfabetizadas durante esos años (4.4% de 11.3 millones de habitantes), y que aún faltaría agregar las alfabetizadas durante el año 2003, el componente de promover un programa masivo de alfabetización se califica como alcanzado.

Aumentar al 100% la cobertura escolar en primaria. La cobertura se mide, en este caso, con índice de escolaridad neta, es decir, el porcentaje de niños en edad escolar, que asisten a los centros de estudio. Para 1999, la tasa neta de escolaridad para el nivel primario era del 81.1%, según datos proporcionados por el Ministerio de Educación y manejados por PNUD. De acuerdo a estas mismas fuentes, para los años siguientes el indicador fue de: 84.3% para el 2000, 85.1% para 2001 y 87.5% para 2002, lo cual revela que este componente se puede calificar de no alcanzado.

Proporcionar una comida gratis a los estudiantes de preprimaria y primaria. Durante la gestión del FRG se ejecutó el programa de almuerzos escolares, que inició a partir de mayo de 2002, a finales de cuyo mes se indicó en diversas fuentes, se cubría aproximadamente 41 municipios, contando con una meta de 102. El programa arrancó con un presupuesto de Q.7 millones y se consideraba una erogación de Q3.00 diarios por niño (Ramos, Isidro. "Almuerzos escolares: el reto es llegar a los 102 municipios más pobres". *La Hora*. 5 de junio de 2002). La meta inicial era cubrir 112 municipios. A enero del 2004 se estima que la erogación diaria por niño es de entre Q1.00 y Q2.00, se cuenta con un presupuesto de Q333 millones para este fin, se iniciará beneficiando a 1.6 millones de estudiantes y la meta es atender a 2.2 millones de alumnos. La distribución de los alimentos se hace mediante las Juntas Escolares, que para el año

2004 pretenden atender al 85% de la población estudiantil (Kepfer, Krista y Gema Palencia. "Dinero insuficiente para los almuerzos escolares" *Prensa Libre*. 31 de enero de 2004).

La información anterior demuestra el esfuerzo que el gobierno del FRG hizo con el propósito de cumplir con este componente, sin embargo, no alcanzó a cubrir el 100% de la población estudiantil, razón por la que este componente obtiene la calificación de alcanzado parcialmente.

Entregar textos y materiales de estudio gratis a los estudiantes de preprimaria y primaria. El programa de distribución de textos escolares inició en el año 2000. Según artículo de *Prensa Libre* (Vásquez, Claudia. "Educación: nuevos libros de texto." *Prensa Libre*. 6 de enero de 2001), en el 2000 se distribuyeron 460 mil textos en primaria y 120 mil en preprimaria y según un artículo de ese mismo matutino, del 5 de abril de 2001, en el 2001 se distribuyeron mas de 2.8 millones de libros.

Considerando que de los textos distribuidos en primaria son cuatro para cada alumno y que del total de textos, aproximadamente un 21% se destinan para preprimaria, resulta que para el 2000 se habría cubierto un total de 115 mil alumnos de primaria 120 mil de preprimaria y para el 2001 estas cifras habrían sido de 553 mil alumnos de primaria y 588 mil de preprimaria.

Al comparar estos datos, con los de la población en edad escolar, se obtiene que para el año 2000 la cobertura en distribución de textos fue del 6.15% para el nivel primario y del 17.5% en preprimaria, mientras que para el 2001 estas cifras fueron del 29% en primaria y 84% en preprimaria.

**Cuadro 39**

**GUATEMALA: Población en edad escolar**

|                 | 2000      | 2001      | 2002      |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|
| POBLACIÓN TOTAL |           |           |           |
| De 5 a 6 años   | 687,738   | 699,061   | 710,770   |
| De 7 a 12 años  | 1,869,125 | 1,909,173 | 1,950,926 |
| SUBTOTAL        | 2,556,863 | 2,608,234 | 2,661,696 |
| De 13 a 15 años | 835,642   | 855,001   | 875,154   |
| De 16 a 18 años | 777,518   | 793,700   | 810,394   |
| TOTAL           | 4,170,023 | 4,256,935 | 4,347,244 |

Fuente: MINEDUC

Considerando que el programa de distribución de textos escolares no alcanzó la cobertura total en los niveles de preprimaria y primaria, el componente se califica como alcanzado parcialmente.

Mejorar las condiciones de contratación de maestros del Programa de Autogestión para el Desarrollo de la Educación (PRONADE). El PRONADE es un programa creado en el año 1992, mediante el cual se traslada la gestión de los centros educativos a los padres de familia organizados en las Comités Educativos Locales (COEDUCAS) quienes, a su vez, deben coordinar y controlar las actividades que desarrollan los maestros que son contratados también con participación de los padres de los alumnos.

Según datos del MINEDUC, a mayo del año 2003 el PRONADE atendía 382,181 niños por medio de 4,123 escuelas y para mediados del mismo año se proyectaba organizar 600 establecimientos educativos más atendiendo adicionalmente a 50,000 estudiantes.

Las condiciones de trabajo bajo las que fueron contratados los maestros del PRONADE son evidentemente inferiores a las que aplican a los maestros contratados por el Ministerio de Educación, pues los primeros únicamente perciben un salario mensual y no disfrutan de otras prestaciones como el bono 14 y el aguinaldo. Adicionalmente, durante el gobierno del FRG los maestros del PRONADE no percibieron sus pagos en tiempo, lo cual les llevó en varias ocasiones a reclamar sus pagos (*"PRONADE denuncia que MINEDUC no les ha cancelado su salario"*. *La Hora*. 2 de octubre de 2001) (*"Maestros de PRONADE vuelven a reclamar pagos de salarios"*. *La Hora*. 9 de noviembre de 2001.) y a solicitar se les nombrara en plazas del Ministerio de Educación (*"Maestros de PRONADE piden plazas presupuestadas"*. *La Hora*. 1 de marzo de 2003).

No obstante, una publicación del MINEDUC, del 23 de mayo de 2003, señala que durante el gobierno del FRG se brindó a las maestras del programa el beneficio del derecho a permisos de prematernidad y maternidad.

El 13 de enero de 2004, el entonces Presidente de la República, Alfonso Portillo, anunció el cambio de categoría de los maestros del PRONADE al contratarlos en plazas presupuestadas en el Ministerio de Educación. Este acontecimiento representaría una mejoría económica y laboral para estos maestros, pues pasarían a devengar salarios desde una base de Q1,800.00 mensuales más las prestaciones de ley y el escalafón que devenga el magisterio nacional, mientras que bajo la modalidad por contrato solo recibían ocho salarios anuales de Q1,831.00. (Vásquez, Claudia. *"Alfonso Portillo instiga al sector magisterial. Presidente incita a hacer presiones en nuevo gobierno"* *Prensa Libre*. 13 de enero de 2004).

Esta medida fue suspendida por el gobierno que asumió el 14 de enero de 2004, señalando que era necesario depurar el listado de los maestros nombrados para evitar

anomalías. (Vásquez, Claudia. "Dirigentes piden paciencia a maestros" Prensa Libre. 21 de enero de 2004).

La información anterior conduce a concluir que las condiciones de contratación de los maestros del PRONADE no fueron mejoradas durante el gobierno del FRG.

Incrementar sustancialmente el presupuesto al MSPAS. El presupuesto del MSPAS durante el período observado (2000-2003), fue el siguiente:

**Cuadro 40**

GUATEMALA: monto y tasa de crecimiento anual del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

(Cifras en millones de quetzales y porcentajes)

| 1999    |      | 2000    |     | 2001    |      | 2002    |     | 2003*   |      |
|---------|------|---------|-----|---------|------|---------|-----|---------|------|
| 1,205.1 | 26.8 | 1,248.5 | 3.6 | 1,522.7 | 22.0 | 1,543.6 | 1.4 | 2,743.0 | 77.7 |

\* Monto presupuestado

Fuente: MINFIN, 2004

De estas cifras se puede mencionar que el presupuesto del MSPAS manifestó un comportamiento oscilante durante el gobierno del FRG, sin embargo, dicho comportamiento refleja un ascenso escalonado de dicha variable, pues como se observa, hubo un fuerte incremento en el año 2001 y luego, en el 2002 hubo un leve aumento. Esto refleja que, en efecto, el FRG incrementó significativamente el presupuesto para el Ministerio de Salud.

Descentralizar los servicios de salud pública. Durante la gestión del FRG se diseñó el Plan de Salud 2000-2004, dentro del cual se siguió apoyando el Sistema Integral de Asistencia en Salud (SIAS). Una de las medidas importantes en materia de descentralización de los servicios de salud fue la conformación de las Asociaciones Pro Salud Municipal (APROSAM). También fue importante la implantación del programa de Municipios Promotores de la Salud y la Paz, mediante el cual se promovió la descentralización y desconcentración de la salud a fin de asegurar la asistencia básica a la población que más lo necesita (MSPAS, 2000). Según el informe de Situación de Salud en Guatemala: Indicadores Básicos 1999, del MSPAS, este programa había involucrado 46 municipios en 1999. Para el año 2000 esta cifra había aumentado a 67 (OPS, *Logros en la Promoción de Salud con respecto a los compromisos asumidos en la declaración de México*, 2001). Este programa ha influido definitivamente en la gestión y administración de la salud en una forma más participativa.

No obstante, que en materia de descentralización de los servicios de salud se han tomado algunas acciones, una entrevista efectuada por la Licenciada Ana Lucrecia Bonilla, al Coordinador de Fortalecimiento Institucional del MSPAS, señor Rafael

Carranza Camey, en el año 2003, el entrevistado afirma que «El Ministerio de Salud, además de la descentralización de los recursos en los últimos años se han hecho intentos por descentralizar o por dar una mayor participación a las direcciones de áreas de salud y en el manejo de los presupuestos, que podría ser uno de los más grandes logros que se ha tenido con la reforma del sector salud, ya que si bien es cierto, los presupuestos no han sido incrementados como se quisiera, pero sí (sic) han sido descentralizados grandemente, ahora son manejados con una mayor amplitud en el área de salud que hace diez años. En la prestación de los servicios de salud, tradicionalmente han estado centralizados, y han estado orientados a las poblaciones urbanas, especialmente de la ciudad capital, donde obviamente se dispone de más recursos materiales, humanos, técnicos, financieros, contrario a la problemática de salud que está en las áreas rurales, las que no tienen accesos geográficos, culturales, económicos (sic), o que no tienen acceso a los servicios occidentales de salud. Dentro de ello (sic), los recursos en los últimos años han sido orientados a la prestación de servicios curativos, propios o como un reflejo de la medicina occidental o de patrones occidentales, en que los recursos se han utilizado no necesariamente a la solución de problemas de salud. Se dedican a aspectos curativos, que se desarrollan en servicios hospitalarios donde la mayor prioridad se da a la atención del sufrimiento visible, donde la opinión pública o medios de comunicación es un factor importante. Si se cierran puestos de salud, nadie se da cuenta... En los últimos años, el mérito sería del proceso de reforma del sector salud que viene desde hace cuatro o cinco años, que es cuando se inició el cambio de esta situación, y se dio mayor relevancia a las poblaciones rurales y que tradicionalmente no habían tenido un acceso económico, geográfico y cultural a servicios tradicionales de salud, y se inició con el programa de mejoramiento de los servicios de salud, un proceso de extensión de cobertura a poblaciones rurales que aunque no ha sido la solución a la problemática, o aunque no ha sido del todo llevado como se quisiera, quizás por falta de recursos, sí ha sido un cambio importante en la prestación de servicios de salud, y en la descentralización de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros a poblaciones no tradicionales... En el MSPAS existe una estrategia de descentralización, tiene un departamento de descentralización, que es el que está trabajando todos los aspectos de fortalecimiento de las unidades operativas en la toma de decisiones, la organización de distritos sanitarios, de distritos municipales de salud, en algún momento hubo el interés de darle una mayor participación a las municipalidades en el aspecto de salud. Existe un departamento de descentralización que se encarga de descentralización técnica administrativa y operacional de los servicios hacia otros actores. Diría que el mayor avance del ministerio en los últimos años en el aspecto de descentralización, es el traslado a otros actores con mayores posibilidades de acceder a las áreas rurales con difícil acceso geográfico o con difícil acceso cultural, ya que ha trasladado recursos para ONG que en este momento son más de cien donde se está atendiendo a más de

tres millones de habitantes del área rural, a través de actores no tradicionales de salud, o sea que no son los hospitales, centros de salud, no son los puestos de salud, sino las ONG, que con recursos financieros que les ha proporcionado el Ministerio de Salud, atienden servicios básicos, lo que se conoce como extensión de cobertura, que es un paquete básico de atención que se les da a comunidades rurales con difícil acceso geográfico y cultural, entonces yo considero que este es uno de los mayores avances, no obstante la limitación de presupuesto institucional, constantemente se mira las crisis de recursos que tienen los hospitales, y algo significativo, es que por primera vez en la historia de la salud en Guatemala, se está rebasando el aporte o el financiamiento a los aspectos preventivos en relación a los curativos. Antes el presupuesto era destinado en un alto porcentaje, que en cierto momento llegó a ser un 75%, consumido por hospitales nacionales, en este momento el mayor porcentaje se está destinando a la función preventiva. » (Bonilla, 2004:85)

Todo lo anterior conduce a calificar de alcanzado parcialmente el componente de descentralizar los servicios de salud.

Actualizar los salarios mínimos. Durante el gobierno del FRG los salarios mínimos registraron aumentos importantes. Como puede observarse en la tabla, entre el año 2002 y 1999, el salario mínimo agrícola había aumentado en Q7.8 por día, cifra que representa el 39.59% de incremento. Lo anterior demuestra que el FRG trató efectivamente de aumentar los salarios mínimos, por lo que este componente se califica como alcanzado.

**Cuadro 41**  
GUATEMALA: Salario mínimo agrícola

| Año  | Q. Diarios | % de aumento |
|------|------------|--------------|
| 1999 | 19.7       |              |
| 2000 | 21.6       | 10.0         |
| 2001 | 25.1       | 16.0         |
| 2002 | 27.5       | 9.6          |
| 2003 |            |              |

Fuente: PNUD, 2001-2004

Promover programas de educación y capacitación para el trabajo. A pesar de que el FRG había anunciado la creación de institutos tecnológicos, la construcción del instituto tecnológico del sur, anunciado al inicio del gobierno, no fue ejecutada. Únicamente se inauguró un instituto técnico privado en instalaciones propiedad del Estado en Quetzaltenango, en donde se imparten cursos de computación, mecánica automotriz y electricidad, con un cupo muy limitado. (*"Presidente Portillo inaugura primer instituto tecnológico"* *Prensa Libre*, 27 de julio de 2002.) Lo anterior implica,

que la exclusividad de la capacitación para el trabajo, por parte del Estado, continuó siendo del INTECAP.

Derivado de que la dinámica de capacitación técnica que tuvo el INTECAP durante el periodo observado, mantuvo una tendencia estable, el componente se califica como alcanzado parcialmente.

Ampliar la cobertura de instituciones de capacitación técnica. El total de personas capacitadas por el INTECAP durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2003 ascendió a 738,293, lo cual representa un promedio anual de 184,573 capacitados por año.

Durante el periodo de gobierno del PAN, la cifra de capacitados por el INTECAP fue de 411,600, con un promedio anual de 102,900 capacitados por año.

Al relacionar el promedio anual de capacitados, con el promedio de población económicamente activa, de cada periodo (3,301 miles de personas para el periodo 1996-1999 y 4,108.4 miles de personas para el periodo 2000-2003), se tiene que los indicadores de cobertura de capacitación por parte del INTECAP fueron del 3.12% de la PEA para el primer periodo y del 4.49% para el segundo. En otras palabras, el gobierno del FRG sí alcanzó el componente de ampliar la cobertura de las instituciones de capacitación técnica.

**Cuadro 42**  
INTECAP  
Estadísticas de capacitación laboral

|                     | 1996     | 1997     | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    |
|---------------------|----------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| EVENTOS             | 72,247.0 | 94,789.0 | 6,965.0 |         | 8,441.0 | 8,272.0 | 7,809.0 |
| PARTICIPANTES (Mes) | 72.2     | 94.8     | 114.8   | 129.8   | 144.9   | 158.0   | 143.3   |
| PEA (Mes)           | 3,112.0  | 3,232.0  | 3,264.0 | 3,430.0 | 3,691.6 | 3,786.8 | 3,660.0 |
| % S/PEA             | 2.3      | 2.9      | 3.4     | 3.7     | 3.9     | 4.2     | 3.7     |

Fuente: INTECAP

Utilizar recursos del IGSS para los programas de vivienda. Durante la gestión del FRG se anunció la utilización de recursos del IGSS con el propósito de desarrollar algunos programas de vivienda. sin embargo, los pocos avances que se tuvo consistieron en la constitución de un fideicomiso y en la compra de algunos terrenos. Estos actos resultaron en un escándalo de corrupción al conocerse que se habían adquirido varios terrenos sobrevaluados, lo que concluyó con el enjuiciamiento de las autoridades del IGSS y el incumplimiento de este componente.

Cuadro 43  
GOBIERNO DEL FRG  
COMPORTAMIENTO DE VARIABLES E INDICADORES

| INDICADOR   |   | 1999      | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | FUENTE             |
|---|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|
| <b>SECTOR REAL</b>                                      |   |           |           |           |           |           |                    |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO                                  | Millones de Q. De 1958  | 4,896.9   | 5,073.6   | 5,191.9   | 5,308.7   | 5,420.9   | Banco de Guatemala |
| BIENES  |   | 2,113.6   | 2,162.0   | 2,186.6   | 2,219.5   | 2,270.7   |                    |
| AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA                 |   | 1,126.6   | 1,157.9   | 1,171.3   | 1,192.5   | 1,229.8   |                    |
| MINAS Y CANTERAS  |   | 28.6      | 26.4      | 26.6      | 29.2      | 30.0      |                    |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA                                 |   | 656.0     | 668.2     | 675.6     | 681.0     | 685.0     |                    |
| CONSTRUCCIÓN  |   | 120.7     | 98.6      | 110.6     | 93.7      | 93.8      |                    |
| ELECTRICIDAD Y AGUA                                     |   | 179.6     | 210.9     | 204.6     | 223.2     | 232.1     |                    |
| SERVICIOS   |   | 2,783.1   | 2,911.6   | 3,003.5   | 3,089.2   | 3,150.2   |                    |
| TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES             |   | 455.1     | 489.6     | 522.7     | 552.3     | 582.4     |                    |
| COMERCIO  |   | 1,199.9   | 1,249.5   | 1,282.9   | 1,319.2   | 1,346.3   |                    |
| BANCA, SEGUROS E INMUEBLES                              |   | 257.6     | 265.6     | 260.6     | 265.3     | 269.2     |                    |
| PROPIEDAD DE VIVIENDA                                   |   | 225.6     | 232.6     | 239.0     | 245.4     | 252.5     |                    |
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA                        |   | 365.8     | 384.7     | 398.1     | 395.8     | 377.6     |                    |
| SERVICIOS PRIVADOS                                      |   | 279.0     | 289.7     | 300.2     | 311.2     | 322.2     |                    |
| TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB                             | %   | 3.8       | 3.6       | 2.3       | 2.2       | 2.1       | * Cifra preliminar |
| TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN PRIVADA                | % de variación de los valores registrados en miles de Q. de 1958            | -4.0      | 13.5      | 1.0       | 22.2      | -9.6      | Banco de Guatemala |
| TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN PÚBLICA                | % de variación de los valores registrados en miles de Q. de 1959            | 4.0       | -20.5     | 26.6      | -9.2      | -4.3      | Banco de Guatemala |
| TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN GEOGRÁFICA BRUTA TOTAL | % de variación de los valores registrados en miles de Q. de 1960            | -2.0      | 4.2       | 6.4       | 14.3      | -8.6      | Banco de Guatemala |
| TASA ACTIVA PROMEDIO PONDERADA DEL SISTEMA FINANCIERO   | Tasa promedio a la que se concedieron préstamos y se descontaron documentos | 20.6      | 20.1      | 17.9      | 16.2      | 14.1      | Banco de Guatemala |
| TASA DE INFLACIÓN                                       | %   | 4.92      | 5.06      | 6.91      | 6.33      | 5.85      | Banco de Guatemala |
| TIPO DE CAMBIO (a la compra)                            | Quetzales por US\$1.00  | 7.79      | 7.75      | 7.98      | 7.77      | 8.02      | Banco de Guatemala |
| PORCENTAJE DE DEVALUACIÓN                               | %   | 13.89     | -0.09     | 3.34      | -2.51     | 3.22      | Cálculo propio     |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO                                  | Millones de Q. de cada año  | 135,287.0 | 149,743.1 | 164,670.1 | 181,998.4 | 196,394.3 | Banco de Guatemala |

...

...

| INDICADOR  | UNIDAD                     | 1999         | 2000         | 2001     | 2002     | 2003     | FUENTE   |
|--|----------------------------|--------------|--------------|----------|----------|----------|--|
| CARGA TRIBUTARIA                                   | % ING. TRIS / PIB          | 9.9          | 10.0         | 9.7      | 10.6     | 9.5      |  |
| INGRESOS DE GOBIERNO                               | Millones de Q. de cada año | 14,164.5     | 16,577.7     | 18,219.9 | 20,771.5 | 19,687.9 | Datos del Ministerio de Finanzas                             |
| TRIBUTARIOS  | Millones de Q. de cada año | 12,612.1     | 14,113.8     | 15,927.8 | 19,294.7 | 18,733.0 | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| NO TRIBUTARIOS                                     | Millones de Q. de cada año | 1,354.4      | 1,104.4      | 1,711.9  | 1,048.5  | 699.2    | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| DE CAPITAL   | Millones de Q. de cada año | 9.8          | 11.0         | 14.4     | 13.4     | 18.0     | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| DONACIONES   | Millones de Q. de cada año | 186.2        | 348.5        | 565.7    | 414.9    | 237.7    | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| PRESUPUESTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL             | Millones de Q. De cada año | 18,728.2     | 19,169.8     | 21,327.0 | 22,541.1 | 23,789.1 | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| GASTOS DE GOBIERNO                                 | Millones de Q. de cada año | 17,966.4     | 18,275.0     | 21,310.0 | 22,541.1 | 23,789.1 | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| DE FUNCIONAMIENTO                                  | Millones de Q. de cada año | 11,651.6     | 12,902.0     | 15,387.9 | 15,753.2 |          | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| DE CAPITAL   | Millones de Q. de cada año | 6,916.8      | 5,373.0      | 5,922.1  | 6,787.9  |          | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| % DE INVERSIÓN DE GOBIERNO                         |                            | 38.5         | 29.4         | 27.8     | 30.1     | 0.0      | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| % DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO                      |                            | 61.5         | 70.6         | 72.2     | 69.9     | 0.0      | (Datos de 2003 a noviembre)                                  |
| RESULTADO PRESUPUESTAL                             | Millones de Q. de cada año | -3,603.9     | -2,697.3     | -3,090.2 | -1,789.6 | -3,901.2 | Datos del Ministerio de Finanzas (Datos de 2003 a noviembre) |
| DÉFICIT PRESUPUESTARIO COMO % DEL PIB              |                            | 2.81         | 1.80         | 1.90     | 1.60     | 1.60     |  |
| GASTO SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL FUNCIONAMIENTO     | Millones de Q. De cada año | 1,331,078.60 | 1,569,519.30 |          |          |          | MINFIN, DTP  |
| GASTO SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL INVERSIÓN          | Millones de Q. De cada año | 600,784.10   | 532,903.40   |          |          |          | MINFIN, DTP  |
| GASTO EN SALUD                                     | Millones de Q. de cada año | 1,931.90     | 2,003.20     | 2,243.20 | 2,313.70 | 2,590.10 | MINFIN, DTP (Datos de 2003= meta establecida)                |
| GASTO EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA, FUNCIONAMIENTO | Millones de Q. De cada año | 2,545,368.10 | 3,448,574.30 |          |          |          | MINFIN, DTP  |
| GASTO EN EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA, INVERSIÓN   | Millones de Q. De cada año | 739,888.30   | 405,821.00   |          |          |          | MINFIN, DTP  |
| GASTO EN EDUCACIÓN                                 | Millones de Q. De cada año | 3,285.30     | 3,629.20     | 4,445.20 | 4,597.90 | 5,162.00 | MINFIN, DTP (Datos de 2003 preliminar)                       |
| GASTO EN DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERNA      | Millones de Q. De cada año | 1,602.00     | 2,177.90     | 2,708.10 | 2,364.30 | 2,416.5* | a cct. De 2003 MINFIN, DTP                                   |

...

| INDICADOR   | UNIDAD                                | 1999     | 2000     | 2001     | 2002     | 2003     | FUENTE  |
|---|---------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|---|
| GASTO EN EDUCACIÓN EN %<br>RELACIÓN AL PIB                                  |                                       | 2.4      | 2.4      | 2.7      | 2.5      |          | 2.6 Cálculo propio                                  |
| GASTO EN SALUD Y ASIST. %<br>SOCIAL EN RELACIÓN AL<br>PIB                   |                                       | 1.4      | 1.3      | 1.4      | 1.3      |          | 1.3 Cálculo propio                                  |
| GASTO EN DEFENSA %<br>NACIONAL Y SEGURIDAD<br>INTERNA EN RELACIÓN AL<br>PIB |                                       | 1.3      | 1.5      | 1.6      | 1.3      |          | 1.2 Cálculo propio                                  |
| GASTO EN EDUCACIÓN EN %<br>RELACIÓN AL<br>PRESUPUESTO DE<br>GOBIERNO        |                                       | 17.5     | 19.0     | 20.8     | 20.4     |          | 21.7 Cálculo propio                                 |
| GASTO EN SALUD EN %<br>RELACIÓN AL<br>PRESUPUESTO DE<br>GOBIERNO            |                                       | 10.3     | 10.5     | 10.5     | 10.3     |          | 10.9 Cálculo propio                                 |
| GASTO EN DEFENSA EN %<br>RELACIÓN AL<br>PRESUPUESTO DE<br>GOBIERNO          |                                       | 9.6      | 11.4     | 12.7     | 10.5     | # VALCOR | Cálculo propio                                      |
| SALDO DE LA DEUDA<br>PÚBLICA INTERNA  | Millones de Q. de cada año            | 7,807.1  | 8,629.6  | 9,281.5  | 8,168.5  | 11,211.6 | Bco. de<br>Guatemala (datos<br>de 2003 a noviembre) |
| SALDO DE LA DEUDA<br>PÚBLICA EXTERNA  | Millones de US dólares                | 2,631.6  | 2,615.9  | 2,846.9  | 3,037.1  | 3,338.5  | Bco. de<br>Guatemala (datos<br>de 2003 a noviembre) |
| GOBIERNO CENTRAL  |                                       | 2,034.4  | 2,057.9  | 2,357.7  | 2,620.0  |          |   |
| BANCO DE GUATEMALA  |                                       | 127.2    | 102.8    | 91.3     | 80.7     |          |   |
| BONOS   |                                       |          |          |          |          |          |   |
| RESTO DEL SECTOR<br>PÚBLICO   |                                       | 470.0    | 455.1    | 357.9    | 336.4    |          |   |
| Porcentaje de crecimiento<br>deuda pública interna                          | %                                     | 24.72    | 10.54    | 7.55     | -11.99   | 37.25    |   |
| Porcentaje de crecimiento<br>deuda pública externa                          | %                                     | 11.11    | -0.60    | 8.83     | 6.68     | 9.92     |   |
| EXPORTACIONES DE<br>BIENES Y SERVICIOS                                      | Millones de US dólares                | 2,493.6  | 2,711.2  | 2,463.6  | 2,238.2  | 1,621.4  | Banco de<br>Guatemala (dato<br>de 2003 a agosto)    |
| EXPORTACIÓN DE<br>PRODUCTOS<br>TRADICIONALES                                | Miles de US dólares                   | 1,056.3  | 1,178.3  | 949.7    | 958.4    | 731.0    | Banco de<br>Guatemala (dato<br>de 2003 a agosto)    |
| EXPORTACIÓN DE<br>PRODUCTOS NO<br>TRADICIONALES                             | Miles de US dólares                   | 1,437.3  | 1,532.9  | 1,513.9  | 1,279.8  | 890.4    | Banco de<br>Guatemala (dato<br>de 2003 a agosto)    |
| IMPORTACIONES DE<br>BIENES Y SERVICIOS                                      | Millones de US dólares                | 4,181.1  | 4,742.0  | 5,606.4  | 6,078.0  | 4,100.0  | Banco de<br>Guatemala (dato<br>de 2003 a agosto)    |
| SALDO DE BALANZA<br>COMERCIAL   | Millones de US dólares                | -2,066.4 | -2,460.2 | -3,142.8 | -3,839.8 |          | Banco de<br>Guatemala                               |
| PRODUCTO INTERNO<br>BRUTO   | Millones de US dólares de<br>cada año | 17,366.8 | 19,321.7 | 20,660.4 | 23,423.2 | 24,488.3 |   |
| DÉFICIT DE BALANZA<br>COMERCIAL COMO % DEL<br>PIB                           | %                                     | -11.90   | -12.73   | -15.21   | -16.39   | 0.00     | Cálculo propio                                      |
| Según Banguat   |                                       | 5.50     | 5.50     | 6.00     | 5.10     | 4.50     | Banco de<br>Guatemala                               |

\*\*\*

...

| INDICADOR  | UNIDAD   | 1999       | 2000      | 2001      | 2002      | 2003       | FUENTE   |
|--|--|------------|-----------|-----------|-----------|------------|--|
| POBLACIÓN  | Miles de personas  | 11,086     | 11,385    | 11,700    | 11,237    |            | FAO/UN   |
| POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA                        | Cantidad de personas   |            |           |           |           |            | Cálculo propio, tomando el porcentaje de afiliados al IGSS en relación a la PEA, manejado por PNUD *BNEI, 2003 |
| DESEMPLEO EQUIVALENTE                                  | % de la PEA Puestos de trabajo que habría que crear para absorber el subempleo existente | 3,450,050  | 3,651,553 | 3,786,808 | 3,890,008 | 5,035,400* | MINTRAB<br>* Estimación propia: desempleo total-desocupación abierta   |
| EMPLEO FORMAL  | Trabajadores afiliados al Seguro Social  | 893,126.0  | 908,122.0 | 927,768.0 | 953,052.0 |            | BCO GUATE  |
| DESOCUPACION ABIERTA                                   | % de desempleados en relación a la PEA   |            | 5.6       |           | 3.1       |            | PNUD   |
| DESEMPLEO TOTAL  | Suma de % desocupación abierta y subempleo/PEA   |            |           |           |           |            | BANGUAT/SEG EPLAN  |
| SALARIO MÍNIMO AGRÍCOLA                                | Quetzales diarios  | 19.7       | 21.6      | 25.1      | 27.5      | 31.9       | PNUD   |
| NUEVAS EMPRESAS  | Empresas que se inscriben y cancelan (neto)  | 42,551.0   | 47,211.0  | 52,739.0  | 50,141.0  | 47,349.0   | Registro Mercantil de Guatemala  |
| MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA                       | Número de micro, pequeña y mediana empresas  |            | 165,851.0 |           |           |            | Cálculo de SEGEPLAN con base en datos de ENCOVI 2000   |
| MEDIANAS Y PEQUEÑAS EMPRESAS INDUSTRIALES              | Número de medianas y pequeñas empresas industriales existentes                           |            |           |           |           |            | Federación de Pequeñas y Medianas Empresas   |
| POBLACIÓN POBRE  | % de población por debajo de línea de pobreza de US\$65.48/mes                           | 57.9       | 56.1      | 37.4      | 57.0      |            | PNUD, Informe de Desarrollo Humano Mundial   |
| POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA                           | % de población por debajo de línea de pobreza de US\$32.74.48/mes                        | 10.0       | 27.8*     | 15.7      | 16.0      | 21.5       | PNUD, Informe de Desarrollo Humano Mundial *ENIGFAM, INE   |
| INGRESO PER CÁPITA                                     | US\$ de cada año   | 3,674.0    |           | 4,400.0   |           |            | PNUD   |
| ÍNDICE DE GINI   |  |            | 0.555     |           | 0.587     |            | PNUD   |
| POSICIÓN SEGUN IDH                                     |  | 108 de 162 | 120.0     | 119.0     |           |            | PNUD   |
| ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO                            |  | 0.610      | 0.634     | 0.652     | 0.649     |            | PNUD   |
| EDUCACIÓN  |  |            |           |           |           |            |  |
| TASA DE ALFABETISMO ADULTO                             | % de la población adulta que puede leer  | 63.1       | 68.6      | 69.2      | 72.5      |            | PNUD   |
|  |  | 55.5       | 58.9      | 65.1      | 71.5      | 76.7       | Datos de MINEDUC, CCNALFA Y MCNALFA  |
| TASA DE MATRICULACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y Terciaria | % de la población en edad escolar que se inscribe en la escuela                          | 43.0       |           |           |           |            | PNUD   |
| TASA NETA DE ESCOLARIDAD EN PREPRIMARIA                | % de la población en edad escolar que se inscribe en la escuela                          | 32.8       | 37.5      | 41.2      | 41.9      |            | MINEDUC  |
| TASA NETA DE ESCOLARIDAD EN PRIMARIA                   | % de la población en edad escolar que se inscribe en la escuela                          | 81.1       | 84.3      | 85.1      | 87.5      |            | MINEDUC  |
| TASA NETA DE ESCOLARIDAD EN EDUC. BÁSICA               | % de la población en edad escolar que se inscribe en la escuela                          | 21.4       | 28.4      | 28.4      | 27.5      |            | MINEDUC  |
| TASA NETA DE ESCOLARIDAD EN DIVERSIFICADO              | % de la población en edad escolar que se inscribe en la escuela                          | 12.7       | 15.8      | 15.8      | 16.7      |            | MINEDUC  |

...

\*\*\*

| INDICADOR   | UNIDAD   | 1999        | 2001        | 2001 | 2002 | 2003 | FUENTE  |
|---|--|-------------|-------------|------|------|------|---|
| SALUD   |  |             |             |      |      |      |   |
| COBERTURA DE VACUNACIÓN                               | Porcentaje de niños de todo el país que recibieron todas sus vacunas | 59.5        |             |      | 62.5 |      | PNUD  |
| DESNUTRICIÓN CRÓNICA O TALLA PARA LA EDAD EN LA NIÑEZ | Porcentaje de niños de 3 a 5 años de edad con deficiencia de talla   | 46.4        |             |      | 48.7 |      | PNUD  |
| DESNUTRICIÓN GLOBAL O PESO PARA LA EDAD EN LA NIÑEZ   | Porcentaje de niños de 3 a 5 años de edad con deficiencia de peso    | 24.2        |             |      | 21.9 |      | PNUD  |
| MORTALIDAD EN LA NIÑEZ                                | Muertes anuales por cada mil niños menores de cinco años             |             | 59.0        |      | 59.0 |      | PNUD  |
| MORTALIDAD INFANTIL                                   | Muertes anuales por cada mil niños menores de un año                 | 49.0        | 44.0        |      | 44.0 |      | PNUD  |
| MORTALIDAD MATERNA                                    | Número de muertes por cada 100,000 nacimientos vivos                 | 179.2*      | 153**       |      |      |      | * Datos de SIGSA,<br>** Datos de MSPAS, LBM2000 |
| ESPERANZA DE VIDA                                     | Número de años que se estima vivir al nacer                          | 64.5        |             | 65.3 |      |      | PNUD  |
| GASTO PER CÁPITA EN SALUD                             | Costos de cada año, anuales, destinados al MSAS por habitante        | 0.174233405 | 0.175950812 |      |      |      |   |

Fuente: BANGUAT, 2000-2004; MINFIN, 2004; MINECO, 2001-2004; MINEDUC, 2004; PNUD, 2001-2004; FAO, 2004; Registro Mercantil; UNICEF, 2004; MTPS, 2002; INE, 2002, 2004; MSPAS, 2003; Secretaría de R.R.P.P. de la Presidencia de la República de Guatemala, 2000-2003; y FONTIERRAS, 2003.

5. Matriz de plan y resultados. A continuación la matriz de resultados, construida con base en la información contenida en el inciso anterior: confrontación de resultados con el plan del Frente Republicano Guatemalteco.

## CUADRO 44

PARTIDO: FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO  
 NOMBRE DEL PLAN O PROGRAMA: PLAN DE GOBIERNO 2000-2004; LINEAMIENTOS GENERALES  
 FECHA DE EMISIÓN: septiembre de 1999  
 FECHA DE ELECCIONES: Primera vuelta 7 de noviembre de 1999  
 DÍAS DE ANTICIPACIÓN: 38  
 EJE CENTRAL DEL PLAN O PROGRAMA: seguridad, bienestar y justicia y los Acuerdos de Paz.

|                          | OBJETIVOS   | INDICADORES   | MEDIOS DE VERIFICACIÓN  | RESULTADO* |    |    |
|--------------------------|---|---|---|------------|----|----|
|                          |   |   |   | A          | AP | NA |
| <b>I. FINES</b>          |   |   |   |            |    |    |
| <b>I.I ECONÓMICOS</b>    | Una economía más eficiente y competitiva.   | No se medirá  |   |            |    |    |
| <b>I.II SOCIALES</b>     | Accelerar el paso a una sociedad más democrática, un sistema social más justo y equitativo y lograr el desarrollo humano                                | No se medirá  |   |            |    |    |
|                          | Reducir la pobreza y lograr índices más elevados de desarrollo humano.  | Coefficiente de gnt. Población en pobreza y pobreza extrema.<br>Índice de Desarrollo Humano                                 | Informes de desarrollo humano PNUD, bases de datos Banco Mundial, BID y Naciones Unidas |            | X  |    |
| <b>II. PROPÓSITOS</b>    |   |   |   |            |    |    |
| <b>II.I ECONÓMICOS</b>   |   |   |   |            |    |    |
| <b>SECTOR REAL</b>       | Lograr la estabilidad, el crecimiento y la reactivación.  | Tendencia del PIB durante el período de gobierno. Evolución de la inflación, el tipo de cambio.                             | Datos del Banco de Guatemala  |            | X  |    |
| <b>SECTOR MONETARIO</b>  | Estabilizar los precios.  | Tendencia de la inflación Guatemala   | Datos de Banco de Guatemala   | X          |    |    |
|                          | Promover la competitividad del sistema financiero   | Relación gastos del sistema financiero/monto total de créditos otorgados  | Datos de boletines estadísticos de la Superintendencia de Bancos                        | X          |    |    |
| <b>SECTOR FISCAL</b>     | Efficientizar la recaudación fiscal   | Evolución de la recaudación   | Datos del Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas                                |            |    | X  |
|                          | Terminar el período de gobierno sin déficit.  | Ejecución presupuestaria. Comparación ingresos-egresos  | Datos del Ministerio de Finanzas Públicas   |            |    | X  |
|                          | Racionalizar y optimizar el gasto público, orientándolo a las áreas de desarrollo en el cronograma de los Acuerdos de Paz y consensuar el pacto fiscal. | Ejecución presupuestaria de egresos, clasificada por ministerios.   | Datos de la Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas          |            |    | X  |
| <b>SECTOR EXTERNO</b>    | Promover la estabilidad cambiaria   | Evolución del tipo de cambio  | Datos del Banco de Guatemala  | X          |    |    |
|                          | Promover la apertura económica a un ritmo adecuado  | Evolución de los aranceles de importaciones   | Datos del Ministerio de Economía.   | X          |    |    |
| <b>II.II SOCIALES</b>    |   |   |   |            |    |    |
| <b>EDUCACIÓN</b>         | Aumentar la cobertura en educación primaria y mejorar la calidad de educación brindada.   | % de la población en edad escolar que asiste a la escuela   | Datos del Ministerio de Educación. Base de datos de UNICEF.                             |            | X  |    |
| <b>SALUD</b>             | Garantizar el acceso gratuito a los servicios públicos de salud.  | Indicadores de disponibilidad de servicios de salud.  | Base de datos de la OMS   |            |    | X  |
|                          | Ampiar la cobertura de servicios básicos de salud pública.  | Indicadores de cobertura de servicios de salud.   | Base de datos de la OMS   |            |    | X  |
| <b>EMPLEO Y SALARIOS</b> | Generar empleos.  | Número de cotizantes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.   | Cifras del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social                                   |            |    | X  |
| <b>VIVIENDA</b>          | Dar apoyo financiero para que los estratos con ingresos más bajos tuvieran acceso a la vivienda.  | Cantidad de soluciones habitacionales construidas.<br>Recursos públicos destinados a la política de vivienda como % del PIB | Datos del Ministerio de Finanzas y de FCGUAVI   |            | X  |    |

A: Alcanzado; AP: Alcanzado parcialmente; NA: No alcanzado

| III. COMPONENTES   |   |   |   |  |   |   |
|--|---|---|---|--|---|---|
| III. ECONÓMICOS  |   |   |   |  |   |   |
| <b>SECTOR REAL</b>   |   |   |   |  |   |   |
| Fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas   | Número de nuevas empresas creadas   | Datos del Registro Mercantil  |   |  |   | X |
| Facilitar el crédito a los micro, pequeños y medianos empresarios agrícolas.   | Préstamos otorgados por el sistema bancario, clasificados según destino por actividad económica y monto | Datos de la Superintendencia de Bancos  |   |  | X |   |
| Facilitar el acceso a insumos agrícolas a precios competitivos.  | Cantidad de insumos agrícolas entregados, medidas tomadas   | Datos de los ministerios de Finanzas y Agricultura  | X |  |   |   |
| Crear ente promotor del turismo, que involucre al sector privado   | Creación de ese ente  | Datos de la Cámara de Turismo CAMTUR  |   |  |   | X |
| <b>SECTOR MONETARIO</b>  |   |   |   |  |   |   |
| Promocionar de tasas de interés competitivas.  | Tendencia de la tasa de interés   | Datos del Banco de Guatemala  | X |  |   |   |
| Establecer la utilización de nuevo índice de precios   | Modificaciones al cálculo del IPC   | Datos del Instituto Nacional de Estadística   | X |  |   |   |
| Reducir el costo de la política monetaria  | Tendencia de intereses pagados en OMA's   | Datos del Banco de Guatemala  |   |  |   | X |
| Reformar el sistema bancario y financiero (criterios de banca universal y fortalecimiento de la supervisión)                             | Reformas a las leyes financieras  | Datos del Congreso de la República y del Banco de Guatemala                                   | X |  |   |   |
| Incorporar el sistema financiero no supervisado al regulado  | Reformas a las leyes financieras  | Datos del Congreso de la República y del Banco de Guatemala                                   | X |  |   |   |
| Reformar el mercado de valores y mercancías  | Reformas y creación de leyes relacionadas con el mercado de valores y mercancías                        | Datos del Registro del Mercado de Valores y de Mercancías y del Banco de Guatemala            |   |  |   | X |
| Democratizar el crédito por medio del impulso a la banca de desarrollo, bancos populares y cajas de ahorro                               | Evolución de los créditos otorgados y creación de instituciones financieras de desarrollo               | Datos del Congreso de la República, del Banco de Guatemala y de la Superintendencia de Bancos |   |  |   | X |
| Establecimiento del seguro para los depósitos  | Reformas en las leyes financieras   | Datos de nuevas leyes   |   |  | X |   |
| <b>SECTOR FISCAL</b>   |   |   |   |  |   |   |
| <b>POLÍTICA FISCAL</b>   |   |   |   |  |   |   |
| Eliminar deducciones y exenciones  | Medidas legales adoptadas   | Datos del Congreso de la República y del Banco de Guatemala                                   |   |  |   | X |
| Sancionar evasión y elusión fiscales   | Medidas legales adoptadas   | Datos del Congreso de la República y del Banco de Guatemala                                   | X |  |   |   |
| Promover la disciplina y equilibrio fiscal   | Deficit fiscal  | Datos de la Dirección General de Rentas Internas, Ministerio de Finanzas Públicas             |   |  |   | X |
| Sustitución de deuda externa por deuda ecológica   | Estructura de la deuda externa  | Datos de la Dirección de Crédito Público, MINFIN y Banco de Guatemala                         |   |  |   | X |
| Amortizar significativamente la deuda pública interna.   | Evolución de saldo de deuda pública interna.  | Datos de la Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas                     |   |  |   | X |
| Mantener un manejo prudente de la deuda pública  | Crecimiento del saldo de deuda pública.   | Datos de la Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas                     |   |  |   | X |
| <b>SECTOR EXTERNO</b>  |   |   |   |  |   |   |
| <b>POLÍTICA COMERCIAL</b>  |   |   |   |  |   |   |
| Reducir la dispersión de aranceles de importaciones de productos terminados  | Aranceles vigentes  | Datos del Ministerio de Economía.   | X |  |   |   |
| Incrementar las exportaciones por medio del mejoramiento de infraestructura, incremento de productividad y diversificación de productos. | Evolución de las exportaciones, inversiones en infraestructura para exportar.                           | Datos del Banco de Guatemala, Informes de Gobierno.   |   |  |   | X |
| Reducir las tarifas de transporte.   | No se medirá  |   |   |  |   |   |

...

| III.2 SOCIALES    |  |  |  |
|-------------------|--|--|--|
| EDUCACIÓN         | Duplicar el presupuesto del Ministerio de Educación  | Ejecución presupuestaria de egresos, clasificada por ministerios       | Datos de la Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas |
|                   | Promover un programa masivo de alfabetización.   | Índice de analfabetismo  | Datos de PNUD  |
|                   | Aumentar al 100% la cobertura escolar en primaria.   | % de la población en edad escolar que asiste a la escuela              | Datos del Ministerio de Educación. Base de datos de UNICEF.                    |
|                   | Proporcionar una comida gratis a los estudiantes de preprimaria y primaria                 | Porcentaje de cobertura en otorgamiento de comida escolar              | Datos del Ministerio de Educación  |
|                   | Entregar textos y materiales de estudio gratis a los estudiantes de preprimaria y primaria | Porcentaje de cobertura en otorgamiento de materiales de estudio       | Datos del Ministerio de Educación  |
|                   | Mejorar las condiciones de contratación de maestros del PRONADE                            | Condiciones de contratación de maestros de PRONADE                     | Datos del Ministerio de Educación  |
| SALUD             | Incrementar sustancialmente el presupuesto al Ministerio de Salud.                         | Ejecución presupuestaria de egresos, clasificada por ministerios.      | Datos de la Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas |
|                   | Implementar programas de salud preventiva y salubridad.                                    | No se mide   |  |
|                   | Descentralizar los servicios de salud pública  | Ubicación de los centros de prestación de servicios de salud           | Informe de OPS y MSPAS   |
| EMPLEO Y SALARIOS | Actualizar los salarios mínimos  | Modificaciones al salario mínimo dadas durante el periodo de gobierno. | Datos del Ministerio de Trabajo  |
|                   | Implementar política salarial basada en productividad                                      | No se mide   |  |
|                   | Promover programas de educación y capacitación para el trabajo                             | Presupuesto de INTECAP como % de PIB                                   | Datos de INTECAP   |
|                   | Ampliar la cobertura de instituciones de capacitación técnica                              | Presupuesto para infraestructura de INTECAP                            | Datos de INTECAP   |
| VIVIENDA          | Utilizar recursos del IGSS para los programas de vivienda                                  | Recursos del IGSS utilizados para vivienda                             | Datos del IGSS   |

Fuente: elaboración propia

6. Grado de ejecución del plan. Al hacer el recuento de los resultados alcanzados, de los que se pudo obtener información, con relación a los objetivos del plan, correspondientes a las áreas económica y social, plasmados en la matriz de marco lógico construida para efectos de este análisis, puede hacerse los siguientes comentarios:

Los componentes establecidos fueron 35 en total, de los cuales no se evaluaron tres, es decir que el neto de componentes fue de 32, de los cuales se cumplieron satisfactoriamente 11 (34%), se cumplieron parcialmente 6 (19%) y no se cumplieron 15 (47%). De lo anterior, sumando lo cumplido satisfactoriamente más el 50% de lo cumplido parcialmente, puede decirse que el Frente Republicano Guatemalteco cumplió un 43.5% del total de componentes evaluados.

Del total de 13 propósitos evaluados, se alcanzaron 4 (31%), no se cumplieron 6 (46%) y se alcanzaron parcialmente 3 (23%). Al sumar la mitad de lo alcanzado parcialmente más lo alcanzado totalmente se tiene un 42.5% de cumplimiento total de propósitos.

En cuanto a la totalidad de los propósitos y componentes evaluados, que fueron 46, se alcanzaron 16 (34.78%), parcialmente se lograron 9 (19.57%) y 21 no se lograron (45.65%), por lo que, utilizando la fórmula del indicador del grado de cumplimiento del plan:

$$GC = \left( \frac{\% \text{ propósitos y componentes alcanzados} + \% \text{ propósitos y componentes alcanzados parcialmente}}{2} \right)$$

se obtiene un resultado del 44.57% de ejecución.

## VII. DISCUSIÓN

### A. Relación entre grado de ejecución de los planes de gobierno y el índice de desarrollo humano

El diseño y ejecución de un plan de gobierno no tendría mucha utilidad si sus resultados no se reflejaran en una mejoría de las condiciones económicas y sociales de la población. Para establecer si esto se cumplió en los casos observados, se pasa ahora a hacer un análisis de correlación entre las variables grado de ejecución de los planes de gobierno y evolución del desarrollo económico-social guatemalteco, para establecer si la primera variable ha influido sobre la segunda.

El impacto del grado de ejecución de los planes de gobierno sobre el desarrollo económico social, puede develar la importancia que la planificación ha tenido para los partidos políticos (importancia en el sentido de la orientación que han tenido los planes respecto de las necesidades de un país y el grado de compromiso que esas mismas organizaciones, ya en el poder, han tenido con sus planes de gobierno).

De alguna manera, este análisis también permite desvincular los planes analizados de las ideologías de sus respectivos partidos, pues, al final, se trata de relacionar los resultados obtenidos con las condiciones de vida de la población.

Tal como se indicó en la exposición de la metodología empleada en esta investigación, como representante de la evolución del desarrollo económico y social de Guatemala se tomó al IDH, establecido y calculado por el PNUD.

**Cuadro 45**

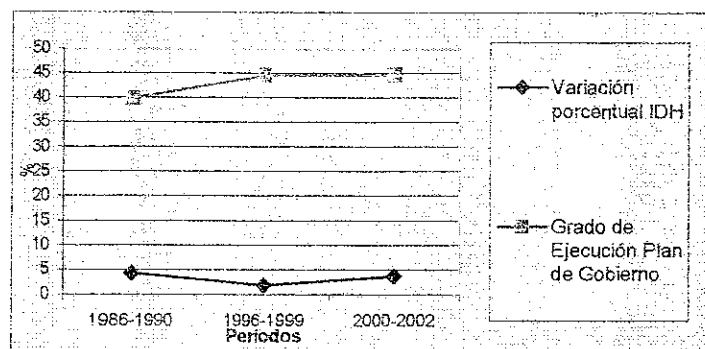
#### CÁLCULO DE ÍNDICE DE CORRELACIÓN

| Periodos  | Variación porcentual IDH | Grado de Ejecución Plan de Gobierno |
|-----------|--------------------------|-------------------------------------|
| 1986-1990 | 4.2628                   | 39.77                               |
| 1996-1999 | 1.7886                   | 44.44                               |
| 2000-2002 | 3.6741                   | 44.57                               |

Coefficiente de correlación -0.6666

Fuente: elaboración propia

GRÁFICA 23  
Variación IDH-grado de ejecución de planes



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo al índice de correlación obtenido al considerar los tres gobiernos analizados en forma conjunta, de  $-0.66$ , hay una correlación negativa, relativamente alta, entre las variables grado de ejecución de los planes de gobierno y el IDH. En otras palabras, según los porcentajes de variación del IDH (variación entre el IDH registrado el último año de gobierno y el registrado en el año último año del gobierno anterior) y según los porcentajes de ejecución de los planes de gobierno en cuanto a sus objetivos y metas en lo económico y social de los periodos observados, existe una relación inversa entre ambas variables durante el período 1986-1990 y 1996-2003.

Sin embargo, esta apreciación puede modificarse al considerar la situación de cada gobierno por separado. El porcentaje de cumplimiento de los planes mostró un crecimiento importante entre el plan de la DCG y el del PAN y un crecimiento poco significativo entre los planes del PAN y el FRG, es decir que esta variable creció inicialmente y luego se mantuvo relativamente estable, mientras que, por su lado, el IDH registró un descenso entre los gobiernos de la DCG y el PAN y luego un incremento, poco significativo, entre el PAN y el FRG. O sea que, durante el primer intervalo observado, la relación entre esas variables es inversa, mientras que en el segundo periodo es directa.

Lo anterior se refuerza al observar que ante un porcentaje de cumplimiento menor al inicio de la serie observada (39.77% DCG), se registró el mayor incremento relativo del IDH (4.26%), mientras que a mayores porcentajes de cumplimiento (44.44% y 44.57% para PAN y FRG, respectivamente) se registraron incrementos del IDH menores (1.79% y 3.67%, respectivamente). En otras palabras: durante los gobiernos de la DCG y el FRG hubo correspondencia entre el grado de cumplimiento de los planes de gobierno y la evolución del IDH, mientras que durante el gobierno del PAN esta relación fue significativamente inversa.

Esta información permite concluir que el sentido de la relación entre la ejecución de los planes de gobierno y el desarrollo económico y social no tiene una sola dirección y que hay varias formas en las que estas dos variables se relacionan, lo cual puede depender del contenido del plan y de su grado de ejecución.

En este sentido, el contenido del plan es sumamente importante, ya que de este depende hacia dónde se orientarán los esfuerzos del gobierno así como los resultados que se obtengan de la ejecución de las diversas políticas públicas establecidas. El contenido del plan refleja de gran manera la carga ideológica del partido político que lo proponga, sin embargo, ese tema no se aborda en el presente capítulo. Lo que sí se hace, es presentar varios casos alternativos de división del plan en objetivos, metas y acciones relevantes o irrelevantes para el desarrollo económico y social y los resultados que la inclusión y ejecución de cada uno de ellos pueda tener sobre el tipo de correlación que se da respecto al comportamiento del IDH.

- Contenido del plan de gobierno
  - Objetivos, metas y acciones relevantes para el desarrollo
  - Objetivos, metas y acciones irrelevantes para el desarrollo
  
- Grado de ejecución de las actividades relevantes
  - Grado de ejecución del plan de gobierno
  - Grado de ejecución de las actividades irrelevantes

Los casos hipotéticos mediante los que se esquematiza lo que pudo haber pasado con los planes de gobierno analizados son:

Que la evolución del IDH haya sido positiva e influida por elementos ajenos o no contenidos en los planes de gobierno. Esta situación se podría simplificar como un caso en el que el plan de gobierno se quedó corto o con ausencia de acciones orientadas a la búsqueda de elevar el desarrollo humano –en adelante: acciones relevantes–, pero que sí se cumplen a pesar de estar fuera del plan, combinado con inclusión de objetivos y acciones irrelevantes que no se ejecutan. A esta situación se le podría denominar: déficit de objetivos, metas y acciones relevantes en el plan de gobierno y ejecución de las mismas. Esta situación estaría representada por una baja o nula ejecución del plan, acompañada por un incremento en la evolución del IDH y consecuentemente, una correlación muy baja. (En el esquema de relación entre contenidos de planes de gobierno y su ejecución y el IDH que se presenta en el Recuadro 14 (página 195), esta situación se identifica como la opción J).

En el mismo caso de déficit de objetivos, metas y acciones relevantes, puede ocurrir que se cumpla con las irrelevantes, lo cual, acompañado de la ejecución de las acciones relevantes no incluidas en el plan, pueden dar una correlación baja pero positiva entre la ejecución del plan y el IDH (alternativa H).

También puede darse que se ejecuten las acciones irrelevantes (únicas incluidas en el plan de gobierno) y que el IDH disminuya. Esto implicaría que el gobierno no ejecutó acciones relevantes. Con esto, la ejecución del plan sería alta y la correlación existente entre esta y la evolución del IDH negativa (caso G).

El caso I ilustra la situación en la que el plan contiene únicamente acciones irrelevantes, las cuales no se cumplen y el gobierno tampoco lleva a cabo acciones relevantes. Ante esto, la ejecución del plan es nula y la evolución del IDH negativa, con lo cual sí habrá alguna correlación entre estas variables.

Otra situación que puede ocurrir es la inclusión de objetivos, metas y acciones relevantes en el plan, que al ejecutarse sólo estas, arrojan un porcentaje alto de ejecución, que al compararse con un incremento en el IDH, reflejan una correlación alta. Es decir que con esta alternativa, el impacto de las acciones relevantes ejecutadas fue positivo para el desarrollo económico y social (opción E).

Si, a diferencia de la anterior, en el plan se incluye un porcentaje de actividades relevantes que sí se ejecutan y una gran parte de actividades irrelevantes que también se cumplen, se obtendrá un alto porcentaje de ejecución del plan, que combinado con un aumento del IDH, dan como resultado una correlación positiva y alta (alternativa A).

Si, a diferencia del caso anterior, en el que el plan incluye actividades relevantes e irrelevantes, pero sólo se cumplen las primeras, se tendrá una correlación menor, pues se estaría combinando un nivel medio de ejecución con un incremento del IDH (opción B).

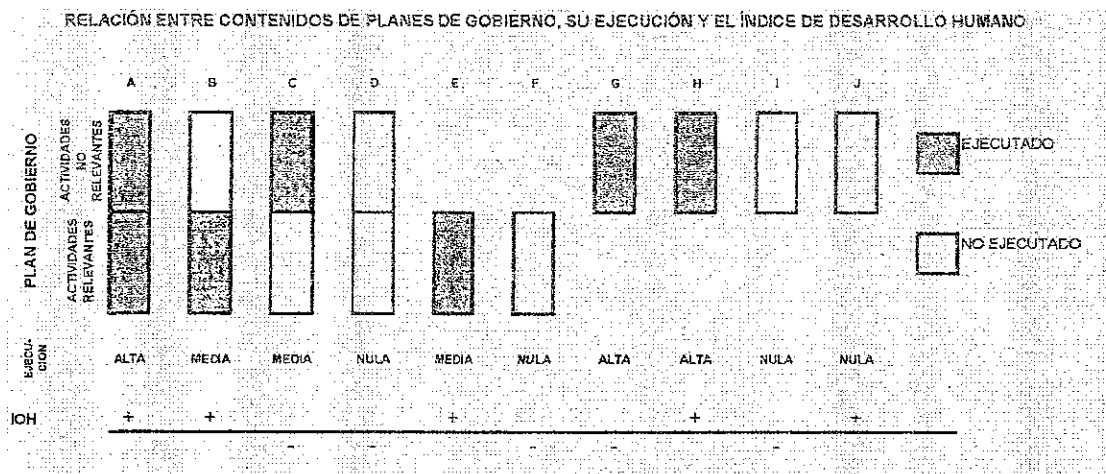
La opción C muestra un plan que incluye actividades relevantes e irrelevantes, pero en el que sólo se cumplen las segundas, dando como consecuencia una ejecución media y una disminución en el IDH, con una consecuente correlación negativa.

En el caso que el plan incluya actividades relevantes e irrelevantes, pero que ninguna de estas se cumpla, se tendrá una ejecución nula acompañada de una disminución en el IDH, lo cual dará como resultado una correlación positiva (alternativa D).

Existe también la posibilidad de que el plan incluya sólo actividades relevantes, pero que estas no se cumplan. Con esto, se tendría una ejecución nula, una disminución del IDH y una correlación positiva (caso F).

Las alternativas presentadas representan situaciones extremas que en la mayoría de casos no se cumplen, pues las inclusiones y ejecuciones de ambas acciones en los planes ni se hacen ni faltan totalmente, es decir, tanto las acciones relevantes como las irrelevantes pueden incluirse, excluirse, cumplirse o dejar de cumplirse parcialmente. Por lo tanto, estos modelos sólo pueden servir para encontrar aproximaciones o similitudes con los casos reales.

RECUADRO 14



Del planteamiento de estos casos se derivan dos elementos que son de gran importancia y que deben considerarse para efectuar una planificación del desarrollo adecuada: el establecimiento de los objetivos, metas y acciones necesarios para alcanzar el desarrollo y la forma de cumplirlos, debiéndose hacer notar que se necesita de un equilibrio entre las necesidades de la población, las acciones relevantes que contiene un plan y la ejecución de estas acciones.

Para el primero de los elementos mencionados, es sumamente importante mencionar dos herramientas básicas: la descentralización política y administrativa y la planificación participativa de los planes de gobierno. Estos dos, relacionados de tal manera que el primero permitirá dar una mejor respuesta al segundo.

La descentralización política y administrativa es importante porque facilitará la constitución de organismos, instituciones y entidades públicas, que en los ámbitos regional o local podrán responder de mejor manera ante una planificación efectuada para el ámbito local. El proceso de planificación participativa es sumamente importante, pues como indica el principio de Oates al referirse al federalismo fiscal y a los bienes públicos (Martner, 2001:123) son las autoridades y entidades locales las que mejor conocen las necesidades y posibles soluciones a los problemas locales.

Otro elemento de suma importancia para promover la adecuada planificación y ejecución del plan de gobierno, es el que sugiere la Asociación para la Investigación Económica y Social (ASIES) en el sentido de que «los partidos políticos, una vez definidas con claridad sus prioridades estratégicas, tengan como sustento y punto de partida un exhaustivo análisis de las capacidades financieras del Estado para poder hacer realidad sus propuestas.» (ASIES, 2002:19) Elemento sin el cual no se puede establecer la verdadera posibilidad de que los planes se ejecuten.

Como corolario de este subcapítulo es importante señalar que hasta el momento no se ha encontrado bibliografía relacionada con la relación existente entre los contenidos y el cumplimiento de los planes de gobierno, así como la incidencia de estos sobre el desarrollo económico y social de un país, razón por la que este tema se puede sugerir como materia para estudios posteriores.

## B. Principios filosóficos de cada partido político y relación de estos con los planes de gobierno

A continuación el recuadro 15, que resume los principios de los tres partidos políticos analizados:

| <b>RECUADRO 15</b>   |  |   |
|--|--|---|
| <b>Principios filosóficos de partidos políticos</b>  |  |   |
| DEMOCRACIA CRISTIANA<br>GUATEMALTECA   | PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL   | FRENTE REPUBLICANO<br>GUATEMALTECO  |
| PRINCIPIOS   | PRINCIPIOS   | PRINCIPIOS  |
| Igualdad   | Tolerancia   | Seguridad, bienestar y justicia. Estos se manifestarán en empleos apropiados, mayor poder adquisitivo, mejores condiciones de vida, mayor libertad empresarial y de mercado para los guatemaltecos. |
| Dios   | Honradez, honestidad, responsabilidad, respeto, seguridad y orden jurídico, solidaridad e igualdad   | Superioridad de Dios sobre todas las cosas. La Familia el Estado y la Iglesia como instituciones para buscar el desarrollo del hombre.  |
| Pluralismo   |  | Estado fuerte, ágil, promotor de justicia. La consolidación del proceso democrático como una prioridad  |
| Estado fuerte y legítimo   | Estado organización política que hay que reforzar. Estado favorecedor de la inversión  | Espiritu democrático universalizado. Combate a la violencia con aplicación de la ley y búsqueda del bien común.   |
| Sociedad política en función del bien común (colectivismo)   | El bien común como fin de la sociedad; la dignidad de la persona como fin de la actividad política, económica, social y cultural.                              | El mercado competitivo como vía para alcanzar el desarrollo económico.  |
| Subsidiariedad   | Responsabilidad y derechos individuales  |   |
| Estado democrático   | Democracia   |   |
| Las decisiones en función de la mayoría.   | Libertad individual de escoger y decidir. Iniciativa particular con armonía social.  |   |
| Economía de mercado eficiente pero orientada fuertemente por el sector público y acompañada por medidas estatales de compensación. | El mercado como principal asignador de los recursos.   |   |
| Promoción de la democratización de la propiedad de los medios de producción.   | Propiedad privada de los medios de producción. El Estado debe promover el acceso de los pobres a los medios de producción, siempre que sea con competitividad. |   |

Fuente: TSE, 1998; IGESP, 1992; y FRG, 1998.

El plan de gobierno de la DCG proponía básicamente la conformación de un Estado democrático, con respeto a las personas y los derechos humanos; el fortalecimiento del Estado a través de su legitimación por medio de la democracia; reorganizar la sociedad guatemalteca y su estructura productiva y distributiva para generar un crecimiento económico que permitiera generar recursos que servirían para atender las principales carencias de la población. Todo esto se lograría con un Estado fuerte, intervencionista, que fuera agente de desarrollo y con un alto poder de incidencia sobre la vida de la población, situaciones que son congruentes con los principios de Estado fuerte y legítimo y del mercado como sistema económico, acompañado de medidas estatales de compensación.

Prioridades de políticas como la denominada Promoción de empresas y mercados internos y externos (PREMIE), así como los objetivos planteados de promover la organización territorial de la producción para aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de las diferentes regiones del país y la propuesta de una nueva organización nacional bajo el concepto de organización solidaria, reflejan el grado de participación del Estado que se proponía ese partido.

El hecho de tener como fin económico el crecimiento económico y la redistribución del ingreso, demuestra que también en el plan se plasmaba el apego al principio de igualdad de las personas y de democratización de la propiedad de los medios de producción.

Se indica en el plan que el crédito y la asistencia técnica serían los dos instrumentos mediante los que se promovería la creación de empresas, principalmente pequeñas y medianas. Adicionalmente, medidas propuestas como la promoción de exportaciones, el establecimiento de la política de mares y cielos abiertos y otras, dan la idea de que se pretendía desarrollar y modernizar el mercado pero de manera simultánea se programaba promoverlo, organizarlo y tener participación estatal como por ejemplo, con la creación del instituto mixto de fomento de las exportaciones. Esto es congruente con los principios de: el mercado como sistema económico pero acompañado de medidas estatales de compensación y democratización de la propiedad de los medios de producción.

Según el documento, el proyecto nacional que proponía la DCG se diferenciaba de otros porque no ofrecía soluciones, sino las proponía y sometía a consideración de la comunidad, con lo cual obtendría el respaldo popular (legitimidad). Este elemento se reforzó con tres conceptos del desarrollo manejados en el plan: el desarrollo concertado (acuerdos entre gobierno y comunidad que proporcionan legitimidad y representatividad); desarrollo integral (crecimiento y desarrollo de todos los sectores y actividades de la sociedad que promueven la igualdad); y desarrollo progresivo (desarrollo de la persona, de la sociedad y el bienestar social que conducen a una sociedad política que opera en función del bien común).

Como se ha venido mostrando, tanto los fines, como los propósitos y los componentes del programa de gobierno de la DCG eran coincidentes con los principios de pluralismo ideológico, Estado democrático, legitimidad del Estado, principio de subsidiariedad, igualdad de las personas y del bien común que, constituyen el marco filosófico de ese partido político.

A diferencia de los principios filosóficos de la DCG, el PAN se regía por principios orientados a fomentar el individualismo, la eficiencia y la competencia. En vez de afirmar la existencia de la función social de la propiedad privada el plan del PAN establecía que la conducta humana debía regirse por el principio de iniciativa particular con armonía social, es decir que daba libertad de decisión y acción siempre y cuando se respete el marco jurídico. El PAN veía al Estado como un garante del desarrollo de las empresas y no le asigna tareas de compensación social. Establece que el Estado debe promover el acceso de los pobres a los medios de producción pero imponiendo la condición de que sea con competitividad, es decir, bajo criterios de mercado. También planteó una política de catastro y ordenamiento territorial con el propósito de que se pudiera considerar como propiedades aquellos bienes que nunca habían podido considerarse como tales por parte de sus poseedores por no tener regularizada su propiedad.

En el plan de gobierno del PAN se da prioridad a las acciones que buscan el desarrollo económico. Se señala que el fin del plan es el combate a la pobreza y que después éste, se logrará el desarrollo

económico y social justo y equitativo. No obstante, se señala en el documento que consideran que junto a la competitividad y eficiencia, debe buscarse la justicia y equidad social por medio de la distribución de los beneficios generados (cosa esta última que no se plasmó en ninguno de los componentes del plan).

Uno de los elementos novedosos del plan del PAN fue la inclusión de la responsabilidad social o comunitaria en temas como la salud y la educación, es decir que se acataron los principios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad y autoayuda. Con estas acciones el PAN pretendía descargar al Estado de estas actividades y reducirlo o bien liberar recursos para que este se dedique a otras funciones como la de promover la inversión.

Estableció la estrategia de combate a la pobreza, para lo cual consideraba que podía contar con ocho organizaciones constituidas bajo la forma de fondos, los cuales constituyeron entidades del Estado con carácter temporal mediante las que se coordinaron y ejecutaron muchas obras. También en la estrategia de combate a la pobreza se consideraba de suma importancia la descentralización administrativa y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Con lo anterior, lo que buscaba el PAN era respuestas diferentes o no tradicionales a los problemas, pero que, simultáneamente, se orientaban a la reducción del Estado (en el caso de la constitución de los fondos) y del Gobierno Central (en el caso de la descentralización administrativa).

En cuanto a la manera en que se hizo el plan, se indica que fue preparado por un equipo técnico y que el mismo podía ser sujeto de evaluaciones y modificaciones. Con esto, se demuestra que este partido no fue participativo, como se indica en el plan de la DCG, en donde se dice que el plan de gobierno fue elaborado con ayuda de una serie de consultas a distintos sectores de la población.

Por su parte, el FRG establecía como principios básicos para su gobierno: igualdad, bienestar y justicia. Reconocía la superioridad de Dios sobre todas las cosas y acciones y consideraba a la familia, la iglesia y el Estado como las entidades mediante las cuales se debería buscar el desarrollo del hombre. Estableció la consolidación del proceso democrático como una prioridad.

El FRG fijó tres ejes para las acciones prioritarias, cuyo orden refleja la importancia que para esta agrupación política tenía la seguridad ciudadana, pues en primer lugar se ubicó el eje que se relaciona con el rescate del sistema de justicia y de seguridad ciudadana; en segundo lugar se proponía un eje relacionado con solucionar la crisis económica; y en tercer lugar, el eje para lograr el acceso de la población a los servicios sociales básicos. El hecho de poner en primer lugar la seguridad y la justicia parece congruente con la consideración de la importancia de la familia, la iglesia y el Estado, que se mencionó antes y pone de manifiesto que el FRG era un partido conservador y promotor del mantenimiento de ciertas condiciones económicas y sociales en el país.

El orden de prioridades se modificó cuando se describieron las acciones inmediatas a tomar, en donde se priorizaron aquellas orientadas a la generación de empleo y reducción de precios, en segundo

lugar las orientadas permitir acceso a los servicios de salud y medicinas, y en tercer lugar las de seguridad y justicia.

En cuanto al área económica de plan, se aclara que los principios rectores son: el bien común, reglas claras y cumplimiento de las metas establecidas en los Acuerdos de Paz.

No obstante la importancia que el FRG daba a la familia y la iglesia, dentro del contenido del plan no se observa ninguna política orientada al mantenimiento y promoción de estas. En cuanto a las tareas de las fuerzas armadas, el plan establece que estas se deben limitar al mantenimiento de la libertad y soberanía del país. Es decir, que estos principios no fueron plasmados en el plan.

En su plan de gobierno el FRG no adquirió ningún compromiso relacionado con modificar la estructura productiva, y mucho menos de la propiedad de los factores de la producción. Únicamente de propuso dar apoyo financiero para que sectores de bajos ingresos tuvieran acceso a vivienda, es decir, que se pretendió continuar con la medida de dar subsidios para la adquisición de vivienda pero bajo un esquema de mercado.

En resumen, el FRG pretendía promover una economía de mercado acompañada por algunas intervenciones del Estado orientadas al fortalecimiento de la agricultura y la pequeña y mediana empresa.

Puede concluirse que los principios filosóficos de cada partido se vieron reflejados en sus respectivos planes de gobierno:

- La DCG presentó un plan que proponía un estado interventor y promotor del desarrollo, mediante el cual se fomentaría la organización de la sociedad y el cambio en la estructura de la propiedad de los medios de producción. Todo esto ocurriría en el marco de una economía de mercado acompañada de compensadores sociales otorgados por el Estado.
- Por su parte el PAN proponía un plan en el que se priorizaba la eficiencia y la competitividad, siendo consecuentemente el mercado quien tendría mayor importancia. Al Estado se le asignaba la función de facilitador de las condiciones para atraer y promover la inversión. Los compensadores sociales que proponía el PAN eran muy pocos, provendrían de recursos de la misma población (autoayuda, etc.) y operarían bajo el esquema de mercado (el acceso a la vivienda y a la tierra, son ejemplos).
- El FRG proponía en su plan un esquema de economía de mercado en el que el Estado tendría algunas participaciones orientadas a mejorar el bienestar de la población mediante la revisión de precios, salarios y aranceles de importación. En otras palabras, un Estado tradicionalista y controlador de las acciones del sector empresarial. También sería un esquema en donde el

Estado priorizaría la vigilancia por la seguridad y la justicia, motivado por el mantenimiento de algunas condiciones económicas y sociales.

Resumiendo de lo que se pudo extraer de los planes de gobierno analizados, se observan tres ideologías, cada una de las cuales se plasmó en el plan de su respectivo partido y sus propuestas: una, la de la DCG, que en el marco democrático y de libre mercado pretendía fortalecer la participación estatal en la conducción de la economía y en la prestación de servicios sociales; la otra, del PAN, que pretendía un esquema liberalizado de la economía y dejar en manos de las propias comunidades la prestación de los principales servicios sociales; y la última, del FRG, que, con una tendencia muy tradicionalista, trataba de mantener los privilegios de ciertos grupos por medio del mercado y algunas intervenciones al mismo. En lo social, esta última opción no ofreció más cambios, con relación a la del PAN, que garantizar el acceso gratuito a los servicios básicos y ampliar su cobertura. Es decir, se está frente a una opción democrática y social, una totalmente liberal y otra liberal con restricciones al mercado.

## C. Similitudes, diferencias y modelos de desarrollo subyacentes en los planes de gobierno analizados

Las similitudes y diferencias de los planes de gobierno pueden ser originadas por los principios filosóficos de los partidos proponentes y su forma de afrontar ciertas situaciones, por condicionalidades externas o por las particularidades del momento histórico en que se prepara y presenta el plan. Para el presente caso, se encontraron varias similitudes y diferencias en cuanto al contenido del plan y sus políticas, que se explican a continuación.

1. Estabilidad macroeconómica. En todos los planes analizados se encontraron medidas tendentes a mantener la estabilidad macroeconómica, pues establecen objetivos en materia de inflación, tipo de cambio y déficit fiscal, por lo que se puede decir que éste es un elemento común a los tres casos, aunque en el caso de la DCG no sólo pretendía la estabilidad sino el crecimiento, pues como medida estabilizadora de precios proponía el control de la oferta monetaria pero por el lado fiscal promovería la actividad estatal.

2. Crecimiento económico, inversión y generación de empleo. En cuanto a la forma propuesta para promover el crecimiento económico, es decir, impulsar la inversión y la creación de empleos, existen diferencias sustanciales en los planes:

- La DCG proponía hacerlo mediante la organización de la producción por regiones, mediante la integración entre agricultura e industria, mediante el fortalecimiento del mercado interno, mediante el incremento de la actividad pública, mediante el otorgamiento de incentivos para la maquila y mediante la promoción de pequeñas y medianas empresas a través del crédito y la asistencia técnica.
- El PAN proponía crear empleos y crecimiento económico mediante el apoyo a las empresas, a la eficiencia y la competitividad, mediante la creación de infraestructura productiva y mediante reglas claras. Según el plan del PAN, sería precisamente el establecimiento de reglas claras y estables el que permitiría brindar certeza y confianza a los inversionistas para impulsar el crecimiento económico.
- El FRG indicó que lo haría mediante la existencia de reglas claras y estables, mediante el cumplimiento de las metas establecidas en los acuerdos de paz y a través del fomento a las pequeñas y medianas empresas, esto último, aunque no se dice en el plan, se haría mediante el otorgamiento de subsidios indirectos como sería tasas de interés preferenciales para créditos y el acceso a insumos agrícolas a precios competitivos. Lo del cumplimiento de los acuerdos de paz se refiere al acceso a la tierra por medio de los mecanismos de subsidio y acceso al mercado inmobiliario y mediante la conformación de Empresas Campesinas Asociadas (ECAS).

En términos generales, la DCG promovería el crecimiento económico bajo la modalidad de una economía de mercado muy influida o dirigida por el sector público. El PAN trataría de promover el crecimiento económico impulsando una economía de mercado muy liberal, incentivada por la confianza y la estabilidad económica y reglamentaria. Y el FRG pretendía lograr el crecimiento por medio del impulso al funcionamiento del mercado, acompañado de algunas medidas distorsionantes del mismo, como podrían ser subsidios por la vía de la tasa de interés de préstamos y del precio de los insumos agrícolas.

3. **Exportaciones.** A este respecto, la DCG proponía incrementar las exportaciones de productos no tradicionales, crear un instituto promotor, agilizar los trámites para exportar, eliminar los gravámenes a las exportaciones y al mismo tiempo desarrollar una política de sustitución de importaciones imponiendo restricciones a las importaciones de bienes suntuarios. Sin embargo, la DCG señala en su plan la importancia de promover el mercado interno para encontrar un equilibrio, lograr la autosuficiencia y no depender de las exportaciones.

El PAN, por su parte, proponía estimular las exportaciones por medio de la apertura comercial mediante la desgravación arancelaria y firma de tratados de libre comercio, incrementar la productividad de los bienes producidos localmente, apertura de nuevos mercados y ampliación de facilidades turísticas.

Finalmente, el FRG se proponía fomentar las exportaciones mediante la apertura comercial, la igualación de aranceles, mejorar la infraestructura productiva, mejorar la productividad y diversificación de productos, así como la reducción de tarifas de transporte.

En este sentido, la diferencia se marca entre el plan de la DCG por un lado, organizando y promoviendo la producción para exportar y por el otro el PAN y el FRG con estrategias de libre mercado para promover las exportaciones.

4. **Lo fiscal.** En el tema fiscal, la DCG promovería la actividad pública mediante el fortalecimiento de los ingresos del Estado, la revisión de los impuestos, la modificación del gasto público, la descentralización fiscal y la renegociación de la deuda pública. Con esto, la DCG pretendería generar crecimiento económico, enfocándose por el lado de la demanda.

El PAN tuvo como meta, establecida en los Acuerdos de Paz, incrementar la carga fiscal al 12%, para que con esos ingresos se pudiera destinar recursos a lo social y a la infraestructura. Se proponía apoyar a la política monetaria en la reducción de las tasas de interés, la revisión de algunas leyes tributarias, la desgravación arancelaria, la eliminación de exenciones y la eliminación del déficit fiscal para 1999. Aquí hay que mencionar que, según estos objetivos, el PAN pretendía fortalecer sus ingresos mejorando la eficiencia de la recaudación, lo cual le permitiría tener egresos en lo social e infraestructura por sumas que, al salir a circulación, harían bajar las tasas de interés y al mismo tiempo ser cauto en el

manejo del déficit. Es decir, la primera impresión al ver el objetivo de apoyo a la política monetaria, que sería de una política fiscal expansionista, se desvanece con los demás objetivos.

El FRG, en cuanto a este tema, hizo un planteamiento muy similar al del PAN, pues se fijó como meta el incremento de la carga fiscal al 12%, se propuso hacer más eficiente la recaudación tributaria, terminar su período de gobierno sin déficit, racionalizar el gasto público, eliminar privilegios fiscales y hacer un buen manejo de la deuda pública.

Puede resumirse pues, que en el área fiscal, tanto el FRG como el PAN proponían acciones muy similares orientadas a mejorar la situación financiera del Estado a diferencia de la DCG, que pretendía utilizar la política fiscal como un instrumento que le permitiera promover la actividad estatal y por medio de esta generar crecimiento económico.

5. Distribución del ingreso y propiedad de medios de producción. La DCG reconocía que Guatemala tenía una estructura de extrema desigualdad y se propuso dentro de los objetivos de la segunda fase de su plan (que se pondría en marcha a partir del segundo año de gobierno) modificar la desigual distribución de la propiedad.

La importancia que la redistribución del ingreso tuvo para la DCG se aprecia con el objetivo primordial de su plan: el crecimiento económico y la redistribución del ingreso. Para esto último, la DCG desarrolló el concepto de desarrollo integral, que era el proceso mediante el cual se pretendía el desarrollo de todos los sectores de la sociedad. Para ello, la DCG pretendía obtener financiamiento externo para poder, a su vez, promover el crédito orientado a las pequeñas y medianas empresas, que se esperaba que, en el proceso, se hicieran rentables y autosostenibles, promover la adquisición de la propiedad de las empresas por parte de los trabajadores e incentivar a las empresas que hicieran partícipes de sus ganancias a los trabajadores.

Puede resumirse entonces que, a pesar de la marcada preocupación por combatir la desigualdad, el plan de gobierno de la DCG proponía una redistribución de la propiedad de los medios de producción novedosa y enmarcada dentro del sistema de propiedad privada, la empresariedad y el derecho.

El PAN no reconocía desigualdad en la estructura social guatemalteca. Únicamente identificaba como problemas la miseria, la pobreza, desempleo, corrupción y la inseguridad ciudadana. Estableció la política de combate a la pobreza, mediante la cual se daría un papel protagónico a las comunidades en la lucha contra esta condición. Dentro de esta política se fijó el objetivo de incrementar la capacidad productiva de los pobres mediante la capacitación y el acceso a los medios de producción.

El plan de gobierno del PAN también incluyó la política denominada país de propietarios, mediante la cual se promovería la legalización de la propiedad de aquellos bienes cuyos poseedores, por diversas situaciones, no habían podido registrar antes.

Puede observarse que en el plan del PAN no se detallaron los mecanismos para promover el acceso de los pobres a los medios de producción pero sí se impuso la condición de que fuera con competitividad, es decir, bajo criterios de mercado. Con lo anterior, puede apreciarse el criterio economicista y empresarial del enfoque que el PAN dio a la solución de la distribución del ingreso y de la propiedad en Guatemala.

El FRG reconoce en su plan que los principales problemas que afrontaba Guatemala eran la crisis económica y financiera, el deterioro social y la inseguridad ciudadana. En su plan no enfoca el tema de la redistribución del ingreso y la propiedad como tal, sin embargo, en la parte de política de empleos y salarios hace referencia a algunas acciones relacionadas con este tema: el ajuste de los salarios mínimos, la promoción de la creación de pequeñas y medianas empresas y la fijación de una política de salarios basada en la productividad. Otra política relacionada con la distribución del ingreso es aquella mediante la cual el FRG se proponía facilitar el acceso a insumos agrícolas a precios competitivos, para los medianos, pequeños y microempresarios agrícolas.

Para concluir, puede decirse que la DCG fue el único partido que se enfocó hacia cambios en la estructura de la distribución de la riqueza en Guatemala, planteando una propuesta innovadora bajo la cual se promovería la propiedad empresarial para los trabajadores por medio del acceso a acciones y crédito. El PAN proponía incrementar la capacidad productiva de los pobres a través del acceso a medios de producción (sólo se enfocó a la tierra y bajo procedimientos mercantiles) y la capacitación, pero no se priorizó el otorgamiento de crédito ni condiciones especiales para que los pobres pudieran realmente tener acceso a la propiedad de bienes de producción. En otras palabras, el PAN únicamente propondría la opción a los pobres, pero no les daba medios para optar a ella. Y por último, el FRG no se enfocó hacia la distribución de la riqueza sino únicamente esboza en su plan algunas medidas de carácter coyuntural, tendentes a incrementar el ingreso real de los trabajadores con menores ingresos, tales como el ajuste del salario mínimo y el acceso a insumos agrícolas a bajo costo. Es decir que tanto el PAN como el FRG le dieron escasa importancia a este tema, mientras que la DCG sí lo hizo pero mediante medidas moderadas.

6. Políticas sociales: salud, educación y vivienda. De las fases en las que la DCG dividió su plan de gobierno, la de desarrollo social era la tercera y última. En esta fase pretendían combatir el rezago social, la baja escolaridad, la falta de salud, la carencia de vivienda, etc. Dentro de las prioridades del plan, la segunda fue la denominada Acceso a servicios comunitarios (ASERCO), mediante la cual se pretendía disminuir las diferencias de los diversos servicios existentes entre las áreas urbanas y las rurales mediante la descentralización administrativa. Esta política incluía el programa Salud, educación, alimentación y agua (SEA), la cual contemplaba proponer que los destinos públicos se destinaran prioritariamente a la atención de estas necesidades. La educación fue considerada por la DCG como una forma de mejorar las condiciones económicas de la gente y disminuir las desigualdades.

En lo que respecta a educación, la DCG se proponía mejorar la supervisión y flexibilizar los programas para propiciar un mayor acceso y cobertura. En cuanto a la salud, la propuesta fue de cuadruplicar el gasto per cápita en este rubro para reducir los indicadores de mortalidad y morbilidad. En ambos casos: la educación y la salud, la propuesta era el fortalecimiento de programas estatales para atender adecuadamente los requerimientos de la población en estas áreas y con ello incidir sobre la disminución de las desigualdades sociales.

La DCG no enfocó el problema de la vivienda como tal, sino que únicamente planteó la propuesta de desarrollar programas de vivienda por trabajo, más con el propósito de generar empleo que de resolver este problema.

Por su parte, el PAN señalaba en su plan que las oportunidades de acceso a los satisfactores de salud, educación y el entorno para una vida digna serían proporcionados sobre una base económica sólida, racional y socialmente responsable. También manifiesta el plan que el desarrollo depende de las capacidades de las personas. Para esto, en su política de combate a la pobreza priorizó el incremento y cobertura de los servicios sociales básicos, lo cual desarrollaría mediante los fondos y la descentralización.

En cuanto a la educación, el PAN pretendía transformarla participativamente con el propósito de aumentar su cobertura, realizar la reforma educativa, descentralizar su gestión y hacerla más eficiente. Se propuso desarrollar el programa PRONADE, mediante el cual involucraría directamente a los padres de familia en el proceso de gestión y administración educativas.

En el tema de salud, en la política de población sana, el PAN se proponía mejorar las condiciones de salud por medio de hacer responsables a las mismas comunidades en la prestación de estos servicios. También se propuso descentralizar el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y contratar ONGs y empresas privadas para que fungieran como entidades ejecutoras. En el tema de vivienda, el PAN se propuso dar acceso a este tipo de bien, dando prioridad a la población en pobreza y pobreza extrema.

Ante esto, puede resumirse que el PAN propuso una forma muy práctica de enfrentar los temas sociales, anteponiendo la situación económica a la posibilidad de atender tales necesidades. Una forma novedosa de resolverlos fue involucrar a la sociedad civil en la atención de las necesidades de salud y vivienda, con lo cual se esperaba que la prestación de estos fuera con mayor cobertura y eficiencia.

El FRG reconocía que el Estado era incapaz de resolver las carencias ocasionadas por la exclusión social y consideraba prioritario dos acciones: reducir la pobreza y elevar los indicadores de desarrollo humano. En oposición a lo que manifestaba el PAN en su plan, el FRG consideraba que el desarrollo humano es condicionante del desarrollo económico.

En el área de educación, el FRG se propuso duplicar el presupuesto destinado a esa cartera, desarrollar un programa masivo de alfabetización, aumentar la cobertura, dar una comida diaria y libros de texto gratis a los estudiantes de preprimaria y primaria, y mejorar las condiciones de los maestros contratados por el PRONADE.

Con relación a la salud, el FRG incluyó dentro de las acciones que consideraba inmediatas: garantizar el acceso gratuito a los servicios de salud, revisar los precios de las medicinas, aumentar el presupuesto para el Ministerio de Salud, aumentar la cobertura y reorganizar y descentralizar el sistema de salud pública.

En cuanto a la vivienda, el FRG se propuso dar asistencia financiera y subsidios a la población de menores ingresos para que pudieran tener acceso a ella.

Puede concluirse que el enfoque planteado por la DCG para la atención de las principales necesidades sociales de la población (salud y educación) consistía en que el Estado debería ser el proveedor de los mismos, es decir, un enfoque de Estado benefactor. A diferencia de este paradigma, el PAN manejaba el criterio de que para poder satisfacer estas necesidades, antes debía existir una base económica que permitiera contar con los recursos necesarios para hacerlo y, ante la carencia de recursos públicos suficientes, trataría de involucrar a la misma población en la prestación de tales servicios mediante los conceptos de autogestión y autoayuda. Por su lado, el FRG también se planteaba prestar los servicios de salud y educación con recursos públicos, así como mediante la revisión de los precios de las medicinas. Este partido, en forma contraria a lo que consideraba el PAN, antepone el desarrollo humano como una condición para el desarrollo económico.

Considerando todo lo anterior, puede concluirse que los enfoques de la DCG y el FRG fueron similares en cuanto a considerar que los servicios sociales deben ser prestados y financiados por el Estado, con la diferencia de que el segundo incluía intervenciones en el mercado de medicinas. La propuesta del PAN fue diferente en el sentido de hacer corresponsables a las comunidades en la prestación de los servicios sociales, pudiendo calificarse esta de liberal en el sentido de que reduce las tareas y responsabilidades del Estado.

7. Modelo de desarrollo subyacente en cada plan. Tal como se menciona en el numeral anterior, en cada uno de los planes analizados subyace una forma de gobierno y un modelo de desarrollo diferentes.

La DCG propone un Estado interventor, que a través de medidas como la organización de la producción por zonas y la promoción del sector agroindustrial, pretendía fortalecer el mercado interno, con lo cual se podría pensar que proponía un modelo de desarrollo hacia adentro. En lo social, el plan de la DCG era incluyente, pues se proponía brindar los satisfactores de las necesidades básicas a toda la población y modificar la estructura de la propiedad de los medios de producción. En lo económico, el

modelo subyacente era el de una economía social de mercado, o sea una estructura de mercado con todas sus libertades pero acompañada de compensadores sociales. En cuanto a la forma de gobierno, la DCG proponía una forma democrática y participativa.

Por su lado, el PAN proponía un Estado menos intervencionista y muy reducido, que redujera el grado de responsabilidad en el cumplimiento de algunas de sus funciones elementales como la prestación de los servicios de salud pública o la educación, quedándole funciones de promotor del marco legal, fiscal, de seguridad, institucional, etc., mas adecuado para el funcionamiento de las empresas, las cuales deberían orientar su producción principalmente al mercado externo, en donde se buscarían nuevos mercados para productos no tradicionales. En otras palabras, el PAN proponía un modelo liberal en lo económico, hacia fuera según el destino de la producción, excluyente (por cuanto no incluyó ninguna política orientada a modificar la estructura de la propiedad de los medios de producción, adicional a la de catastro y ordenamiento territorial que pretendía regularizar la propiedad de los bienes y en el área de salud más bien transferiría responsabilidades en vez de beneficios) en lo social y democrático liberal en la forma de gobierno, pues pretendía reducir las funciones del sector público.

A diferencia de los otros dos, el FRG proponía un modelo económico de mercado pero que no otorgaría libertad total o los privilegios de los que habían venido gozando (como la protección arancelaria) los empresarios, es decir que se planteaba un modelo de Estado regulador (por ejemplo en la política de salud se planteaba la revisión de precios). En cuanto al destino de la producción se proponía un modelo de desarrollo hacia fuera por cuanto se planteaba la apertura comercial y la promoción de las exportaciones. Por la ausencia de políticas redistributivas del ingreso y la propiedad se puede decir que en lo social se proponía un modelo excluyente y tradicionalista. En lo relativo a la participación del Estado en la sociedad se proponía que fuera muy fuerte en cuanto a seguridad y justicia, lo que implica una forma de gobierno de democracia formal acompañada de un poder fuerte en manos de las fuerzas armadas y de seguridad.







## VIII. ANÁLISIS FINAL

### A Comportamiento de las variables económicas y sociales analizadas

No obstante que en el capítulo de análisis de los planes de cada partido se ha confrontado cada uno de los planes de gobierno seleccionados con el comportamiento de las variables económicas y sociales, resulta muy interesante hacer un análisis de la tendencia de las mismas a lo largo de toda la serie observada, con el propósito de encontrar la relación que dicho comportamiento tenga con la ideología y el plan de cada partido político.

El análisis de estas variables se hace con base en los datos contenidos en el cuadro 46 de evolución de variables económicas y sociales que se presenta a continuación de esta parte.

1. Integración del PIB. Guatemala se ha caracterizado por tener una economía eminentemente agrícola, por un lado productora de materias primas, tales como añil, café en grano, cardamomo y otros, y por otro lado, de productos agrícolas alimenticios como banano, granos básicos, etc. Esto ha tenido como resultado un producto interno integrado en gran parte por bienes agrícolas. Fue hasta la década de los años cincuenta cuando, gracias al proceso de integración centroamericana, bajo el esquema de sustitución de importaciones, que la industria tuvo alguna importancia, sin embargo, la participación de ésta siempre ha oscilado alrededor del 15% del PIB.

Al observar la integración del PIB de Guatemala, del año 1986 y 2003, puede notarse un proceso de desindustrialización de la economía, que se refleja en una baja en el porcentaje de participación del sector industrial, que del 16% en 1986 y pasó al 13% en 2003. Este fenómeno, también es denominado tercerización de la economía, pues la baja en la producción industrial se ve compensada con incrementos en el sector servicios. Para el caso observado, son los sectores comercio; servicios financieros y bancarios; servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones; y servicios privados; los que, en conjunto pasaron de 42% en 1986 a 46% en 2003.

2. Tasa de crecimiento del PIB. El comportamiento del PIB está estrechamente relacionado con otras variables como la inversión geográfica bruta, variable que a su vez, es sumamente sensible a otras como la tasa de interés, el entorno político, la estabilidad fiscal y otras. El porcentaje de crecimiento del PIB manifestó un comportamiento oscilante que tuvo sus máximos valores en los años 1992, 1995 y 1998, con 4.8%, 4.9% y 5.0%, respectivamente, así como sus mínimos, que se registraron al inicio de la serie observada, en los años 1985 y 1986, con cifras de -0.6% y 0.1%, respectivamente. A partir de 1998, la tendencia de esta variable ha sido decreciente, llegando a 2.1% en 2003.

Al calcular los promedios del crecimiento del PIB, por cada uno de los periodos observados, se tiene que durante el gobierno de la DCG éste creció a un ritmo promedio anual de 2.9%, que durante el

gobierno del PAN lo hizo a un ritmo de 4.05% anual y de 2.55% durante el gobierno del FRG. A lo largo de la serie analizada, el período de mayor crecimiento anual promedio fue el comprendido entre 1991 y 1995 (gobiernos de Serrano Elías y de León Carpio) con 4.26%.

Resulta importante observar la relación inversa que, a lo largo de la serie, tiene la tasa de crecimiento de la inversión geográfica bruta, con la tasa promedio ponderada de interés del sistema bancario. La primera manifestó sus valores más altos en los años 1987, 1992 y 1998, con tasas del 31.4%, 30.1% y 21.9%, mientras que en la tasa de interés se observan bajas en los periodos 1990-1992 y 1996-1997, que definitivamente, influyeron sobre la decisión de los empresarios para incrementar sus inversiones en los años señalados antes.

También resulta importante observar en la serie, que en todos los períodos de gobierno analizados, las variables tasa de crecimiento de PIB y tasa de crecimiento de la inversión geográfica bruta alcanzan sus valores máximos durante los primeros dos o tres años de gobierno, tendiendo posteriormente a la baja. Esto puede representar que los empresarios nacionales tienen expectativas positivas del panorama económico y político del país durante los primeros años de cada gobierno, situación que posteriormente cambia y se refleja en los montos invertidos por estos agentes económicos.

Por otro lado, también se observa en la serie de datos presentada, que los gobiernos han concluido sus períodos con importantes esfuerzos en el control de la inflación, pues ésta ha manifestado comportamientos decrecientes al final de cada período (con excepción de la DCG que en 1990 tuvo una inflación del 60.64%), además de que, a partir del año 1991 ésta es una variable cuyo crecimiento ha oscilado alrededor del 10%, lo cual se explica en el marco de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) a los que se ha sometido a Guatemala desde los años ochenta.

Fue la aplicación de los programas de ajuste estructural (liberalización de la tasa de interés y liberalización cambiaria), la que precisamente provocó que durante y al final del período de gobierno de la DCG se registraran importantes incrementos en la inflación, siendo estos de 25.67% en 1986 y 60.64% en 1990.

3. Sector Fiscal. En lo relacionado con la carga tributaria de Guatemala, puede decirse que la misma ha manifestado un comportamiento oscilante pero creciente a lo largo de toda la serie, pues la misma era de 7% en 1986 y de 9.5% en el 2003.

Resulta interesante observar que, con excepción del gobierno del PAN, la carga tributaria tiende a aumentar durante los primeros años de gobierno y luego tiende a la baja, situación que podría estar estrechamente relacionada, al igual que en el caso de la inversión y el crecimiento del producto, con las expectativas que tengan los empresarios de la situación económica y política del país.

También llama la atención la relación inversa que existe entre la carga tributaria y el déficit presupuestario del Estado, puesto que cuando la carga tributaria aumenta, este último baja y viceversa. La explicación de esto radica en dos situaciones: en primer lugar que, por diversas razones, la capacidad de recaudación del Estado se ha visto fuertemente afectada, mientras que los compromisos financieros asumidos por los gobiernos han permanecido inalterados, lo que empuja a los gobiernos a financiar estos compromisos por otros medios; en segundo lugar, el incremento de obras y gastos gubernamentales durante el último año de gobierno, es decir, año electoral, pues en los casos de la DCG y el PAN, ambos han concluido sus correspondientes periodos con déficit presupuestarios que superaban el 2% del PIB, mientras que para el FRG, esta variable fue estimada en 1.80% para el año 2003.

Muy relacionado con el déficit presupuestario, está el comportamiento de la deuda pública, puesto que es, precisamente ésta, una de las formas de financiar el déficit. Por lo anterior, no es extraño que los porcentajes de crecimiento de ésta se eleven durante el último año de gobierno de cada partido político, como es el caso de los gobiernos de la DCG, el PAN y el FRG, en cuyos últimos años de gobierno se registraron incrementos en la deuda pública intema, del 12.14%, 24.72% y 37.25%, respectivamente.

Otro dato importante de destacar dentro de las finanzas públicas, es el que se relaciona con la distribución de los egresos en gastos de funcionamiento e inversión. En esta distribución se ha dado una tendencia a invertir cada vez más, pues en el año 1986 solo el 17.5% del total del presupuesto se destinaba a la inversión, mientras que el 82.5% era para cubrir los gastos de funcionamiento del gobierno. Esta situación se acentuó en los años 1990 y 1991, cuando sólo se destinó el 17% a la inversión y 83% para gastos de funcionamiento. La tendencia a invertir mayor parte del presupuesto estatal inició en 1993 y se acentuó en los años de gobierno del PAN, cuando los montos destinados a la inversión llegaron a oscilar entre el rango de 28% y 38.1% del total de egresos del Estado. Durante el gobierno del FRG esta variable se ubicó entre el 28% y 30% (las cifras del FRG no incluyen el dato correspondiente al año 2003).

Con relación a los montos del presupuesto de egresos del Estado que se dedican a cubrir los rubros de educación y salud, según los datos proporcionados por UNESCO, se tienen cifras de 14.3% y 21.7% para el primero (gasto en educación como porcentaje del gasto del gobierno) y 9.9% y 10.9% para el segundo (gasto en salud como porcentaje del gasto del gobierno), para los años 1986 y 2003, respectivamente.

En relación con el PIB, los porcentajes destinados para educación y salud en los años 1986 y 2003, fueron de 1.9% y 2.6% y de 1.3% y 1.3%, respectivamente.

Los comportamientos presentados por estas dos variables son oscilantes y sólo demuestran una tendencia positiva consistente en el caso de la educación, mientras que en el caso de la salud no manifiesta variación, lo cual podría reflejar la ausencia de políticas públicas definidas para el área de salud.

4. **Sector Externo.** La economía guatemalteca se caracteriza por ser altamente dependiente del exterior, hecho que se demuestra con las cifras de exportaciones e importaciones presentadas y de las cuales resulta un saldo deficitario en cuenta corriente de la balanza de pagos, durante el período observado de 1986 a 2002. Con algunas excepciones como la de 1886, 1989, 1990 y 1991, los déficit en balanza de pagos oscilaron entre los 418 y 3,839.8 millones de US dólares.

El comportamiento oscilante del déficit en balanza comercial, como proporción del PIB, refleja un proceso de aumento de la dependencia del exterior, pues durante los años de gobierno de la DCG se tuvo un promedio de -4.24%, durante el gobierno del PAN el promedio fue de -5.96% y durante los tres primeros años del gobierno del FRG se registró un promedio de -14.81% (este dato excluye el año 2003).

Lo anterior refleja que durante todos esos años no ha existido una política de Estado orientada a la promoción de las exportaciones de bienes y servicios que logre reducir ese déficit, tal como se lo plantean algunos de los planes de gobierno analizados. Esto también ha tenido como consecuencia que el tipo de cambio haya manifestado un crecimiento de Q.2.60 por US\$1.00 en 1986 a Q.7.77 en 2002.

5. **La política social.** Lamentablemente no se cuenta con bases consistentes, permanentes y confiables de datos relacionados con el manejo de la política social en Guatemala. Los datos con que se cuenta provienen en su mayoría de datos elaborados por organismos internacionales como PNUD, Banco Mundial, UNESCO y UNICEF. Por ello, en la mayoría de los casos no se presentan datos para toda la serie analizada, comprendida entre 1986 y 2003.

Una de las variables observadas en este sentido es el ingreso per cápita que, como se sabe, es utilizado para la conformación del IDH. A pesar de que esta variable registró incremento durante el período, pasando de US\$2,430 en 1987 a US\$4,400 en 2001, la distribución del ingreso sigue siendo injusta, pues el índice de Gini se ubicó en 58.3 en 1987 y en 58.7 para 2002.

En el campo de la educación, tomando la tasa de alfabetismo adulto como indicador, pueden observarse también mejoras en las condiciones de vida de los guatemaltecos, pues este era de 51.0 en 1987, del cual pasó a 68.1 en 1999 y a 72.5 en 2002.

Al observar el monto de gastos del gobierno destinados a la educación, como porcentajes del PIB, se tiene que, de los gobiernos analizados, el que más dedicó a este rubro fue el FRG, con un promedio anual de 2.6%, seguido por la DCG con un 2.12% y en último lugar el PAN con un 1.98%.

Otro importante indicador de las condiciones de vida de la población, en el área de salud, es la esperanza de vida que, de acuerdo a los datos recabados de PNUD, fue de 62.1 años en 1986 y de 65.3 años en 2003, lo cual representa, al igual que las dos variables mencionadas antes, mejoría en las condiciones de vida de la población guatemalteca.

No obstante lo anterior, también resulta interesante observar el gasto que, como porcentaje del PIB, los gobiernos destinaron para el sector salud. En este sentido, también es el FRG el que ocupa el primer lugar con un porcentaje promedio anual de 1.35%, en segundo lugar la DCG con 1.24% y en último el PAN con 1.08%.

Con relación al IDH, para cuyo cálculo se toma en cuenta las variables anteriores, es decir, aspectos relacionados con el ingreso, la salud y la educación, puede decirse que, según los datos obtenidos, ha habido alguna mejora en la situación del país, pues éste transitó de 0.592 en 1987 a 0.649 en 2002, aunque se siguen observando fuertes diferencias entre los cálculos obtenidos en las áreas urbanas y las rurales del país, siendo estas últimas en donde, como es sabido, habita aproximadamente el 60% de la población nacional.<sup>2</sup>

## B. Los resultados obtenidos como reflejo de los planes

Según el comportamiento de las variables analizadas en el subcapítulo anterior, puede apreciarse que hay fenómenos repetitivos durante cada uno de los periodos de gobierno analizados, tales como el comportamiento del crecimiento económico o la carga tributaria, que probablemente puedan explicarse mediante el análisis del ciclo electoral. También hay ciertos comportamientos que permiten derivar los modelos de desarrollo aplicados por cada gobierno, dentro de los cuales se puede considerar el crecimiento económico, la evolución de los índices de desarrollo, los gastos dedicados a la educación y salud y el comportamiento del déficit fiscal, por tomar algunos.

**Cuadro 46**  
GUATEMALA: Algunas variables promedio anual, según período de gobierno

| GOBIERNO | CRECIMIENTO ECONOMICO | AUMENTO % DEL IDH EN EL PERIODO | GASTOS EN EDUC. % PIB | GASTOS EN SALUD % PIB | DEFICIT FISCAL % PIB | INDICE DE GINI |
|----------|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------|
| DCG      | 2.9                   | 4.26                            | 2.12                  | 1.24                  | 1.846                | '89= 59.6      |
| PAN      | 4.05                  | 1.78                            | 1.98                  | 1.08                  | 1.6325               | '00= 55.5      |
| FRG      | 2.55                  | 3.67                            | 2.6                   | 1.35                  | 1.63                 | '02= 58.7      |

Fuente: Cálculo propio

Como se aprecia en el Cuadro 46, en el caso de la DCG, el crecimiento económico fue menor que el registrado durante el gobierno del PAN, sin embargo se puede apreciar un aumento del 4.26% en el IDH, el cual pudo haber tenido su origen en el gasto en educación y salud, que en ambos casos son mayores a los registrados en el gobierno del PAN. El déficit fiscal también fue de mayores proporciones que el registrado en el gobierno del PAN. Esto denota, que la DCG se inclinó por un modelo de desarrollo en que el Estado tuvo un papel importante en el desarrollo económico y social del país. El

<sup>2</sup> Según el Informe de Desarrollo Humano para Guatemala 1998 –Los Contrastes del Desarrollo Humano–, en 1996 se registró un IDH nacional de 0.596, pero para la población k'achiquel fue de 0.419, para la Mam 0.368, K'iche' 0.366 y de 0.356 para la Q'eqchi', mientras que para 2002 se registró un IDH de 0.728 para las áreas urbanas y de 0.583 en el área rural (PNUD, 2003).

déficit fiscal denota que se ejecutó una política fiscal y monetaria expansionistas, que aunado a la liberalización financiera iniciada en 1989, desembocaron en una inflación de 60.64% en 1990. En cuanto a la distribución del ingreso, el índice de Gini registrado en 1989 es el mayor de los tres presentados, es decir, el que representa la distribución más equitativa.

En el caso del PAN, el crecimiento económico fue mayor que en los gobiernos de la DCG y el FRG, pero el aumento en el IDH fue menor. Esto último muy probablemente influido por los bajos montos destinados a la educación y la salud. El déficit fiscal fue menor que el registrado durante el gobierno de la DCG. En lo económico, el PAN optó por una política fiscal y monetaria restrictiva, aunque en su último año de gestión incrementó la deuda pública interna en un 24.72%. Durante este gobierno, dentro de sus fuentes de financiamiento el Estado contó con recursos provenientes de la privatización de algunos bienes públicos como la empresa de teléfonos, de la empresa distribuidora de energía eléctrica, de la empresa de correos y del Instituto de Comercialización Agrícola (INDECA). Este gobierno dedicó buena parte de sus recursos a la construcción de infraestructura productiva, principalmente carreteras que favorecerían mayoritariamente a los productores de bienes y servicios. Esto se confirma al observar que el índice de Gini registrado en el año 2000 (el año que concluyó la gestión del PAN) fue menor al registrado en el año 1989, lo que se puede interpretar como un retroceso en la búsqueda de una distribución del ingreso equitativa. Todo lo anterior revela nuevamente que el PAN optó por un modelo de desarrollo que apoyó principalmente a los empresarios y antepuso la economía, sacrificando la política social y reduciendo la intervención estatal, tanto en lo económico como en la prestación de servicios básicos.

Por su parte, el FRG registró el menor crecimiento económico promedio anual de los tres gobiernos observados pero registró un incremento en el IDH mayor al del PAN. Tanto su gasto en educación como en salud fueron mayores a los de la DCG y el PAN, lo cual, acompañado a algunas políticas como la de distribución de fertilizantes a bajo precio, puede explicar el aumento en el IDH. El FRG fue contraccionista en su política fiscal, en cuanto al manejo del déficit, pero registró los más altos incrementos de deuda pública durante la serie analizada (37.25% en el año 2003). En cuanto a la distribución del ingreso, el índice de Gini registrado en 2002 aumentó en relación al del 2000. Estas cifras muestran que el FRG realizó una gestión que tuvo como resultado cifras intermedias entre las registradas por la DCG y el PAN, lo cual es congruente con el modelo de desarrollo de apoyo a la economía de mercado acompañado de algunas intervenciones del Estado.

Según los párrafos anteriores, los resultados obtenidos en los tres períodos de gobierno analizados coinciden con los modelos de desarrollo subyacentes en cada uno de los planes de gobierno, lo cual permite también concluir que, aunque con grados diferentes de ejecución de los planes, estos reflejaron las acciones que serían tomadas por sus respectivos partidos políticos cuando estuvieron a cargo del Organismo Ejecutivo.







| INDICADOR | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | 2036 | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 | 2041 | 2042 | 2043 | 2044 | 2045 | 2046 | 2047 | 2048 | 2049 | 2050 | 2051 | 2052 | 2053 | 2054 | 2055 | 2056 | 2057 | 2058 | 2059 | 2060 | 2061 | 2062 | 2063 | 2064 | 2065 | 2066 | 2067 | 2068 | 2069 | 2070 | 2071 | 2072 | 2073 | 2074 | 2075 | 2076 | 2077 | 2078 | 2079 | 2080 | 2081 | 2082 | 2083 | 2084 | 2085 | 2086 | 2087 | 2088 | 2089 | 2090 | 2091 | 2092 | 2093 | 2094 | 2095 | 2096 | 2097 | 2098 | 2099 | 2100 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| INDICADOR | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | 2036 | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 | 2041 | 2042 | 2043 | 2044 | 2045 | 2046 | 2047 | 2048 | 2049 | 2050 | 2051 | 2052 | 2053 | 2054 | 2055 | 2056 | 2057 | 2058 | 2059 | 2060 | 2061 | 2062 | 2063 | 2064 | 2065 | 2066 | 2067 | 2068 | 2069 | 2070 | 2071 | 2072 | 2073 | 2074 | 2075 | 2076 | 2077 | 2078 | 2079 | 2080 | 2081 | 2082 | 2083 | 2084 | 2085 | 2086 | 2087 | 2088 | 2089 | 2090 | 2091 | 2092 | 2093 | 2094 | 2095 | 2096 | 2097 | 2098 | 2099 | 2100 |
| INDICADOR | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | 2036 | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 | 2041 | 2042 | 2043 | 2044 | 2045 | 2046 | 2047 | 2048 | 2049 | 2050 | 2051 | 2052 | 2053 | 2054 | 2055 | 2056 | 2057 | 2058 | 2059 | 2060 | 2061 | 2062 | 2063 | 2064 | 2065 | 2066 | 2067 | 2068 | 2069 | 2070 | 2071 | 2072 | 2073 | 2074 | 2075 | 2076 | 2077 | 2078 | 2079 | 2080 | 2081 | 2082 | 2083 | 2084 | 2085 | 2086 | 2087 | 2088 | 2089 | 2090 | 2091 | 2092 | 2093 | 2094 | 2095 | 2096 | 2097 | 2098 | 2099 | 2100 |
| INDICADOR | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | 2036 | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 | 2041 | 2042 | 2043 | 2044 | 2045 | 2046 | 2047 | 2048 | 2049 | 2050 | 2051 | 2052 | 2053 | 2054 | 2055 | 2056 | 2057 | 2058 | 2059 | 2060 | 2061 | 2062 | 2063 | 2064 | 2065 | 2066 | 2067 | 2068 | 2069 | 2070 | 2071 | 2072 | 2073 | 2074 | 2075 | 2076 | 2077 | 2078 | 2079 | 2080 | 2081 | 2082 | 2083 | 2084 | 2085 | 2086 | 2087 | 2088 | 2089 | 2090 | 2091 | 2092 | 2093 | 2094 | 2095 | 2096 | 2097 | 2098 | 2099 | 2100 |

INDICADOR: PIB PER CAPITA (MILLAR DE DOLARES CONSTANTES 2015) - Fuente: Banco Mundial, Base de Datos de Estadísticas de los Países en Desarrollo (datos de 1975 a 2024) y Proyecciones (datos de 2025 a 2050)

## C. Variables cualitativas

Tal como se indicó en la parte de alcances y limitaciones de esta investigación, el contenido de este trabajo ha sido básicamente cuantitativo, es decir, se ha basado en cifras y se ha orientado a los aspectos económicos y de política social desarrollada por los gobiernos, sin embargo, no puede dejar de mencionarse algunos aspectos de consideración personal del autor, tales como la corrupción, que ha sido un fenómeno que ha afectado fuertemente a los gobiernos guatemaltecos.

Uno de los factores que determinó el comportamiento de la gestión de la DCG fue el hecho de que con ésta se iniciaba el retorno a la democracia y el fin del conflicto armado. Esto condujo, como se dice en el plan, a velar por la recuperación de los sectores que habían sido afectados con más fuerza por la guerra, hecho que, como se aprecia en el subcapítulo anterior, se vio reflejado en el aumento registrado en el IDH.

Durante esta época la sociedad guatemalteca presenció un reacomodo de sus sectores de poder. El ejército asumió aparentemente un papel diferente, aunque continuó con la política de contrainsurgencia, el sector empresarial emergió y se abrió la puerta para que los organismos financieros internacionales impulsaran la puesta en marcha de los programas de ajuste estructural.

No obstante los avances en materia económica y social señalados antes, la DCG perdió las elecciones de 1990, puede decirse que gracias al alto nivel inflacionario registrado en ese año, a los actos de corrupción con que concluyó su gestión y al desencanto de la población ante los resultados obtenidos ante la oportunidad de desarrollo que el retorno a la democracia representaba.

Como elementos que influyeron sobre la gestión del PAN puede decirse que, como producto de la consulta popular de 1994, el Estado no tuvo más posibilidad de obtener financiamiento del BANGUAT, lo cual le obligó a buscar fuentes privadas de financiamiento y encareció el crédito en general. La firma de los Acuerdos de Paz en 1996 fue otro factor que marcaría la gestión del PAN, aunque, como se vio antes, no se atacaron cuestiones estructurales como la situación agraria o la distribución del ingreso. El huracán Mitch, ocurrido en 1998, obligó al gobierno a tomar algunas estrategias para la atención de los damnificados. Las privatizaciones, especialmente la de la empresa telefónica, la confianza en que la población se volcaría a votar por ellos debido a la construcción de carreteras a pesar de haber descuidado el aspecto social y la prepotencia de algunos de sus funcionarios, arrojaron como resultado la derrota del PAN en las elecciones de 1999.

En cuanto a los acontecimientos que influyeron sobre la gestión del FRG se puede mencionar la ayuda externa recibida para el programa de fertilizantes y seguridad alimentaria, lo cual pudo haberse reflejado en el IDH. Los logros alcanzados, tales como la estabilidad macroeconómica (que se contrarrestó con un estancamiento económico relativo) y la reducción del analfabetismo, quedaron empañados por los escándalos de corrupción registrados, tales como el desfaldo en el Seguro Social tras la constitución de un fideicomiso que tendría el propósito de utilizar recursos para financiar proyectos

habitacionales, el desfaldo de Q90 millones en el Ministerio de Gobernación, el desfaldo de Q140 millones en el Ministerio de Comunicaciones, Transportes, Obras Públicas y Vivienda (MICIVI) y otros. A esto, hay que agregar el fuerte conflicto que durante la gestión eferregista existió entre gobierno y sector empresarial, debido a la política de permitir el ingreso de cuotas sin arancel de importación de algunos productos (azúcar y pollo) para controlar los precios internos y la constante amenaza de denuncia de evasión fiscal a importantes personajes y dirigentes de la cúpula empresarial, para comprender la derrota electoral sufrida por este partido a finales del 2003 y principios del 2004.

Según el autor, uno de los más importantes factores cualitativos que determinan la forma de gobernar es la composición de los grupos de poder, de presión y de interés, así como la distribución del poder económico y político. Esto se puede ver de la siguiente manera: durante segunda mitad de la década de los años 70, se agudizaron los conflictos armados en la región centroamericana; en Nicaragua triunfó el sandinismo; la guerrilla salvadoreña estuvo a punto de tomar el poder; Estados Unidos propició el movimiento de pacificación de la región; los organismos financieros internacionales imponen los programas de ajuste estructural a través de las 10 recetas contenidas en el consenso de Washington; en Guatemala se resta poder al ejército e inicia la apertura democrática; y se recomponen las estructuras de poder que dieron lugar a un gobierno que trató de lograr el desarrollo integral.

El gobierno del PAN vino de una época de total desprestigio y falta de credibilidad en las instituciones políticas (gobierno de Serrano Elias) seguida de un período de recuperación de éstas (gobierno de Ramiro de León), lo cual motivó la participación de nuevos dirigentes políticos, entre ellos los empresarios y ejecutivos o representantes del sector privado. Durante la administración panista, poder político y económico confluyeron en manos de un mismo grupo, lo cual se manifestó de manera inmediata cuando luego de anunciarse el triunfo electoral se incrementó el precio del azúcar y otros productos. Esto se reflejó en un plan de gobierno y en una gestión, que como se mencionó antes, beneficiaron las actividades empresariales y dejaron de lado las políticas sociales y redistributivas. Esto dentro del marco de la tendencia mundial de la globalización y el consenso de Washington.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, el consenso de Washington redefinió sus recetas ante la ineficacia para resolver los problemas de desempleo e inequidad en la distribución del ingreso y el reconocimiento de que el desarrollo no se puede alcanzar con crecimiento económico sin equidad, participación y gobernabilidad, situación que, como se ha demostrado antes, se estaba reflejando en Guatemala. Dentro de las nuevas políticas surgieron las promover la modernización y descentralización del Estado, la reorientación del gasto público, promover la supervisión financiera, etc.

Por último, el gobierno del FRG (que era un partido de tipo caudillista encabezado por el ex Jefe de Estado, general Ríos Montt, quien tenía prohibición legal para ser Presidente de la República) se conformó por funcionarios provenientes de sectores de poder diferentes al empresariado que era afín al PAN. Esto le llevó a devolver importancia a las fuerzas armadas para contar con su respaldo y mantenerse así en el poder. En otras palabras, los poderes económico y político estuvieron en manos

diferentes, surgiendo así cierto equilibrio entre estos, que permitió hacer algunos cambios que, de acuerdo a los indicadores de desarrollo humano, mejoraron las condiciones de vida de la población.

En el ámbito internacional este gobierno tuvo fuertes presiones, específicamente del FMI, para mantener algunas variables como la inflación, la carga fiscal, el déficit fiscal y otras, en determinados niveles, en virtud de haber firmado un acuerdo stand by con dicha institución.

Como se ha demostrado, estos cambios en la composición y distribución del poder económico y político efectivamente se han reflejado, tanto en los planes de gobierno, como en los resultados obtenidos por las administraciones estudiadas. Este factor, unido a las presiones que se tienen internacionalmente por parte de los organismos financieros o gobiernos, que al final de cuentas también obedecen a intereses económicos y políticos de sus respectivos grupos de poder, son los que con mayor fuerza definen el diseño y la conducción de las políticas públicas en Guatemala.

## IX. CONCLUSIONES

1. Puede concluirse que los principios filosóficos de cada partido se vieron reflejados en sus respectivos planes de gobierno:
  - La DCG impulsaba un plan que proponía un estado interventor y promotor del desarrollo, mediante el cual se fomentaría la organización de la sociedad y el cambio en la estructura de la propiedad de los medios de producción. Todo esto ocurriría en el marco de una economía de mercado acompañada de compensadores sociales otorgados por el Estado.
  - El PAN proponía un plan en el que se priorizaba la eficiencia y la competitividad, siendo consecuentemente el mercado quien tendría mayor importancia. Al Estado se le asignaba la función de facilitador de las condiciones para atraer y promover la inversión. Los compensadores sociales que proponía el PAN eran muy pocos, provendrían de recursos de la misma población (autoayuda, etc.) y operarían bajo el esquema de mercado (el acceso a la vivienda y a la tierra, son ejemplos).
  - El FRG proponía en su plan un esquema de economía de mercado en el que el Estado tendría algunas participaciones orientadas a mejorar el bienestar de la población mediante la revisión de precios, salarios y aranceles de importación. En otras palabras: un Estado tradicionalista y controlador de las acciones del sector empresarial. También sería un esquema en donde el Estado priorizaría la vigilancia por la seguridad y la justicia, motivado por el mantenimiento de algunas condiciones económicas y sociales.
2. Las similitudes encontradas entre los tres planes de gobierno analizados fueron ubicadas en lo que se refiere a los objetivos de estabilidad macroeconómica e intención de promoción de las exportaciones.

En las demás áreas hay diferencias sustanciales, principalmente entre el plan de la DCG y los del PAN y FRG. Esta diferencia consiste en que la DCG proponía un modelo de acción pública promotora y organizadora del desarrollo (economía social de mercado), mientras que los otros partidos optaron por opciones liberales y se inclinaban por el mercado como mejor asignador de los recursos. La diferencia entre los planes del PAN y el FRG consisten principalmente en que el FRG planteaba: hacer algunas intervenciones al mercado, como revisión de precios de medicinas o bajar algunos aranceles con el propósito de promover un mayor acceso de la población a los bienes; asegurar el acceso gratuito a los servicios de salud a la población; y proporcionar textos y comidas gratis a los estudiantes de preprimaria y primaria; mientras que el PAN propugnaba por la completa libertad del mercado para actuar, otorgando al Estado la función de promover la eficiencia y competitividad de las empresas y trasladar la responsabilidad de los servicios de salud y educación a las comunidades.

3. De acuerdo al procedimiento empleado para cuantificar el grado de ejecución de los planes de gobierno analizados, se obtuvo los porcentajes de ejecución siguientes:

|     |        |
|-----|--------|
| DCG | 39.77% |
| PAN | 44.44% |
| FRG | 44.57% |

4. Durante los gobiernos de la DCG y el FRG hubo correspondencia entre el grado de cumplimiento de los planes de gobierno y la evolución del IDH, mientras que durante el gobierno del PAN esta relación fue significativamente inversa.

El sentido de la relación entre la ejecución de los planes de gobierno y el desarrollo económico y social no tiene una sola dirección y hay varias formas en las que estas dos variables se relacionan, lo cual puede depender del contenido del plan y de su grado de ejecución

5. Se confirma la hipótesis de que la alternancia en el poder de partidos con ideologías diferentes hace que exista poca coherencia entre los objetivos propuestos en los planes de un partido y otro, que existan diferentes modelos de desarrollo pretendidos por cada partido en el gobierno y, consecuentemente, que tampoco exista continuidad en las políticas planteadas, manejándose éstas como de partido o gobierno y no de Estado.
6. La hipótesis: el impulso que se ha dado al desarrollo económico y social de Guatemala por medio de la elaboración y ejecución de planes de gobierno, ha sido muy débil durante el período comprendido entre 1986 y 2003. Esto se refleja en una relación directa entre las variables: grado de ejecución de los planes de gobierno de partidos políticos e indicadores de desarrollo económico y social de Guatemala, no se confirma totalmente, ya que para analizar la primera parte podría argumentarse que se encontró ausencia de plan de gobierno en el caso de uno de los cuatro (25%) partidos políticos que gobernó durante el período observado (el caso concreto del MAS) y un bajo grado de ejecución de los planes de gobierno en los otros tres casos. Sin embargo, la hipótesis se desvirtúa con la multidireccionalidad establecida en la relación entre el grado de ejecución de los planes y el IDH establecida en la investigación.
7. Independientemente del grado de ejecución de los planes de gobierno analizados, las tendencias de algunas variables: crecimiento económico, IDH, gastos en educación y salud, déficit fiscal e índice de Gini, reflejan que tanto los principios filosóficos que inspiraron los planes de gobierno, como los modelos de desarrollo subyacentes en los mismos, se reflejaron en los resultados obtenidos por la gestión desarrollada por cada partido político en el poder, por lo que puede decirse que los planes de gobierno constituyen una importante herramienta para el pronóstico y análisis de dichas variables.

## X RECOMENDACIONES

Con base en los hallazgos de esta investigación y con el propósito de hacer un aporte para la adecuada elaboración de los planes de gobierno por parte de los partidos políticos, el autor se permite hacer las recomendaciones siguientes:

1. Que los partidos políticos integren o fortalezcan sus equipos técnicos de planificación, los cuales deberán idealmente ser multidisciplinarios. Dentro de las tareas de los equipos de planificación deberían incluirse: el análisis de los diagnósticos de la realidad nacional existentes; el análisis y comparación de propuestas de planes de gobierno de los diferentes partidos políticos e instituciones académicas y de investigación; la promoción de acercamientos con diversos sectores de la sociedad civil a fin de conocer sus requerimientos y propuestas, etc.
2. Se sugiere a los equipos de planificación y los partidos políticos utilizar metodologías participativas para el diseño de planes y programas de gobierno para que estos instrumentos reflejen objetivamente los requerimientos y necesidades de la sociedad y que, consecuentemente, los componentes, programas y actividades que se incluya, sean relevantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
3. Se reitera la recomendación hecha por ASIES, en el sentido de que «los partidos políticos, una vez definidas con claridad sus prioridades estratégicas, tengan como sustento y punto de partida un exhaustivo análisis de las capacidades financieras del Estado para poder hacer realidad sus propuestas.» (ASIES, 2002:19) Elemento sin el cual es imposible establecer objetivamente la posibilidad de que los planes de gobierno se ejecuten.
4. De igual manera, se reitera la sugerencia planteada por ASIES, encaminada a dar continuidad a las políticas públicas que se consideren adecuadas por medio del conocimiento y evaluación de los planes y programas del gobierno de turno. (ASIES, 2002:31). Con esto se propiciaría un mejor aprovechamiento de los recursos públicos (materiales, financieros y humanos), así como la eficacia y eficiencia de la gestión pública en la atención de las necesidades de la población.
5. Dadas las importantes diferencias encontradas en el manejo de la problemática nacional por parte de los tres partidos políticos analizados -situación que le resta coherencia y sostenibilidad al manejo de las políticas públicas y que surge del amplio margen de manipulación que en los diferentes campos de la gestión pública tienen las organizaciones políticas gobernantes como consecuencia de la estructura del sistema político guatemalteco-, también cabe sugerir que se propongan modificaciones profundas en el sistema político que permitan dar mayor estabilidad a las políticas tomadas que beneficien a la población o bien, concluir con aquellas que no sean necesarias o que dañen el bienestar general.

Estos cambios pueden consistir en:

- Dar mayor fuerza al escrutinio público o auditoría social, haciendo que ésta tenga carácter de vinculante en la toma de decisiones para continuar o detener los programas y proyectos en ejecución.

- Que las elecciones del Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y gobiernos locales sean intercaladas a efecto de balancear los poderes en el gobierno
  - Que el Congreso de la República proceda a la evaluación de la gestión del Ejecutivo, con cierta periodicidad y principalmente después de la renovación del Legislativo. También se sugiere que este último tenga la potestad de destituir al Presidente de la República en caso de que la gestión no sea satisfactoria, siempre que se cumplan con ciertos requisitos establecidos para ese efecto.
6. Que se genere obligatoriedad mediante la Ley Electoral y de Partidos Políticos para que aquellos que postulen candidaturas para el Organismo Legislativo deban presentar públicamente sus planes de gobierno o plataformas programáticas con cierta anticipación a las elecciones. Con esto se daría mayor impulso a la utilización de la planificación por parte de quienes aspiren al poder político y se contaría con un instrumento que permitiera evaluar la gestión desempeñada.

## XI . LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN DERIVADAS

Derivada del contenido y proceso de la investigación elaborada, surge una serie de temas que pueden resultar sumamente interesantes para el mejoramiento de los procesos de planificación y ejecución de planes por parte de los partidos políticos. Estos temas son:

- Procedimientos de planificación en el seno de los partidos políticos guatemaltecos (guía metodológica)
- Determinación de actividades relevantes para el desarrollo económico y social guatemalteco
- Factores que determinaron el comportamiento del IDH en los gobiernos del periodo 1986-2003.
- Caracterización de los modelos de desarrollo impulsados por los partidos políticos guatemaltecos.
- Percepción de los políticos guatemaltecos en torno a la planificación y los planes de gobierno.

## XII. LISTA DE SIGLAS

|            |  |
|------------|--|
| ANAM       | Asociación Nacional de Municipalidades                                 |
| ANM        | Asociación Nacional de Maestros  |
| ANN        | Alianza Nueva Nación   |
| APROSAM    | Asociaciones Pro salud Municipal                                       |
| ASIES      | Asociación para la Investigación Económica y Social                    |
| BANDESA    | Banco Nacional de Desarrollo Agrícola                                  |
| BANGUAT    | Banco de Guatemala   |
| BANVI      | Banco Nacional de la Vivienda  |
| BID        | Banco Interamericano de Desarrollo                                     |
| CAMTUR     | Cámara de Turismo  |
| CENALOJ    | Centro Nacional de Leyes, Organismo Judicial                           |
| CEPAL      | Comisión Económica para América Latina                                 |
| CHN        | Crédito Hipotecario Nacional   |
| CIDH       | Comisión Interamericana de Derechos Humanos                            |
| COEDUCAS   | Comités Educativos Locales   |
| CONACYT    | Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología                                 |
| CORFINA    | Corporación Financiera Nacional  |
| CP         | Corto plazo  |
| DCG        | Democracia Cristiana Guatemalteca                                      |
| EGP        | Ejército Guerrillero de los Pobres                                     |
| FAO        | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación |
| FDNG       | Frente Democrático Nueva Guatemala                                     |
| FEPYME     | Federación de la Pequeña y Mediana Empresa                             |
| FIS        | Fondo de Inversión Social  |
| FMI        | Fondo Monetario Internacional  |
| FODIGUA    | Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco                              |
| FOGUAVI    | Fondo guatemalteco para la Vivienda                                    |
| FONAGRO    | Fondo para la Reactivación y Modernización de la Agricultura           |
| FONAPAZ    | Fondo Nacional para la Paz   |
| FONATIERRA | Fondo Nacional de Tierras  |
| FONTIERRAS | Fondo de Tierras   |
| FOPA       | Fondo de Protección al Ahorro  |
| FRG        | Frente Republicano Guatemalteco  |
| FSDC       | Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario                    |
| GTZ        | Agencia Alemana de Cooperación   |
| GUATEL     | Empresa de Telecomunicaciones de Guatemala                             |
| IDH        | Índice de Desarrollo Humano  |
| IEMA       | Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias                    |

## XII. LISTA DE SIGLAS

|            |  |
|------------|--|
| ANAM       | Asociación Nacional de Municipalidades   |
| ANM        | Asociación Nacional de Maestros  |
| ANN        | Alianza Nueva Nación   |
| APROSAM    | Asociaciones Pro salud Municipal   |
| ASIES      | Asociación para la Investigación Económica y Social  |
| BANDESA    | Banco Nacional de Desarrollo Agrícola  |
| BANGUAT    | Banco de Guatemala   |
| BANVI      | Banco Nacional de la Vivienda  |
| BID        | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| CAMTUR     | Cámara de Turismo  |
| CENALOJ    | Centro Nacional de Leyes, Organismo Judicial   |
| CEPAL      | Comisión Económica para América Latina   |
| CHN        | Crédito Hipotecario Nacional   |
| CIDH       | Comisión Interamericana de Derechos Humanos  |
| COEDUCAS   | Comités Educativos Locales   |
| CONACYT    | Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología   |
| CORFINA    | Corporación Financiera Nacional  |
| CP         | Corto plazo  |
| DCG        | Democracia Cristiana Guatemalteca  |
| EGP        | Ejército Guerrillero de los Pobres   |
| FAO        | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación<br>FDNG<br>Frente Democrático Nueva Guatemala |
| FEPYME     | Federación de la Pequeña y Mediana Empresa   |
| FIS        | Fondo de Inversión Social  |
| FMI        | Fondo Monetario Internacional  |
| FODIGUA    | Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco  |
| FOGUAVI    | Fondo guatemalteco para la Vivienda  |
| FONAGRO    | Fondo para la Reactivación y Modernización de la Agricultura   |
| FONAPAZ    | Fondo Nacional para la Paz   |
| FONATIERRA | Fondo Nacional de Tierras  |
| FONTIERRAS | Fondo de Tierras   |
| FOPA       | Fondo de Protección al Ahorro  |
| FRG        | Frente Republicano Guatemalteco  |
| FSDC       | Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario  |
| GTZ        | Agencia Alemana de Cooperación   |
| GUATEL     | Empresa de Telecomunicaciones de Guatemala   |
| IDH        | Índice de Desarrollo Humano  |
| IEMA       | Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias  |
| IGESP      | Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos  |

|          |   |
|----------|---|
| IGESP    | Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos   |
| IGSS     | Instituto Guatemalteco de Seguridad Social  |
| INAP     | Instituto Nacional de Administración Pública  |
| INCEP    | Instituto Centroamericano de Estudios Políticos   |
| INE      | Instituto Nacional de Estadística   |
| INGEP    | Instituto de Gerencia Política  |
| INGUAT   | Instituto Guatemalteco de Turismo   |
| INTECAP  | Instituto Técnico de Capacitación y Productividad   |
| ISR      | Impuesto Sobre la Renta   |
| IVA      | Impuesto al Valor Agregado  |
| JM       | Junta Monetaria   |
| KFW      | Banco de Crédito para la Reconstrucción (Alemania)  |
| LP       | Largo plazo   |
| MAS      | Movimiento de Acción Solidaria  |
| MECOVI   | Programa del BID para el Mejoramiento de Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina |
| MICIVI   | Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda   |
| MINECO   | Ministerio de Economía  |
| MINEDUC  | Ministerio de Educación   |
| MINFIN   | Ministerio de Finanzas Públicas   |
| MIT      | <i>Massachusetts Institute of Technology</i>  |
| MLN      | Movimiento de Liberación Nacional   |
| MP       | Mediano plazo   |
| MSPAS    | Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social   |
| MTPS     | Ministerio de Trabajo y Previsión Social  |
| OMS      | Organización Mundial de la Salud  |
| ONG      | Organización No Gubernamental   |
| OPS      | Organización Panamericana de la Salud   |
| ORPA     | Organización del Pueblo en Armas  |
| PAC      | Patrullas de Autodefensa Civil  |
| PAN      | Partido de Avanzada Nacional  |
| PEA      | Población económicamente activa   |
| PIB      | Producto Interno Bruto  |
| PNUD     | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| PRONADE  | Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo   |
| PYMEI    | Pequeñas y medianas empresas industriales   |
| PYMES    | Pequeñas y medianas empresas  |
| SEGEPLAN | Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia  |
| SIAS     | Sistema Integrado de Atención de Salud  |
| TELGUA   | Telecomunicaciones de Guatemala, S. A.  |

|        |   |
|--------|---|
| TLC    | Tratado de libre comercio                               |
| TSE    | Tribunal Supremo Electoral                              |
| UCN    | Unión del Centro Nacional                               |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez              |
| URNG   | Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca              |
| USAID  | Agencia de Cooperación de los Estados Unidos de América |

### XIII. BIBLIOGRAFÍA

1. «A diputado Carlos Wohlers le preocupa la crisis hospitalaria». *La Hora* [Guatemala]. 15 de mayo de 2001.
2. Beck, Ulrich. 1998. Traducción Bernardo Moreno. *Qué es la globalización: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. 2ª. Edición. Barcelona, Editorial Paidós. 221 págs.
3. Bonilla, Ana Lucrecia. 2004. «La descentralización en Guatemala y Bolivia: un análisis comparativo». Tesis Universidad del Valle de Guatemala. 185 págs.
4. Canahú, E. Y L. Pérez. «En el limbo pérdidas del Banguat». *Siglo Veintiuno* [Guatemala]. 5 de febrero de 2004.
5. Canel, María José. 1999. *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid. Editorial Tecnos, S.A. 228 págs.
6. Cardona, René. 1999. «La distribución del producto interno bruto (PIB) en Guatemala, por región y departamento». *Revista Estudios Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar*. [Guatemala] IV (61). Págs. 3-184
7. Chinchilla, Ligia. 1996. *La verdad sobre el sector PYME en Guatemala*. 2ª. edición. FEPYME. Guatemala, Impresiones Técnico Gráficas. 38 págs.
8. Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. 1988. *El sector público en la planificación del desarrollo*. 14ª. edición. México. Editorial Siglo Veintiuno. 271 págs.
9. CIDH. [en línea]: Informe de la CIDH. [Washington]: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala01sp/cap.3.htm> [Consulta: 27 de abril de 2002]
10. Clement, Norris, et. al. 1990. *Economía enfaque América Latina*, Traducción: Nebbia Diesing, Angel F. Segunda edición. México. Editorial Mcgraw Hill. 380 págs.
11. «Comisión mediadora en crisis hospitalaria». *La Hora* [Guatemala]. 14 de agosto de 2002.
12. Costa Rica. 2004. Banco Central de Costa Rica. [en línea]. Costa Rica, 2004. [http://www.bccr.fi.cr/fla/bccr\\_flat.htm](http://www.bccr.fi.cr/fla/bccr_flat.htm) [Consulta: 15 de febrero de 2004]
13. «Crisis en salud y educación en Guatemala». *La Hora* [Guatemala] 25 de julio de 2002.
14. Cuadrado Roura, Juan, et. al. 1995. *Introducción a la política económica*. 1ª. Edición. Madrid, Editorial Mcgraw Hill. 718 págs.
15. Dardón, Byron. «Objetan entrega de abono». *Prensa Libre* [Guatemala]. 5 de febrero de 2004.
16. De León Herrera, Carlos Rodolfo. 1995. *La banca estatal y la modernización financiera en la economía guatemalteca*. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. 151 págs.
17. \_\_\_\_\_: 2001. «Notas del seminario internacional Centroamérica: democracia, gobernabilidad y gerencia política, organizado por el Instituto de Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar».
18. «Dólar circula fuera de corrillos del BANGUAT». *La Hora, suplemento económico* [Guatemala]. 15 al 21 de marzo de 2001.
19. Duverger, Maurice. 1994. *Los Partidos Políticos*, 14ª. Reimpresión de la 1ª. Edición de 1951.

- Traducción: Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica. México, 461 págs.
20. «Educación: PRONADE». *La Hora* [Guatemala]. 12 de diciembre de 2002.
  21. «El gobierno y la ANM acordaron estudiar, con base en la ley, la viabilidad de que los maestros que participaron en la huelga reciban el pago de los salarios correspondientes a febrero». *La Hora* [Guatemala]. 14 de marzo de 2003.
  22. El Salvador, 2004. Banco Central de Reserva de El Salvador, [en línea]. El Salvador, 2004. <http://www.bcr.gob.sv/> [Consulta: 15 de febrero de 2004]
  23. «El TLC con los Estados Unidos de América». *La Hora*, suplemento económico. [Guatemala]. 16 de enero de 2003.
  24. *Estatutos de la democracia cristiana guatemalteca*. 1992. Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos IGESP/3. Guatemala. 24 págs.
  25. Etkin, Jorge. 2000. *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Acuerdos, dualidades y divergencias. Buenos Aires, Editorial Prentice Hall. 411 págs.
  26. Evans, Peter B. 1991. «Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales. Una perspectiva comparativa político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo». En *Teorías del Desarrollo Nacional*. de en A. Portes and A.D. Kincaid (eds.) San José, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana. págs. 133-173
  27. Figueroa Amado, Fernando y Edwin Melini. 1998. *Agenda para desarrollar un programa nacional de apoyo y fomento del sector MYPYME en Guatemala: Muchas respuestas a muchas interrogantes*. FEYPYME. Guatemala, Impresos GEO. 74 págs.
  28. «GANA y PAN promoverán transferencia presupuestaria para la red hospitalaria». *La Hora* [Guatemala]. 9 de agosto de 2003.
  29. García, Ligia Mercedes y Juan Alberto Fuentes Knight. 1998. «La política social y el desarrollo: una introducción.». En: *Gestión del desarrollo humano sostenible*. de Díez Pinto, Elena, compiladora. 1999. Guatemala. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar. Págs. 17-28.
  30. Gómez, Ricardo y José Antonio Pérez. 2001. «Finanzas municipales, democratización y combate a la pobreza». En: *La modernización de las finanzas municipales: Foro Nacional*, de USAID-GTZ. Guatemala. Págs. 45-76.
  31. Guatemala. 1984. MTPS. *Estadísticas de Trabajo y Empleo-Desempleo 1980-1984*. Guatemala.
  32. \_\_\_\_\_; 2002. *Boletín Estadístico del Trabajo 2001*. Guatemala.
  33. Guatemala. 1986. SEGEPLAN. *Breve análisis de la planificación económica: el caso Guatemala: ponencia presentada por Fernando Rivera Irias, Julio Roberto Gil Aguilar y Gladys Galdámez Gómez ante la XIX Convención de la Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros*. Guatemala. 31 págs.
  34. Guatemala. 1996. GTZ-SEGEPLAN. *Orientaciones para una estrategia nacional de ordenamiento territorial*. Guatemala.
  35. Guatemala. 1996. SEGEPLAN. *Programa de Gobierno 1996-2000*. Guatemala. 136 págs.

36. Guatemala. 1998. TSE. *Aspectos de la organización electoral de Guatemala*. Guatemala, Papelera Fuentes. 46 págs.
37. Guatemala. 1999. SIGSA, MSPAS. *Indicadores básicos de la situación de la salud*. Guatemala.
38. Guatemala. CENALAJ. Recopilación de Leyes, tomo IV. Guatemala, CENALAJ, 2003.
39. Guatemala. Nfile. Recopilación de Leyes de Guatemala. [Cd-rom] Congreso de la República de Guatemala. *Código Municipal*. Edición 2001. Guatemala: Nfile, enero 2001.
40. Guatemala. Nfile. Recopilación de Leyes de Guatemala. [Cd-rom] Congreso de la República de Guatemala. *Código Penal*. Edición 2001. Guatemala: Nfile, enero 2001.
41. Guatemala. Nfile. Recopilación de Leyes de Guatemala. [Cd-rom] Congreso de la República de Guatemala. *Código Tributario*. Edición 2001. Guatemala: Nfile, enero 2001.
42. Guatemala. Nfile. Recopilación de Leyes de Guatemala. [Cd-rom] Congreso de la República de Guatemala. *Constitución política de la República de Guatemala*. Edición 2001. Guatemala: Nfile, enero 2001.
43. Guatemala. Nfile. Recopilación de Leyes de Guatemala. [Cd-rom]. Congreso de la República de Guatemala. *Ley electoral y de partidos políticos*. Edición 2001. Guatemala. Nfile, enero 2001.
44. Guatemala. INE. [En línea]: *Proyecciones de población*. [Guatemala], 2001. <  
[www.ine.gob.gt/proyecciones/pub000.htm](http://www.ine.gob.gt/proyecciones/pub000.htm)> [Consulta: 16 de marzo de 2001].
45. \_\_\_\_\_; 1987-88 y 1988-89. *Indicadores del Volumen de Empleo y Salarios del Sector Moderno de la Economía*. Guatemala.
46. \_\_\_\_\_; 1991. *Encuesta de Empleo y Desempleo, 1990*. Guatemala.
47. \_\_\_\_\_; 2002. *Encuesta Nacional de Egresos e Ingresos, MECOVI-INE*. Guatemala.
48. Guatemala. 2003. FONTIERRAS. *IV Aniversario de creación del Fondo de Tierras. Los pasos que hemos dado en cuatro Años de vida*. Guatemala.
49. Guatemala, 2001. MINECO, [en línea], Viceministerio de Pequeña y Mediana Empresa. Guatemala, 2001 <http://www.mineco.gob.gt> [Consulta: 15 de marzo de 2004]
50. Guatemala, 2004. MINEDUC, [en línea]. Guatemala, 2004. <http://www.mineduc.gob.gt> [Consulta 15 de enero de 2004].
51. Guatemala, 2004. MINFIN, [en línea]. Guatemala, 1997-2004 <http://www.minfin.gob.gt> [Consulta: 3 de febrero de 2004]
52. Guatemala. 2003. MSPAS, et. al. *Encuesta nacional de salud materno infantil 1995 y 2002. Información Resumida*. Guatemala.
53. Guatemala. 1986-2003. BANGUAT. *Estudio económico y memoria de labores*. Guatemala, imprenta del Banco de Guatemala.
54. Guatemala, 2004. BANGUAT, [en línea]. Guatemala, 2004. <http://www.banguat.gob.gt> [Consulta: 15 de febrero de 2004]
55. Guatemala. 1996-2003. Secretaría de R.R.P.P. de la Presidencia de la República de Guatemala. *Informe Presidencial de Gobierno al Congreso de la República*. Guatemala.
56. Guatemala. 1999-2003. Superintendencia de Bancos. *Boletín anual de estadísticas del sistema financiero*. Guatemala.

57. Honduras, 2004. Banco Central de Honduras, [en línea]. Honduras, 2004. <http://www.bch.hn/> [Consulta: 15 de febrero de 2004]
58. *Informes de Desarrollo Humano de Guatemala*. 1990-2003. PNUD.
59. *Informes globales de Desarrollo Humano*. 1986-2003. PNUD.
60. *Informe sobre el desarrollo mundial*. 1997. Banco Mundial.
61. Jonas, Susanne. «Electoral problems and the democratic project in Guatemala». En Seligson , Mitchell & John Both, 1995. *Elections and democracy in Central América*. The University of North Carolina Press. Págs. 25-44
62. Karataev, Ryndina, Stepanov y otros. 1964. *Historia de las doctrinas económicas*. Traducción de José Laing. México, Editorial Grijalbo, S.A. 2 vols. 1,223 págs.
63. Kepfer, Krista y Gema Palencia. «Dinero insuficiente para los almuerzos escolares». *Prensa Libre* [Guatemala]. 31 de enero de 2004.
64. Keynes, John Maynard. 1986. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. 9ª. Reimpresión de la 1ª. Edición en español de 1943. Traducción de Eduardo Hornedo. México, Fondo de Cultura Económica. 353 págs.
65. *Logros en la Promoción de Salud con respecto a los compromisos asumidos en la declaración de México*. OPS. 2001. Guatemala.
66. Luján Muñoz, Jorge. Breve Historia contemporánea de Guatemala. 1998. México, Fondo de Cultura Económica. 523 págs.
67. «Maestros de PRONADE piden plazas presupuestadas». *La Hora* [Guatemala]. 1 de marzo de 2003.
68. «Maestros de PRONADE vuelven a reclamar pagos de salarios». *La Hora* [Guatemala]. 9 de noviembre de 2001.
69. Martner, Gonzalo. 1999. *Gobernar el mercado: Las nuevas fronteras del Estado en el siglo XXI*. 1ª. Edición. Santiago de Chile. LOM Ediciones.
70. Marúm Espinoza, Elia. 1996. «Funciones del Estado en el desarrollo económico y social». En: *Seminario Nacional Sobre Alternativas para la Economía Mexicana*. de Calva, José Luis, compilador. México,
71. Marx, Karl. 1980. *El Capital: Crítica de la economía política*. México, Fondo de Cultura Económica. 3 vols. 473 págs.
72. Meadows, Donella. et. al. 1968. *Los Límites del Crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*. Massachussets, MIT.
73. México. 2004. Banco de México, [en línea]. México, 2004. <http://www.banxico.org.mx/> [Consulta: 15 de febrero de 2004]
74. Microsoft. *Enciclopedia Encarta 2001*. [Cd-rom]. Edición 2001. Madrid: Microsoft, 2001.
75. Oszlak, Oscar. 1987. «Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». En: *Administración pública y crisis*, de INAP. Serie Administración Pública y Sociedad. Vol. 1. Guatemala.
76. Padilla Aragón, Enrique. 1961. *Ciclos económicos y políticas de estabilización*. México, Editorial Siglo Veintiuno. 333 págs.

77. Palencia, Gema. «Ley ordena atención gratuita en hospitales. Salud: los patronatos no podrán cobrar por los servicios de atención sanitaria». *Prensa Libre* [Guatemala]. 20 de diciembre de 2003.
78. PAN. Página electrónica del PAN. [En línea]. [Guatemala], 2001. [www.pan.org.2001](http://www.pan.org.2001)[Consulta: 15 de agosto de 2003].
79. *Partidos políticos y plataformas programáticas: el dilema ético de las ofertas electorales. 2002.* Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos XVIII Sesión Anual. ASIES. Guatemala. 155 págs.
80. *Perfil del sistema de servicios de salud de Guatemala. 2ª. Edición.* 2001. OPS. 2001. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud, División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. Guatemala. 26 págs.
81. Pinto, Juan Francisco. 2001. «El gasto público municipal en Guatemala». En: *La modernización de las finanzas municipales. Foro Nacional.* de USAID-GTZ. Guatemala. Págs. 85-107
82. *Plan de gobierno 2000-2004.* 1999. Frente Republicano Guatemalteco. Guatemala. 38 págs.
83. «Presidente Portillo inaugura primer instituto tecnológico». *Prensa Libre* [Guatemala]. 27 de julio de 2002.
84. *Principios ideológicos y estatutos.* 1998. FRG. Guatemala. 42 págs.
85. «PRONADE denuncia que MINEDUC no les ha cancelado su salario». *La Hora* [Guatemala]. 2 de octubre de 2001.
86. *Proyecto Nacional. lineamientos generales. 1986-1990.* 1985. DCG. Guatemala. 2 vols. 36 y 80 págs.
87. Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. Capítulo III: Derechos económicos, sociales y culturales. 2001. CIDH, OEA. 7 págs.
88. Ramos, Isidro. «Almuerzos escolares: el reto es llegar a los 102 municipios más pobres». *La Hora* [Guatemala]. 5 de junio de 2002.
89. Sáez, Lozano, José Luis. 1999. *Economía y política en democracia.* Madrid, Ediciones Pirámide, 293 págs.
90. «Salud y educación sin más dinero para 2004». *La Hora* [Guatemala]. 3 de diciembre de 2003.
91. Seligson, Mitchell A. & Booth, John A. 1995. *Elections and democracy in Central America.* Carolina, The University of North Carolina Press. 299 págs.
92. Smith, Adam. 1981. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones.* 2ª. Reimpresión en español de la 1ª. Edición de 1776. Traducción de Gabriel Franco. México, Fondo de Cultura Económica. 912 págs.
93. Stiglitz, Joseph. 2002. *El malestar en la globalización.* México, Santillana Ediciones Generales, S.L. 314 págs.
94. Timbergen, Jan. 1989. *La planeación del desarrollo.* 8ª. Reimpresión de la 1ª. Edición de 1958. México. Fondo de Cultura Económica. 103 págs.