

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO  
INST/S.1/L.2  
13 de octubre 1967  
ORIGINAL: ESPAÑOL

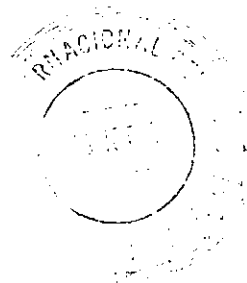
---

SEMINARIO DE PROGRAMACION  
MONETARIO-FINANCIERA DE CORTO PLAZO

Santiago de Chile, 27 de noviembre  
a 1° de diciembre de 1967

LA ASISTENCIA FINANCIERA EXTERNA COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMACION  
-- EXPERIENCIA RECIENTE DE GUATEMALA --

Lic. Gert Rosenthal K.





## I. INTRODUCCION

El presente trabajo trata de resumir las experiencias obtenidas durante el último año en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Guatemala con la programación financiera a corto plazo, sobre todo en relación al Plan de Inversiones del Sector Público.

El principal elemento de estrategia en dicha programación consiste en utilizar la asistencia financiera externa como un verdadero instrumento de política, habiéndose diseñado un plan de inversiones públicas que descansa fundamentalmente para su financiamiento en una serie de préstamos a largo plazo, complementados con un hasta ahora escaso ahorro interno.

Al diseñar dicha estrategia en su programación financiera, el Ministerio de Hacienda ha adoptado una solución eminentemente pragmática para lograr un elevado monto de inversiones públicas a corto plazo en la ausencia de una adecuada planificación económica a mediano y largo plazo, y ante la urgente necesidad de una actitud positiva por parte del Estado para contrarrestar una serie de factores adversos que empezaron a restringir la actividad económica del país durante el año 1967.

Aunque la política adoptada por el Ministerio de Hacienda de Guatemala en relación a la programación financiera quizás no sea la más indicada para otros países del continente - sobre todo los de mayor desarrollo económico relativo - ni se trata de la primera experiencia de su tipo en Latinoamérica, los resultados obtenidos durante el primer año de su implementación han sido satisfactorios, ya que se ha logrado incrementar sustancialmente el nivel de inversiones públicas sobre los niveles de años anteriores, manteniendo a la vez la estabilidad monetaria y cambiaria del país ante una coyuntura sumamente adversa en el sector externo. Por otro lado, a través de la contratación de préstamos externos a largo plazo, se ha ido diseñando todo un programa de inversiones que asegura una contribución significativa del Sector Público al desarrollo económico del país durante los próximos años.

/II. GUATEMALA

## II. GUATEMALA - EL PAIS

Antes de abordar el tema central de este trabajo, y para dar un panorama general que sirva de antecedente ilustrativo, convendría reseñar a muy grandes rasgos las principales características de Guatemala, el país más septentrional de Centroamérica.

El área de la República de Guatemala es de 108,889 kilómetros cuadrados, divididos en tres regiones geográficas bien delimitadas: la zona costanera del Pacífico, con alturas de 0 a 1.500 pies sobre el nivel del mar; el Altiplano, de 1.500 a 7.000 pies sobre el nivel del mar; y las zonas bajas del norte y de la costa del Atlántico. El país cuenta con recursos forestales y mineros, y se ha estimado que el 66 por ciento del territorio nacional es apropiado para la explotación agropecuaria. Sin embargo, en la actualidad únicamente se explota el 28.7 por ciento de dicha área, y de este porcentaje una elevada proporción está afectada por minifundismo o por latifundismo. En efecto, se estima que un 83 por ciento de las fincas del país cuentan con el 14.3 por ciento de la tierra en explotación, mientras que del otro lado de la escala el 2.1 por ciento de las fincas poseen el 72.2 por ciento de la tierra en explotación.

Guatemala contaba con una población estimada de 4 565.200 a mediados de 1966, de los cuales más del 55 por ciento eran indígenas, viviendo muchas veces al margen de la economía monetaria. El producto geográfico bruto a finales de 1966 ascendió a Q 1 405 535.000 - un quetzal equivale a un dolar lo cual da un producto geográfico bruto per capita equivalente a \$ 308, colocando al país en una posición intermedia entre las naciones latinoamericanas de menor desarrollo económico relativo.

La principal actividad económica sigue siendo la agricultura, la cual contribuye más del 28 por ciento al producto geográfico bruto, más del 90 por ciento al valor de las exportaciones, y la cual da ocupación a más del 70 por ciento de la población económicamente activa. Los principales cultivos para el consumo interno son el maíz, el frijol y el arroz, y los principales cultivos de exportación son el café, el algodón, el banano y el azúcar.

Un factor de primordial importancia en la economía del país durante la última década ha sido su incorporación al Mercado Común Centroamericano, el cual ha introducido una nueva dinámica al desarrollo no sólo de Guatemala sino que de toda la región. Por ejemplo, mientras que en 1960 sólo el 5.9 por ciento del comercio internacional del país se realizaba con el resto de Centroamérica, esta cifra había aumentado al 20.1 por ciento en 1966. Por otro lado, como consecuencia de las nuevas perspectivas que presenta el ampliado mercado de cinco naciones, el desarrollo industrial ha tenido un auge en toda la región; en Guatemala la participación del sector industrial en el producto geográfico bruto aumentó del 12.7 por ciento en 1960 al 15.0 por ciento en 1966.

El aspecto social del país se refleja por uno de los índices de analfabetismo más elevados de la América Latina - el 71 por ciento - y la tasa de mortalidad infantil de 0 a 4 años más elevada de toda la región - 144.1 por millar. En lo que se refiere a la vivienda, se estima que existe un déficit habitacional de más de 250,000 viviendas sólo en las áreas urbanas del país.

En lo que se refiere a infraestructura, Guatemala ya cuenta con una red vial básica adecuada, pero carece de acceso a la zona norte - que se encuentra totalmente aislada del resto de la nación - y hacen falta también caminos vecinales. La generación de energía eléctrica per capita es la más baja en Centroamérica, las facilidades portuarias son deficientes, y las telecomunicaciones, fuera de las áreas urbanas más importantes, casi inexistentes.

En resumen, resulta evidente que se requiere una participación mucho más activa por parte del sector público en la economía de Guatemala, a fin de dotar al país con la infraestructura necesaria, y a la población del país con oportunidades de educación y salubridad - todos elementos indispensables para sustentar un desarrollo económico sostenido y acelerado.

### III. LOS ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA PLANIFICACION DEL SECTOR PUBLICO EN GUATEMALA

También conviene pasar revista rápida por el aspecto institucional de la programación económica en Guatemala, ya que la falta de un organismo fuerte de planificación ha sido factor importante en la formulación de políticas a corto plazo por parte del Ministerio de Hacienda.

Básicamente, son tres los organismos que intervienen en la planificación del Sector Público en Guatemala:

- i) El Consejo Nacional de Planificación Económica, que tiene las atribuciones usuales de un organismo de esta naturaleza, y que se integra por los Ministros de Estado, el Presidente del Banco Central, el Presidente del Banco de Fomento, y un representante del sector privado. El Consejo es presidido por el Ministro de Economía, y por esta vía se enlaza con el Ministerio tradicionalmente encargado de formular política económica dentro de diversos campos de actividad.

El Consejo Nacional de Planificación Económica tiene una secretaría técnica permanente, denominada Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, y ésta a su vez cuenta con unidades sectoriales en los ministerios y las principales unidades ejecutoras.

El Consejo Nacional de Planificación debe elaborar e implementar el Plan de Inversiones Públicas, seleccionando los proyectos y programas específicos que integran dicho Plan.

- ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tiene los medios de implementar la programación financiera a través del presupuesto programático.
- iii) El Banco de Guatemala - Banco Central - organismo encargado de la programación monetaria.

Existe una coordinación entre estos tres organismos a todos los niveles: a nivel de Ministros, por cuanto el Ministro de Hacienda y el Ministro de Economía son miembros tanto del Consejo Nacional de Planificación Económica

/como de

como de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala; y a nivel de técnicos, por cuanto existe una serie de comités integrados por los funcionarios de los Ministerios de Hacienda, Economía, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, y el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

Sin embargo, conviene advertir que no se ha institucionalizado una programación integral de los aspectos monetarios con los aspectos fiscales, y si existe una coordinación entre ambas, ésta se debe al cambio de información constante que se lleva a cabo entre el Ministerio de Hacienda, el Banco de Guatemala, y los demás organismos estatales antes señalados.

#### IV. CIRCUNSTANCIAS QUE DIERON ORIGEN A LA POLITICA DE PROGRAMACION FINANCIERA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO DE GUATEMALA

El 1° de julio de 1966, se produjo un cambio institucional en la República de Guatemala, al tomar el poder un nuevo gobierno constitucionalmente electo. Conviene ahora señalar brevemente los principales acontecimientos económicos que precedieron este cambio en el poder, para ilustrar el panorama ante el cual se diseñó la estrategia de desarrollo que se describirá más adelante.

##### A. EL SECTOR PUBLICO

Un análisis de la cuenta corriente del Sector Público, y especialmente del Gobierno Central, revela un incremento en la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales, anulado por incrementos aun mayores en la tasa de crecimiento de los gastos fiscales, con una clara tendencia decedente en el ahorro en cuenta corriente. Este fenómeno se ha debido primordialmente al impacto negativo que el Mercado Común Centroamericano ha tenido sobre los ingresos fiscales tradicionales - sobre todo los derechos de importación - sin que éstos se hayan podido compensar mediante otros tributos. Efectivamente, el desvío de nuestro comercio internacional con terceros países, sobre todo en lo que se refiere a bienes de consumo - los que tradicionalmente pagan los aforos más elevados - hacia el resto del Mercado Común,

/más las

más las concesiones otorgadas por las leyes de fomento industrial tanto en Guatemala como en el resto de la región, han contribuido a que la carga tributaria en el país haya disminuido constantemente durante el último quinquenio, pasando de un 10.0 por ciento del producto geográfico bruto en 1955 a un 8.6 por ciento en 1960, y a un 8.2 por ciento en 1966. Es más, en un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional entre 64 países del mundo, sólo uno - Etiopía - reflejaba una carga tributaria menor a la de Guatemala como porcentaje de su producto geográfico bruto. <sup>1/</sup>

Este cuadro poco alentador se compara con fuertes aumentos en los gastos corrientes, debido principalmente a las crecientes necesidades del desarrollo económico del país. Por otro lado, el servicio y amortización de la deuda pública existente ha aumentado considerablemente durante los últimos años, dejando un ahorro neto de recursos que se pudieran dedicar a programas de inversión cada vez menor, al grado que, en 1966, los ingresos ordinarios del Gobierno Central ni siquiera cubrieron los gastos corrientes más servicio y amortización de deuda; es decir, el ahorro neto de recursos a dedicarse a programas de inversión fue negativo.

A continuación se detalla la cuenta corriente del Gobierno Central para los años 1962 a 1966:

<sup>1/</sup> Estudio preparado por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, del 9 de enero de 1967.

/(En miles



(En miles de quetzales)

	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
I. INGRESOS	<u>85 136.6</u>	<u>92 886.1</u>	<u>104,261.6</u>	<u>121 455.9</u>	<u>121 189.0</u>
1. Tributarios	75 575.4	83 955.0	93 989.3	110 873.4	113 337.9
2. No tributarios	7 394.0	7 174.5	8 720.4	7 916.8	7 080.2
3. Otros	2 167.2	1 756.6	1 551.9	2 665.7	770.9
II. GASTOS	<u>71 125.1</u>	<u>83 766.5</u>	<u>78 307.0</u>	<u>97 332.5</u>	<u>109 562.7</u>
1. Sociales y cult.	22 982.9	26 571.7	27 141.6	31 437.0	33 258.0
2. Administración	33 385.6	39 900.9	34 534.0	43 794.0	50 181.2
3. Defensa	9 214.4	11 391.5	9 963.2	14 270.9	14 676.1
4. Intereses	2 983.9	3 598.5	3 924.4	4 803.9	5 857.9
5. Clases Pasivas	2 558.3	2 298.9	2 743.8	3 026.7	5 589.5
III. AHORRO EN CUENTA CORRIENTE.....	14 011.5	9 119.6	25 954.6	24 123.4	11 626.3
IV. AMORTIZACION DEUDA	9 746.9	8 104.0	14 271.7	18 332.0	13 173.2
V. AHORRO NETO	<u>4,264.6</u>	<u>1 015.6</u>	<u>11 682.9</u>	<u>5 791.4</u>	<u>-( 1 546.9)</u>

Al mismo tiempo, durante el quinquenio 1960-1965, el Gobierno de Guatemala no hizo un uso adecuado del financiamiento externo, debido en parte a una falta de proyectos, en parte a una falta de comprensión sobre la importancia del financiamiento externo, y en parte sencillamente a poca capacidad de negociación. Es más, para los pocos préstamos contratados, los desembolsos fueron notoriamente lentos, debido a una aparente incapacidad física de absorber las inversiones, y a trámites administrativos que retardaban los procesos de licitación y contratación. Es así como, durante los últimos seis años, solo hubo un país en toda la América Latina - Haití - que logró desembolsar montos menores de créditos de desarrollo internacionales que Guatemala <sup>2/</sup>

<sup>2/</sup> Véase documento CIES/1138 del 12 de mayo de 1967 preparado por la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social; Cuadro III - 13, página III - 47. Esta comparación es válida aún al calcular los desembolsos per capita, siendo el promedio para la América Latina

\$ 25.24, mientras que en Guatemala apenas alcanzó los \$ 5.92.

/Ante una

Ante una restricción del ahorro neto del Gobierno Central, complementado con una deficiente utilización de los créditos externos a largo plazo, se registraron dos fenómenos:

- a) El monto de inversiones públicas anuales descendió marcadamente durante los últimos tres años; y,
- b) Una elevada proporción de esta inversión pública se financió mediante un endeudamiento interno con la banca central, con los consiguientes efectos de tipo inflacionario.

Se debe advertir que dichos efectos no necesariamente se reflejan a través de la estructura de precios, sino que, más bien, en una economía abierta como la es Guatemala, se manifiestan a través del sector externo mediante incrementos en las importaciones.

Efectivamente, a continuación se detalla el monto anual de inversiones del Gobierno Central, con sus fuentes de financiamiento:

	(En miles de quetzales)				
	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
<b>I. USOS</b>					
1. Inversión Pública	24 584.5	25 900.4	40 799.3	35 554.2	26 424.1
<b>II. FUENTES</b>					
1. Ahorro neto	4 264.6	1 015.6	11 682.9	5 791.4	- 1 546.9
2. Préstamos externos a largo plazo	602.3	3 458.8	4 033.5	4 976.8	4 006.5
3. Donativos externos	8 508.6	2 486.7	1 806.5	1 094.3	1 309.0
4. Deuda Bonificada	<u>11 209.0</u>	<u>18 939.3</u>	<u>23 276.4</u>	<u>23 691.7</u>	<u>22 655.5</u>
a) Interna	9 409.0	6 919.3	18 276.4	13 691.7	7 655.5
b) Externa	1 800.0	12 020.0	5 000.0	10 000.0	15 000.0

B/ EL SECTOR

B. EL SECTOR EXTERNO

La experiencia en el sector externo durante los cuatro años previos a 1966 fue análoga a la del sector público: el valor de las exportaciones aumentó sustancialmente, pero el valor de las importaciones aumentó a una tasa aun mayor, con el consiguiente saldo negativo cada vez mayor en la cuenta corriente.

Cuenta corriente del sector externo

1962 - 1966

(En miles de quetzales)

	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
Ingresos (exportaciones de bienes y servicios)	145 017.7	189 081.2	204 941.7	238 722.9	277 109.0
Egresos (importaciones de bienes y servicios)	169 256.4	219 670.1	254 900.0	288 602.6	294 240.0
Saldo operaciones corrientes	<u>-24 238.7</u>	<u>-30 588.9</u>	<u>-49 958.3</u>	<u>-49 829.7</u>	<u>-17 131.0</u>

/Se debe

Se debe señalar que, si bien la situación para 1966 mejoró notablemente sobre años anteriores, es difícil que se vuelvan a producir las circunstancias que contribuyeron a este cuadro relativamente halagador. Efectivamente, el marcado aumento en el valor de las exportaciones se debe en buena parte a que Guatemala exportó un volumen de café sustancialmente mayor al que le asigna el Convenio Internacional de Café, habiéndose logrado exportaciones de casi \$ 110 millones en 1966, cuando el valor promedio de las exportaciones durante los tres años inmediatos anteriores apenas superó los \$ 80 millones.

En todo caso, como se podrá apreciar, Guatemala ha tenido déficits permanentes en su balanza comercial con el resto del mundo, habiéndose financiado dichos déficits con saldos positivos en la cuenta de capital. Sin embargo, como ya se señaló, el Sector Público no ha hecho un uso adecuado de los préstamos externos de desarrollo a largo plazo, por lo que una buena parte de los ingresos de capital han sido a corto plazo, aumentando así desproporcionadamente la carga anual por concepto de servicio y amortización de deuda. Efectivamente, como se podrá apreciar a continuación, la amortización de deuda a corto plazo, tanto para el capital privado como el oficial, aumentó de \$ 25,899.1 miles en 1962 a \$ 137,026.5 miles en 1966, o sea un aumento del 430 por ciento.

/Cuenta de

Cuenta de Capital del Sector Externo  
1962 - 1966  
(En miles de quetzales)

	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
1. <u>Ingresos</u>	60 442.9	115 479.2	126 429.6	175 548.1	172 582.0
A. Capital priv.	39 268.6	58 359.7	92 928.4	84 099.6	78 415.5
a) A largo plazo	16 250.4	17 552.3	27 384.4	29 005.3	31 749.4
b) A corto plazo	23 018.2	40 807.4	65 544.0	55 094.3	46 666.1
B. Capital Oficial y Bancario	21 174.3	57 119.5	33 501.2	91 448.5	94 166.1
a) A largo plazo	6 553.2	29 303.2	9 818.7	37 156.0	22 877.5
b) A corto plazo	14 621.1	27 816.3	23 682.5	54 292.5	71 289.0
2. <u>Egresos</u>	40 918.3	73 292.6	79 293.0	108 980.1	161 310.1
A. Capital priv.	22 983.1	31 067.5	48 548.6	42 492.6	73 305.3
a) A largo plazo	3 438.9	1 923.0	2 858.9	3 308.1	3 464.3
b) A corto plazo	19 549.2	29 144.5	45 689.7	39 184.5	69 841.0
B. Capital Oficial Bancario	17 930.2	42 225.1	30 749.4	66 487.5	88 004.8
a) A largo plazo	11 580.3	12 551.4	10 551.8	23 670.7	20 819.3
b) A corto plazo	6 349.9	29 673.7	20 197.6	42 816.8	67 185.5
3. <u>Saldo operaciones capital</u>	+19 524.6	+42 186.6	+47 131.6	+ 66 568.0	+ 11 271.9

En resumen, si bien se ha logrado cubrir el déficit en la balanza comercial de Guatemala mediante superavit en la cuenta de capital, esto se ha logrado mediante un aumento alarmante en la deuda externa a corto plazo, con el consiguiente efecto de "bola de nieve" en el sentido que se acude a nuevo financiamiento externo a corto plazo sencillamente para cubrir las amortizaciones de la deuda existente. Es más, a través de

/los últimos

los últimos años, el nivel de reservas monetarias internacionales se ha mantenido a niveles más o menos constantes, de manera que el nivel de reservas a final del año en función al volumen de importaciones anuales declinó de 19.3 por ciento en 1962 a 9.1 por ciento en 1966.

### C. EL SECTOR MONETARIO

Como ya se señaló, la política monetaria en Guatemala está en manos del Banco Central, el cual hace uso de los instrumentos tradicionales para conservar la estabilidad monetaria y cambiaria del país.

Como también se ha señalado, las presiones inflacionarias normalmente se han manifestado a través del sector externo, mediante un aumento en las importaciones, tal como se podrá desprender del siguiente análisis del ingreso - dinero, preparado por el Banco de Guatemala:

(En millones de quetzales)

CONCEPTO	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
I. Producto geográfico					
bruto del año anterior	1 046.0	1 112.8	1 215.3	1 285.1	1 327.7
II Gastos totales del año	1 132.2	1 236.7	1 324.6	1 365.9	1 381.6
III Expansión del gasto(II-I)	86.2	123.9	109.3	80.8	53.9
IV. Aumento de la producción	39.7	97.7	68.5	43.9	43.0
V. Exceso de demanda(III-IV)	46.5	26.2	40.8	36.9	10.9
A. Aumento de precios	27.2	4.8	1.4	- 1.3	11.0
1. Internos	37.8	11.3	- 9.4	7.7	23.9
2. Efecto de la relación de intercambio	- 10.6	- 6.5	10.8	- 9.0	- 12.9
B. Exceso de Importaciones	19.3	21.4	39.4	38.2	- 0.1

Por último, también se señaló que los modestos programas de inversiones públicas ejecutados durante los último años se han venido financiando en buena parte mediante la emisión de deuda interna, negociada con el Banco de Guatemala. De ahí, resulta pertinente la observación de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano en el sentido que:

/"...la pronunciada

" ... la pronunciada tendencia a importar es consecuencia del exceso de liquidez sobre las disponibilidades de bienes y servicios; presión cuyos orígenes no se han podido aislar, pero que pueden señalarse a grosso modo, como provenientes de los presupuestos deficitarios del Sector Público y de las disponibilidades para el gasto del Sector Privado, que generalmente exceden la cantidad de bienes disponibles." <sup>3/</sup>

En resumen, al tomar en cuenta los desequilibrios en el sector externo, y tomando en cuenta las limitaciones de los mercados de capital privados en Guatemala, resultaba evidente a mediados del año 1966, que no sería prudente continuar con la política de un endeudamiento interno inflacionario.

Sumado a lo anterior, se ha venido registrando otro fenómeno durante los últimos años que se relaciona con la política monetaria del país: cuando el Banco de Guatemala no ha tenido capacidad de negociar valores, ya sea por limitaciones legales en su Ley Orgánica o por limitaciones impuestas por la política monetaria en vigor, se han negociado dichos documentos en el exterior, normalmente en condiciones poco adecuadas — plazos de 3 a 5 años, y tasas de interés del 6 al 7.5 por ciento por año — aumentando en esta forma las amortizaciones anuales para servir la deuda externa a corto y mediano plazo. La magnitud de estas operaciones con los bancos privados en el exterior, principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, se refleja en el siguiente cuadro:

<sup>3/</sup> Documento CEC/CMCA/MH-I-D.T.1, El problema de balanza de pagos y la integración económica centroamericana. Guatemala, 14 de septiembre de 1967.

Colocación y amortización de valores del Estado colocados en el exterior  
( 1962 - 1966 )  
(En miles de quetzales)

<u>Año</u>	<u>Negociación</u>	<u>Amortización</u>	<u>Saldo</u>
1962	\$ 1 800.0	\$ 2 800.0	- \$ 1 000.0
1963	12 020.0	4 125.0	7 895.0
1964	5 000.0	3 597.0	1 403.0
1965	10 000.0	7 597.0	2 403.0
1966	15 000.0	13 397.0	1 603.0

Como se podrá apreciar, el monto de valores negociados aumenta casi anualmente, en buena medida para amortizar la deuda existente, dando el efecto de "bola de nieve" mencionado anteriormente; efecto que tenderá a agravarse con el tiempo.

Las anteriores circunstancias - la limitada capacidad del endeudamiento externo y la peligrosa acumulación de una deuda externa a relativamente corto plazo - obligarían al Gobierno a mantener estas modalidades de financiamiento al mínimo posible.

#### D. LA PLANIFICACION ECONOMICA

Durante el período 1963-1965, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, con la asistencia de varios organismos internacionales, logró preparar un Plan de Inversiones Públicas, que, a pesar de ser, en palabras del Comité ad hoc del Comité de los Nueve que evaluó el Plan, "precario e incompleto", <sup>4/</sup> por lo menos identificaba proyectos prioritarios dentro de cada sector y señalaba metas concretas para el Sector Público durante el quinquenio 1965-1970. Dicho plan se

<sup>4/</sup> Informe presentado al Gobierno de Guatemala por el Comité ad hoc de la Nómina de los Nueve en agosto de 1966, titulado Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social de Guatemala, 1965-1969.



basaba fundamentalmente en diagnósticos sectoriales, proyecciones macroeconómicas, y programas sectoriales de inversión pública.

Lamentablemente, las metas del Plan se condicionaban a ciertas decisiones de política económica (entre éstas la más importante siendo una reforma tributaria) que no se lograron implementar, por lo que, ya a la altura del año 1966, las proyecciones macroeconómicas del Plan -- por lo menos en lo que se refiere a los montos globales de inversión pública programadas para cada año -- distaban mucho de la realidad.

Por otro lado, como ya se señaló, el Plan adolecía de serias fallas, ya que los diversos elementos que integraban el mismo en muchos casos no guardaban cohesión entre sí, haciéndose especialmente notoria la ausencia de un modelo global.

La documentación anterior se sometió a la consideración de una Comisión ad hoc del Comité de los Nueve a finales de 1965, y, en vez de dedicarse a refinar el trabajo ya elaborado, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica optó por esperar el Informe de dicho Comité; Informe que no se publicó hasta agosto de 1966.

Fué así como el nuevo Gobierno que recibió el poder el 1° de julio de 1966, se encontró con un Plan de Inversiones Públicas poco realista e imposible de implementar, pero un Plan que por lo menos identificaba los principales proyectos dentro de cada sector, y que señalaba, también, los principales puntos de estrangulamiento de la economía guatemalteca. Con estos elementos hubiera sido posible diseñar un programa de acción inmediata durante los primeros meses del nuevo Gobierno, pero debido a cambios de personal en la oficina de planificación, ésta no reaccionó a tiempo, y se entró al cuarto trimestre de 1966 sin tener una política bien definida en relación al programa de inversiones públicas para 1967. Ante la necesidad de preparar el presupuesto de capital para ese año, pues, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue absorbiendo cada vez más la función de programador de inversiones públicas, llenando el vacío dejado por una oficina de planificación absorbida en problemas

administrativos y agobiada por una falta de dirección técnica.

E. PERSPECTIVAS PARA LOS AÑOS 1968 Y 1969

Por último, se debe señalar que a mediados del año 1966 las perspectivas para 1967 y 1968 se vislumbraban cada vez peores, debido a las limitadas posibilidades de aumentar el valor de las exportaciones. Efectivamente, el Convenio Internacional del Café se había perfeccionado para asegurar que todos los países miembros cumplieran con sus cuotas de exportación, y la competencia para vender a los llamados "mercados nuevos" sería muy intensa. Tampoco se veían perspectivas muy favorables para el algodón ni el azúcar, ni se contaba con un programa de diversificación que pudiera ofrecer la posibilidad de nuevas exportaciones. De ahí, el único factor dinámico que pudiera mejorar en algo el valor de las exportaciones era el creciente comercio intercentroamericano.

Debido fundamentalmente a esta limitación a la expansión de las exportaciones, una Misión del Banco Mundial que evaluó el proceso de integración económica centroamericana en 1966 pronosticó que la economía de Guatemala crecería a una tasa del 2 por ciento durante el período 1967-1969, o sea menos que la tasa de crecimiento vegetativo de la población.<sup>5/</sup>

<sup>5/</sup> International Bank for Reconstruction and Development, Economic Development and Prospects of Central America, Documento N° WH-170a, con fecha 5 de junio de 1967, publicado en ocho volúmenes.

V. LA POLITICA DE PROGRAMACION FINANCIERA  
ADOPTADA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y  
CREDITO PUBLICO DE GUATEMALA

Hemos visto que el Gobierno de Guatemala se encontró ante las siguientes circunstancias al recibir el poder el 1º de julio de 1966:

- a) Un debilitamiento en las finanzas del sector público, al grado que el ahorro neto del Gobierno Central fue negativo en 1966;
- b) Crecientes déficits en la balanza comercial, complementados con un alarmante incremento en la deuda externa a corto plazo;
- c) Limitaciones de tipo monetario para contraer nueva deuda interna;
- d) Un organismo de planificación débil, con los consiguientes problemas institucionales y administrativos para implementar un Plan de Inversiones Públicas significativo; y,
- e) Perspectivas poco halagadoras para los años 1967 - 1968 debido principalmente a coyunturas desfavorables en el mercado internacional para los dos principales productos de exportación: el café y el algodón.

Ante dicha situación, se adoptó un programa de acción inmediata, basado en la premisa fundamental de que era imprescindible aumentar sustancialmente el nivel de inversiones públicas: en primer término, para satisfacer, siquiera en parte, las necesidades más ingentes de una economía en vías de desarrollo; y en segundo lugar, para compensar el efecto contraccionista de una importante baja en el valor de las exportaciones.

La implementación de dicho programa de acción inmediata - que de hecho habría de convertirse en un programa de inversiones públicas de cuatro años - implicó tres tipos de problemas distintos que se tenían que superar: los financieros, los institucionales, y la generación de nuevos proyectos. A continuación se describen las medidas tomadas en cada uno de estos campos; medidas que, en su conjunto, se pudieran definir como la estrategia a corto plazo del Gobierno para promover un desarrollo económico -- aún cuando fuera limitado -- durante los años 1967 - 1970.

#### A. ASPECTOS FINANCIEROS

Aceptando que era necesario aumentar el nivel de inversiones públicas, el problema más inmediato era la forma de financiar dicho programa. Para el efecto, se adoptó una política que descansaba en las siguientes soluciones:

a) La necesidad de una reforma tributaria, a fin de aumentar los ingresos fiscales. Dicha reforma debiera contemplar aumentos en las tasas de impuestos existentes, así como la creación de algunos nuevos tributos, y mejoras en la administración fiscal.

b) Una restricción del gasto de funcionamiento al mínimo indispensable pero tomando en cuenta las necesidades de expansión de algunos sectores, especialmente la educación.

c) La necesidad de implementar los anteriores dos puntos resulta bastante obvio a la luz de las circunstancias en 1966. Sin embargo, el principal elemento de la política financiera del Gobierno - y de ahí el título de este trabajo - fue la intención de hacer un uso intensivo de los créditos externos de desarrollo durante los próximos tres años. Efectivamente, el financiamiento externo tendría que jugar un papel de extraordinaria importancia en la estrategia de desarrollo del Gobierno por tres razones fundamentales:

- i) Para llenar la "brecha" entre los requerimientos financieros del plan de inversiones públicas y la disponibilidad de recursos internos;
- ii) Para financiar el déficit en la balanza comercial, desplazando el endeudamiento externo a corto plazo por un endeudamiento externo a largo plazo; y,
- iii) Para introducir un elemento de disciplina al plan de inversiones públicas. En este sentido, y ante la debilidad del organismo de planificación de Guatemala, los intereses del país coincidirían con los intereses de las agencias financieras internacionales en el sentido que el proyecto a financiarse tendría que ser justificado desde el punto de vista económico, financiero

/e institucional.

e institucional. En otras palabras, se esperaba que el ejercicio de evaluar un proyecto por parte de las agencias financieras internacionales conjuntamente con funcionarios nacionales, eliminaría aquellos proyectos y programas que no tenían una evidente justificación.

Afortunadamente, debido a la política cautelosa de gobiernos anteriores en relación a la contratación de préstamos externos, Guatemala tenía, y sigue teniendo, una muy elevada capacidad de endeudamiento externo, ya que todos los índices - endeudamiento externo en función de ingresos fiscales, endeudamiento externo en función del producto geográfico bruto, endeudamiento externo per capita - están entre los más bajos de cualquier país latinoamericano.<sup>6/</sup> Por otro lado, con base en la utilización global de créditos externos programados para el período 1967 - 1970 - Q 150 millones - se efectuaron proyecciones para el servicio y amortización de dicha deuda para 25 años, llegándose a la conclusión que ésta era perfectamente manejable tanto desde el punto de vista fiscal como de balanza de pagos.

d) Casi un corolario al punto anterior era la política de hacer la menor utilización posible del endeudamiento interno mediante la colocación de valores con el Banco Central, ya que, de lo contrario, se corría el riesgo de provocar serios desajustes en el sector externo.

Con base en estos cuatro elementos de política, durante los primeros meses de vigencia del Gobierno, se procedió a integrar un cuadro preliminar de fuentes y usos para el Gobierno Central con los siguientes montos globales (en millones de quetzales):

<sup>6/</sup> De acuerdo con la Secretaría del CIAP, la deuda externa de Guatemala como porcentaje de su producto interno bruto a finales de 1965 fue del 4.2 por ciento, índice más bajo en la América Latina. Dicha deuda constituía el 31.4 por ciento de los ingresos fiscales en esa misma fecha; también el índice más bajo en toda la América Latina. Para efectos de comparación, dichos índices para Chile eran 21.7 por ciento y 183.0 por ciento, respectivamente.

	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>
<u>Cuenta Corriente</u>				
Ingresos	135.5	147.7	161.2	174.5
Egresos	115.2	121.2	127.6	134.6
Ahorro	20.3	26.5	33.6	39.9
<u>Cuenta Capital</u>				
<u>Fuentes</u>				
Ahorro	20.3	26.5	33.6	39.9
Préstamos internos	8.7	9.9	10.9	11.8
Préstamos Externos	30.0	35.0	40.0	45.0
Donativos	3.0	2.0	1.0	-
<u>Usos</u>	<u>62.0</u>	<u>73.4</u>	<u>85.5</u>	<u>96.7</u>
Inversión	50.0	60.0	70.0	80.0
Amortización Deuda	12.0	13.4	15.5	16.7

Dicha programación se hizo en la ausencia de un modelo global, basándose más bien en los elementos de juicio aportados por el Plan de Inversiones Públicas 1965-1970 elaborado por la Oficina de Planificación en 1964-1965, la evaluación de dicho plan por parte del Comité ad hoc de la Nómina de los Nueve, y en consideraciones puramente empíricas. Como se podrá apreciar, contrariamente a lo que prevé la Carta de Punta del Este, por lo menos para los primeros años del programa esbozado, el financiamiento interno es el que complementa al financiamiento externo, aunque las proyecciones de ingresos corrientes contemplan reformas tributarias que tendrían que rendir Q 6 millones durante 1967, Q 12 millones durante 1968, Q 20 millones durante 1969, y Q 25 millones durante 1970.

Efectivamente, a los pocos meses de recibir el poder, el Gobierno envió al Congreso de la República un proyecto de reforma tributaria, que hubiera rendido aproximadamente Q 15 millones durante su primer año de vigencia. Lamentablemente, debido a oposición por parte de varios sectores interesados, dicho proyecto no fue aprobado, aunque se logró una ley conciliatoria que creó nuevos tributos que podrán rendir aproximadamente Q 7

millones durante el año 1967, <sup>7/</sup> y se dejó la puerta abierta para futuros aumentos con la creación de una Comisión que deberá proponer al poder Ejecutivo, durante el curso del año actual, nuevas medidas tendientes a reformar el sistema impositivo de Guatemala.

Por otro lado, se iniciaron varios programas para mejorar la administración del sistema tributario, contándose entre éstas la iniciación de un catastro fiscal, con su programa de reavalúos, que implicará una inversión por parte del Gobierno de Q 3.7 millones durante los próximos tres años. También se introdujeron nuevas modalidades en el cobro de impuestos y en la iniciación de juicios contra los contribuyentes morosos, a fin de lograr pagos puntuales de los impuestos existentes.

Del lado de los gastos, después de cuatro años de incrementos anuales promedio de 12 por ciento, se logró mantener dicha tasa de aumento al 5 por ciento entre 1966 y 1967 - y este módico aumento se destinó casi exclusivamente a educación - y para el presupuesto de 1968 se propondrá al Congreso una rebaja del 2 por ciento en los gastos de funcionamiento.

Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos, se debe señalar que no se ha logrado aumentar el ahorro en cuenta corriente a los niveles previstos, por lo que se corre el peligro de no contar con un ahorro interno de suficiente magnitud para complementar los préstamos externos, sentando así una clara limitación a la contratación de nueva deuda externa a largo plazo. La limitación de un ahorro interno adecuado, pues, puede

7/ La ley conciliatoria aumentó el impuesto sobre timbres del 1 al 1,5 por ciento; duplicó la tasa del impuesto territorial del 3 por millar al 6 por millar (para propiedades valuadas en más de Q 20,000); introdujo ligeras reformas a los impuestos sobre renta y sobre herencias, legados y donaciones; y creó impuestos al consumo sobre la venta de automóviles y la venta de pasajes aéreos internacionales.

/actuar como

actuar como punto de estrangulamiento al programa de inversiones públicas, y es por eso que se siguen con especial interés las deliberaciones de la Comisión de Reforma Tributaria.

En lo que se refiere a la contratación de recursos externos, el Gobierno logró lo programado en la obtención de nuevos recursos, suscribiendo convenios de préstamos con las varias agencias financieras internacionales por \$ 50.9 millones durante los últimos quince meses. Sin embargo, aún persistían los obstáculos a la pronta utilización de dichos recursos, habiéndose logrado desembolsos durante el primer semestre de 1967 de únicamente \$ 5.5 millones (comparado a \$ 1.0 millón durante el mismo período de 1966), estimándose que los desembolsos totales durante 1967 ascenderán a \$ 17 millones en vez de los \$ 27.5 millones programados. Las principales dificultades en lograr mayores desembolsos han sido la falta de diseños finales de ingeniería para algunos proyectos específicos, y el lento proceso de licitación pública e iniciación de la ejecución física de las obras.

Ante todo, y como ya se señaló, se trató de implementar el programa financiero del Ministerio de Hacienda ante condiciones sumamente adversas, ya que se estima que el valor de la exportación de bienes de 1967 ascenderá a \$ 197 millones, comparados a \$ 231.6 millones en 1966, con el consiguiente impacto económico negativo sobre toda la economía que implica esta fuerte baja. Efectivamente, el Gobierno se vió precisado a negociar nuevos valores por Q20 millones, los cuales el Banco Central logró colocar en el exterior, precisamente para reforzar las reservas monetarias internacionales, pero violando la política esbozada por el Gobierno de limitar la deuda externa a corto y mediano plazo. Por otro lado, el Banco de Guatemala tuvo que hacer uso de su crédito de contingencia con el Fondo Monetario Internacional - por \$ 6 millones durante los primeros seis meses del año - simplemente para mantener el nivel de reservas monetarias internacionales al mínimo aconsejable. Ante esta coyuntura sumamente desfavorable en el sector externo, no extraña que la programación financiera del Ministerio de Hacienda no se haya podido cumplir a cabalidad en el primer año de su implementación; sin embargo, en la ausencia



de dicha programación, el impacto negativo de la baja en el valor de las exportaciones hubiera sido mucho más severo. Efectivamente, se estima que para 1967 se habrá logrado aumentar la inversión pública en un 50 por ciento sobre el nivel de inversiones del año inmediato anterior, sin haber afectado el nivel de reservas monetarias internacionales debido a un ingreso de capital a largo plazo de unos \$ 17 millones. Es más, durante el año 1967 se sentarán las bases para afianzar la programación financiera para los años 1968 y 1969, y se espera que, para dicho período, se logren niveles aún superiores de inversión pública y de utilización de recursos externos a largo plazo.

#### B. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Habiéndose diseñado una estrategia de desarrollo que descansaba en gran medida en la utilización de asistencia financiera externa, era necesario tomar algunas medidas institucionales para acomodar la administración pública a esta nueva modalidad. Antes del 1° de julio de 1966, media docena de organismos intervenían en las gestiones y negociaciones con las agencias financieras internacionales, incluyendo la Oficina de Planificación, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Hacienda y el Banco de Guatemala. Por otro lado, cada Ministerio y entidad autónoma del Estado podía someter proyectos a la consideración de las agencias financieras, aparentemente sin coordinación alguna con el resto de la administración pública.

Fue así como el 1° de agosto de 1966, se emitió una Ley centralizando todas las relaciones del Gobierno de Guatemala con las agencias financieras internacionales en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y prohibiendo cualquier gestión o negociación que no se hiciera por ese conducto. Dicha ley abarcaba no sólo los organismos del Gobierno Central, sino que también las entidades autónomas descentralizadas.

Esta ley tuvo el efecto deseado, ya que, además de ordenar las relaciones del Gobierno de Guatemala con las agencias financieras, permitió al Ministerio de Hacienda buscar soluciones para acortar el trámite interno requerido para suscribir y ratificar un Convenio de Préstamo. Para este efecto, se creó una Comisión, integrada por funcionarios de los Ministerios

de Economía y Relaciones Exteriores del Banco de Guatemala y de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, que se reúne periódicamente para conocer de las gestiones del Ministerio de Hacienda y para asesorar a dicho Ministerio en lo pertinente. Es así como, durante sus primeros quince meses, el Gobierno de Guatemala logró gestionar, negociar, suscribir y ratificar once Convenios de Préstamo, comparado a tres convenios en los veinticuatro meses anteriores.

#### C. PREPARACION DE NUEVOS PROYECTOS

El tercer tipo de problema que plantea la programación financiera antes descrita está íntimamente vinculado con el aspecto institucional. Se trata de la generación de nuevos proyectos y programas que fundamenten las solicitudes de préstamos ante las agencias financieras internacionales. Efectivamente, la ley del 1º de agosto de 1966 a que nos referimos arriba, previó que la elaboración y selección de proyectos continuara en el Consejo Nacional de Planificación Económica.

Afortunadamente, el Plan de Inversiones Públicas preparado en años anteriores identificaba algunos proyectos prioritarios, y entre éstos varios estaban totalmente estudiados desde el punto de vista de ingeniería final. Por otro lado, se había hecho un intento de asignar prioridad relativa a dichos proyectos, a fin de lograr un plan de inversiones públicas bien equilibrado. Por último, en el estado actual de desarrollo económico de Guatemala, existen áreas prioritarias tan evidentes que éstas se pueden señalar sin profundizar en muchos estudios; tal es el caso, por ejemplo, de la electrificación, la educación y la agricultura. En resumen, al diseñar su estrategia a corto plazo, el Ministerio de Hacienda estaba consciente de que uno de los factores limitativos para obtener los montos globales de financiamiento externo programado era precisamente la falta de proyectos, por lo que se procedió, con base en el Plan de Inversiones Públicas anterior y algunos elementos de juicio pragmáticos, a diseñar un esquema para la preparación de proyectos. Para el efecto, se adoptó un enfoque sectorial, señalando las siguientes áreas prioritarias a nivel de sectores, y señalando a la vez la agencia financiera internacional más adecuada para financiar el proyecto o programa de mérito:

/Sector

<u>Sector</u>	<u>Proyecto</u>	<u>Agencia Financiera</u>
Transportes	Caminos Vecinales	BID
	Caminos de integración	ECIE
	Carretera de acceso al norte del país	ECIE y BIRF
	Carretera Interamericana	BPR y Eximbank
	Ampliación Puerto Matías de Gálvez (Atlántico)	Eximbank
Electrificación	Puerto en el Pacífico (Programa)	BIRF
		BIRF
Telecomunicaciones	Programa Nacional	BIRF
	Programa Regional	ECIE
Vivienda	(Programa)	BID
Salud	Programas de acueductos urbanos y rurales	BID
	Erradicación de Malaria	AID
Educación	Primaria	AID
	Secundaria	BIRF
	Universidad	BID
Agricultura	Préstamos sectorial agrícola	AID/BID

Para traducir este esquema preliminar en proyectos y programas específicos, se pensó que se podrían seguir tres caminos simultáneos en la generación de nuevos proyectos: a) encargarle algunos a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica; b) preparar otros mediante negociaciones bilaterales entre el Ministerio de Hacienda y las unidades ejecutoras; y c) contratar los servicios de firmas consultoras para elaborar estudios de factibilidad en determinados campos. En todo caso, como se podrá apreciar, se tendría que concentrar casi exclusivamente en la preparación de proyectos que serían elegibles para financiamiento externo; lo cual, en cierta medida, aseguraba que se trataba de proyectos justificables para el futuro desarrollo económico-social del país. Este cambio de actitud se refleja por el hecho de que el 73 por ciento del valor de los proyectos incluidos en el presupuesto de capital para 1966 contarán con financiamiento externo, comparado con el 25 por ciento en 1965. Indudablemente, si uno analizara

/el 75 por ciento

el 75 por ciento del valor de las inversiones en el presupuesto de 1965 que se financiaron exclusivamente con recursos internos, se daría cuenta que, en buena parte, se trataba de proyectos de baja prioridad.

En resumen, en cierta medida la programación financiera se ha adelantado a la planificación económica en Guatemala, debido a una serie de factores que obligaron al Estado a tomar una actitud positiva para resolver los problemas más ingentes del sector público y del sector externo. Dicha programación financiera se basa fundamentalmente en una adecuada utilización de préstamos externos a largo plazo, complementados con lo que se espera serán recientes márgenes de ahorro interno. Con la utilización del crédito externo, el Ministerio de Hacienda trata no sólo de cubrir sus necesidades financieras, sino que de usar dicha asistencia como un instrumento de programación económica, reemplazando, en parte el vacío que deja el débil organismo de planificación con que cuenta Guatemala. Por último, se trata de cubrir el déficit en la cuenta corriente del sector externo con estos mismos ingresos de capital a largo plazo, motivo por el cual el Ministerio le ha dedicado especial atención a obtener el financiamiento externo en las óptimas condiciones posibles en lo que se refiere a plazo, período de gracia y tasa de interés. Efectivamente, para los primeros once préstamos contratados, las condiciones promedio ponderadas son las siguientes: Plazo, 25 años; tasa de interés, 4,5 por ciento p.a.; período de gracia, 4 años; y un 33 por ciento del principal de los préstamos contratados es pagadero en moneda local. Por último, no menos de la tercera parte de los recursos externos obtenidos se utilizarán para cubrir gastos locales.

## VI. CONCLUSIONES

Se considera que el caso relatado en este documento puede ser de interés para otros países de Latinoamérica, ya que subraya una vez más la gran gama de instrumentos a los que se pueden acudir para hacerle frente a determinadas situaciones. En el caso concreto de Guatemala, se decidió responder a un problema de balanza de pagos, un problema financiero del Gobierno Central, y un problema de planificación inadecuada con lo que se pudiera calificar como un programa de acción inmediata, que descansa fundamentalmente en la utilización del crédito externo a largo plazo.

El caso no es único; al contrario, la gran mayoría de los países de América Latina han hecho un amplio uso del crédito disponible en las agencias financieras internacionales, en circunstancias similares a las de Guatemala en estos momentos. Lo que quizás si se ha menoscabiado es el valor del financiamiento externo como instrumento de programación, de especial valor precisamente en los países de menor desarrollo relativo que no cuentan ni con planes de desarrollo económico integrales, ni con organismos de planificación fuertes.

Efectivamente, en el caso de Guatemala, hemos encontrado que existe financiamiento externo disponible para inversiones de impacto en todos los sectores, y que se puede idear un programa de inversiones públicas acomodado a proyectos de cierta categoría elegibles para dicho financiamiento externo.

Con lo anterior no se desea insinuar que las agencias financieras estén más capacitadas que los funcionarios del propio país para juzgar sobre la bondad de los proyectos que integran un programa de inversiones públicas, ni mucho menos que se sujete la ejecución de un programa de esta naturaleza a los deseos o exigencias de dichas agencias financieras. Lo que si se ha señalado es que el ejercicio de evaluar un proyecto por parte de la agencia financiera y el país prestatario asegura, hasta donde sea posible, que se trata de un proyecto técnicamente y económicamente viable, con beneficios significativos para el futuro desarrollo económico del país. Por otro lado, la misma evaluación obliga al país prestatario analizar el aspecto institucional de cada proyecto, creando los mecanismos administrativos necesarios

/para el

para el mayor éxito de dicho proyecto, cuando el caso así lo exija. En otras palabras, se cree que en la gran mayoría de casos, los intereses del país prestatario y de la agencia financiera coinciden; y en los casos donde esto no sucede, depende de la habilidad de negociación del país prestatario distinguir entre lo aceptable y lo inconveniente.

Por último, se debe subrayar lo que ya se ha dicho en la Carta de Punta del Este y toda la documentación posterior: que la asistencia financiera externa debe complementar, y no sustituir, el esfuerzo interno. Sin embargo, como el caso de Guatemala nos lo ha demostrado durante el último año, por intenso que sea el esfuerzo interno, éste no puede resolver los problemas de un país en vías de desarrollo por sí solo, siendo la asistencia financiera externa el otro elemento indispensable para impulsar un desarrollo económico acelerado y sostenido.

B I B L I O T E C A  
O F I C I N A I N T E R N A C I O N A L  
D E L T R A B A J O

Santiago - Chile