

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.235
25 de junio de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

GUATEMALA: EVOLUCION ECONOMICA RECIENTE Y LA COOPERACION
INTERNACIONAL

Documento elaborado dentro del marco de actividades del proyecto CEPAL
ITA/88/005 "Fortalecimiento de la cooperación internacional para
Centroamérica, el Caribe y países seleccionados de Sudamérica".
Este documento no ha sido sujeto a revisión editorial.

INDICE

	<u>Página</u>
Aspectos generales	1
1. Panorama general	2
a) La profundización de la crisis, 1980-1985	3
b) La fase de reactivación gradual: 1986-1990	7
2. Principales problemas de la economía guatemalteca	9
3. La cooperación técnica en la década de los ochentas	10
4. Las prioridades de la administración del periodo 1986-1990 y los objetivos de largo plazo	13

Aspectos generales

Guatemala, con un territorio de 108,889 km², es el tercero en extensión de los seis que componen el Istmo Centroamericano. En 1987 tenía una población de más de ocho millones de habitantes, de los cuales sólo el 38.2% correspondían a las zonas urbanas, lo cual marca su característica eminentemente rural.

Geográficamente, es el más septentrional de los seis países del Istmo, con un relieve básicamente montañoso. En el norte cuenta con una zona baja y selvática, rica en maderas preciosas y en recursos naturales, en la que recientemente se ha descubierto petróleo. Su sistema orográfico determina la existencia de dos cuencas hidrográficas: la del Pacífico y la del Atlántico. Por su ubicación tropical y su relieve montañoso, con distancias relativamente cortas desde el nivel del mar hasta una altura superior a los 4,000 metros de altura, este país goza de gran variedad de climas, sin que éstos lleguen a extremos de frío o calor, lo cual permite una variada producción agrícola.

Su principal actividad económica continúa siendo la agricultura, que representa casi el 30% del PIB, seguida en importancia por el comercio (20%) y la industria manufacturera (14%). Los principales productos de exportación siguen siendo el café, el algodón, la caña de azúcar y el cardamomo.

Este país presenta elevadas tasas de crecimiento demográfico. Para el período de 1980 a 1985 la tasa de crecimiento promedio anual alcanzó 2.9% lo que, comparado con otros países, constituye una cifra considerablemente elevada.

Las condiciones sociales de Guatemala expresadas en los indicadores sociales básicos presentan una situación difícil; en el período comprendido entre 1980 y 1985 la tasa de mortalidad alcanzaba 10.5 por cada mil habitantes, y la tasa de mortalidad infantil, hacia 1986, llegaba a un 57.1 por cada mil niños nacidos vivos. Por su parte, la expectativa de vida ha aumentado, al llegar a 59 años para el mismo período. El analfabetismo continúa reflejando el bajo nivel educacional del país puesto que, en 1986, representó un 46% del total de la población.

1. Panorama general

Tal como ocurrió con otros países del área, en la década de los ochentas la economía guatemalteca se vio afectada por la adversa evolución de los mercados internacionales. Declinaron los precios y la demanda externa de los principales productos de exportación, se experimentaron dificultades para captar financiamiento externo fresco y se percibió el impacto, aunque en medida moderada, de las onerosas tasas de interés internacionales. La escasez de divisas predominó durante toda la década como la restricción más relevante al crecimiento. Estas tendencias se vieron agravadas por las repercusiones de las turbulencias políticas imperantes en Centroamérica y la intensificación de las propias tensiones sociales y la violencia interna.

En conjunto, estos factores contribuyeron a determinar un extenso receso en la actividad económica, de tal manera que entre 1980 y 1989 el producto interno bruto se mantuvo en promedio 3% por abajo del nivel registrado en 1980, lo cual implicó una caída del producto por habitante de cerca del 20%.

Ante la emergencia de importantes desequilibrios macroeconómicos, la política económica en general se enfocó a la administración de la crisis, principalmente a través de medidas monetarias y fiscales de estabilización. De esta manera, la actividad económica tendió a ajustarse a un menor nivel compatible con las restricciones externas.

En este proceso la economía guatemalteca experimentó importantes cambios en su funcionamiento que más bien apuntaron a la reversión de los avances logrados en la década de los setentas. Entre ellos destacan i) la reducción del grado de apertura de la economía al mercado regional e internacional y la concentración de las exportaciones en pocos productos tradicionales; ii) la disminución de la participación del sector público en la economía, lo cual se tradujo en el debilitamiento de los ya de por sí insuficientes servicios sociales básicos como educación y salud; iii) el aumento del desempleo y la contracción del nivel de ingreso de la población. Con ello se deterioró el nivel medio de bienestar y se acentuó la crónica concentración de la estructura distributiva.

En este comportamiento global de la economía guatemalteca se percibieron, sin embargo, dos períodos diferenciados. El primero abarca los años 1980-1985 en el que se profundizó notablemente la crisis. En el segundo

que cubre la segunda mitad de la década, se experimentó un gradual proceso de recuperación que revirtió algunas de las tendencias señaladas.

a) La profundización de la crisis: 1980-1985

Destacan por su importancia las dificultades sin precedentes en los últimos cincuenta años que observó el sector externo y las repercusiones negativas que ello derivó sobre todo el sistema económico. Los ingresos por exportaciones de bienes y servicios cayeron un tercio al pasar de 1,700 millones de dólares en 1980 a 1,160 en 1985. Menores volúmenes, y sobre todo menores precios, determinaron que el poder de compra de las ventas externas se viera reducida en 30% en ese período. El deterioro de la demanda externa tanto regional como extrarregional condujo a la reversión de la diversificación lograda en los años setentas. Los cinco productos primarios tradicionales (café, algodón, banano, azúcar y carne) que aportaron el 50% de las ventas externas en 1980 pasaron al 62% en 1985. Tan sólo los dos primeros elevaron su participación del 41% al 50%. El comercio intrarregional en el que Guatemala mantenía una posición tradicionalmente superavitaria, experimentó un desplome más acelerado que el comercio total para reducir su peso en las exportaciones del 30% al 20%.

La crisis del sector externo se tradujo en una escasez permanente de divisas que llevó a las autoridades monetarias al establecimiento de controles de cambios, paridades múltiples y el racionamiento de divisas para importaciones. Estas medidas imprimieron restricciones adicionales a la actividad productiva al dificultar la adquisición de insumos importados. En estas condiciones surgió un importante mercado extrabancario de moneda extranjera que a la postre determinó la paridad promedio del quetzal.

Como consecuencia de las restricciones en las divisas, las importaciones de bienes y servicios se redujeron 30% de los casi 2,000 millones de dólares registrados a principios de la década. Destaca sobre todo el colapso de las importaciones de bienes de capital las cuales se redujeron a la mitad.

La drástica contracción de importaciones permitió reducir el déficit en cuenta corriente de 575 millones de dólares registrado en 1981 a casi 250 millones en 1985. Con ello, el desajuste del sector externo se abatió del 40% al 20%.

Al inicio de la crisis económica la situación del endeudamiento externo era sumamente favorable. En 1979 el saldo de la deuda ascendía a 637 millones de dólares lo cual representó el 40% del valor de las exportaciones de ese año. Sin embargo, debido a los considerables desbalances comerciales, para 1985 el endeudamiento se había cuadruplicado para alcanzar 2,700 millones de dólares, monto equivalente a dos veces el valor de las exportaciones. La incapacidad de pago del abultado servicio resultante llevó a la permanente acumulación de atrasos y la renegociación con los acreedores. ^{1/}

La caída de la demanda externa tuvo repercusiones generalizadas sobre toda la actividad económica. Adicionalmente, las tensiones políticas y sociales llevaron al sector privado a fugar capitales desde fines de los años setenta. Esta combinación de factores destimuló la inversión fija, la cual se contrajo en cerca del 50% durante la primera mitad de los ochentas. El drástico freno observado en la formación de capital repercutió en el ritmo de actividad económica y en el deterioro de la capacidad productiva principalmente de los sectores manufactureros y agrícolas. Efectos análogos se derivaron de la caída del gasto en infraestructura a cargo del sector público.

En suma, la demanda global se redujo considerablemente durante la primera mitad de la década de los ochentas, con el consiguiente impacto en menores niveles de producción y de empleo. La caída del ingreso implicó un importante retroceso del consumo por habitante.

La depresión económica detonó la crisis financiera del sector público al desplomarse la recaudación de ingresos, generando un abultado déficit fiscal que alcanzó cerca del 9% del PIB en 1981. Debido a la rigidez del sistema para absorber una reforma tributaria que elevara los crónicamente bajos ingresos gubernamentales, se adoptaron una serie de modificaciones impositivas que en balance redujeron los ingresos al 5% PIB en 1984, coeficiente excesivamente bajo en términos absolutos, que se compara desfavorablemente con el 10% que llegó a alcanzar en 1978. De esta manera, el gobierno se vió obligado a ajustar los gastos, principalmente de la

^{1/} En 1984 y 1985 se emitieron bonos de estabilización en dólares para respaldar el adeudo con algunos acreedores.

inversión, contribuyendo así a profundizar la crisis. ^{2/} Mediante esta contención del gasto público se logró disminuir el déficit fiscal a menos del 2% del PIB en 1985. El sistema financiero interno se orientó en gran medida a financiar el déficit fiscal, adaptando la política monetaria a los requerimientos del sector público.

Por su parte, la política cambiaria constituyó un importante instrumento de política económica a través del establecimiento de un complejo esquema de tipos de cambio múltiples. Mediante relaciones cambiarias favorables se tendió, por un lado, a estimular selectivamente a productores de bienes comerciables, y por otro, se trató de moderar el proceso inflacionario mediante la importación subsidiada de insumos esenciales. Esta práctica generó sin embargo considerables pérdidas cambiarias para el Banco Central.

En respuesta a la adversa evolución de la demanda externa e interna, la producción se contrajo en los principales sectores de actividad, particularmente en la producción de bienes y el comercio. La agricultura sufrió una reducción del orden del 5% entre 1980-1985. Ello se debió a la disminución de la producción de bienes comercializables, principalmente café, caña de azúcar, banano y algodón (éste último cayó en más del 50%). La producción para el consumo interno, sin embargo, mostró un comportamiento más dinámico debido al uso de tierras de cultivos de exportación en la producción de granos básicos. Entre 1980 y 1985 la producción conjunta de maíz, frijol y arroz se elevó 20%. En el sector pecuario por un lado se elevó la producción avícola y, por otro, descendió la producción de carnes vacunas y leche.

El sector manufacturero acusó la contracción de la demanda tanto del MCCA como de la interna, con lo cual se redujo la producción en un 10%, afectando a casi todas las ramas de actividad. La escasez de divisas, como ya se mencionó, contribuyó adicionalmente al retroceso al dificultarse el suministro de bienes intermedios.

La infraestructura básica, de su lado, mostró un agudo deterioro por la falta de inversiones en mantenimiento y expansión. La red carretera observó un desgaste considerable, mientras que los sectores de comunicaciones y

^{2/} Fuerte expansión del gasto público en inversión a fines de la década de los setentas cumplió un papel compensador al mostrar la economía signos de debilitamiento.

transportes experimentaron un freno en la expansión del equipamiento y una reducción en la calidad del servicio.

Ante los problemas del aparato productivo y los problemas financieros del sector público, la situación del empleo empeoró considerablemente. A mediados de la década el desempleo abierto afectó al 12% de la población. En conjunto desempleo y subempleo alcanzaron el 42% de la población económicamente activa.

El proceso de ajuste de la economía a un menor nivel de actividad fue acompañado de importantes movimientos de precios. Desde inicio de la crisis las autoridades intentaron frenar la inflación a través de controles de precios y el establecimiento de tipos de cambio preferencial para importaciones esenciales. Sin embargo, en 1985 el nivel general de precios al consumidor fue 60% superior al de 1980, evolución que estuvo en gran medida asociada al encarecimiento de las divisas. La demanda excesiva de moneda extranjera presionó a los mercados extrabancarios al alza causando aumentos de precios, los cuales fueron particularmente intensos en 1985 y 1986 cuando la inflación se elevó a 32% y 26% respectivamente.

Frente a la depresión económica, la política salarial se fue tornando restrictiva. Si bien los salarios mínimos nominales se mantuvieron inmóviles desde 1981, se produjeron aumentos selectivos en las remuneraciones de empleados del Estado y empresas privadas como resultado de arreglos de grupos laborales con fuerte poder de negociación. En consecuencia, el poder de compra promedio del salario del sector formal de la economía se redujo en cerca de un 10% en período 1982-1985.

De otra parte, los servicios sociales básicos sufrieron un fuerte deterioro, principalmente en salud y educación donde se observó incluso carencia de insumos materiales para su funcionamiento. Menores ingresos reales y servicios básicos disminuidos implicaron una considerable reducción del nivel de bienestar de la mayoría de la población. En particular, los desplazamientos de población, tanto internos como hacia el exterior, a causa de las tensiones políticas y la violencia, hicieron recaer una alta proporción del costo de la crisis económica sobre la población rural. ^{3/} Estos factores aumentaron los asentamientos marginales en las grandes

3/ Número de desplazados.

concentraciones urbanas, con las consiguientes presiones sobre el aprovisionamiento de servicios básicos.

b) La fase de reactivación gradual: 1986-1990

Durante la segunda mitad de década, el panorama depresivo de la economía se revirtió parcialmente. La actividad económica interna mostró cierta reactivación (2.7% en promedio anual). A esta tendencia contribuyó especialmente el hecho de que después de treinta años de gobiernos militares, en 1986 asume el poder por primera vez un gobierno civil. El cambio de ambiente político trajo algunas mejoras en la actividad económica, principalmente al reducir el grado de incertidumbre de los agentes económicos. La formación de capital privado se reanimó a partir de 1987, principalmente en la construcción. ^{4/}

Uno de los principales factores que apuntalaron la moderada reactivación fue un flujo de recursos externos provenientes de: i) los créditos de las instituciones multilaterales, las transferencias privadas de guatemaltecos radicados en el exterior y, principalmente, las donaciones oficiales a través de la Agencia Internacional del Desarrollo de Estados Unidos y, ii) un significativo aumento en el valor de las exportaciones, si bien la actividad exportadora aún registra bajos niveles relativos (alrededor de 1,260 millones de dólares).

Estos recursos proporcionaron alguna flexibilidad al sector externo de la economía para elevar sustancialmente las importaciones, especialmente de bienes intermedios y de capital, y reactivar la producción interna. Sin embargo, el esfuerzo de reactivación produjo un aumento de los desbalances macroeconómicos más importantes: elevó el déficit del sector externo y el desajuste financiero del Estado.

La política económica se orientó a modificar algunos aspectos medulares de la economía. Por un lado, se tendió a unificar los mercados cambiarios y a disminuir los controles de precios de importantes bienes y servicios. Por otro, se aumentó el gasto gubernamental tanto corriente como en inversión, apoyándose en mayores ingresos tributarios provenientes de niveles más altos de actividad económica, de la tributación al comercio exterior y,

^{4/} La inversión privada se reanimó principalmente en la construcción de edificación comercial, oficinas y residencial.

principalmente, de donaciones oficiales de la Agencia Internacional del Desarrollo de Estados Unidos. No obstante, el déficit fiscal tendió a elevarse para alcanzar el 2.6% del PIB.

Por su parte, en el sector externo tendió a desmejorarse el balance de cuenta corriente. Entre 1986 y 1989 los ingresos por exportaciones promediaron 1,200 millones de dólares. Frente a volúmenes creciente de importaciones y altos pagos de intereses de la deuda, el déficit de cuenta corriente aumentó considerablemente en 1987, 1988 y 1989 para superar los 500 millones de dólares.

Si bien persistió la escasez de divisas, ésta tendió a moderarse debido las transferencias tanto oficiales como privadas, el retraso en el pago del servicio de la deuda y la reprogramación de adeudos. Las dificultades financieras del sector público se reflejaron en la suspensión de desembolsos de fuentes multilaterales y bilaterales. De esta manera, entre 1986 y 1989 el monto de la deuda se mantuvo prácticamente constante en torno a los 2,600 millones de dólares.

Las mayores importaciones permitieron reanimar la oferta global la cual provino de casi todos los sectores de actividad económica. La producción agropecuaria creció significativamente debido a algún repunte de los precios de productos de exportación como el algodón, banano y por el aumento de la producción de granos básicos. Asimismo, se percibió algún dinamismo en las actividades de exportación no tradicional como flores, verduras y frutas.

La industria manufacturera por su parte reaccionó lentamente al aumento de la demanda interna ya que la del Mercado Común Centroamericano continuó deprimida. La reanimación de la inversión privada no se reflejó en inversiones importantes en expansión de la capacidad productiva. La construcción también mostró cierto dinamismo especialmente entre 1987-1989.

En el sector energético se percibió el efecto de las fuertes inversiones estatales efectuadas a fines de los setentas en el complejo hidroeléctrico Chixoy por lo cual la capacidad de generación se elevó a partir de 1987.

La reactivación de la actividad económica redundó en un aumento del empleo. Sin embargo, se estuvo aún lejos de moderar el crecimiento del desempleo equivalente. La limitada capacidad para generar nuevos puestos de trabajo contrastó notablemente con el crecimiento de 30% de la población guatemalteca entre 1980-1989, con lo cual, en conjunto, el desempleo abierto

y el subempleo llegó a afectar a aproximadamente la mitad de la población económicamente activa.

Los precios continuaron acusando los ajustes en el ámbito cambiario y crecieron alrededor del 10% por año en el segundo quinquenio de los ochenta. Los ajustes selectivos a las remuneraciones y el alza de salarios mínimos (1988) fueron erosionados por la inflación, con lo cual se redujo nuevamente el poder adquisitivo del salario.

2. Principales problemas de la economía guatemalteca

El cambio en el ambiente político registrado en la segunda mitad de los ochenta contribuyó a mejorar las perspectivas de la economía de Guatemala, si bien aún persisten tensiones y políticas que imprimen cierta vulnerabilidad a los avances.

La afluencia de nuevos recursos externos y la renegociación de la deuda externa han permitido cierta holgura en el sector externo que ha apoyado la reactivación. Sin embargo, la actividad exportadora tradicional continúa operando a bajo nivel debido a las condiciones del mercado internacional. Las exportaciones no tradicionales comienzan a recibir algún estímulo gubernamental, pero su importancia en el total es aún menor.

El aparato productivo muestra problemas importantes. La estructura de la producción agrícola e industrial continúa sin cambios de orientación que tiendan a adaptar la estructura de la oferta a la demanda internacional. Por otro lado, subsisten sustanciales márgenes de capacidad ociosa en el sector manufacturero y problemas de obsolescencia tecnológica.

La expansión de la infraestructura productiva y de servicios básicos sufrió un considerable deterioro debido a la crisis financiera del sector público. La expansión y mantenimiento de carreteras se vió frenado. Asimismo, los servicios de telecomunicaciones muestran un importante rezago, que solamente en los años recientes se ha comenzados a superar.

Al problema estructural del subempleo se asocia estrechamente a la existencia de una sociedad dual, caracterizada por un sector moderno-urbano de relativamente altos ingresos y un sector principalmente rural atrasado y bajos niveles de bienestar. En el área rural a su vez destaca, por un lado, la alta concentración de grandes extensiones de tierra en pocos propietarios y por la otra, una alto número de pequeñas propiedades donde gran proporción de la población rural produce a niveles de subsistencia.

Los indicadores de pobreza de Guatemala están entre los más altos de América Latina. La pobreza afecta aproximadamente a dos tercios de la población y la mitad de ella está bajo línea de situación crítica. Entre un tercio y la cuarta parte de la población infantil padece de desnutrición. La liberalización de precios de insumos básicos ha debilitado la capacidad de consumo de los estratos de menores ingresos de la población.

Por otra parte, los déficits de servicios públicos han sido secularmente altos y fueron agudizados por la reducción de la capacidad de inversión del sector público durante la década de los ochentas. Las instituciones públicas de salud que llegaron a atender a la tercera parte de la población del país, vieron disminuida su capacidad y la calidad de sus servicios. A principios de la década de los ochentas la mortandad de población infantil menor de cinco años explicaba más del 40% de las defunciones del país.

El nivel educativo ha sido tradicionalmente bajo. Solamente la mitad de la población está alfabetizada y el bajo nivel educativo afecta no sólo a la población trabajadora del sector formal y moderno de la economía sino con mayor acento a la población rural donde menos de la mitad de la población infantil atiende la educación escolar básica.

3. La cooperación técnica en la década de los ochentas

En la década de los ochentas la cooperación internacional recibida por Guatemala se incrementó de manera sustancial. En 1988 existían 378 proyectos de cooperación técnica y financiera apoyados tanto por instituciones multilaterales como bilaterales. Hacia fines de 1989 esas instituciones habían comprometido recursos que, acumulativamente desde 1965, alcanzaron un monto de 2,400 millones de dólares. De ellos ya habían sido desembolsados 1,700 millones. El 59% correspondió a fuentes multilaterales y el resto a instituciones bilaterales.

La cooperación captada por Guatemala se enmarcó dentro de las siguientes categorías: préstamos de mediano y largo plazo, donaciones financieras y en especie, préstamos en especie y préstamos de apoyo a la balanza de pagos.

Desde un punto de vista sectorial, los principales usuarios del financiamiento multilaterales y bilaterales fueron:

Energía	29.4%
Transporte, industria y comercio	13.3%
Agricultura	11.9%
Educación	5%
Vivienda y des. urbano	6%
Comunicaciones	4.8%
Turismo	7%
Salud y asist. social	11.2%

En cuanto a la cooperación técnica, en 1988 Guatemala recibió contribuciones de fuentes tanto multilaterales como bilaterales que sumaron 20 millones de dólares. Entre los recursos bilaterales destacaron los aportes de Italia (18%), Alemania con (12%), China (8%) y Japón (5%).

Sectorialmente, la cooperación técnica se distribuyó como sigue:

Ayuda humanitaria	17%
Agropecuario	15%
Apoyo institucional	13%
Industrias	12%

En la década de los ochentas el marco institucional de Guatemala para la cooperación internacional experimentó una notable consolidación al crearse en 1981 la Dirección General de Financiamiento Externo y Fideicomisos (DFEF), como dependencia del Ministerio de Finanzas. Esta institución fue asignada responsable de la administración del financiamiento externo y de la coordinación interinstitucional sobre la ejecución de proyectos financiados con préstamos y donaciones del exterior. Junto con la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN) y el Banco de Guatemala (BG), estas entidades gubernamentales tienen a su cargo el proceso integral de los flujos de cooperación internacional desde su gestión inicial hasta su ejecución y evaluación.

Sin embargo, pese al significativo avance que representó la creación de este grupo interinstitucional, el manejo de la cooperación internacional a nivel global todavía presenta ciertas dificultades entre las que destacan las deficiencias del aparato administrativo institucional y la débil capacidad de los recursos humanos en el diseño y ejecución de programas y proyectos.

En el terreno más general, aún no se ha consolidado una política explícita de financiamiento que defina lineamientos generales para su captación o negociación que guíen la tarea conjunta del grupo interinstitucional. Esta carencia es particularmente evidente en lo que respecta a la compatibilización entre la cooperación externa y las prioridades del desarrollo económico y social. En general, la captación de cooperación internacional ha estado regida por el lado de la oferta de programas de las instituciones cooperantes, más que por la demanda de cooperación basada en los requerimientos del país.

En estrecha asociación a lo anterior se advierte la ausencia en el grupo institucional de gestores de la cooperación (DFEF, SEGEPLAN y BG) de lineamientos técnicos que enmarquen en un contexto macroeconómico y sectorial la negociación de la cooperación. Asimismo, existe cierta descoordinación entre aquellas instituciones que ha llevado a la gestión independiente de cooperación internacional por parte de los diversos usuarios. Se carece todavía de criterios conjuntos, evaluación de programas y proyectos en marcha y de un sistema de intercambio de información básica interinstitucional sobre las modalidades de la cooperación internacional.

Por lo que se refiere al desarrollo de los programas y proyectos apoyados por la cooperación internacional, durante la década de los ochentas éstos experimentaron ciertas dificultades que obstaculizaron su ejecución, debido a numerosas problemas tanto técnicos como financieros. Por un lado, destacan los efectos derivados de la crisis financiera del sector público la cual afectó el ritmo de ejecución de algunos programas. En este sentido influyó la carencia de financiamiento de contrapartida en moneda nacional y la situación de mora en que cayeron el pago del servicio de préstamos de instituciones multilaterales y bilaterales que afectó la continuidad de los desembolsos. Esto último fue particularmente importante en 1988 y 1989.

En cuanto a aspectos técnicos-operativos, sobresalen la falta de estudios adecuados de prefactibilidad y factibilidad para los proyectos y programas. Esta situación se asocia a la falta de personal con la calificación técnica necesaria para estos trabajos. Asimismo, es de mencionar la falta de capacidad gerencial para la administración de los proyectos en marcha, lo cual redundó en desfases y bajos niveles de ejecución. A ello se agrega la inadecuada programación y presupuestación de recursos internos lo cual contribuyó a aumentar las dificultades.

El aspecto técnico-operativo se ha visto también afectado por la complejidad burocrática de los procesos y trámites administrativos de las distintas instituciones involucradas en la administración de la cooperación internacional.

4. Las prioridades de la administración del período 1986-1990 y los objetivos de largo plazo

La administración civil que arribó al poder en 1986 planteó el Programa de Reordenamiento Económico y Social (PRES) entre cuyos principales objetivos fueron la estabilización interna y externa. Entre las principales líneas de política destacan las siguientes: i) la simplificación del sistema cambiario a través de la unificación de tipos de cambio; ii) la reducción del déficit fiscal y la moderación crediticia y monetaria; iii) la reforma del control de precios, y iv) la mejora en el manejo de la deuda externa.

Si bien se obtuvieron algunos avances en la estabilización y reactivación de la economía, el gobierno ha reconocido la supervivencia de importantes problemas económicos y sociales. El programa de los 500 días para el período 1989-1990, que se dio a conocer en 1989, constituye un planteamiento de acciones para el corto plazo. Se define proseguir con las políticas macroeconómica de reactivación de la producción y estabilización de los sectores externos y fiscales. Sus principales lineamientos de política son:

- La austeridad y eficiencia del sector público;
- Los programas de inversiones en el área social (promover empleo, vivienda, educación, etc);
- La defensa de los recursos naturales y medio ambiente;
- El desarrollo regional.

Dado que las restricciones financieras externas constituyen uno de los principales obstáculos a la reactivación, se establece el fortalecimiento del grupo gubernamental de negociación de cooperación internacional.

La presente administración ha asimismo enunciado los objetivos generales de largo plazo del país. ^{5/} El proyecto social plantea la modernización de la estructura de la producción con mayor equidad y participación social. Fundamentalmente se persigue una mayor inserción al mercado internacional

^{5/} Véase el programa "Guatemala 2000: una estrategia para la paz y el desarrollo".

priorizando las exportaciones no tradicionales y el turismo. Se busca que fortalecimiento del aparato productivo se logre con un mayor uso de recursos económicos nacionales.

Los objetivos generales descansan en los elementos siguientes:

- El aumento del nivel de vida de la población;
- La estabilidad política y social;
- El crecimiento económico sostenido y mejora de la productividad;
- El aumento de los niveles de ahorro e inversión;
- La elevación del nivel de las exportaciones;
- La elevación de los niveles de empleo e ingresos;
- El acceso a la propiedad agrícola, al crédito y la tecnología;
- El logro de la seguridad alimentaria y la promoción de la pequeña producción y la comercialización.

En el área social se presentan como objetivos particulares la generalización del acceso a la educación básica y la reestructuración del sistema educativo; la ampliación del acceso a la salud y de la cobertura del sistema de seguridad social. Asimismo, se busca facilitar el acceso a la vivienda.

El proyecto contiene un enfoque regional que persigue armonizar el desarrollo de las distintas regiones y lograr la participación de los diversos grupos sociales. Se prevé el aprovechamiento de los recursos naturales de cada región, lo cual se complementará con la formación de recursos humanos de acuerdo a las necesidades regionales.

En el área ambiental se plantea el mejoramiento del medio ambiente y la protección de recursos naturales.

En el campo del desarrollo institucional, se contempla la modernización y mejoramiento del sector público. Ello implica la reestructuración del aparato institucional para mejorar su eficiencia, mediante la desburocratización, la descentralización de funciones y la eliminación al máximo de regulaciones administrativas.

El proyecto define un fortalecimiento de las relaciones con el exterior en materia comercial y financiera. Asimismo, se prevé una intensificación de la cooperación internacional en sus diversas modalidades.