

Guatemala

Pablo R. Schneider

1. EL CONTEXTO NACIONAL

1.1. Población

La tasa de crecimiento de la población en años recientes muestra una ligera tendencia alcista, mientras que la fecundidad y mortalidad infantil han registrado una dirección a la baja. La estructura de la población por grupos etarios se ha mantenido estable, con una porción ligeramente inferior a la mitad con edades menores a los quince años (cuadro 1).

El INE (1994) estimó a través del censo nacional de 1994 una población de 8,3 millones de personas, con una omisión censal del 11,8% y una tendencia de crecimiento intercensal de 2,5% por año. También se constató que 50,7% de la población tiene sexo femenino, 35,0% del total vive en centros urbanos y 42,8% son indígenas.

CUADRO 1
GUATEMALA: Indicadores Demográficos, 1980-95

Variable	1980	1985	1990	1995
Población (personas)	6.819.786	7.738.488	8.749.014	9.975.928
Tasa de crecimiento/año (%)	2,5	2,5	2,6	2,7
Fecundidad *	6,4	6,3	5,8	5,4
Mortalidad infantil **	91	79	65	51
Esperanza de vida al nacer (años)	56	58	60	63
% población 0-14 años	46,0	46,0	45,9	45,1
% población 15-64 años	51,1	51,0	50,9	51,6
% población 65+ años	2,9	3,0	3,2	3,4

* Definido como hijos por mujer durante su vida reproductiva.

** Definido como menores de un año fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos.

FUENTE: INE y CELADE (1997).

CUADRO 2
GUATEMALA: Proyecciones de población, 1995-2020

Variable	1995	2000	2005	2010	2020
Población total	9.975.928	11.385.337	12.951.546	14.631.113	18.123.035
% Población mujer	49,5	49,6	49,6	49,7	49,8
Tasa crecimiento/año (%)	2,7	2,6	2,6	2,4	2,1
% población 0-14 años	44,0*	43,6	42,0	39,8	32,0
% población 15-64 años	52,2*	52,8	54,4	56,6	63,0
% población 65+ años	3,8*	3,6	3,6	3,7	5,0
Fecundidad **	5,4	4,9	4,4	3,9	3,5

* Estructura tomada del Censo Nacional de Población de 1994.

** Definido como hijos por mujer durante su vida reproductiva.

FUENTE: INE y CELADE (1997).

El cuadro 2 presenta proyecciones de población para el período 1995-2020, conforme a la estimación de hipótesis media de fecundidad. Al año 2020 se espera una población de 18,1 millones de habitantes, con tendencia a crecer al 2,1% por año y una estructura demográfica por grupos etarios con mayores pesos para los intervalos de 15-64 y más de 65 años de edad. La porción de la población con edades inferiores a los 15 años registra una tendencia a la baja, aunque seguiría representando cerca de un tercio del total.

Proyecciones demográficas según el departamento y región del país para el lapso 2000-2010, comparadas con la situación conforme al censo de 1994, muestran, entre otros cambios, una creciente importancia de las regiones metropolitana (compuesta por el departamento de Guatemala) y norte en comparación con una reducción con el peso de la región suroccidental.

En resumen, se espera hacia el 2020 que la tasa de crecimiento demográfico se reduzca a 2.1% por año, influido por una disminución en la tasa de fecundidad. También se espera una estructura etaria con mayores proporciones para los grupos de edad madura y menores proporciones para los jóvenes. Se anticipa una fracción mayor domiciliada en el departamento de Guatemala, seguida en importancia por la región suroccidental.

1.2. Base económica y fiscal

BASE ECONÓMICA

Entre 1990 y 1998 la tasa de crecimiento económico en promedio fue de 4,1% y la tasa media de inflación fue de 12.1%. La tasa menor de crecimiento económico se registró en 1996, mientras que la mayor tasa de inflación ocurrió en 1990. El crecimiento medio de la producción supera por poco la tasa de crecimiento demográfico

CUADRO 3
GUATEMALA: Indicadores Económicos Seleccionados, 1990-1998

(%)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998e
Crecimiento PIB	3,1	3,7	4,8	3,9	4,0	4,9	3,0	4,1	4,5
Crecimiento PIB/cápita	0,2	0,7	1,9	1,0	1,1	2,0	0,1	1,5	1,9
Crecimiento Inversión total	-10,3	3,8	29,8	7,0	-2,7	8,7	-2,3	0,7	5,4
Crecimiento Consumo total	2,5	3,6	5,1	4,5	4,7	4,9	2,6	3,8	4,2
Inflación promedio anual	41,0	35,1	10,2	13,4	12,5	8,4	11,1	9,2	7,5
Exportaciones FOB / PIB	15,2	13,1	12,3	12,0	12,0	13,6	13,1	13,4	14,2
Importaciones CIF / PIB	20,7	19,7	24,3	22,8	21,5	22,5	20,0	21,7	n,d.
Saldo cuenta corriente / PIB	-3,3	-2,5	-7,6	-8,3	-5,7	-4,1	-2,9	-3,7	-4,7

FUENTE: Banco de Guatemala. e: estimado; n.d.: no disponible.

(2.7%), reflejando en consecuencia una leve mejoría en el ingreso per capita. Durante la década se ha continuado con un programa de estabilización económica y de reformas estructurales. El Banco Mundial (1996) estimó que previo a la reforma estructural las tasas de crecimiento de la productividad total de factores fueron negativas, pero entre 1986 y 1994 aportaron 2,2% por año al crecimiento económico.

A partir de 1991 el programa de estabilización descansó en operaciones de mercado abierto, aumentando el déficit cuasifiscal, repercutiendo sobre la tasa de interés doméstica y atrayendo flujos de capital externo. El déficit en cuenta corriente fue financiado parcialmente con estos influjos. También fueron utilizadas las variaciones en la tasa de encaje legal y la imposición de inversiones obligatorias remuneradas en la política monetaria.

Desde fines de 1996 se redujeron las operaciones de mercado abierto, favoreciéndose el programa monetario con el apoyo de la política fiscal. Se registraron aumentos en depósitos del gobierno central y reducción anticipada de la deuda del gobierno central con el Banco de Guatemala (BANGUAT). La reducción en los influjos de capital externo privado no han permitido hacerle frente a los desequilibrios externos como en años anteriores.

Hacia fines de 1989 se ensayó con la liberación del tipo de cambio en el contexto de un ambiente macroeconómico inestable. La volatilidad del precio de la divisa externa fue notoria. Durante 1990 se introdujeron varios esquemas cambiarios sin lograr relativa estabilidad. En el resto de la década Guatemala ha tenido vigente un esquema cambiario semilibre con participación esporádica del Banco Central en el mercado, usando para el efecto reservas internacionales.

El Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco de Guatemala (1998) dieron a conocer en agosto de 1998 los resultados principales de un ejercicio de proyección macroeconómica elaborado con insumos del modelo RMSM-X (*Revised Minimum Standard Model Extended*) construido por el Banco Mundial. Tres escenarios fueron considerados para el período 1998-2002.

CUADRO 4
GUATEMALA: Proyecciones Macroeconómicas, 1999-2002

(%)	Base				A1				A2			
	99	00	01	02	99	00	01	02	99	00	01	02
Crecimiento PIB	5,1	5,1	5,5	5,5	5,1	4,9	4,9	4,9	5,1	4,9	4,9	4,8
Ing. Tributarios/PIB	10,2	11,4	11,7	12,0	9,4	9,2	9,4	9,4	9,4	9,2	9,4	9,4
Gasto corriente/PIB	8,1	8,0	8,0	8,0	8,1	8,0	8,0	7,9	8,1	8,1	8,2	8,3
Gasto capital/PIB	4,9	5,6	5,9	6,1	4,1	3,4	3,6	3,5	4,9	5,6	5,8	6,0
Pago intereses / PIB	0,7	0,5	0,4	0,3	0,7	0,5	0,3	0,2	0,7	0,5	0,5	0,6
Déficit fiscal / PIB	2,1	1,8	0,9	1,0	2,2	1,8	1,0	1,1	1,4	-0,4	-1,5	-1,8
Inflación promedio	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,2	6,6	6,6	6,0	6,2	6,7	6,7
Crecim. crédito priv.	13,4	14,0	12,8	13,1	13,4	14,0	12,8	13,1	12,8	12,3	11,2	11,3
Tasa interés activa	13,4	12,4	11,3	11,3	13,4	12,6	12,0	12,0	13,4	12,6	12,0	12,0

FUENTE: Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala (1998).

El escenario base supone un incremento en la carga tributaria con el objeto de alcanzar el cumplimiento de los acuerdos de paz en un ambiente de estabilidad económica. El aumento en la carga tributaria descansaría en las siguientes medidas: extensión de la vigencia del IEMA (Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias); restitución del IUSI (Impuesto Unico sobre Inmuebles); reducción de la tasa marginal del ISR (Impuesto sobre la Renta); continuación de la desgravación arancelaria; y el apoyo decidido a la gestión de la SAT (Superintendencia de Administración Tributaria). También supone la utilización de recursos provenientes de la venta de activos estatales de la manera que sigue: 50% de los recursos para reducir los montos vigentes de deuda interna y el 50% restante para la constitución del Fondo para la Consolidación del Desarrollo Económico y Social.

El escenario alternativo "A" asume la estabilización de la carga tributaria en el nivel de 1997 (9.4% del PIB –Producto Interno Bruto–) para 2001-2002. La estabilización de los ingresos tributarios se vería acompañada por limitaciones en los montos disponibles para la inversión pública. El escenario adicional "A1" supone que el gobierno compensaría la estabilización de ingresos tributarios con la contratación de deuda interna.

En el cuadro 4 aparecen algunos de los indicadores estimados en las proyecciones antes presentadas. El escenario base refleja un ritmo alcista de crecimiento económico, hasta alcanzar 5,5% en el año 2002. El crecimiento en recaudación permite acrecentar los gastos de capital hasta alcanzar 6,1% del PIB en 2002 y reducir la dimensión del déficit fiscal como fracción del PIB a 1,0% en 2002. Esto ocurriría en un entorno en el que la tasa de inflación se reduciría al 6,0% en 2002.

Los escenarios alternos A y A1 introducen cambios fundamentales al suponer que la carga tributaria sólo alcanza en 2002 el nivel de 1997. Los ritmos de crecimiento económico invierten su ritmo alcista luego de 1999. La estabiliza-

CUADRO 5

**GUATEMALA: Proyecciones Macroeconómicas del Gobierno
de la República, 1999-2002**

(%)	1999	2000	2001	2002
Crecimiento PIB real	5,1	5,5	5,5	5,5
Ingresos tributarios / PIB	10,3	11,4	11,7	12,0
Gastos corrientes/ PIB	9,2	9,2	9,7	10,0
Gastos de capital/ PIB	4,6	4,8	5,0	5,2
Intereses deuda pública/PIB	1,0	1,0	1,5	1,8
Déficit fiscal / PIB	2,4	1,5	1,9	2,0
Inflación	7,0	6,5	6,5	6,0
Crecimiento crédito privado	12,1	12,0	12,0	11,5
Déficit cuenta corriente / PIB	3,5	3,5	3,4	3,4

FUENTE: Gobierno de Guatemala (1998a).

ción en recaudación prevista en ambos escenarios alternos se acompaña de una caída en la inversión pública real en el escenario A, mientras que para el escenario A1 la reducción se revierte por la contratación de deuda.

En forma alternativa, el Gobierno de la República presentó en octubre de 1998 al Grupo Consultivo las proyecciones macroeconómicas del cuadro 5. Constituye una ligera variante al escenario base antes descrito, moderando el crecimiento real en los gastos de capital, aunque suponiendo el aumento sustantivo en la recaudación tributaria.

Los efectos del Huracán Mitch hicieron revisar los pronósticos de crecimiento económico para 1999. En diciembre de 1998 el Gobierno de Guatemala (1998b) indicó que su proyección de crecimiento para 1999 era de 3,9%. También aumentó su proyección de déficit en la cuenta corriente a \$ 1.271,0 millones en 1999.

BASE FISCAL

Entre 1990 y 1998 la carga tributaria fue en promedio de 8,2% del PIB. La recaudación fue insuficiente para hacer frente a gastos totales que en promedio fueron de 10,3% del PIB, casi tres cuartas partes de ello siendo gastos de funcionamiento. El déficit fiscal promedio fue de 1,1% del PIB.

Varios elementos pueden destacarse del diagnóstico fiscal. El menú de impuestos vigente ha sido variable y poco robusto para ofrecer en forma sostenible recursos al Estado. El Impuesto al Valor Agregado –IVA– destaca como principal impuesto en el país, aportando en promedio entre 1990 y 1998 más de un tercio de la recaudación total, mientras que el ISR y los aranceles contribuyeron cada uno cerca de una quinta parte. Debe reconocerse el progreso en racionalizar varios de los impuestos vigentes, habiéndose registrado para el efecto los cam-

CUADRO 6
GUATEMALA: Indicadores Fiscales, 1990-1998

(% PIB)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos Tributarios	6,9	8,2	8,4	8,2	7,0	7,9	8,8	9,2	9,4
IVA	2,2	2,2	2,7	2,8	2,6	2,9	3,7	4,2	4,3
ISR	1,5	3,0	1,9	1,9	1,2	1,6	2,1	2,1	1,9
Aranceles	1,5	1,4	2,1	1,8	1,6	1,9	1,5	1,4	1,4
Gastos Funcionamiento	8,5	7,6	7,8	7,5	6,9	6,6	6,6	6,9	8,1
Gastos de Capital	1,7	1,5	2,9	3,1	2,3	2,7	2,6	4,8	4,5
Déficit Fiscal	2,1	0,0	0,0	1,5	1,4	0,7	0,1	1,5	2,3

FUENTE: Ministerio de Finanzas Públicas.

bios legislativos. Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones tributarias es bajo. Casanegra de Jantscher *et al.* (1997) indica que para el IVA se han estimado incumplimientos que varían entre 35% y 55% de la recaudación potencial, mientras que para el ISR de personas naturales el incumplimiento fue calculado en 1992 en 66% y 53% para el ISR de personas jurídicas. El incumplimiento motivó reformas en el Código Tributario, Código Procesal Penal y Código Penal, además del establecimiento de la Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros.

A la característica anterior se le agrega una administración tributaria débil. Institucionalmente la creación de la SAT abre esperanzas para mejorar la capacidad de cobro de los tributos. También están observándose los primeros casos de aplicación del nuevo marco legal vigente para reforzar el poder coercitivo del Estado en exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El contexto anterior dibuja un escenario donde la meta de 12% del PIB como carga tributaria recalendarizada para el 2002 supone enormes esfuerzos adicionales para aumentar la recaudación. La recaudación alcanzó 9,2% del PIB en 1997 y 9,4% del PIB en 1998. La meta para el 2002 supondría aumentar en más de una cuarta parte la recaudación en términos reales registrada en 1998.

En cuanto al gasto público, cabría destacar como característica la ejecución del mismo sujeto a severas restricciones. Por un lado, 21% de los Ingresos Ordinarios del Estado tienen destino prefijado en la Constitución. Leyes de menor jerarquía siguen la misma tendencia, limitando aún más la disponibilidad de recursos. En esas condiciones aflora la pregunta de si el presupuesto de egresos del Estado refleja o no las verdaderas prioridades nacionales. Otro ejemplo de las constricciones en la ejecución del gasto tiene que ver con un marco normativo del servicio civil que no guarda relación con criterios de eficiencia y competitividad. Es difícil en estas condiciones esperar desempeños altos en los servidores públicos. Además debe subrayarse el esquema tradicionalmente centralizado de administración financiera, impactando la capacidad de ejecutar presupuestos de inversión. Hasta muy recientemente se ha logrado con el programa SIAF-SAG

(Sistema Integrado de Administración Financiera – Sistema de Auditoría Gubernamental) impulsar un proceso de administración desconcentrada.

Las insuficiencias de ingresos fiscales han motivado la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativo. Antes de 1994 era frecuente encontrar la práctica de financiamiento del Banco de Guatemala al gobierno central. Con la reforma constitucional que entró en vigencia en 1994, se prohibió el financiamiento del BANGUAT al gobierno. Ante las insuficiencias de recursos, el tesoro nacional ha participado en forma creciente en el mercado monetario, poniendo títulos-valores a disposición de los interesados. Esta presencia ha causado, a su vez, efectos sobre la tasa de interés con una puja hacia arriba. A partir de 1997 el gobierno se ha esforzado por mejorar las condiciones de plazo y de tasa de interés de la deuda interna, además de ensayar en ese mismo año con una colocación de títulos de deuda denominados en dólares en el mercado internacional de valores. Asimismo, cabe destacar la mayor coordinación de la política fiscal con la política monetaria observada en 1997 y 1998.

2. RECURSOS PARA LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

2.1. Definición de los servicios sociales básicos en Guatemala

No se encontró evidencia de una definición consensuada respecto de lo que incluyen los servicios sociales básicos en Guatemala. Sin embargo, en las entrevistas efectuadas, pudo detectarse la inclinación por darle un sentido especial a las acciones desplegadas en los campos de educación y salud. Por otro lado, UNICEF (1997) recuerda la definición derivada de la Iniciativa 20/20, la cual incluye entre los servicios sociales básicos: educación básica, servicios de salud primarios, servicios de planificación familiar, agua y saneamiento de bajo costo y programas de nutrición.

Se recomienda para Guatemala la adopción de la definición siguiente para servicios sociales básicos:

- Servicios de educación inicial y primaria
- Servicios de salud preventiva, incluyendo lo referente a agua y saneamiento

La definición parece útil al evocar algunas de las prioridades fijadas en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria firmado entre el Gobierno de la República y la URNG. Se estableció la universalización para antes del año 2000 de por lo menos tres primeros grados de primaria para la población entre 7 y 12 años de edad. Además se estableció como meta para antes del año 2000 dirigir por lo menos 50% del gasto en salud hacia la atención preventiva.

CUADRO 7

GUATEMALA: Ambitos cubiertos en servicios sociales básicos y en PLADES

Servicios sociales básicos	PLADES
Educación inicial y primaria	Educación
Salud preventiva, incluyendo agua y saneamiento	Salud Servicio de agua y saneamiento ambiental Alimentación y nutrición Medio ambiente y desarrollo sostenible Empleo y previsión social Vivienda y asentamientos humanos Familia Mujer Niños, niñas y adolescentes en riesgo social Adicciones

FUENTE: UNICEF (1997), SEGEPLAN (1996).

2.2. PLADES

El cuadro 7 presenta los ámbitos cubiertos en los servicios sociales básicos y en el PLADES. Se aprecia la cobertura más extendida de este último.

El monitoreo de las acciones llevadas a cabo en el marco del PLADES se enfrenta con las dificultades de la presentación de gastos ejecutados en el ámbito público. El enfoque sectorial de presentación de gastos clasifica de manera más general la información, particularmente para el período 1990-1997. Con la publicación de un nuevo manual de clasificaciones presupuestarias, el Ministerio de Finanzas Públicas - Dirección Técnica de Presupuesto (1997) han puesto en vigor a partir de 1998 un sistema de cuentas que permitirá un detalle mayor. Por ejemplo, se dejan como funciones separadas Agua y Saneamiento; Vivienda; Medio Ambiente; Desarrollo Urbano y Rural. La función de Salud y Asistencia Social o la de Trabajo y Previsión Social reemplazarán a los sectores del mismo nombre. Sin embargo, lo que antes era el sector de Educación, Ciencia y Cultura, ahora se presentará separadamente como la función de Educación, la de Cultura y Deportes, y la de Ciencia y Tecnología.

En resumen, las acciones desplegadas en el marco del PLADES entre 1990 y 1997 pueden examinarse a través de lo registrado en cuatro sectores: Educación, Ciencia y Cultura; b) Salud y Asistencia Social; c) Trabajo y Previsión Social; y d) Vivienda y Desarrollo Urbano. La cobertura no es perfecta pues claramente deja por lado las acciones específicas desplegadas en el ámbito de Medio ambiente y desarrollo sostenible; Familia; Mujer; Niños, niñas y adolescentes en riesgo social; y Adicciones.

2.3. El análisis del gasto social

La fuente de información para el período 1990-1998 es la publicación *Cierre del Ejercicio Contable y Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado* de la Dirección de Contabilidad del Estado. Para estimar el gasto público social se ha tomado en consideración la presentación sectorial de datos, seleccionando para el efecto cuatro sectores: a) Educación, Ciencia y Cultura; b) Salud y Asistencia Social; c) Trabajo y Previsión Social; y d) Vivienda y Desarrollo Urbano.¹

Debe hacerse notar que la Dirección de Contabilidad del Estado incluye en la ejecución presupuestaria las erogaciones del gobierno central a otras entidades, las cuales a su vez ejecutan su presupuesto a partir del traslado. Este es el caso de los fondos sociales no adscritos a ministerios y las transferencias a las municipalidades. Por tanto, las estimaciones del gasto público social no toman en cuenta los destinos específicos finales que pudieron darle estas entidades a las transferencias recibidas del gobierno central, los cuales podrían ser diferentes a los originalmente previstos. También podrían ser efectivamente erogados en un período fiscal posterior al que ocurrió el traslado de recursos. Estas particularidades tienen impacto en el cálculo del gasto público social anual.

Es pertinente ilustrar los dos tipos de transferencias mencionadas con anterioridad. Los traslados de recursos hacia los gobiernos municipales son contabilizados en el sector Vivienda y Desarrollo Urbano. De acuerdo con el Artículo

¹ Los sectores incluyen (Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección Técnica del Presupuesto, 1989):

- Vivienda y desarrollo urbano: "...programas destinados a la promoción, construcción y financiamiento de la vivienda de cualquier tipo, así como su regulación y control; construcción, conservación de obras y prestación de servicios urbanos y comunales..."
- Salud y asistencia social: "...programas encaminados a la prevención, recuperación y conservación de la salud de la población del país; la asistencia social en cuanto se refiere a los sistemas de protección y cuidado de retrasados mentales, ancianos e inválidos. También incluye el saneamiento ambiental en general".
- Trabajo y previsión social: "...programas gubernamentales encaminados a elaborar, dirigir y orientar la política laboral del país y de protección y recreación de los trabajadores, así como los sistemas de seguro para la previsión y seguridad social, con inclusión de las relativas a las clases pasivas de los empleados del Gobierno. Comprende, además, el desarrollo cooperativo, con excepción del agrícola".
- Educación, ciencia y cultura: "... programas a cargo del sector público para cumplir total o parcialmente la formación educativa de la población y el fomento y divulgación de la cultura en todas sus manifestaciones a nivel nacional. Incluye todas las actividades educativas a cargo del Ministerio de Educación, la Universidad, y cualquier otra entidad gubernamental... que desarrollan programas del sector".

Algunas de estas clasificaciones y definiciones han sido modificadas al ser publicado un nuevo manual presupuestario por el Ministerio de Finanzas Públicas – Dirección Técnica de Presupuesto (1997). Por ejemplo, a nivel sectorial, varios cambios pueden mencionarse: a) se desagregó el educativo en Educación, Cultura y Deportes, y Ciencia y Tecnología; b) se separó el sector Salud y Asistencia y lo concerniente a Agua y Saneamiento; c) se separó el sector Vivienda y el de Desarrollo Urbano y Rural.

CUADRO 8

GUATEMALA: Transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Municipales y a los Fondos Sociales (millones de quetzales)

Año	10% Munic.	FONA- PAZ	FSDC	FIS	FODIGUA	FONAGRO	FONA- TIERRA	FDRC	FOGUAVI	TOTAL
1996	510,4	146,1	174,1	13,5	17,5	12,5	37,5	9,8	1,2	922,4
1997	526,8	171,0	371,5	181,7	20,0	7,2	12,5	41,0	67,1	1.398,8

FUENTE: Dirección de Contabilidad del Estado.

257 de la Constitución, por lo menos el noventa por ciento de la transferencia hecha por el gobierno central deberá ser utilizada en los campos de la educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos. El 10% restante podrá ser empleado para costear gastos de funcionamiento. No se conocen evaluaciones exhaustivas que hayan explorado el destino sectorial de los recursos que recibieron los gobiernos municipales como transferencias del gobierno central. El cuadro 8 presenta los traslados del gobierno central a los gobiernos municipales y a los fondos sociales, para ilustrar las magnitudes involucradas en años recientes.

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR SECTOR

El gasto público social fue en promedio 4,1% del PIB, alcanzando en 1998 el punto alto de la serie con 5,8% del PIB (cuadro 9). Este nivel es más de dos tercios superior al monto destinado en 1990. Por otro lado, en promedio, el gasto social ha representado 36,0% del gasto público total. El gasto en el sector educación, ciencia y cultura contribuyó en promedio 42% del gasto social en su conjunto. En términos reales, el gasto social por habitante en 1998 es 93% más alto que en 1990, creciendo significativamente más rápido que el gasto total per cápita. En todas estas tendencias ha tenido un impacto el nivel de gasto contabilizado en el sector de Vivienda y Desarrollo Urbano, reflejando con ello los recursos transferidos a los gobiernos municipales por el gobierno central a partir de la disposición constitucional. Sin embargo, como ya se dijo anteriormente, el destino fundamental de estos recursos resulta ser inversiones en el ámbito social, aunque no se conoce pormenorizadamente una evaluación nacional hecha respecto del destino último.

GASTOS EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

Como se dijo anteriormente, se tomará como definición de los servicios sociales básicos la que sigue:

CUADRO 9
GUATEMALA: Gasto social según sector, 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>• Millones de Quetzales</i>									
Educación, Ciencia y Cultura	564,5	731,3	922,4	1.158,1	1.346,2	1.411,9	1.504,6	1.900,0	2.617,1
Salud y Asistencia Social	318,0	416,0	525,7	623,5	701,5	750,4	805,6	1.106,2	1.366,5
Trabajo y Previsión Social	259,1	345,1	458,9	515,9	591,5	599,9	632,5	782,0	1.052,3
Vivienda y Desarrollo Urbano	43,4	32,5	69,8	597,8	461,3	534,4	693,4	1.024,9	2.073,5
Gasto Social	1.185,0	1.524,9	1.976,8	2.895,3	3.100,5	3.296,6	3.636,1	4.813,1	7.109,4
Gasto Total	3.950,0	5.134,2	6.705,8	7.787,1	7.725,8	8.928,6	9.914,3	12.618,2	15.430,5
Gasto Social/Gasto Total (%)	30,0%	29,7%	29,5%	37,2%	40,1%	36,9%	36,7%	38,1%	46,1%
<i>• Gasto como Fracción del PIB</i>									
Educación, Ciencia y Cultura	1,6	1,5	1,7	1,8	1,8	1,7	1,6	1,8	2,2
Salud y Asistencia Social	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	1,0	1,1
Trabajo y Previsión Social	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,9
Vivienda y Desarrollo Urbano	0,1	0,1	0,1	0,9	0,6	0,6	0,7	1,0	1,7
Gasto Social	3,5	3,2	3,7	4,5	4,2	3,9	3,8	4,5	5,8
Gasto Total	11,5	10,9	12,4	12,1	10,4	10,5	10,4	11,7	12,7
<i>• Quetzales de 1996 por habitante</i>									
Educación, Ciencia y Cultura	141	134	149	163	166	157	146	168	210
Salud y Asistencia Social	79	76	85	88	87	83	78	98	110
Trabajo y Previsión Social	65	63	74	73	73	67	62	69	84
Vivienda y Desarrollo Urbano	11	6	11	84	57	59	68	91	166
Gasto Social	296	279	320	408	383	366	354	426	570
Gasto Total	986	938	1.084	1.096	955	991	965	1.117	1.237

FUENTE: Dirección de Contabilidad del Estado, Banco de Guatemala, INE.

- Servicios de educación inicial y primaria
- Servicios de salud preventiva, incluyendo lo referente a agua y saneamiento.

Con excepción de 1998, los gastos efectuados en educación inicial y primaria son presentados por la Dirección de Contabilidad del Estado de esa manera. No sucede lo mismo con los servicios de salud preventiva. Debe, por tanto, establecerse un método para calcular estas erogaciones. A continuación se examinarán algunos de los esfuerzos hechos por varias entidades para realizar estos cálculos.

UNICEF (1997) propone clasificar las intervenciones de salud en dos tipos: las intervenciones comunitarias y los servicios personales. Las primeras incluyen acciones como las siguientes: recolección de datos epidemiológicos, planeamiento de sistemas de salud, educación en salud, salud ambiental, prevención de enfermedades contagiosas, agua y saneamiento. Los servicios personales pueden ser preventivos o curativos, y los segundos pueden ser de varios niveles. UNICEF (1997) propone tomar como servicios sociales básicos todos los servicios personales preventivos en naturaleza junto con los gastos efectuados para el nivel primario curativo. El resto de esfuerzos debe excluirse de los servicios sociales básicos.

El Banco Mundial (1997) estimó para años recientes la distribución de los gastos en salud según el nivel de atención, mostrando el gasto preventivo y en atención primaria una tendencia sostenida a aumentar su participación, pasando de 25% en 1990 (75% hospitales) a 46% en 1995 (54% hospitales).

CUADRO 10

**GUATEMALA: Estimación de Gastos Preventivos y Curativos en el MSPAS,
1995-1997 (Millones quetzales)**

Año	Gastos de Funcionamiento			Gastos de Inversión		Total
	Preventivo*	Curativo**	De Apoyo, Transf. Corr.	Preventivo*	Curativo**	
1995	174,8	253,9	174,7	93,7	55,6	149,3
1996	119,7	317,4	58,2	134,7	11,5	146,3
1997	195,0	343,6	107,0	279,7	32,1	311,9

* Incluye centros y puestos de salud, agua potable y saneamiento, acueductos, alcantarillados, drenajes e inmunizaciones.

** Incluye hospitales.

FUENTE: IDC (1998).

CIEN (1998b), por otro lado, sugiere incluir lo siguiente para estimar la atención preventiva en salud: saneamiento ambiental, epidemiología y promoción de la salud materno-infantil. Poniendo en práctica esa definición, estiman la participación de la atención preventiva en 18% del gasto de salud en 1995, y 28% en 1997. También indican, citando fuentes oficiales, que el 60% del gasto del MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social) se destina a los 36 hospitales y 40% a los 254 centros y 857 puestos de salud.

IDC (1998) calcula que la importancia del área preventiva en el presupuesto del MSPAS ha crecido de 38,7% en 1995 a 42,8% en 1997. Para realizar estos cálculos tuvieron acceso a los balances de saldos pormenorizados preparados para la liquidación del presupuesto de egresos. Dentro del área preventiva incluyeron los rubros presupuestarios de puestos y centros de salud, programas de acueductos, alcantarillados, drenajes, agua y saneamiento. Con estos rubros presupuestarios están contemplándose en el área preventiva acciones como las siguientes: atención al niño sano, inmunizaciones, control del embarazo y atención al medio ambiente. El cuadro 10 presenta los cálculos que IDC efectuó.

Es importante unificar criterios respecto de la definición de servicios de salud preventivos. Pareciera, sin embargo, que el esfuerzo que realizó IDC es además del más reciente, el que tuvo a su disposición gran cantidad de información pormenorizada. Para efectos de las estimaciones de servicios sociales básicos en salud en este reporte se utilizaron los cálculos efectuados por IDC, aplicando las fracciones de gasto preventivo anual estimado para el MSPAS entre 1995 y 1997 al gasto sectorial ejecutado en cada uno de esos años. También para 1998 se usó la fracción estimada en 1997. Para los años comprendidos entre 1990 y 1994 se aplicó a los gastos sectoriales ejecutados el promedio de la fracción anual de gasto preventivo estimado para el MSPAS entre 1995 y 1997.

El cuadro 11 presenta la estimación de gastos en servicios sociales básicos. Se puede apreciar que, en promedio los servicios sociales básicos han representado 30,0% de los gastos sociales totales, o 1,2% del PIB. En 1997 la magnitud alcan-

CUADRO 11

GUATEMALA: estimación de gastos en servicios sociales básicos (SSB)*, 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>• Millones de Quetzales</i>									
SSB Educación	192,7	231,6	419,9	541,8	682,1	705,6	829,0	1.100,3	1.515,6
SSB Salud	130,8	170,9	216,1	256,2	288,4	290,4	336,8	473,3	584,9
SSB Total	323,5	402,5	636,0	798,0	970,5	996,0	1.165,8	1.573,6	2.100,4
SSB Tot. / Gasto Social (%)	27,3	26,4	32,2	27,6	31,3	30,2	32,1	32,7	29,5
SSB T / Gasto Público Total %	8,2	7,8	9,5	10,2	12,6	11,2	11,8	12,5	13,6
<i>• Fracción del PIB (%)</i>									
SSB Educación	0,6	0,5	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	1,0	1,2
SSB Salud	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5
SSB Total	0,9	0,9	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,5	1,7
<i>• Millones de quetzales de 1996</i>									
SSB Educación	421,6	380,4	627,0	723,6	821,5	783,2	829,0	1.027,4	1.316,4
SSB Salud	286,2	280,8	322,6	342,2	347,3	322,4	336,8	441,9	508,0
SSB Total	707,8	661,2	949,6	1.065,9	1.168,8	1.105,6	1.165,8	1.469,3	1.824,4
<i>• Quetzales de 1996 por habitante</i>									
SSB Educación	48	42	68	76	85	78	80	98	122
SSB Salud	33	31	35	36	36	32	33	42	47
SSB Total	80	73	103	112	120	111	113	140	169

* En cuanto a educación, se toma en consideración educación inicial y primaria. Para estimar 1998 se empleó la fracción de SSB calculada para 1997 aplicada al gasto sectorial ejecutado. En relación a salud, IDC (1998) estimó que 38,7% en 1995 del presupuesto del MSPAS eran acciones preventivas; en 1996 estimó 41,8% y en 1997, 42,8%. Entre 1990 y 1994 fue usado para salud un promedio de las estimaciones entre 1995-1997 (41,1%).

FUENTE: Banco de Guatemala, INE, cálculos propios.

zó 1,5% del PIB. En promedio, los servicios sociales básicos tomaron 10,5% del gasto público total. A nivel mundial, UNICEF (1997) estimó que los servicios sociales básicos toman 13% de los presupuestos públicos. También puede verse que, en promedio, dos terceras partes de los servicios sociales básicos son servicios educativos. Igualmente puede subrayarse que los servicios sociales básicos en términos reales por habitante en 1997 eran 74% más altos que en 1990, siendo aún más rápido el crecimiento para la porción correspondiente a educación.

EFECTO DEL GASTO SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL

Como se ha podido observar, los volúmenes de recursos destinados al gasto social han crecido durante la década de los años noventa. En 1990 el nivel representaba 3.5% del PIB, mientras que en 1998 había crecido en casi dos terceras partes. El crecimiento fue más acentuado que el aumento registrado en el gasto total. Con excepción de lo observado en 1998, los gastos destinados a los servicios sociales básicos han tenido un crecimiento aún mayor que el observado para el gasto social. Sin embargo, las magnitudes de los gastos son pequeñas compa-

CUADRO 12

Guatemala: Indicadores sociales seleccionados, 1995-1997; Metas 2000 (%)

Indicador	1995	1996	1997	Meta 2000
Tasa bruta educación pre-primaria	32,1	32,8	34,8	80
Tasa neta educación pre-primaria	19,8	20,7	22,7	
Tasa bruta educación primaria	84,4	84,3	88,2	90
Tasa neta educación primaria	69,2	69,1	72,5	
Alfabetismo	62,5	64,0	65,0	70, 80
Gasto público en educación / PIB	1,7	1,6	1,8	2,5
Mortalidad infantil (por 1.000)	51,0		37,7	25,5
Mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	190,0		95,1	95
Niños de 12-23 meses de edad con todas las vacunas	42,6			
Niños menores de 5 años con desnutrición crónica *	49,7			
Niños menores de 5 años con desnutrición global *	26,6			
Fracción de la población con acceso a agua potable **	64,0			82,4
Fracción de la población con acceso a saneamiento **	60,0			82,4
Gasto público en salud / PIB	0,9	0,8	1,0	1,3
Índice de Desarrollo Humano (índice)**	0,572	0,596		

* Desnutrición crónica constituye retardo en el crecimiento de la talla según la edad. Desnutrición global refleja deficiencia de peso según la edad.

** Datos de 1995 se refieren a 1994. Datos de 1996 se refieren a 1995-1996.

FUENTE: INE (1996); CIEN (1998a), (1998b); OPS/OMS (1995); Sistema de Naciones Unidas (1998).

radas con los volúmenes registrados en otros países de semejante nivel de desarrollo. Además, hay una multiplicidad de otras políticas socioeconómicas fuera del área sectorial social que tienen impacto sobre las condiciones de desarrollo. Por ello no es razonable esperar enormes cambios en las condiciones de desarrollo social en Guatemala luego de crecimientos en los niveles de gasto como los registrados en la década actual. También debe reconocerse que existen deficiencias en el sistema estadístico nacional que impiden monitorear con regularidad y confiabilidad el estado de condiciones del desarrollo social. La reforma del sistema estadístico nacional se encuentra en marcha con el objeto de superar estas dificultades en un plazo mediano.

El cuadro 12 muestra algunos indicadores sociales seleccionados para años recientes. Debe hacerse notar que por ser promedios nacionales, estos indicadores no reflejan la variedad regional observada en prácticamente todas las variables.

Se han registrado aumentos en las coberturas a nivel inicial y primario. La cobertura del nivel inicial es, sin embargo, minoritaria. La cobertura del nivel primario es todavía imperfecta. Las deficiencias en cobertura impactan sobre el nivel educativo del ciudadano típico. El INE (1994) reportó que el 35,0% de la población de siete años o más no tiene ningún año de educación formal aprobada; 27,1% de la población de siete años o más tiene entre 1 y 3 años de educación primaria aprobada. El nivel medio era de 2,3 años.

El progreso en reducción de la mortalidad infantil parece considerable. El INE (1995) estimaba que en 1975 la mortalidad infantil era de 104 defunciones por cada mil nacidos vivos. Veinte años después la tasa se estimó en 51. En 1997 se reportó una tasa de 38. Una tendencia favorable también se aprecia en la mortalidad materna. En el caso de la mortalidad infantil, la tendencia hacia la baja debe continuar para alcanzar antes del año 2000 la reducción en el 50% del nivel observado en el año 1995, según fue establecido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Una reducción semejante para el indicador de mortalidad materna fue ya alcanzada en 1997. Otro de los indicadores que muestran la precariedad de la salud en Guatemala es el de desnutrición global y desnutrición crónica, ambos medidos entre niños menores de 5 años.

En cuanto a la cobertura de sistemas de agua y saneamiento, OPS/OMS (1995) reporta que en 1992 las tasas a nivel nacional eran de 55% y 49%, respectivamente. Las tasas fluctuaban según región, siendo las coberturas de agua y saneamiento en el área urbana de 90% y 70%, respectivamente. En cambio, las coberturas en el área rural eran de 32% y 35%, respectivamente. OPS/OMS (1995) informa que para 1994 las coberturas a nivel nacional eran ligeramente superiores a las de 1992. Sin embargo, se continúan observando las diferencias según área de ubicación. Las coberturas de agua y saneamiento para el área urbana eran de 87% y 72%, respectivamente, mientras que para el área rural eran de 49% y 52%, respectivamente.

RELACIÓN ENTRE GASTO RECURRENTE Y DE CAPITAL

Analizando la relación entre gastos de funcionamiento (es decir, gastos recurrentes) y gastos de inversión, para los tres ministerios del área social, para los cuatro sectores de interés y para los servicios sociales básicos, se puede apreciar los múltiples significativos que constituyen los gastos recurrentes respecto de los gastos de inversión (cuadro 13). A nivel ministerial, destacan las magnitudes del Ministerio de Educación, explicado parcialmente por la considerable nómina de trabajadores que tiene y la decisión en los últimos años de transferir hacia fuera del ministerio la ejecución del programa de inversión. En el caso del MSPAS se observa una tendencia a la baja, exceptuando 1998. A nivel de sectores, sobresale la moderación de los múltiples del sector educación respecto del cálculo a nivel ministerial. Algo semejante ocurre en el ámbito de la salud. Lo contrario se registra en el campo del trabajo. Destacan los niveles bajos para el sector Vivienda y Desarrollo Urbano. Como se ha indicado con anterioridad, en este sector se consolidan las transferencias efectuadas por el gobierno central hacia los gobiernos municipales a raíz de la disposición constitucional. De esa cuenta se aumentan los registros de gastos de inversión (es decir, el denominador), pero no así el numerador (por ejemplo, no están incorporadas las nóminas pagadas por los gobiernos municipales). Al final aparecen las razones para los servicios

CUADRO 13

**GUATEMALA: Gastos de Funcionamiento / Gastos de Inversión,
según ministerio, sector y SSB, 1990-1998**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ministerio de Educación	103,96	24,49	33,87	74,55	18,53	32,24	31,25	23,39	10,45
Ministerio de Salud Pública	22,74	19,38	14,80	6,87	10,59	6,86	3,63	3,69	558,12
Ministerio de Trabajo	14,25	18,33	34,00	38,00	5,65	5,63	4,71	-	12,45
Sector Educac., Ciencia y Cultura	14,77	8,99	10,07	11,81	7,25	8,26	8,22	6,09	4,04
Sector Salud y Asistencia Social	7,00	7,33	6,21	4,97	3,26	3,13	2,28	1,83	3,43
Sector Trabajo y Previs. Social	646,75	574,00	1.146,75	1.288,75	235,52	248,88	209,87	-	534,53
Sector Vivienda y Desarrollo Urb.	0,54	0,47	0,37	0,03	0,02	0,03	0,02	0,01	0,03
SSB Educación	14,42	8,61	9,91	21,39	8,34	10,25	9,98	5,57	n,d.
SSB Salud						2,03	1,01	1,28	n,d.

n.d.: no disponible.

sociales básicos. Las razones son superiores a uno, por lo que para entregar un quetzal en inversión en servicios sociales básicos se gasta más de esa cantidad en gastos de funcionamiento.

La magnitud de estos múltiplos también refleja la subejecución presupuestaria de los gastos de inversión. El Banco Mundial (1997) estimó que, en promedio, entre 1980 y 1990 el 58% de los gastos presupuestados de inversión en el sector salud fueron ejecutados; en 1995 la fracción fue inferior al 50%. También estimaron que en el sector educación entre 1980 y 1995, en promedio, se ejecutó solamente el 67% de los gastos presupuestados de inversión. En cambio, los gastos de funcionamiento usualmente se ejecutan en alto grado.

RELACIÓN ENTRE GASTO SALARIAL Y NO SALARIAL

El cuadro 14 presenta la relación entre gastos salariales y no salariales, según cada uno de los tres ministerios sociales. No se encuentra disponible la información para los sectores de interés ni para los servicios sociales básicos. La fracción más alta de gastos salariales se observa en el Ministerio de Educación, registrando en promedio 53.1%. A nivel global en 1997 el 39,8% del total de gastos de funcionamiento fueron salarios. Se observa, en general, un crecimiento notable en los gastos salariales registrados en 1996.

LA INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO

La revisión de la forma en que se distribuye el gasto público en los servicios sociales básicos según el estado socioeconómico de la población es pertinente particularmente para un país con una distribución del ingreso como la de Guate-

CUADRO 14

GUATEMALA: Gastos salariales y no salariales* según Ministerio, 1990-1998
Fracción de Gastos de Funcionamiento (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ministerio de Educación									
Salarial	47,5	43,4	46,6	52,0	47,6	35,9	63,1	73,4	68,0
No Salarial	52,5	56,6	53,4	48,0	52,4	64,1	36,9	26,6	32,0
Ministerio de Salud Pública									
Salarial	33,0	26,1	29,9	30,0	29,2	26,9	50,5	52,8	48,6
No Salarial	67,0	73,9	70,1	70,0	70,8	73,1	49,5	47,2	51,4
Ministerio de Trabajo									
Salarial	43,9	31,8	37,5	28,4	40,1	47,4	63,0	61,7	47,4
No Salarial	56,1	68,2	62,5	71,6	59,9	52,6	37,0	38,3	52,6

* Entre los gastos no salariales se incluyen servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria, transferencias corrientes, asignaciones globales, desembolsos financieros.

mala, donde el veinte por ciento más pobre de la población toma entre 2 y 3% del ingreso (2,7% en 1986-1987 y 2,2% en 1989), mientras que el veinte por ciento más rico participa de más de tres quintas partes del ingreso total (62% en 1986-1987 y 62,4% en 1989; INE, 1987 y 1989).

Los análisis de incidencia disponibles para los servicios sociales básicos son limitados y desactualizados. SEGEPLAN-RUTA Social (1996) estimó el promedio de años de escolaridad según quintil de ingreso. Como era de esperarse, el promedio crece en la medida en que el ingreso lo hace también. Con base en lo reportado por el INE (1989) se calculó el nivel del último año aprobado por la persona. Se puede observar que las fracciones de la población sin ninguna instrucción son mayores en los estratos menores, casi alcanzando tres quintas partes en el primer quintil. La información aparece en el cuadro 15.

El Banco Mundial (1994) destaca los accesos variables a educación básica en el territorio nacional, según el origen étnico de la población. En promedio,

CUADRO 15

GUATEMALA: Años Promedio de Escolaridad y Nivel del Último Año Aprobado,
según Quintil de Ingreso

Quintil	Años	% Ningún	% Primaria	% Secundaria	% Superior
1	1,0	59,6	37,4	2,7	0,2
2	1,5	50,4	46,6	2,9	0,2
3	2,3	37,2	54,5	8,0	0,3
4	3,5	24,7	58,1	15,8	1,3
5	7,0	12,7	46,2	31,6	9,6

FUENTE: SEGEPLAN-RUTA Social (1996), INE (1989).

CUADRO 16
**GUATEMALA: Cobertura de Agua y Saneamiento
 según Nivel Socioeconómico y Región (%)**

Región	Agua			Saneamiento		
	Extrem. Pobre	Pobre	No Pobre	Extrem. Pobre	Pobre	No Pobre
Metropolitana	56,7	66,8	89,1	36,6	49,0	83,1
Norte	38,7	41,9	75,9	4,7	6,1	48,2
Nororiente	55,8	58,9	79,8	9,1	15,6	52,9
Suroriente	53,6	58,1	70,6	11,0	15,1	38,7
Central	67,2	67,9	73,5	23,3	26,4	51,5
Suroccidente	57,4	59,0	80,2	10,6	14,3	54,8
Noroccidente	45,4	46,3	70,9	2,7	3,9	47,3
Petén	23,1	30,0	52,2	2,3	3,9	19,0
NACIONAL	52,8	57,0	81,0	12,4	18,8	62,9

NOTA: Extremadamente pobres: hogares donde el ingreso es insuficiente para comprar una canasta básica de alimentos; pobres: hogares donde el ingreso es insuficiente para adquirir una canasta básica de bienes y servicios.

FUENTE: Banco Mundial (1993a), en base a INE (1989).

estiman que el trabajador indígena típico tiene 1,6 años de educación, en comparación con 5 años del trabajador no indígena. Esto contrasta con la media nacional de 3,1 años para la fuerza de trabajo en su conjunto. Calculan que 60% de la población indígena no tiene ninguna educación formal. Confirmaron que todos los grupos indígenas (especialmente aquellos mam y q'eqchi) logran un nivel educativo medido en años de escolaridad inferior a los ladinos. También las mujeres tienen, en promedio, menos años de escolaridad que los hombres.

El cuadro 16 muestra un análisis sobre el acceso al agua y al saneamiento según el estrato socioeconómico de la persona. Se observan, en general, tasas de cobertura más altas en la medida en que el estrato socioeconómico de la población es mayor. El incremento en la cobertura de servicios de saneamiento a nivel nacional es notable cuando se compara el estrato pobre y no pobre. También se pueden ver las diferencias apreciables en acceso al agua y al saneamiento según la región del país. Las mayores coberturas se registran en la región metropolitana, mientras que las menores ocurren en Petén.

Las tasas de cobertura de agua y saneamiento según quintil de ingreso, calculadas a partir de lo reportado por INE (1989), destacan la falta de acceso a servicios de saneamiento en porciones sustantivas de la población en los primeros dos quintiles de ingreso. También es pertinente notar la tendencia a incrementar la facilitación del acceso al agua por conducto de tubería es mayor en la medida en que el ingreso aumenta.

2.4. Recursos de la cooperación internacional dirigidos al servicios sociales básicos y al PLADES

El cuadro 17 presenta la distribución de recursos internos y externos, respectivamente, según el ministerio donde fueron gastados. Debe hacerse notar que, con excepción a 1998, la cooperación externa tomada en consideración es exclusivamente la reembolsable. Primero aparecen los tres ministerios del área social. Puede calcularse que, en promedio, estos tres ministerios recibieron el 20.1% de los recursos internos y 11.0% de los recursos externos. Se han agregado al análisis los recursos asignados al Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas y a la Presidencia de la República, debido a que ambos tienen incidencia en la agenda social. En el caso del primero, hasta la aparición de los fondos sociales, infraestructura básica de salud y de educación era registrada mayoritariamente acá. En cuanto a la Presidencia de la República, poco después del inicio del período bajo revisión se activó la cartera de inversión de los fondos sociales relacionados con esa dependencia. Una porción importante de esa cartera se encuentra relacionada con educación y salud. Además, debe indicarse que varios de estos fondos sociales han contado con financiamiento externo para hacer posible la realización de los proyectos de inversión. Como se aprecia en el cuadro 17, el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas y la Presidencia de la República toman, en promedio, 13,8% de los recursos internos y 58,4% de los recursos externos.

El interés, sin embargo, era conocer la fracción de los recursos internos y de los recursos externos que se dedican al financiamiento de los servicios sociales básicos. La información disponible no permite calcular estas proporciones. Sin embargo, se realizó una estimación global que aproxima estas fracciones. Se calculó la fracción de los gastos sectoriales de educación y salud que constituyen los servicios sociales básicos. Esta porción se multiplicó por los recursos internos y por los recursos externos ejecutados a nivel ministerial para estimar los montos de recursos destinados a servicios sociales básicos, según origen. Estos resultados se relacionaron con los montos totales de recursos internos y externos ejecutados para estimar la fracción destinada a servicios sociales básicos. Debe hacerse notar que estos cálculos excluyen los recursos que podrían haber sido destinados a servicios sociales básicos fuera de los ministerios sectoriales. Esta exclusión puede ser importante, particularmente en los últimos años.

Con las salvedades anteriores, se estima que en promedio entre 1990 y 1998 el 9,0% de los recursos internos y el 4,6% de los recursos externos fueron destinados al financiamiento de los servicios sociales básicos. En 1998 el financiamiento de servicios sociales básicos se estima que tomó 10,2% de los recursos internos y 1,4% de los recursos externos. La magnitud baja para la participación de financiamiento externo para los servicios sociales básicos está relacionada con el nivel pequeño de recursos externos efectivamente erogado: en promedio fue equivalente a 0,7% del PIB por año. Las estimaciones pueden compararse con el

CUADRO 17

GUATEMALA: Distribución de los recursos internos y externos ejecutados, según ministerio y SSB, 1990-1998 (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Total de recursos internos ejecutados</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ministerio de Educación	12,8	12,6	11,9	13,4	15,6	13,8	13,4	10,6	11,5
Ministerio de Salud Pública	7,9	7,9	7,2	7,6	7,9	7,2	5,6	6,1	6,4
Ministerio de Trabajo y Prev. Soc.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
<i>Suma MINEDUC, MSPAS, M, Trab.</i>	20,9	20,7	19,2	21,2	23,8	21,2	19,2	16,8	18,0
Ministerio de Comunicaciones	4,5	6,6	8,0	8,2	8,6	8,9	9,1	8,7	10,6
Presidencia de la República *	6,8	2,8	4,6	3,8	4,0	6,7	6,1	7,3	8,4
Min. Com., Pres. de la República	11,3	9,4	12,6	12,0	12,6	15,5	15,2	16,0	19,0
<i>Suma Min. Soc., Min. Com., Presid.</i>	32,2	30,2	31,9	33,2	36,4	36,8	34,4	32,8	37,0
<i>SSB - Educación, Salud: Ministerios</i>	7,6	7,2	8,3	8,0	11,2	9,7	9,7	8,7	10,2
<i>Total de recursos externos ejecutados</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ministerio de Educación	2,9	1,2	0,2	0,7	2,2	5,3	0,5	5,2	1,5
Ministerio de Salud Pública	3,0	6,9	10,8	5,9	3,9	14,1	21,8	10,2	1,2
Ministerio de Trabajo y Prev. Soc.	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
<i>Suma MINEDUC, MSPAS, M. Trab.</i>	5,9	8,1	11,0	7,2	6,1	19,4	22,5	15,6	2,8
Ministerio de Comunicaciones	51,2	44,5	47,7	22,8	19,1	38,8	56,5	47,2	31,9
Presidencia de la República *	3,4	1,8	3,7	30,3	41,2	18,4	5,9	27,0	34,7
Min. Com., Pres. de la República	54,5	46,3	51,4	53,1	60,3	57,3	62,4	74,2	66,6
<i>Suma Min. Soc. Min. Com. Presid.</i>	60,5	54,4	62,4	60,4	66,4	76,6	84,9	89,8	69,4
<i>SSB - Educación, Salud: Ministerios</i>	2,2	3,2	4,5	2,7	2,7	8,1	9,4	7,4	1,4

* Para 1997-1998 se incluye presupuesto asignado en Secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo.

cálculo de que en promedio el 10,8% del gasto público total (con financiamiento nacional e internacional) constituyeron servicios sociales básicos. Claramente hace falta mayor precisión en el direccionamiento de recursos para convalidar lo establecido en la Iniciativa 20/20.

2.5. Ahorro y brechas de recursos

Para estimar los recursos que podrían estarse destinando a los servicios sociales básicos en el período 2000-2002, se empezó por recordar las metas principales. En materia del PLADES, se espera alcanzar las coberturas siguientes para el año 2000: tasa bruta de educación preprimaria de 80%, tasa bruta de educación primaria de 90%, cobertura en sistemas de agua y saneamiento de 82%. Adicionalmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria estableció para el año 2000 varias metas en términos de volumen de recursos y de indicadores de resultado: la ejecución en el año 2000 de gastos en Educación y en Salud debe ser 50% superior a lo ejecutado en 1995 en términos del PIB, 50% de los recursos en Salud deben dedicarse a financiar acciones preventivas, los niños de 7 a 12 años de edad deben tener por lo menos tres años de educación

CUADRO 18:
GUATEMALA: Indicadores para pronóstico de SSB, 2000-2002

	1997	2000	2001	2002
Cobertura (%)				
Educación inicial	35	45	63	80
Educación primaria	88	83	95	100+
Paquete de servicios básicos de salud	2	9	29	51
Agua y saneamiento	62	69	76	82
Costo/alumno/año: Educación inicial (Q)	427	526	560	597
Costo/alumno/año: Educación primaria (Q)	539	664	707	753
Población 5-6 años	640.958	694.290	712.342	730.862
Población 7-12 años	1.751.775	1.897.534	1.946.870	1.997.489
Infraestructura/alumno/año preprimaria (Q)	266	328	349	372
Mobiliario/alumno/año preprimaria (Q)	55	68	73	78
Infraestructura/alumno/año primaria (Q)	248	306	326	347
Mobiliario/alumno/año primaria (Q)	55	68	73	78
Paquete servicios básicos salud/persona/año (Q)	50	62	66	70
IPC (1996=100)	107,1	131,9	140,5	149,6
Población (Millones)	10,5	11,4	11,7	12,0

FUENTE: Cálculos propios a partir de cifras oficiales en 1997.

primaria. Tomando en cuenta la recalendarización de la meta de carga tributaria de 12% del PIB para el año 2002, se procedió a ajustar para ese año las metas establecidas en el PLADES y en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria que tuvieran relación con los servicios sociales básicos. Los costos unitarios por servicios sociales básicos se tomaron de la experiencia histórica reciente y fueron actualizados con base en la tasa de inflación esperada para los años venideros. Se distinguió entre los costos unitarios explicados por infraestructura, equipo y mobiliario (por medio de un costo anual equivalente, según la vida útil) y por funcionamiento.

El cuadro 19 muestra los resultados del ejercicio. A nivel sectorial, para el cumplimiento de lo establecido en los Acuerdos de Paz, se espera que el monto en Educación alcance 2,2% del PIB en 2000 y crezca a 2,5% del PIB en 2002, en tanto que el monto en Salud se fuera de 1,1% del PIB en 2000 y 1,3% del PIB en 2002. La participación de los servicios sociales básicos en el gasto sectorial se ha supuesto que continuará una tendencia alcista, alcanzando en el 2002 dos terceras partes para Educación y la mitad para Salud. Multiplicando estas participaciones por los montos sectoriales proyectados obtenemos los montos anticipados para los servicios sociales básicos. Se esperaría que los servicios sociales básicos tomaran 1,8% del PIB en 2000 y alcanzaran 2,3% del PIB en 2002. El crecimiento previsto en términos reales sería superior a 93% entre 1997 y 2002. El aumento también se refleja en términos reales per cápita: 69% de crecimiento

CUADRO 19
GUATEMALA: Proyecciones de Recursos para SSB, 2000-2002

	1997	1998	2000	2001	2002
PIB (Millones Quetzales)	107.873,4	121.548,5	150.417,9	168.468,1	187.841,9
• Fracción del PIB					
Carga Tributaria	9,2%	9,4%	11,4%	11,7%	12,0%
Sector Educación / PIB	1,8%	2,2%	2,2%	2,3%	2,5%
Sector Salud / PIB	0,8%	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%
SSB Educación / Sector Ed.	57,9%	57,9%	61,0%	64,0%	67,0%
SSB Salud / Sector Salud	42,8%	42,8%	46,0%	48,0%	50,0%
SSB Educación / PIB	1,0%	1,2%	1,3%	1,5%	1,7%
SSB Salud / PIB	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%
SSB / PIB	1,5%	1,7%	1,8%	2,0%	2,3%
Gasto Público Total / PIB	11,7%	12,7%	14,0%	14,7%	15,2%
SSB / Gasto Público Total	12,5%	13,6%	13,2%	13,9%	15,3%
• Financiamiento de los SSB					
% Recursos Internos SSB	8,7%	10,2%	14,0%	16,0%	17,0%
% Recursos Externos SSB	7,4%	1,4%	10,0%	13,0%	17,0%
Rec. Internos/PIB	9,2%	9,4%	11,4%	11,7%	12,0%
Rec. Externos/PIB	0,9%	1,8%	1,6%	1,3%	1,3%
Millones de Quetzales					
SSB	1.573,6	2.100,4	2.641,3	3.438,4	4.247,1
SSB Educación	1.100,3	1.515,6	2.018,6	2.479,8	3.146,4
Educación Inicial	63,6		288,1	440,7	611,5
Educación Primaria	1.036,7		1.730,5	2.039,1	2.534,8
SSB Salud	473,3	584,8	761,1	970,4	1.221,0
Paquete de servicios			61,1	224,9	430,7
Agua y saneamiento			700,0	745,5	790,2
• Millones de Quetzales de 1996					
SSB	1.469,3		2.001,9	2.447,0	2.838,1
SSB Educación	1.027,4		1.530,0	1.764,8	2.102,5
Educación Inicial	59,4		218,4	313,6	408,6
Educación Primaria	968,0		1.311,6	1.451,2	1.693,9
SSB Salud	441,9		576,9	690,6	815,9
Paquete de servicios			46,3	160,0	287,8
Agua y saneamiento			530,6	530,6	528,1
• Millones de Quetzales de 1996 per cápita					
SSB	140		176	209	237
SSB Educación	98		134	151	175
Educación Inicial	6		19	27	34
Educación Primaria	92		115	124	141
SSB Salud	42		51	59	68
Paquete de servicios			4	14	24
Agua y saneamiento			47	45	44

FUENTE: estimación propia.

entre 1997 y 2002. Los servicios sociales básicos tendrían una participación en el gasto público total de 15,3% en 2002, aún por debajo del nivel sugerido por la Iniciativa 20/20 pero con una mejora sustancial respecto de 1998 (13,6%).

Dos preguntas son obligadas: ¿cómo se financiarán los servicios sociales básicos y a qué se dedicarán? En cuanto al financiamiento, suponemos que la fracción de recursos internos dedicada a los servicios sociales básicos crecerá de 14% en 2000 a 17% en 2002. Esto parte de asumir que los servicios sociales básicos tendrán en los años venideros una importancia renovada en las prioridades nacionales. También se supone un crecimiento en la fracción de recursos externos destinados a los servicios sociales básicos, pasando de 10% en 2000 a 17% en 2002. UNICEF (1997) ilustraba que a nivel mundial, en promedio, 13% de los presupuestos públicos y 10% de la cooperación internacional se dedican a los servicios sociales básicos. Si bien las fracciones proyectadas para Guatemala superan el promedio internacional, todavía se encontrarían por debajo de lo establecido por la Iniciativa 20/20. Por otro lado, se ha asumido que el volumen de recursos de la cooperación externa total efectivamente erogada podría crecer de 0,8% del PIB observado en promedio entre 1990 y 1998 a 1,4%, en promedio, para el lapso 2000-2002. Este aumento se pone en contexto al observar que en 1998 se movilizaron efectivamente recursos externos por 1,8% del PIB.

¿Cómo podrían emplearse estos recursos anticipados para los servicios sociales básicos? En materia de Educación, habría un esfuerzo significativo en la educación inicial para alcanzar la cobertura propuesta para el 2002. Incrementar en 45% la cobertura para el 2002 exigiría multiplicar por diez la asignación que términos nominales recibió este nivel en 1997. La mayor parte de recursos, sin embargo, estaría siendo destinado al nivel primario (80,6% en 2002) para alcanzar una cobertura perfecta en términos brutos. Para el 2002 habría espacio para adicionar acciones que apuntalaran la calidad educativa a nivel primario, debido al ligero exceso en cobertura que el sistema estaría en condiciones de ofrecer. En cuanto al sector Salud, dos son los tipos de acciones que se prevé necesario realizar en los próximos años en cuanto a servicios sociales básicos. En 1997 se alcanzó 2% de la población en cobertura del paquete de servicios básicos de salud impulsado en el SIAS (Sistema Integral de Atención en Salud). La proyección contempla un aumento progresivo de cobertura del paquete de servicios básicos de salud alcanzando 9% en 2000, 29% en 2001 y 51% en 2002. El costo anual del paquete mínimo de servicios básicos de salud fue utilizado para calcular estas erogaciones. La segunda acción tiene que ver con las inversiones en agua y saneamiento. El cuadro 19 incluye asignaciones de inversión en esta materia que permitirían continuar la tendencia ascendente de cobertura en agua y saneamiento a nivel nacional.

En el proceso de fortalecer los servicios sociales básicos conviene revisar los programas más importantes que pueden ser activados. En materia de educación preprimaria, ésta se imparte a través del programa regular monolingüe en español y el programa bilingüe en cuatro idiomas mayas (quiche, kaqchikel, mam y q'eqchi). Entre los esfuerzos por ampliar la cobertura destaca el CENACEP (Centros de Aprestamiento Comunitario para la Educación Preescolar), el cual con-

siste en un programa remedial de preparación que toma dos meses. En cuanto a la educación primaria el esquema principal para ampliar la cobertura es el PRONADE (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo). El PRONADE se ha fijado una meta de 250.000 estudiantes para el 2000, habiendo alcanzado en 1998 más de dos terceras partes de la meta.

En cuanto a la salud, el programa principal para ampliación de cobertura y mejora de calidad es el SIAS. Por este medio se ha definido y puesto en vigencia un paquete de servicios básicos. El paquete incluye la atención a la mujer, atención infantil y preescolar, atención a la demanda de la población (incluyendo diarrea, cólera, y otros), atención al medio. La cobertura fue ampliada en 1997 a ocho departamentos del país (Alta Verapaz, Chiquimula, Jalapa, Petén suroccidental, Quetzaltenango, San Marcos, Sololá y Totonicapán). Las acciones iniciales del SIAS fortalecieron el primer nivel de atención y ampliaron la cobertura de la atención primaria por conducto de esquemas con participación de la comunidad, ONGs e instituciones públicas.

La noción de un paquete de servicios básicos de salud fue impulsado en diversas partes del mundo desde la publicación del *Informe del Desarrollo Mundial* editado por el Banco Mundial en 1993. El Banco Mundial (1993b) sugirió un paquete de servicios mínimos de salud que podría estar al alcance del financiamiento de la mayoría de países en vías de desarrollo y que reduciría en 30% los costos de enfrentar las enfermedades en países de bajos ingresos. Si bien el contenido del paquete debía estar sujeto al perfil epidemiológico de cada país, entre las once áreas sugeridas, varias están dirigidas al componente de atención primaria de salud: materno infantil, control del niño sano, educación en salud, prevención de enfermedades, saneamiento ambiental, atención al niño enfermo. Para países de bajos ingresos, el costo del paquete mínimo de servicios de salud fue estimado en \$ 12 por persona por año.

En los convenios anuales firmados en Guatemala entre el MSPAS y las ONG, éstas asumen como Administradoras de Servicios de Salud (ASS) o como Prestadoras de Servicios de Salud (PSS). Las ASS tienen capacidades administrativas y financieras, mientras que las PSS ofrecen directamente los servicios. IDC (1998) informa que durante 1997 se firmaron 12 convenios para cubrir a 229.052 personas por un monto de Q.7,6 millones. El costo promedio resultó ser de Q.33/persona/año. También informa que entre enero y agosto de 1998, el MSPAS firmó 87 convenios para alcanzar una población de 1.872 miles de personas con una asignación de Q.59,1 millones. En este caso, el costo promedio era de Q.32/persona/año. Debe subrayarse que estos costos se ven influenciados por la práctica de que los guardianes de la salud tienen trabajos voluntarios, no remunerados. Por último, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para 1998 establece una meta de extensión de cobertura en servicios de salud por 1.062.764 personas, con presupuesto asignado de Q.53,3 millones (=Q.50/persona/año).

2.6. Oportunidades

La referencia a los Acuerdos de Paz brinda la oportunidad para enfatizar en términos de movilización social y de profundización de los consensos el acento sobre los servicios sociales básicos. Definiendo como se ha sugerido en este informe los servicios sociales básicos, se encuentra un cercano parecido entre el énfasis otorgado en los Acuerdos de Paz y el que sugeriría el énfasis en servicios sociales básicos.

La mayor cantidad de recursos destinados hacia los servicios sociales básicos en años futuros debiera apoyarse para lograr su efectiva ejecución en esquemas descentralizados de gestión. Las experiencias de PRONADE y del SIAS son ilustrativas en este sentido. Existen capacidades en la sociedad civil que pueden ser ampliamente utilizadas para hacer realidad la mayor canalización de recursos hacia los servicios sociales básicos.

La movilización de mayores recursos internos y externos se deriva también de su vinculación con los Acuerdos de Paz. Existe un compromiso por aumentar los niveles de tributación hasta alcanzar 12% del PIB en 2002. La comunidad internacional también ha mostrado su interés por apoyar a Guatemala en el proceso de consolidación de la paz. El uso de recursos tanto internos como externos podría verse remarcado con el acento en servicios sociales básicos que se perfila en los Acuerdos.

Este renovado interés en los servicios sociales básicos también ofrece la oportunidad para realizar varias acciones adicionales en Guatemala. Conviene encontrar una manera uniforme de medir los servicios preventivos de salud. También es necesario asegurarse de que la información de ejecución de gasto se presente de manera que pueda monitorearse con mayor facilidad el progreso en cuanto a las metas de servicios sociales básicos. En esta misma línea, convendría avanzar en las capacidades de poder conocer la ejecución de los gobiernos municipales y de los fondos sociales, luego de haber obtenido las transferencias del gobierno central. El nuevo manual de clasificaciones presupuestarias y el fortalecimiento y adopción más amplia del SIAF son pasos en la dirección apropiada. Por último, la reforma del Sistema Estadístico Nacional para proveer información oportuna y confiablemente permitirá retroalimentar adecuadamente el proceso de aumentar las erogaciones en favor de los servicios sociales básicos en Guatemala.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985, reformada por Acuerdo Legislativo N° 18-93 del Congreso de la República del 17 de noviembre de 1993.
- Casanegra de Jantscher, Milka, Patricio Castro, Alberto Ramos y Osvaldo Schenone, "Guatemala: Rompiendo la Barrera del 8 Por Ciento", documento del Fondo Monetario Internacional –FMI–/Departamento de Finanzas Públicas, Washington, D. C., mayo de 1997.

- CIEN –Centro de Investigaciones Económicas Nacionales- (1998a), “Educando para la paz”, serie *Hacia la Paz y el Desarrollo*, año 1, edición 2.
- (1998b), “Salud para la paz”, serie *Hacia la Paz y el Desarrollo*, año 1, edición 4.
- (1998c), “Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 1997”, *Informe al Congreso*, N° 39, junio de 1998.
- (1998d), “Revisión del Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo– Sector Educación”, documento para discusión preparado para el Banco Mundial, mimeografiado, agosto de 1998.
- (1998e), “Perspectivas Económicas para 1999”, noviembre de 1998.
- Dirección de Contabilidad del Estado, *Cierre del Ejercicio Contable y Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*, varios años.
- Fundación Economía y Desarrollo, Inc., “Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en la República Dominicana: Iniciativa 20/20”, mimeografiado, agosto de 1998.
- Gali, Juan, consultor del Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF–, entrevista, 24 de septiembre de 1998.
- Gobierno de Guatemala (1997a), “Peace Program: The Opportunity for Guatemala”, reporte preparado para la reunión del Grupo Consultivo, enero de 1997.
- (1997b), “Investing in National Reconciliation, Democracy and Sustained Development”, reporte preparado para la reunión de seguimiento del Grupo Consultivo, Guatemala, septiembre de 1997.
- (1998a), “Invirtiendo en la Reconciliación Nacional, Democracia y Desarrollo Sostenido”, informe preparado para la reunión del Grupo Consultivo, octubre de 1998.
- (1998b), “Programa de Reconstrucción: un esfuerzo para restablecer, desarrollar y fortalecer nuestro futuro como pueblo y nación”, reporte preparado para la reunión del Grupo Consultivo, diciembre de 1998.
- y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, “Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, México, D. F., 6 de mayo de 1996.
- IDC, “Revisión del Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo-Sector Salud”, documento para discusión preparado para el Banco Mundial, mimeografiado, noviembre de 1998.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional Sociodemográfica, 1986-1987.
- , *Encuesta Nacional Sociodemográfica*, 1989.
- , *X Censo Nacional de Población y V de Habitación*, 1994.
- y CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), *Guatemala: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950–2010*, abril de 1997.
- y otros, *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1995*, octubre de 1996.
- International IDEA (editor), *Democracia en Guatemala: La Misión de un Pueblo Entero*, serie sobre capacitación, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1998.
- Jacobs, Mario, Gerente del INE, entrevista, 25 de septiembre de 1998.
- Martínez, Edwin y Saúl Figueroa, técnicos del Departamento de Integración y Análisis Global del Presupuesto de la Dirección Técnica del Presupuesto, entrevista, 21 de septiembre de 1998.
- Ministerio de Finanzas Públicas (1998a), *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 1998*.
- (1998b), *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 1999*.
- – Dirección Técnica del Presupuesto, *Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala*, cuarta edición, 1989.

- –Dirección Técnica del Presupuesto, *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*, primera edición, diciembre de 1997.
- y Banco de Guatemala, “Perspectivas de la Situación Macroeconómica 1998-2002”, mimeografiado, agosto de 1998.
- MINUGUA, “Suplemento sobre la verificación del acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (1 de enero–31 de julio)”, octubre de 1998.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS), *Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Guatemala*, Serie Análisis Sectoriales N° 4, marzo 1995.
- Presidencia de la República, *II Informe del Presidente al Congreso de la República*, enero de 1998.
- Rodas Martini, Pablo, “Diagnóstico de la Política Fiscal”, reporte preparado para *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, mimeografiado, 1997.
- Salas, Luisa María, Directora de Política Económica y Social, SEGEPLAN, entrevista, 25 de septiembre de 1998.
- Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos, “Globalización, política social y bienestar social en Costa Rica – Revisión del gasto público en servicios sociales básicos: financiamiento, equidad, eficiencia e impacto”, mimeografiado, septiembre de 1998.
- Schneider, Pablo R., “Temas de Debate sobre la Política Fiscal en Guatemala”, reporte preparado para *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, mimeografiado, 1997.
- Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN–, *Desarrollo Social y Construcción de la Paz: Plan de Acción 1996-2000, noviembre de 1996*.
- , *Integrated Information System: Donor Assistance Database*, reporte preparado para la reunión del Grupo Consultivo, octubre de 1998.
- y RUTA Social (Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Sector Social), *Guatemala, El Gasto Social Público y su Eficiencia*, 1996.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, *Balance General de las Políticas Públicas 1997*, enero de 1998.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (editor), *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, 1998.
- Sistema de las Naciones Unidas, “El gasto público en servicios sociales básicos en diez países de América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20”, informe preliminar, mimeografiado, octubre de 1998.
- UDAPE, “Gasto Social en Bolivia y la Iniciativa 20/20”, mimeografiado, septiembre de 1998.
- UNICEF, “A Proposal on Monitoring the 20/20 Compact on Budget & Aid Restructuring”, mimeografiado, abril de 1997.
- The World Bank (1993a), “A poverty profile of Guatemala”, mimeografiado, septiembre de 1993.
- (1993b), *Investing in Health, World Development Report 1993*.
- , “Guatemala: Basic Education Strategy: Equity and Efficiency in Education”, Washington, D. C., noviembre de 1994.
- , “Guatemala: Building Peace with Rapid and Equitable Growth”, *Country Economic Memorandum*, Washington, D. C., agosto de 1996.
- , “Guatemala Investing for Peace: A Public Investment Review”, Washington, D. C., abril de 1997.