

## NOTAS SOBRE LA EVOLUCION HISTORICA DEL SECTOR PUBLICO DE GUATEMALA

Ariel Rivera Irujo

### Introducción

El presente estudio no pretende analizar exhaustivamente la historia del sector público guatemalteco. Un análisis de tal naturaleza requeriría no sólo de un equipo multidisciplinario fuertemente reforzado por historiadores de profesión y a tiempo completo, sino de un lapso bastante prolongado debido a las lagunas bibliográficas existentes en este campo y a las dificultades que tienen que afrontarse para identificar, calificar, ubicar y consultar las fuentes documentales que puedan aportar elementos de juicio realmente valiosos.

Para los efectos del presente artículo más que una interpretación histórica del sector público, lo que se persigue es plantear, tentativamente, las etapas que pueden observarse en la evolución del aparato estatal, tratando, en la medida de las posibilidades y de la historiografía<sup>1</sup> que se dispone, de determinar los factores que permiten aportar elementos explicativos de la conformación y dinámica del aparato burocrático de Guatemala.

Por otro lado, la caracterización de la evolución histórica del aparato estatal se considera pertinente y útil aún cuando el presente aporte es parte de un documento que contiene un diagnóstico y una propuesta para el desarrollo administrativo del sector público, pues se piensa, en primer lugar, que es difícil abordar un estudio de esta índole sin ubicarse en el tiempo y, en segundo lugar, porque se opina que la comprensión de problemas, la proyección de cursos de acción y la previsión de pautas de comportamiento pueden facilitarse si se tiene conocimiento de la trayectoria que ha seguido el aparato administrativo del Estado guatemalteco. Si se considera además que en el rápido bosquejo de la evolución no se analiza al sector público en forma aislada sino vinculándolo con fenómenos representativos que se generan y se desarrollan en el sistema económico, político y social, el aporte del presente trabajo tiende a ser substancial en la medida en que pueden observarse correlaciones significativas que permiten plantear hipótesis de trabajo lo suficientemente sólidas para sustentar lineamientos y orientaciones operativas.

Además, teniendo en cuenta que las diferentes fases históricas no son independientes unas de otras sino que tienen nexos con las anteriores y con las futuras, constituyendo un proceso y no hechos o fenómenos aislados, una visión retrospectiva del sector público, que trata de ser integral, permite identificar y caracterizar factores o tendencias de similar naturaleza. Condición que al aparecer reiterativa y sistemáticamente cuando se observan ciertos fenómenos estructurales y coyunturales en el sistema económico, político y social, en una primera aproximación, pueden correlacionarse, pudiendo inferirse explicaciones válidas para las etapas por las que ha pasado el sector público.

Es así como, en términos generales, ciertos acontecimientos en el contexto económico, político y social tienen repercusiones concretas en la evolución del aparato administrativo del Estado. Es decir, expresándolo diferentemente, que la estructura y funciones del aparato estatal encuentra generalmente explicación en eventos que se generan en la sociedad, en su sentido más amplio.

En los párrafos anteriores se ha utilizado, indiferentemente, los términos de "sector público", "aparato estatal", "aparato administrativo del Estado", y más adelante se encuentran también los substantivos "aparato burocrático" y "administración pública", para designar el sujeto de análisis. Es conveniente, por consiguiente, para delimitar claramente esta "unidad de análisis", tratar de darle un contenido, una significación al término genérico de sector público y de sus equivalentes.

Aunque es bastante difícil establecer rigurosamente el contenido del concepto, podría decirse, según la definición que propone O. Oszlak, acucioso investigador de la materia, que el sector público constituye "el conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter 'público' -derivado de los objetivos formales de interés general que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos- permite distinguirla como un sistema diferenciado".<sup>2</sup> Con cierta aproximación a la conceptualización de W. Wilson, podría también afirmarse que el sector público es el conjunto de organismos, casi siempre institucionalizados, a quienes compete la implementación y ejecución de las decisiones de la instancia política, es decir, de las autoridades gubernamentales.

En lo que respecta específicamente al sector público guatemalteco, a lo largo de las etapas históricas que pueden identificarse, su configuración y sus funciones responden, aunque con diferente intensidad según los períodos, a las demandas sociales que se generan. La respuesta del aparato estatal con relación a las demandas básicas (implícitas o explícitas), en ciertas ocasiones podría decirse que antecede, en algunas coincide y en otras es posterior.

Estos comportamientos inciden en la efectividad del rol desempeñado por el sector público.

En las últimas etapas, dado el grado de desarrollo del sistema económico y social y su correlativa complejidad, el proceso de adaptación del aparato administrativo del Estado se torna también mucho más complejo, constatándose ciertos fenómenos significativos que vienen a conjugarse con las tendencias observadas a lo largo de su evolución.

Los anteriores planteamientos o proposiciones se tratarán de demostrar, analizando la conformación y comportamiento del sector público en las diferentes fases históricas que pueden delimitarse, caracterizando los fenómenos y tendencias significativas que se observan y se infieren de su evolución.

Se persigue de esta manera aportar elementos de juicio que permitan enfocar en su justa medida y ubicar adecuadamente la dinámica del Programa de Desarrollo Administrativo del sector público guatemalteco.

## **1. Conformación y Comportamiento del Aparato Estatal en las Diferentes Fases Históricas**

### **1.1 Introducción**

En forma sintética dada la naturaleza y ponderación indicadas, se tratará de caracterizar, enfocando particularmente al sector público, las fases que pueden identificarse claramente en la Historia de Guatemala a partir del momento en que se configura una autoridad que cubre todo el territorio, es decir, desde la época colonial. Iniciar el análisis desde el período colonial no significa que se considere que la historia de la nación guatemalteca comienza con la llegada de los conquistadores provenientes de la península ibérica. No significa tampoco que se considere que los descendientes de los Mayas no poseían organización alguna y se encontraban en un estado de salvajismo. En varias regiones del territorio podían claramente distinguirse estados embrionarios con jerarquías, niveles y roles diferenciados, con organización rudimentaria pero eficaz para las exigencias de su grado de desarrollo. Se encontraban en un período transicional hacia un estadio superior; sus luchas se explican por la búsqueda de una hegemonía militar que indudablemente iba a permitir el surgimiento y la consolidación posterior de una dinastía quiché que ejercería poder sobre las otras del territorio guatemalteco. (Cachiqueles, mames, tzutuhiles, etc.).

Esta evolución no pudo darse como consecuencia de la superioridad tecnológica del conquistador español que, proviniendo de una sociedad más desarrollada, sí fue capaz de ejercer un dominio sobre las diferentes "casas" indígenas.

## 1.2 Período Colonial

En la evolución de un país, la mayoría, por no decir todas sus etapas históricas, generan fenómenos que son trascendentales para la conformación de la sociedad. En el caso de Guatemala como en el resto de naciones latinoamericanas, es indudable, sin embargo, que la fase colonial reviste una trascendencia particular, ya que la colonización española determina fundamentalmente la evolución posterior en la medida que desde el inicio se establecen vínculos de dominación y dependencia con relación al exterior y genera pautas de comportamiento cuyos efectos aún se observan en la época actual.

No debe de olvidarse ni subestimarse el hecho de que Guatemala es una colonia de una de las potencias (España) de aquella época, y que por consiguiente, las instituciones administrativas, como las de otra naturaleza, responden a esa realidad concreta.

Debe de señalarse preliminarmente que la relación colonial, por definición, implica la existencia, por un lado, *de una metrópoli*, "espacio" desde donde se ejerce el poder, donde se toman las decisiones esenciales y, por otro, el país conquistado, "espacio" donde se acatan las decisiones y hacia donde fluyen las órdenes.

Esta relación lógicamente genera instituciones, mecanismos y procesos que forzosamente responde a la razón de ser del fenómeno de colonización: canalización hacia la metrópoli de la mayor proporción de la riqueza y del producto que pueda generarse en el país objeto de colonización.

Estos dos elementos básicos de la relación colonial van a reflejarse en la estructura administrativa que funciona por más de tres siglos.

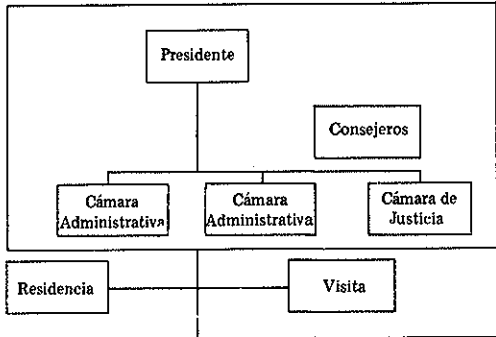
Un somero análisis del sector público de aquel entonces (ver organigrama No. 1) permite claramente distinguir dos niveles principales:

a) *El Metropolitano*, nivel superior de la estructura administrativa colonial, que se encontraba en España, desde donde se transmitían y se hacían ejecutar las decisiones (incluso los nombramientos) adoptados por el Emperador y posteriormente por los reyes. Se trata del Consejo Supremo de Indias, órgano *sui-géneris*, que a la vez era Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El máximo organismo lo integraban treinta funcionarios (consejeros, asesores y magistrados) y se componía de tres cámaras: dos administrativas y una de justicia.

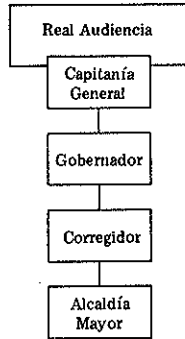
SECTOR PUBLICO EPOCA COLONIAL

ORGANIGRAMA 1

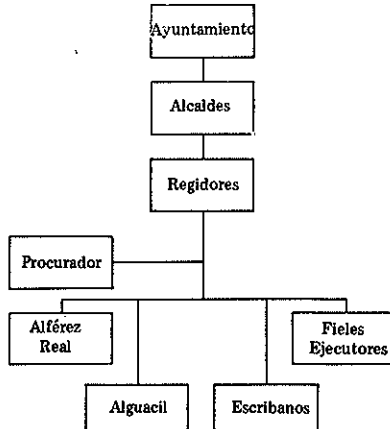
METROPOLI  
Consejo Supremo de Indias



COLONIA  
Autoridades Mayores



Autoridades Menores



Núcleo relativamente reducido si se considera lo extenso del Imperio Español, el Consejo Supremo de Indias gobernó durante dos siglos para beneficio de la corona, la totalidad de las posesiones españolas de ultramar, transformándose posteriormente en un organismo puramente consultivo. (1717).

b) *El Periférico*, encabezado por la Real Audiencia, que casi reproducía el esquema funcional del Consejo Supremo de Indias, pero sometido a su autoridad y únicamente para la jurisdicción territorial que le era asignada. En el caso de Guatemala se trataba de una Audiencia pretorial cuya jurisdicción la constituían los territorios de la capitanía general.

La Real Audiencia desempeñaba, al igual que el Consejo Supremo de Indias, funciones legislativas, ejecutivas y judiciales; lo presidía el Capitán General. Constituía el Tribunal máximo en la colonia, y ejercía funciones administrativas y de gobierno, correspondiéndole también el mantenimiento del orden y la seguridad pública (para lo cual disponía de destacamentos armados), el gobierno de las ciudades, el control y manejo de la Hacienda Real, y de los repartimientos de indios.

Lo que actualmente puede llamarse "seguimiento", es decir el control y la evaluación de la gestión de la Real Audiencia y de quien la presidía, el Consejo Supremo de Indias lo realizaba a través de dos instituciones administrativas muy interesantes: la "visita" (el visitador) cuya función era la supervisión intermitente de la administración y gobierno, a efecto de evitar los abusos y asegurar permanentemente los intereses de la corona; y la "residencia", que consistía en una rendición de cuentas del Capitán General al término de su gobierno.

Claramente se perfila lo que primordialmente perseguían las instituciones administrativas coloniales: la dominación integral de los territorios conquistados, la administración de los mismos y la canalización del producto y las riquezas del país conquistado.

La dominación de los territorios se aseguraba permanentemente en el terreno militar, función primaria del Capitán General a quien le correspondía el mantenimiento del orden y la seguridad interna, es decir el estrecho control de los colonizados. Esta primera función, llevada a cabo con recursos reducidos (en vísperas de la independencia la fuerza permanente de la capitanía general constaba de 1.500 hombres);<sup>3</sup> se consideraba necesaria para poder extraer del país el producto que más posibilidades tenía de ser generado. En el caso de Guatemala, cuya riqueza no la constituían los metales preciosos sino sus recursos humanos (mano de obra abundante, y prácticamente gratuita),

lógico es pensar que los mecanismos establecidos tendían a canalizar, para beneficios de los conquistadores y de la corona, el producto que generaba la fuerza de trabajo. Esto condujo a la adaptación de la encomienda (institución española) y al establecimiento de los repartimientos, ambos mecanismos que a partir de 1542 estuvieron formalmente controlados por la Real Audiencia a través de los corregidores. En efecto, antes de "las Nuevas Leyes" (1542) los indígenas tributaban directamente a los encomenderos (pertenecientes a lo que ilustrativamente podría designarse por "sector privado") en tanto que después de su promulgación, los indígenas tributaban al Corregidor (perteneciente al "sector público") quien distribuía lo que correspondía al encomendero y a la corona.

Una segunda función primordial que correspondía al sector público consistía, pues, en el manejo de los intereses de la Real Hacienda, a través de la captación de los tributos de los colonizados, así como de la recaudación de los impuestos y contribuciones que correspondía al resto de la población, sobre todo a los comerciantes. Esto explica el establecimiento en 1529, prácticamente desde que se inicia la colonización, de las primeras autoridades hacendarias: los oficiales reales de la hacienda, cuya actividad era efectiva ya que con el respaldo metropolitano iniciaron juicio al primer Capitán General (D. Pedro de Alvarado) a quien se le acusaba de no haber quintado el oro que se había obtenido en los primeros tiempos. Partiendo de este caso, es de señalarse que desde los comienzos claramente se constata la política de las autoridades coloniales de defender, aun en contra de "personajes" de la conquista cuyos descendientes son los criollos, los intereses de la metrópoli en general y del Monarca en particular.

Por exigencias tributarias pueden también explicarse la creación de las "reducciones de indios", que se convirtieron en los "pueblos de indios", dando lugar al apareamiento de los cabildos municipales de indios y, posteriormente, a las municipalidades indígenas que en la época independiente forman parte del esquema institucional del sector público.

A medida que se extiende el sistema impositivo ya sea por la aplicación de impuestos peninsulares (alcabalas, almojarifazgo, compra-venta, herencia, papel sellado) o por la creación de nuevos tipos (impuesto de Barvolento), como consecuencia de exigencias financieras tanto coloniales como metropolitanas, crece también la importancia del aparato hacendario. Los oficiales de la Hacienda Real inicialmente participan con voz y voto en los cabildos, pero más adelante se reorganiza la administración hacendaria, creándose la Junta de Hacienda, integrada por un Presidente (el Oidor Decano de la Real Audiencia) y por los oficiales del ramo, a quienes correspondía "el cobro y administración de todos los ingresos".<sup>4</sup>

Hacia la misma época (1602) se estableció también el Real Tribunal de Cuentas que desde México, tenía a su cargo la glosa y revisión de la caja de Guatemala. Esta unidad en la administración hacendaria desapareció, por una parte, como consecuencia del establecimiento del Comisario de Alcabalas, cuyos problemas conducen a arrendar al Ayuntamiento, la administración de alcabalas (1728-1748) y por otra, con el apareamiento de los "estancos" (del papel sellado, del tabaco, de los naipes, etc.) que tienen independencia con relación al Administrador General de la Real Hacienda.

En el período colonial, sobre todo en sus postrimerías, no puede considerarse que el aparato burocrático está integrado sólo por el gobierno central (autoridades mayores). El Ayuntamiento, institución típica de las ciudades y villas feudales españolas transportada a América, jugó un papel de primer orden en el gobierno de los lugares poblados. Representó, por contraposición a la Real Audiencia que personificaba la Autoridad del Monarca, la voluntad de los habitantes (criollos y mestizos) de ciudades y villas, sobre todo a través de los cabildos, una de cuyas funciones era precisamente la elección de los alcaldes ordinarios, procuradores y fieles ejecutores. En estas elecciones no podían entrometerse el Presidente de la Hacienda, ni los oidores y funcionarios, aunque debe de señalarse que los otros miembros del ayuntamiento sí eran designados. Tal es el caso de los regidores (cuyas atribuciones eran las de "inspeccionar y fomentar las fuentes de abastecimiento de víveres y demás cosas necesarias a la vida de la localidad, intervenir en las obras públicas, visitar cárceles, etc. y ser consejeros del ayuntamiento")<sup>5</sup> y del Alférez Real quien ejercía el mando militar.

Se afirma que los ayuntamientos jugaron un rol primordial ya que además de constituir teóricamente ramificaciones de las autoridades mayores, sobre todo en materia judicial, les incumbía el fomento y protección de las actividades productivas de las ciudades. Tal es el caso del apoyo directo del Ayuntamiento a los gremios artesanales, interviniendo constantemente para asegurar la organización y la buena marcha de los mismos. "El gremio debía mantener la calidad y forma del artículo que los maestros fabricaban; esta calidad y forma eran fijadas por el Ayuntamiento que vigilaba, por medio de sus fieles, para que la materia prima empleada fuera de primer orden y que los trabajos quedaran lo mejor acabados... A cambio de esta vigilancia, en favor del bien común, el ayuntamiento protegía la prominencia y granjerías sociales de los gremios".<sup>6</sup>

Es pertinente destacar también, el intervencionismo manifiesto de los ayuntamientos. Estos tomaban disposiciones en materia de abastecimiento y de precios si debido a las circunstancias los artículos de consumo llegaban a escasear. En 1585, por ejemplo, el Ayuntamiento decide "abrir tiendas populares para dar la fanega de maíz a cuatro reales ya que en el mercado se



vendía a doce y catorce . . . Esta alza de precios causada por la escasez o por los acaparadores o 'regatones' se repite en 1624, en 1702 y 1704 volviéndose a tomar, por el Ayuntamiento, la medida ya indicada".<sup>7</sup> Se llegó incluso a establecer y a hacer funcionar las "Alhóndigas" instituciones importantes en la vida económica colonial, que estaban encargadas del acopio de granos a efecto de regular el consumo y el precio de los mismos y evitar de esa manera la escasez y el hambre. En los primeros años del período colonial (1585) funcionaba una "alhóndiga" en la ciudad de Santiago de Guatemala. También aparecen referencias, según afirma V. Solórzano, "de que el Ayuntamiento en 1729 solicita permiso a la Real Audiencia para establecer una alhóndiga en la ciudad de Santiago, proyecto que no se llevó a cabo por las intrigas y oposición de algunos comerciantes de la plaza".<sup>8</sup>

Como afirma el mismo autor, "las disposiciones del Ayuntamiento en materia económica no solamente abarcaban la vida urbana sino se dirigían también al comercio exterior, siendo siempre su móvil el de que los bienes necesarios no fueran exportados y se causara por tal motivo, una escasez de ellos a los habitantes del Reino."<sup>9</sup>

A lo largo del período colonial, el Ayuntamiento progresivamente "toma su distancia" con respecto a las autoridades mayores, constituyéndose en baluarte de los criollos contra los funcionarios y autoridades peninsulares.

Se puede observar, sobre todo a finales del período, una dualidad en el sector público colonial guatemalteco; por un lado el aparato burocrático central, con mayor discrecionalidad que antes con relación a la Metrópoli, pero siempre consecuente con la Corona, anteponiendo generalmente los intereses de la misma y obstaculizando de esa manera el desarrollo del territorio centroamericano; estaba integrado casi exclusivamente por funcionarios peninsulares. Por el otro lado, los ayuntamientos, impulsores de medidas tendientes a favorecer el desarrollo del país y defensores de los intereses de los criollos ante las autoridades coloniales y metropolitanas.

El Ayuntamiento de la capital posee una dinámica muy por encima de la de la Real Audiencia, teniendo además un espíritu de iniciativa y creatividad superior a la de las autoridades mayores. Al Ayuntamiento, que capta las demandas sociales y es sensible a los planteamientos de las fuerzas vivas, correspondió, por ejemplo, la propuesta de la creación de la casa de la Moneda. El proyecto impulsado por el Ayuntamiento es apoyado por las súplicas reiteradas de la Audiencia y del Obispo ante el Monarca y el Consejo de Indias, y se aprueba después de más de 15 años de trámite, lapso que indica lo lento y burocrático del proceso administrativo colonial, situación que se explica no sólo por los diferentes niveles jerárquicos por los que tenían que pasar los expedientes, sino también por lo dificultoso de las

comunicaciones entre la metrópoli y la colonia. Es de señalar que la unanimidad en el apoyo al proyecto del Ayuntamiento se debía precisamente a que éste había perfectamente captado una necesidad del sistema económico y social e identificado el factor que podía satisfacerla. En efecto lo reducido del comercio de la Capitanía General con las otras posesiones españolas y aun con la metrópoli, impedía que se pudiera obtener moneda que permitiera incrementar el medio circulante, incremento que según la teoría cuantitativa constituye la variable que impulsa y sostiene el crecimiento de las actividades productivas. El bajo nivel del medio circulante era precisamente lo que mantenía el estancamiento en la economía. Al poder acuñar moneda, se incitaba a reactivar la producción minera, se distribuían ingresos y se aumentaba el medio circulante que, a su vez generaba mayor actividad.

En el mismo orden de ideas, se subraya que un cabildo del Ayuntamiento promovió también dentro de los vecinos la suscripción de acciones para la creación de una compañía de navegación, que no sólo fomentaría el comercio, sino también la agricultura y la minería, ya que parte del capital se iba a invertir en esas actividades productivas. En menos de quince días, un lapso cortísimo para la época si se toma en cuenta el nivel financiero y económico de la colonia, se suscribieron la totalidad de las acciones y se organizó la empresa. Esta no pudo funcionar al no haber recibido la aprobación del Rey, quien lógicamente tenía la última palabra.

Se perfila pues, claramente, una doble estructura burocrática, la de la Real Audiencia y la del Ayuntamiento, cuya dinámica y funciones respondían a intereses diferentes: la primera a los de la metrópoli y particularmente a los de la Corona; la segunda, a los del país, particularmente a los de los criollos, quienes ejercían actividades productivas que eran frenadas y obstaculizadas por la metrópoli cuando su desenvolvimiento afectaba los intereses del Reino. No es extraño, por consiguiente, que la declaración independentista surgiera del Ayuntamiento y fuese firmada mayoritariamente por sus integrantes.

La evolución de las actividades comerciales y la necesidad del impulso de las actividades económicas aunadas a las corrientes progresistas de la metrópoli, explican el surgimiento de dos instituciones que deben ser señaladas. Una puede ubicarse en el sector público de la época: el Real Consulado de Comercio; la otra estuvo muy vinculada al aparato estatal y ejercía funciones de asesoría y de consulta: la Sociedad Económica de Amigos del País.

El Real Consulado de Comercio, cuyo establecimiento también solicitó el Ayuntamiento de Guatemala desde 1649 y que no es aprobado sino hasta diciembre de 1793, tenía como objetivo principal favorecer el progreso de las actividades comerciales y también promover la armonía entre los contrac-

tantes, ya que como consecuencia del aumento del número de transacciones los conflictos se habían multiplicado. Sus principales funciones consistían, por consiguiente, en la rápida administración de justicia en los litigios mercantiles y la protección y fomento del comercio en todas sus ramas. Acorde a estas dos funciones principales, el Real Consulado lo componían dos organismos: el Tribunal de Justicia y la Junta de Comercio. Esta última se componía de un consejo integrado por un Prior, cónsules, conciliarios, síndicos, secretario, contador y tesorero. Se trataba de un núcleo reducido pero integrado por personas notables e influyentes. "Se reunía dos veces al mes, ocupándose del incremento y protección del comercio, del desarrollo de la agricultura, del mejoramiento del cultivo y beneficio de los frutos de aquélla y de introducir en el país herramientas y máquinas que ayudaran aquel objetivo".<sup>10</sup>

El consulado del comercio indudablemente influyó benéficamente la evolución de la economía del país. Su configuración jurídica y económica fue mantenida en la época conservadora de la independencia y fue suprimida definitivamente en 1872, cuando se creó el Ministerio de Fomento.<sup>11</sup>

Al igual que el Consulado de Comercio, pero sin formar parte del aparato administrativo, la Sociedad Económica de Amigos del País fundada en 1795, congregó en su seno a las personalidades más connotadas de la Capitanía General y de la República Independiente, durante el régimen conservador. Su objetivo, según el contenido de su primer artículo era el de "promover y fomentar la agricultura, industrias, artes y oficios. Mejorar la educación pública, desterrar la ociosidad y proporcionar ocupaciones y modo de subsistir en que estriba el fundamento general del aumento de población". Aunque las sociedades de amigos del país fueron auspiciados por el Rey Carlos IV, monarca menos absolutista que sus antecesores, los miembros de la sociedad, grandes conocedores de las teorías liberales -de Adan Smith en particular- propugnaban por el libre cambio, la libertad en la producción y en el comercio, la supresión de los monopolios y de los estancos, el no intervencionismo del Estado y, lógicamente, la autonomía colonial. Esto condujo, tiempo después, a la supresión de una de las instituciones precursoras del movimiento contra la dominación española, que sin embargo volvió a surgir durante el período independiente.

Sintetizando lo referente al reducido aparato administrativo durante el extenso período colonial, puede decirse que las instituciones administrativas corresponden y reflejan fielmente la situación particular en que se encontraba Guatemala como colonia de una de las potencias de aquella época. Se puede distinguir, por un lado, la dualidad de autoridades metropolitanas: Consejo Supremo de Indias y autoridades coloniales; Real Audiencia y el Capitán General quien la presidía y, por otro lado, la polarización cada vez más

marcada conforme transcurre el tiempo, entre estas últimas (las autoridades coloniales), representantes de los intereses específicos de la Corona Española y el Ayuntamiento, institución que progresivamente amplía sus funciones (administración de las contribuciones de la Real Hacienda por ejemplo) y aumenta su rol y capacidad de negociación, correlativamente al incremento del peso económico y político de los criollos cuyos intereses defiende y favorece. El dinamismo y creatividad del Ayuntamiento con relación a la Real Audiencia puede explicarse por la capacidad de captación e interés particular que el Ayuntamiento tenía en responder a las demandas y necesidades específicas que se hacían sentir a fin de promover el progreso de las actividades productivas de Guatemala. Cualidades que contrastaban con el desinterés manifiesto de los funcionarios españoles, más preocupados en su carrera peninsular, y su enriquecimiento personal durante su permanencia en ultramar, que en la problemática de la colonia propiamente dicha. Guardando las proporciones del caso, podría distinguirse en el aparato Estatal Colonial, un sector rutinario conformado por las autoridades coloniales propiamente dichas, y un sector innovador conformado por las autoridades locales, representantes de los criollos, quienes al controlar las actividades productivas del país, constituían los grupos sociales más dinámicos y progresistas mientras duró la dominación española.

### 1.3 Período Independiente de la Federación Centroamericana (1821-1838)

Si durante el largo período anterior puede hablarse de una doble dualidad, en el corto y turbulento lapso en que sobrevive la Federación Centroamericana (a partir de la ruptura con el Imperio Mexicano y de la promulgación de la Constitución de 1825) tiene que hablarse de estructuras institucionales paralelas: la correspondiente a la Federación y las propias del Estado de Guatemala. Esta estructuración paralela repercute en el aparato burocrático, no sólo a nivel del ejército (existía el ejército federal y el del Estado de Guatemala), sino también a nivel de la Administración Hacendaria, que deviene una pieza clave como consecuencia de la desastrosa situación financiera de la primera etapa independiente.

Aunque no se compartiera plenamente la opinión de quienes afirman lo negativo de la promulgación de una constitución casi literalmente copiada de la de los Estados Unidos de América y que establecía un esquema institucional de tipo federal, es indudable que la existencia de un Gobierno Federal paralelo a gobiernos estatales, no sólo ayudó a fortalecer tendencias centrífugas que fueron utilizadas por las facciones políticas en pugna, sino que vino a debilitar el mantenimiento mismo del Estado.

El problema ingente para la Administración Pública durante ese lapso fue el de cubrir los sueldos y gastos tanto del Gobierno Federal como del

Gobierno del Estado. La desastrosa situación financiera provenía entre otras cosas no sólo de la coyuntura política (el trauma del nacimiento al Estado independiente, la anexión a México, la subsiguiente invasión, los gastos militares del Gobierno de Filísola quien para sufragar los gastos públicos llega a utilizar hasta los "Fondos de Comunidad" pertenecientes a las cofradías de los pueblos) sino a la lógica del movimiento de emancipación, ya que por su inspiración *liberal*, las autoridades suprimieron los impuestos más representativos de la relación colonial que, coincidentemente, eran los más rentables y de más fácil recaudación. Estas medidas repercutieron automáticamente en el nivel de ingresos, los cuales descendieron precisamente cuando los egresos se incrementaron y cuando desapareció la transferencia proveniente de Nueva España que financiaba el déficit anual que ascendía a 200.000 pesos en los últimos años de la colonia.

Los responsables solucionan coyunturalmente esta crisis de las finanzas públicas, a través de empréstitos con el extranjero y del endeudamiento con particulares, medidas que desde esa época colocan a las autoridades hacendarias y por consiguiente al gobierno, en una situación de debilidad y de extrema sensibilidad a las maniobras políticas de personalidades quienes se constituían, al igual que en otras latitudes, en los banqueros del Estado. El Ministro de Hacienda de aquella época alude muy ilustrativamente a la situación antes descrita: "Es necesario recordar que se habla en el país donde imperó largo tiempo el genio total de la destrucción: entronizado éste por muchos días, la República pereció entonces a impulsos de las manos férreas que usurparon la autoridad, el poder y el derecho... y que obstruidos por esto las fuentes de riqueza, el gobierno se ha visto en el caso, por decirlo así, de una nueva creación de elementos que reorganizasen la gran máquina para cuya obra se le entregaron más que unos tristes y desvalidos fragmentos".<sup>12</sup>

Otra consecuencia de la doble estructura antes señalada es la falta de coordinación administrativa ya que los gobiernos actuaban con plena autonomía en asuntos de interés común. Esta ausencia de coordinación afectó, entre otras, una de las materias más delicadas: la emisión de moneda. Tanto es así que los Estados de Honduras y El Salvador acuñaron moneda federal de peso y ley ilegal y la declararon de curso forzoso, provocando lógicamente serias distorsiones en los restantes países de la Federación Centroamericana, principalmente en Guatemala.

Para Guatemala, la situación era tanto más difícil por cuanto fue el Estado que más contribuyó al sostenimiento de los gastos de la Federación y a la amortización del primer empréstito con el extranjero, que constituyó la famosa deuda inglesa. En el transcurso de este período de turbulencia, de luchas encarnizadas entre conservadores y liberales que repercutían también en las relaciones entre los Estados y entre éstos y la Federación, durante un

corto lapso un régimen liberal clarividente pero sin una fuerte base tanto política como económica de sustentación, trató de solucionar la problemática que más afectaba el aparato estatal guatemalteco. El gobierno del doctor Mariano Gálvez en efecto, no sólo propugnó por medidas de fuerte inspiración liberal tratando de romper con las ataduras que obstaculizaban el crecimiento económico del país (primer movimiento de reforma que tiende a modificar el régimen de propiedad de la tierra repartiendo baldíos, y expropiando los bienes agrícolas del clero; exoneración durante 20 años de los derechos de exportación de la grana) sino que incursionó también en el campo de las finanzas públicas, tratando de establecer impuestos menos distorsionadores que compensaran la supresión de las contribuciones coloniales (tributos, estancos de nieves y naipes, bulas de la Santa Cruzada, quinto real, diezmos a la Iglesia, etc.). Fue así como se estableció un impuesto de capitación y un impuesto directo sobre el valor de las fincas, tanto rurales como urbanas.

En este período las principales iniciativas en materia administrativa tendientes a fomentar el progreso provinieron de los grupos liberales (cuando se encontraban en posición dominante ya sea en el Legislativo como en el Ejecutivo, tanto Federal como Estadual) quienes tenían mayor percepción de las exigencias del crecimiento económico y social pero que, de cierta manera, se adelantaron en el tiempo, tal como lo demuestran los fracasos de sus propuestas. Estos se debieron, a la no correspondencia de las fuerzas políticas, con la conformación de las estructuras productivas que existían en el país. Dicho en otros términos, la dinámica política e institucional de los grupos liberales no se sustentaba en una base económica lo suficientemente fuerte para consolidar las innovaciones e iniciativas que en materia institucional y administrativa propusieron. Se explica así los fracasos de la propuesta para revitalizar la minería y las actividades de la Casa de la Moneda; de la ley que suprimía el pago del arrendamiento en trabajo personal; del Banco Nacional que, auspiciado por iniciativa del Ejecutivo Federal, se convierte en disposición de la Asamblea del Estado de Guatemala. Este Banco que debía constituirse en sociedad por acciones, tenía capacidad para emisión de papel moneda siendo su finalidad el otorgamiento de créditos a corto plazo de carácter personal, créditos de avío, créditos mineros y seguros marítimos. El Gobierno Federal y los Estaduales prometieron ayudarlo otorgándole subsidios sin inmiscuirse en sus negocios y manejo administrativo. "Los constantes disturbios políticos... no permitieron la realización de aquel proyecto que hubiera resuelto muchos problemas y pasó a empedrar el largo camino de las buenas intenciones por el que ha transitado nuestra vida pública".<sup>13</sup>

Tratando de sintetizar los elementos más significativos y relacionándolos con el aparato administrativo del período de la Federación Centroamericana, además de la doble estructura institucional y de las crónicas y sangrientas luchas entre conservadores y liberales debe de señalarse, por un lado, los

graves problemas de tipo financiero y monetario. Problemas cuyas repercusiones afectaron el funcionamiento mismo del sector público (dificultad en la cobertura de los sueldos y gastos públicos) y lo condujeron, desde el inicio de la vida independiente a otorgar especial interés al manejo de la hacienda, debido a la importancia del endeudamiento público tanto con el extranjero como con los particulares.

Por otro lado, deben de subrayarse las medidas propuestas e implementadas por el Estado cuando dominan los grupos liberales, tendientes a favorecer el desenvolvimiento económico. Tal es el caso de la eliminación de las trabas al comercio con el extranjero, que incrementan su importancia y favorecen el desarrollo de las actividades productivas tanto más cuanto el Estado impulsa también los cultivos que generan productos para la exportación.

#### 1.4 Período Conservador (1838-1871)

Este período contrasta con el que lo precede. A la turbulencia, y luchas intestinas, a la extraordinaria inestabilidad política, y dinamismo creativo pero exacerbado y a destiempo de los gobiernos de las Provincias Unidas de Centroamérica, sucede una dictadura caudillista que logra, después de guerras con los países vecinos e incluso una *cuasi* guerra civil (como consecuencia de la creación del Estado de los Altos), asegurar una efectiva pacificación y una estabilidad política sin precedentes. Sin embargo, el grupo conservador y tradicionalista que triunfa sobre la facción liberal no asegura un período de notables progresos, limitándose entre otras cosas, más bien a anular o a frenar las medidas de la época independentista liberal y a restaurar la mayoría de instituciones coloniales, que de cierta manera correspondían más a la base económica y social del período.

En lo que respecta al aparato estatal, si durante el período anterior se trataba más que todo de lograr su sobrevivencia y de cierta manera su legitimación, durante el llamado: "Gobierno de los Treinta Años", el aparato administrativo se consolida, pero paradójicamente su rol se reduce, en la medida de la preeminencia e influencia que adquiere la Iglesia.

El aparato burocrático es muy reducido, incluso más que en la época colonial. Desempeña las funciones clásicas del Estado: -orden y seguridad interna, administración tributaria y financiera, guerra y defensa y las relaciones con el exterior- prestando asimismo los servicios públicos tradicionales, tales como correos. Con respecto a esta última categoría debe señalarse la poca importancia que se le otorga a la instrucción pública la que, al igual que otros servicios tradicionales, tales como la asistencia pública hospitalaria y social (casas de huérfanos, hospicios) eran más que todo respon-

sabilidad de las comunidades religiosas y de la Iglesia, quienes como se subrayó anteriormente, participaban directamente en actividades hoy seculares y pertenecientes al ámbito del sector público. Tanto es así que podría decirse que al igual que la no existencia de la separación de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) el sector público lo conformaban, según la categorización de la época, el "*Estado Civil*" (Presidencia de la República, Ministerios, Consejo de Estado, Cámara de Representantes, Corte Suprema de Justicia, Municipalidad, Nacional y Pontificia Universidad de San Carlos, Consulado de Comercio, Sociedad Económica de Mejoras del País, etc.) el "*Estado Eclesiástico*", (Arzobispo, Cabildo Eclesiástico), algunos de sus miembros formaban parte de organismos estatales, y el "*Estado Militar*" (el capitán general, Presidente de la República, el Estado Mayor, brigadieres y batallones).

Existía pues, por una parte, una imbricación a nivel de organismos e instituciones y por otra, una fusión y no delimitación específica de funciones. Los Secretarios del Despacho, con recursos relativamente limitados,<sup>14</sup> se encontraban a la cabeza de ministerios multifuncionales, como su nombre hace pensar, pero que en el fondo sólo desempeñaban eficazmente algunas de las funciones asignadas. Tal es el caso por ejemplo del Ministerio de Gobernación, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, en el que, partiendo de las asignaciones presupuestarias, (ver cuadro No. 1) se puede inferir que Justicia y Gobernación constituían prácticamente las funciones más atendidas. Tal es el caso también del Ministerio de Hacienda y Guerra, que prácticamente ejercía únicamente la función financiera ya que la segunda correspondía directamente a las Fuerzas Armadas (Capitanía General y Estado Mayor). La imbricación y fusión antes señaladas pueden asimismo observarse a nivel de personas. Puede constatarse en efecto que las mismas personas o los integrantes de las mismas familias simultáneamente ocupaban puestos o ejercían funciones tanto en los órganos del Estado como en diferentes instituciones cuya naturaleza "pública o privada" no puede delimitarse muy claramente. Podría afirmarse que no existía diferenciación entre los políticos, los funcionarios de gobierno y las personalidades del sector privado.

En otro orden de ideas, puede decirse que la estabilidad que se manifestó durante la mayor parte del período puede correlacionarse con el crecimiento aceptable y relativamente fluctuante pero ascendente del principal producto de exportación, la grana, que desplaza y disminuye la importancia de los cultivos tradicionales. Los elementos positivos de la evolución desaparecen sin embargo cuando, como consecuencia del apareamiento de colorantes artificiales, la grana pierde su valor de uso y su producción disminuye para desaparecer años después, generando problemas que el gobierno y su aparato administrativo no perciben en su justa dimensión y no



CUADRO 1

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE ALGUNOS AÑOS DEL PERIODO CONSERVADOR

CUENTAS	1854		1863	
	Cifras Absolutas	Cifras Relativas	Cifras Absolutas	Cifras Relativas
Relaciones exteriores y legaciones	15.766	3.35	16.660	2.75
Correos	1.880	0.40	2.380	0.39
Gobernación	4.210	0.89	5.736	0.95
Justicia	18.692	3.98	22.260	3.68
Jueces, asesores y letrados	9.840	2.09	16.840	2.78
Corregidores	26.700	5.68	27.220	4.50
Instrucción Pública	6.000	1.28	7.000	1.16
Hacienda y Guerra	3.506	0.75	6.300	1.04
Rentas Administración General	6.260	1.33	7.530	1.24
Tesorería Pagadora	2.232	0.48	2.700	0.45
Tribunal de Cuentas	4.036	0.86	4.890	0.81
Casa de la Moneda	1.270	0.27	6.860	1.13
Aduanas y Resguardo	23.180	4.93	40.544	6.70
Pensiones	7.000	1.49	15.200	2.51
Réditos	6.000	1.28	40.000	6.61
Temporalidades a Conventos	2.360	0.50	2.160	0.36
Pensión Sta. Iglesia	4.000	0.85	5.500	0.91
Fuerzas Armadas	280.000	59.55	306.004	50.56
Gastos Generales	24.000	5.10	16.500	2.73
Policía	---	---	1.200	0.20
Presidente y Cámara Representante	13.300	2.83	14.000	2.31
Puertos	5.560	1.18	7.000	1.16
Otras Cuentas	4.400	0.94	30.760	5.08
TOTAL	470.192	100.00	605.244	100.00

Fuente: Presupuestos del Estado

afrontan con la intensidad y eficacia que requería una crisis estructural. Como afirma V. Solórzano, el Presidente Carrera, en lo que respecta a la grana, se lamenta en 1861, de las "dificultades" de su producción (la plaga que consumía al insecto), y de su comercialización (depreciación del producto en los mercados extranjeros), agregando que era bueno pensar en la sustitución de aquel cultivo.<sup>11</sup> Pero concretamente no adoptan las políticas y medidas que la situación requería y que planteaban repetidamente personalidades e instituciones clarividentes de la época. En un memorial presentado al General Carrera se decía "La agricultura, fuente de riqueza y prosperidad, se halla maniatada por la falta de vías de comunicación, que no permiten emprender otros cultivos que puedan competir en precios con los de otras procedencias, en los mercados de consumo, debido a la carestía de los fletes. El auge de la grana se debe a que produciéndose en una área limitada de tierra a un valor infinitamente mayor que otros artículos, vino a hacerse el preferido de los cultivadores y agricultores y el principal de las exportaciones, haciendo decaer el del algodón, tan próspero antes en Schitepequez y Verapaz, y el del añil y el cacao; y que casi llegaran a desaparecer los innumerables plantíos de caña regados por toda la república, y que, gracias a las primas y facilidades han ido renaciendo. Son el café y el azúcar los substitutos de la grana en su decadencia, pero aún no se ha formado suficiente interés para que los capitales sigan dedicándose a ellos, por lo que se deben seguir dando las primas acordadas a quienes lo cultiven".<sup>16</sup> En un trabajo auspiciado por la Sociedad Económica de Amigos del País, un socio de la misma afirmaba: "La tierra, el valor más estimable de la riqueza del país, es entre nosotros un agente casi infecundo, es necesario que el crédito territorial ponga en circulación ese valor muerto, movilizándolo debidamente la propiedad". Agregando "Debido a eso, entre nosotros se prefiere el crédito personal al real, y se desconoce que la tierra es la más segura garantía que puede dar la inestabilidad de las cosas humanas. El Código Civil contiene graves errores y vacíos en la forma en que se hacen las hipotecas, y las leyes vigentes no protegen suficientemente al prestamista".<sup>17</sup>

Todos estos planteamientos y escritos no lograron, sin embargo, ni antes ni después de la muerte del Presidente Carrera, que el Estado impulsara las medidas estructurales que podían resolver la problemática. Correspondió al nuevo régimen liberal generar las implementaciones.

### 1.5 El Período Liberal (1871-1944)

En lo que se refiere particularmente al aparato estatal y aún a la sociedad en general, el establecimiento del régimen liberal en 1871 constituye la segunda gran ruptura en la evolución histórica de Guatemala. En efecto, exceptuando las fallidas tentativas liberales del período inmediato a la

independencia, no existe solución de continuidad, salvo aspectos realmente secundarios, entre la época colonial y el llamado régimen de los "treinta años". La configuración del aparato burocrático y la conformación de la sociedad no presentan diferencias básicas y estructurales realmente significativas.

No ocurre lo mismo entre el período conservador y la época liberal. 1871, año en que triunfan las fuerzas liberales capitaneadas por Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios, constituye realmente un hito trascendental en la historia patria. En sus *pautas de comportamiento, en sus políticas, en su dinámica*, en su capacidad y rapidez de respuesta a las exigencias de la evolución, se diferencian claramente los regímenes anteriores con el régimen liberal, particularmente durante el gobierno de don Justo Rufino Barrios, a justo título llamado El Reformador.

Contrasta la estabilidad, la lentitud y, de cierta manera, la pasividad del aparato estatal del régimen conservador, sobre todo en sus postrimerías (gobierno del Mariscal Vicente Cerna), con la vitalidad y dinámica que demuestra en su primera fase (1871-1885) el aparato burocrático del régimen liberal. Cuantitativa y cualitativamente el Estado, y por consiguiente la Administración Pública, se transforma para poder desempeñar en mejores condiciones las nuevas funciones que asume y que, paradójicamente desde el punto de vista de la ideología triunfadora, el liberalismo concretamente, amplían el radio de acción del Estado y generan una participación más activa del mismo en la evolución económica y social del país.

Las funciones tradicionales devienen menos simples, el rol regulador y normativo se fortalece y se inician -intensificándose progresivamente- las funciones de promoción y de producción de servicios.

Los señalamientos, en cuanto a las características del nuevo régimen, pueden muy bien ilustrarse con las políticas y acciones que se despliegan sobre todo durante los diferentes mandatos presidenciales de don Justo Rufino Barrios.

En efecto, conocedores de la problemática y de las necesidades más ingentes, lúcidos y clarividentes en cuanto a las políticas que se tenían que implementar para reactivar e impulsar el crecimiento del país, los gestadores y dirigentes de la revolución liberal de 1871, despliegan esfuerzos y adoptan las medidas que requerían las circunstancias.

Estas, como se subrayó anteriormente, requerían que se compensara el estancamiento y decadencia del cultivo de la grana favoreciendo e impulsando eficazmente el cultivo del café, producto agrícola que era el único que podía sostener y asegurar la expansión económica de los siguientes años.

Esto explica las actividades y medidas que el Estado realiza y adopta para fomentar la economía cafetalera, eliminando, por un lado, los factores que obstaculizaban y frenaban la implementación y extensión del cultivo y, por otro, estableciendo los componentes, los mecanismos y las instituciones que, concretamente, impulsarían y consolidarían el cultivo que deviene el principal producto de exportación y vincula definitivamente la economía guatemalteca a los mercados internacionales.

Sin analizar exhaustivamente, puede decirse que el Estado conforma un aparato burocrático que responde, por ampliación y acción, al rol que se le asigna. El primer año de gobierno (1872) se crea el Ministerio de Fomento, a quien compete justamente impulsar las medidas tendientes a crear las condiciones para generar los factores que permitirán impulsar la economía cafetalera: la tierra, el financiamiento y la mano de obra.

En lo que respecta a la tierra, para que ésta pueda ser aprovechada por el sector dinámico de la iniciativa privada, el Estado procede a la repartición de tierras baldías (antiguamente realengas), de las tierras secularizadas y aún de tierras ejidales que habían sido respetadas por las autoridades coloniales y conservadoras.

A efecto de agilizar y facilitar las actividades comerciales y el crédito: se emite el Código de Comercio, se promueve la creación de instituciones de crédito (1874 Banco Nacional de Guatemala, 1877 Banco Comercial, 1878 Banco Colombiano, 1881 Banco de Occidente) para que se puedan movilizar más activamente los recursos monetarios y financieros (antes prácticamente no existían bancos y era la Iglesia la que tímida y conservadoramente ejercía el rol de prestamista); se crea el Registro de la Propiedad Inmueble que permite, como consecuencia de la inscripción oficializada de los bienes raíces, el otorgamiento de créditos hipotecarios que concretamente van a impulsar las nuevas actividades productivas.

Para proporcionar al emergente grupo de caficultores la mano de obra que necesitaba el nuevo cultivo, -técnica de producción muy diferente al de la grana- el aparato estatal interviene activamente. Una de las principales funciones de los jefes políticos, por ejemplo, consistía en asegurar el aprovisionamiento oportuno de la fuerza de trabajo que se requería en las fincas, utilizando a ese fin instituciones y mecanismos cuya esencia era similar a las de siglos anteriores. El Jefe Político del Departamento de Sacatepéquez en un informe a la Secretaría de Fomento, decía a finales del siglo: "He hecho cumplir sus compromisos a los mozos deudores y fraudulentos, haciendo que las demás autoridades locales presten apoyo a los finqueros en el enganche y matrícula de mozos y proporcionando puntualmente las cuadrillas de jornaleros trabajadores por el sistema de mandamiento, distribuidos en los

diversos pueblos del departamento, cuya protección se imparte aún a los agricultores de Chimaltenango, Amatitlán y Escuintla, cuando hay posibilidades respecto a brazos disponibles . . . Sin incluir mozos de cordel y otros suministrados para diferentes trabajos, el número de los que para agricultura se facilitó a los empresarios fue 6.215 . . . <sup>18</sup>

Paralelamente, en forma menos directa el Estado por medio de su aparato administrativo promueve la expansión de las actividades productivas, sobre todo las destinadas a la exportación a través de la construcción de la infraestructura que más se necesita: vialidad, ferrocarril, puertos, telecomunicaciones. Durante esta época se construye, con financiamiento nacional y por concesionarios guatemaltecos, el primer ferrocarril en Puerto Barrios en el Atlántico.

Para facilitar un mejor desenvolvimiento del sistema económico y social y proveer recursos humanos con niveles formativos adecuados, el Estado aborda sustantivamente los aspectos educativos que habían sido desatendidos y subestimados en el período precedente. Esto se refleja en la creación del Ministerio de Educación Pública y en los recursos que se le asignan y que contrastan con los que el régimen anterior destinaba a la Instrucción Pública, como se constata en los presupuestos de aquellos años. Con este apoyo se establecen escuelas normales y se favorecen las Facultades de Derecho, Ingeniería, Medicina y Farmacia, y la Escuela Politécnica.

La ampliación de la cobertura del aparato estatal y la dinámica desplegada durante los primeros lustros del período liberal, a la par que aumentan su dimensión institucional obligan también a un manejo más racional de la cosa pública. En esta óptica se enmarcan las medidas monetarias y la reestructuración impositiva y hacendaria que buscan una mejor adaptación de los instrumentos institucionales a las circunstancias económicas y sociales. En materia monetaria, coherentemente con los principios liberales, se suprime la ley que fija la tasa de interés para permitir una más libre oferta y demanda de recursos necesarios para la agricultura. Para evitar un desastre financiero como consecuencia del estado calamitoso en el que se encontraba la Hacienda Pública a la llegada del régimen liberal, se adopta una política presupuestaria ortodoxa, tratándose de fijar los egresos de acuerdo a los ingresos. Pero dada la dinámica reformadora, promotora e impulsora de actividades productivas que lógicamente implicaba erogaciones considerables, los ingresos tanto ordinarios como extraordinarios tienen que elevarse. En materia impositiva se modifican ciertos impuestos (sobre bienes inmuebles, urbanos) y se crean otros (sobre la exportación de café, destace de carne, contribución de caminos, contribución militar, contribución territorial, impuestos sobre producción de harina, azúcar, sal, etc.). En materia de crédito público, por un lado, se recurre a la política de endeudamiento externo, reiniciada con el empréstito

que el régimen conservador negocia en Londres en 1869 y que viene a añadirse a la deuda federal que ya se tenía con los financistas ingleses y, por otro, se incrementa la deuda flotante. Siempre en materia de hacienda pública debe de señalarse el restablecimiento del estanco del tabaco, que genera nuevamente -pero en proporción más elevada con relación a la colonia- ingresos significativos para el erario público. Esto se debe al hecho que a diferencia de la época colonial, el estanco que monopolizaba las funciones de importador, elaborador y expendedor, sí perseguía como objetivo la extensión y expansión del cultivo así como "involucrar dentro de esta actividad al mayor número de personas".<sup>19</sup>

Las observaciones en cuanto a las funciones del aparato estatal y la Hacienda Pública pueden ilustrarse con los datos que proporcionan los presupuestos de la primera época liberal. Puede constarse por ejemplo (ver cuadro 1) que durante el régimen conservador, el presupuesto de egresos pasa en diez años (1854-1863) de \$470.192 a \$605.244, es decir, crece en 28,72 por cien, mientras que durante los inicios del régimen liberal (ver cuadro 2), el presupuesto se incrementa, solamente en *un año*, en un 45,84 por cien, pasando de \$1.785,200 a \$2.603,503 de 1872 a 1873 y en diez años (1874-1883) en un 162,58 por cien, elevándose de \$2.518,667 a \$6.613,605.

Si se analiza la estructura del gasto público se puede constatar que ciertos ramos que no funcionaban en el período de los treinta años (el Ministerio de Fomento) o que casi no se atendían (Instrucción Pública) tienen una ponderación y un crecimiento significativo desde los primeros años del régimen revolucionario de Don Justo Rufino Barrios. El Ministerio de Fomento que antes no existía pasa de \$132,451 a \$410,813 en 1877 siendo sus porcentajes con relación al total de gastos de 10 por cien respectivamente y su tasa anual de crecimiento del 21 por cien. Los gastos en educación representaban el 0,34 por cien del presupuesto en 1863 (régimen conservador) mientras que en 1872 el 6 por cien y en 1877 el 8 por cien, siendo su tasa de crecimiento anual entre 1872 y 1877 del 15 por cien.

Puede inferirse de todo lo señalado, que el aparato estatal constituye un instrumento de primer orden para la puesta en marcha y la consolidación del proyecto de desarrollo liberal. Sus funciones (reguladoras, normativas, promotoras y productoras) hacen posible la implementación y el desarrollo de las actividades productivas sobre las que se fundamenta el crecimiento económico hasta finales de siglo.

El dinamismo de las primeras décadas se pierde progresivamente. Varios factores pueden explicar este fenómeno. En primer lugar, los límites mismos del proyecto liberal, en la medida en que la actividad estatal se estabiliza, pierde velocidad cuando se consolida definitivamente la economía

CUADRO 2

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE ALGUNOS AÑOS DEL PERIODO LIBERAL

GASTOS	1872	1873	1874	1877	1882	1883
1. Costos de Administración						
Ministerio de la Guerra	771.003	1.257.843	1.019.293	1.072.208	1.154.521	1.031.501
Ministerio de Fomento	132.451	137.331	136.651	410.813	167.349	224.475
Ministerio de Hacienda	54.684	48.843	56.110	354.698	208.872	236.268
Ministerio de Gobernación y Justicia	83.268	64.773	79.462	492.012	723.747	548.816
Ministerio de Educación	86.225	74.504	120.889	200.230	252.892	29.344
Ministerio de Relaciones Exteriores	69.662	55.326	75.201	33.712	80.850	65.239
Costos Cobro Impuestos Urbanos	38.594	35.341	35.201			
Costos Cobro Impuestos Directos						
Tributaciones	9.056	6.065	14.102		6.962	5.061
Correos	2.319	887	1.450	22.859	295.856	234.665
Telégrafos					45.054	41.958
Casa de Moneda					42.725	41.073
Hospitales y Orfanatos	126.835	317.324	86.742	7.661	101.289	74.239
Comisiones	21.140	18.716	5.072		20.540	573
Pensiones al Clero	131	414			136.794	112.034
Costo Control Polvora y Salitre	5.264	1.847	8.255	393	582	
Obras Públicas	1.011	1.429	3.155	1.344	2.961	2.110
Subsidios	14.173	7.823	34.301			
3a. Parte Federal	26.977	26.363	26.944	17.418	833	
Costo Cobro Papel Sellado	699	357	729	376		
Subsidios a la Iglesia	1.001	864	5.266			
Bodegas	14.771	4.201	4.020			
Equipo de Oficina	2.963	2.388				
Costo Edificio Poder Judicial					2.987	604
Contrato Kolb y Cerezo	7.278					
Policia de la Capital					148.128	150.882
TOTAL	1.469.523	2.062.639	1.713.065	2.613.454	3.408.975	2.977.696

## REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

GASTOS	1872	1873	1874	1877	1882	1883
2. Devoluciones y Costos Misceláneos						
Compras y Monopolios Gobierno	838	7.135	949		111.335	12.907
Devolución y Rectificaciones	22.005				16.383	11.610
Costos Ex. Rum. Co.	22.227				6.607	
Costos Misceláneos	48.038	30.602	70.336	583.235	95.512	52.424
Suplementos y Depósitos Bancarios	48.187	143.448	220.688			
Excedente de Cuentas		13				
TOTAL	141.295	181.198	291.973	583.235	229.837	82.238
3. Deuda (Intereses y Amortizaciones)						
Préstamo del 12/8/1871	17.030	10.179	163		7.033	
Convertida (deuda)	58.678	158.518	189.565	663.272	282.135	350.256
Préstamo Inglés, Marzo 1809	22.595	159.768	236.255	73.741		
Misceláneos, Corto plazo 1	31.889	14.053	32.510	504.741	2.420.773	2.879.468
Préstamo 4/7/1868	22.082				9.436	
Deuda Import.						
Préstamo Ferrocarril Panamá	3.852			109.041		152.248
Préstamo Ferrocarril del Norte				81.840		
Préstamos Externos				56.514		
Control de Préstamos						
Intereses Préstamo Exterior					80.343	133.958
Intereses sobre Documentos					64.891	
Documentos Misceláneos	5.128	831	70			
Pagos sobre Cuentas de Depósito	13.133	16.317	55.096			
Préstamo "100.000"						
Pagos Cuenta Departamentos						
TOTAL	174.382	359.666	513.628	1.489.149	2.864.611	3.533.671
GRAN TOTAL	1.785.200	2.603.503	2.518.667	4.485.838	6.503.423	6.613.605

Fuente: Presupuesto del Estado



cafetalera y sus principales beneficiarios, puesto que sus objetivos principales han sido alcanzados.

En segundo lugar, la actividad del aparato estatal se ve limitada, y su dinámica se distorsiona por la inferencia y penetración de intereses foráneos, por las actitudes poco visionarias y poco nacionalistas de muchos de los gobiernos y por la naturaleza puramente dictatorial de muchos de los gobernantes que se suceden. Contrasta por ejemplo el hecho que el primer ferrocarril se financia con capitales nacionales y es construido por empresarios guatemaltecos mientras que la extensión de los ramales en años posteriores corre a cargo de compañías extranjeras y con financiamiento externo. En el mismo orden de ideas, mientras que el Estado interviene activamente en el lanzamiento del cultivo de café durante las primeras décadas del régimen liberal, en los períodos posteriores pierde claramente la iniciativa en la introducción de nuevos cultivos (banano) que al poco tiempo constituyen "en claves" que no generan ni irradian (como fue el caso del café) beneficios significativos para la economía nacional.

En tercer lugar, el régimen liberal que en sus inicios demuestra un espíritu de iniciativa y de creatividad en la solución de la problemática provocada por la crisis de la grana, no actúa en igual forma cuando la crisis económica mundial afecta gravemente la economía cafetalera. Salvo excepciones -solución a la problemática crónica de la moneda con creación del quetzal en 1926- los últimos gobiernos del período liberal son incapaces de impulsar nuevas actividades productivas y de romper con el círculo vicioso del monocultivo para la exportación.

A estas exigencias y necesidades responde el régimen que nace con el movimiento político de octubre de 1944.

## **2.6 Período Populista Nacionalista. Desarrollo hacia Adentro y Estructuración Ampliada del Aparato Estatal (1944-1954)**

El movimiento cívico-popular de octubre de 1944, al igual que la Revolución de 1871, constituye un hito en la evolución histórica del país. Se refleja e influye en el aparato burocrático en la medida que los grupos políticos que llegan a las instancias de gobierno asignan, dentro de la estrategia que han concebido, un rol de primer orden al aparato administrativo del Estado. En efecto, en el proyecto de desarrollo nacionalista, la Administración Pública debe implementar y materializar las reformas estructurales que permitan, por un lado, asegurar un crecimiento sostenido de la economía nacional a través del impulso y consolidación de actividades productivas que dinamicen la expansión del mercado interno y de los factores de la producción y, por otro, superar la problemática generada por el monocultivo de exportación.

Dentro de esta estrategia, que también comprende un componente político-social, se enmarca primeramente la creación del Departamento Agrario Nacional (DAN) y del Banco Nacional Agrario, instituciones que tienen la responsabilidad de poner en marcha una Reforma Agraria que perseguía la incorporación de nuevas tierras a la producción agrícola, con el fin de incrementar y de facilitar la redistribución de ingresos en las zonas rurales y, en esta forma, ampliar el mercado interno a través del aumento de la capacidad adquisitiva.

A estos objetivos y a otros adicionales responde también la creación del Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) que promueve nuevos cultivos de exportación (algodón, ganadería, citronela, etc.) para hacer desaparecer la frágil y peligrosa situación monoexportadora, al mismo tiempo que impulsa, auspicia y favorece la inversión en actividades productivas del sector secundario.

Las acciones en el área social, que también estaban contempladas en las políticas que se adoptan en ese período, necesitan ser asignadas a nuevas entidades e instituciones. El caso más significativo es el del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); se trata de una de las primeras instituciones descentralizadas, que responde, tanto de las ideas del *Welfare State* reinantes en la segunda post-guerra como a los planteamientos específicos de los grupos gubernamentales de mayor proyección hacia los sectores populares.

Pero la acción del Estado en materia administrativa institucional no es exclusivamente puntual en función de actividades específicas. Se despliegan también esfuerzos tendientes a posibilitar una mejor conducción de la política económica y financiera y conformar más coherentemente la acción del Estado. Para lo primero se crea el Banco de Guatemala -con funciones de Banco Central moderno- se emite la Ley de Bancos y se crea el Ministerio de Economía y Trabajo. Para efectos de lo segundo, es decir para permitir un mejor desempeño de las funciones estatales que han sido ampliadas (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, etc.), se emite la Ley del Organismo Ejecutivo, que delimita y determina, específicamente, el radio de acción y las atribuciones de todos los ministerios, los tradicionales y los recién creados.

Debe de señalarse que a partir de este período el aparato del Estado no desempeña las funciones reguladoras y promotoras de la actividad productiva tal como lo hizo después del triunfo liberal. Aumenta su ámbito operacional en la medida que asume actividades generadoras de bienes y servicios que no se producían (prestaciones sociales) o pertenecientes tradicionalmente al del sector privado, (crédito, construcción, administración de fincas). Este incremento dimensional y esta nueva configuración proyectan una nueva imagen y,

de cierta manera, aseguran al aparato estatal una ubicación y un peso más importante y específico dentro del sistema económico y social. El aparato burocrático se convierte progresivamente en un importante consumidor de bienes y servicios y un significativo utilizador de recursos humanos. A partir de este período, contrastando con los anteriores, se observa que la administración pública comienza a tener una personalidad propia en el sentido que empieza a generarse una diferenciación, un deslinde entre las instancias políticas gubernamentales y las propiamente administrativas.

No obstante que el sector público constituye en forma institucionalizada, el instrumento de implementación y de ejecución de las políticas y de las decisiones gubernamentales, en forma matizada puede hablarse del inicio de una cierta autonomía del aparato burocrático del Estado. Esta se manifiesta sobre todo en las entidades descentralizadas que, como consecuencia de su naturaleza y de su especificidad funcional y técnica, desarrollan una dinámica relativamente propia.

Los gobiernos revolucionarios amplían el ámbito de acción del aparato estatal institucionalizando una nueva configuración (administración central, organismos descentralizados), aumentan por consiguiente su dimensión estructural y funcional e inician el ciclo de un crecimiento por agregación. El sector público que se perfila en esta etapa, difiere significativamente del de los períodos anteriores, pero tiene a pesar de las modificaciones de orientación y de énfasis, razgos comunes esenciales con el de las fases siguientes en el sentido, por ejemplo, que no deja de ejercer funciones básicas que se le asignan en este período.

### **1.7 Período 1954-1970: Restauración, Crecimiento y Tecnificación Administrativa**

Durante este período puede observarse claramente una reorientación que está en parte determinada por una estricta vinculación con el extranjero y un progresivo relacionamiento con los organismos internacionales, sobre todo interamericanos. En efecto, el otorgamiento de recursos financieros y de asistencia técnica induce a crear entidades y dependencias que no responden únicamente a racionalidades internas sino a requerimientos externos ya que permiten no sólo facilitar la supervisión del otorgante, sino encauzar más útilmente la ayuda recibida. Esta forma de cooperación, inicialmente bilateral durante el gobierno liberacionista, deviene paulatinamente multilateral, sobre todo a partir de la reunión de Punta del Este.

Es así como se explica la creación del Consejo Nacional de Planificación Económica (1954), que permite coordinar mejor la política económica del gobierno y, al mismo tiempo, procede a un ordenamiento de las inversiones

públicas del Estado. Se elabora para esos efectos el primer "Plan de Desarrollo Económico de Guatemala 1955-1960"; que incorpora diversas recomendaciones de la misión Britnell que el gobierno anterior había solicitado al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, (BIRF).

El gobierno y por consiguiente su aparato administrativo, tal como se indica en el Plan " . . . No intenta la administración de las actividades económicas del país. Por el contrario, trata de estimular la empresa particular y considera el fomento de la iniciativa y las inversiones privadas como las fuerzas principales del desarrollo económico".<sup>20</sup>

Para estos fines, se debe asegurar un ambiente propicio y ofrecer bases estables a la actividad económica fundamentalmente a través de la estabilidad monetaria, el establecimiento de políticas crediticias acordes con el ritmo de crecimiento, la realización de la infraestructura física básica (vialidad, energía, comunicaciones, etc.), y la promoción de actividades económicas por medio de la protección arancelaria, y de la exoneración de impuestos.

Para poder cumplir con ese cometido, el aparato administrativo en el siguiente lustro, por medio de la asistencia técnica, sobre todo proveniente de los Estados Unidos, moderniza sus técnicas administrativas.

Se emite la Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación (1956). Se introduce el presupuesto por programas (1964); y la clasificación de puestos y salarios (1961) que culmina con la institucionalización del Servicio Civil en 1968. Para el funcionamiento de la infraestructura física y económico-social (Salud, Educación, etc.) tendiente a favorecer la expansión de los cultivos que han sido impulsados en el período anterior, sobre todo en la costa sur, el Estado aunque recibe recursos provenientes del exterior (préstamos del: BIRF, Public Roads-USA; ICA-USA, UNICEF y posteriormente, AID, BID, etc.) se ve obligado a incrementar sus ingresos ordinarios, introduciendo, también con asistencia técnica extranjera, el impuesto sobre la renta tanto sobre las personas físicas como sobre las jurídicas.

El Estado se preocupa también, pero con una orientación diferente a la del período anterior, de los aspectos sociales, y en esa forma crea dependencias que desarrollan funciones específicas: el fomento de la economía indígena (Sección de Fomento de la Economía Indígena en el INFOP); el cooperativismo (Instituto de Fomento de Cooperativas/1962); el Desarrollo de la Comunidad (Dirección de Desarrollo de la Comunidad 1962) y del Bienestar Social (Secretaría de Bienestar Social).

Aunque para los efectos didácticos, al período se le ha asignado el lapso 1954-1970, dentro del mismo deben de hacerse diferenciaciones. A partir de

1963-1964, como se señaló anteriormente, la asistencia extranjera "país a país" deviene relativamente menos importante y se canaliza más a través de organismos internacionales. Dentro del marco de la Alianza para el Progreso se impulsan programas económico-sociales que conducen a nueva generación de instituciones descentralizadas. Tal es el caso del Instituto Cooperativo Interamericano de Vivienda (ICIV), del Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola (SCICAS) del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación (SCIDE), instituciones que durante el mismo período o en el posterior se "nacionalizan", transformándose respectivamente en el Instituto Nacional de la Vivienda, (INVI), después Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) y en el Socio-Educativo Rural y otras dependencias del Ministerio de Educación.

En consonancia con los planteamientos de Administración para el Desarrollo y de Desarrollo Comunitario, el Estado enfatiza la acción sobre la problemática municipalista y dinamiza instituciones que como el Instituto de Fomento Municipal, fundado en 1957, necesitaba de mayores recursos para poder efectivamente financiar las inversiones prioritarias de los gobiernos locales. Directamente también, a través del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas y del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se despliegan esfuerzos para materializar la infraestructura sanitaria de comunidades rurales (introducción de agua potable, drenajes, campañas de fumigación, etc.).

Resumiendo las características de este período, se señala primeramente el crecimiento expansivo y la multiproyección del sector público. Se generan instituciones descentralizadas que responden a las múltiples funciones que le son asignadas al aparato burocrático y que corresponden a un Estado, que interviene visiblemente para promover el desarrollo económico y social. A este efecto, por un lado trata de solucionar los problemas sociales más ingentes y es lo que explica la creación de instituciones que se proyectan en el campo social y en el área rural (educación, vivienda, desarrollo comunitario) y por otro tiende a favorecer el crecimiento industrial impulsando el fenómeno integracionista a través de la implementación y puesta en marcha de dependencias que, aplican muy ampliamente las políticas de incentivos fiscales y de protección a las industrias de integración y de sustitución de importaciones. Es indudable que el Estado obtiene logros sobre todo en lo referente al impulso de actividades productivas pero progresivamente afronta obstáculos que entorpecen su funcionamiento y proyección, ya que como consecuencia de su crecimiento agregativo, se diluye la coordinación interinstitucional, se genera la duplicidad de funciones, de esfuerzos y de recursos y se dificulta la transmisión de información y la implementación de las decisiones adoptadas en las instancias gubernamentales. Los efectos en esta evolución negativa se acentúan en el período siguiente y es lo que explica las medidas eficientistas que serán adoptadas.

## 1.8 Período 1970-1978 Desarrollismo Institucionalizado y Eficientismo Administrativo

Por diferentes razones y no sólo por el hecho que es el más cercano cronológicamente, este período ofrece un interés particular. En efecto, fenómenos de tipo estructural y coyuntural a nivel del sistema económico, político y social pónen en evidencia las deficiencias que ya venían observando en el aparato administrativo del Estado.

En lo concerniente a los aspectos estructurales, las diferencias del aparato estatal surgen primeramente por el hecho de que en el estadio de desarrollo que ha alcanzado el país, las demandas que se generan en el sistema económico, político y social, son muchísimo más complejas que antes.

Al inicio del período liberal lo que explícitamente se necesitaba era favorecer y expandir el cultivo del café por el que propugnaban unánimemente los sectores dinámicos de la sociedad guatemalteca y que obviamente iba a sostener el crecimiento económico al requerir un mayor empleo de factores productivos.

Los gobiernos que llegan al poder con el movimiento popular de 1944, entre otras cosas responden, con sus políticas y medidas, a las demandas societales, claramente planteadas, tendientes a impulsar y favorecer nuevas actividades productivas que modifica la situación monoexportadora y contribuir a un mejor desenvolvimiento de la economía agrícola.

Los gobiernos que se suceden después de 1954 dirigen gran parte de sus esfuerzos a auspiciar y a favorecer la integración económica centroamericana y responder en esta forma a la necesidad de complementar al sector agrícola, con el desarrollo de las actividades industriales, en la sustentación de la expansión económica del país.

Pero a partir de 1970, sobre todo en materia económica, ante el relativo agotamiento de las "soluciones" anteriores, no se plantean tan claramente los cursos de acción a seguir para mantener la dinámica de crecimiento que se había observado. Dado el nivel alcanzado en el sector primario, principalmente en los cultivos para exportación y en el secundario (substitución de la importación), el impulso y favorecimiento al sector privado, por parte del Estado, debe de ser mucho más selectivo, sobre todo si se toman en cuenta la diversidad de sectores y grupos de interés que han surgido al evolucionar el aparato productivo del país. En el mismo orden de ideas, si es evidente que existen sectores de los que es menester ocuparse -energía por ejemplo- ya que son indispensables para el crecimiento de las actividades productivas, incluso las primarias, se presentan otros sectores para los que el Estado debe

seleccionar y jerarquizar sus proyectos o intervenciones, puesto que debe de considerarse tanto la ponderación estructural relativa como la prioridad coyuntural de los intereses ligados a los diferentes sectores productivos del sistema económico y social. Se plantea por consiguiente para el Estado, la necesidad de hacer funcionar mecanismos pertinentes para filtrar, compatibilizar y sintetizar las series crecientes de demandas que provienen no sólo de los grupos más dinámicos de la sociedad sino de instituciones estatales que, en función de dinámicas propias, buscan legitimarse, consolidarse o bien obtener un mayor radio de acción.

Desde el punto de vista estructural se plantea también al Estado, para impedir la generación y la extensión de fenómenos negativos de trascendencia política y social, la necesidad de establecer dispositivos de captación, transmisión y procesamiento oportuno de demandas no formuladas explícitamente ya que, al ser ignoradas o subestimadas por el aparato burocrático pueden, a mediano y aun a corto plazo, afectar significativamente la expansión económica; tal es el caso por ejemplo de las necesidades en el campo de la educación, de la salud, de la vivienda, etc. en donde las insuficiencias cualitativas y cuantitativas a nivel nacional y particularmente en el área rural, contribuyen a provocar tensiones y conflictos sociales que tienen incidencias en el aparato productivo del país.

Pero no se trata solamente del filtraje, de la transmisión de la captación y del procesamiento de las demandas "estructuradas" y "no estructuradas", sino de la capacidad de respuesta y de generación de bienes y servicios que el sector público debe de disponer. Es decir la adecuación de la maquinaria administrativa del Estado para identificar, diseñar, generar, implementar y ejecutar las políticas, programas, actividades y proyectos que sean más idóneos para inducir, apoyar y favorecer el desarrollo económico y social del país.

A este fin y durante este período, el Estado trata, simultáneamente de orientar e impulsar el aparato productivo del país a través de sus planes de desarrollo y de sus esfuerzos por lograr un mejor funcionamiento del aparato administrativo.

Sobre este último aspecto varias políticas pueden observarse. En primer lugar la relativa al frenaje de la evolución hacia la atomización del sector público provocada por el número relativamente elevado de instituciones y entidades descentralizadas, algunas de ellas nacionalizadas (FEGUA, EEGSA) que funcionan en forma autónoma o semiautónoma sin una coordinación e integración adecuada de sus actividades. La política de "sectorización" no sólo persigue una racionalización formal del sector público sino constituye el retorno a una centralización que, aunque matizada y relativa, tiende a evitar

la duplicación de funciones, de esfuerzos y de recursos y a coordinar más coherentemente las funciones y programas de instituciones cuyos objetivos y productos responden a una misma área o campo de acción.

En efecto, partiendo de esquemas de perfeccionamiento para el sistema presupuestario se delimitan los 14 sectores públicos del aparato administrativo, algunos de los cuales sí llegan a constituirse y a estructurarse institucionalmente -el sector público agrícola, el sector público financiero, el sector público salud, el sector público educación- sin por eso tener todos la misma dinámica organizativa. En este contexto se enmarcan: las fusiones de instituciones como por ejemplo la del Banco Nacional Agrario, el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola (SCICAS) y el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), que conforman una nueva entidad descentralizada pero "sectorizada", el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) y que constituye un engranaje clave del sector público agrícola; las reestructuraciones organizativas, para establecer por ejemplo el sector salud; las transformaciones, como es el caso del INVI en BANVI y de la Dirección Forestal en INAFOR; y finalmente las creaciones de instituciones, como ocurrió con el INDECA, CORFINA, etc.

Otra de las políticas que pueden señalarse durante este periodo es la que tiende a mejorar los sistemas de apoyo, principalmente el de planificación y el de presupuesto. Con referencia al primero, puede subrayarse el establecimiento de instancias adicionales: las unidades sectoriales e institucionales de planeamiento y de programación. A nivel de sectores y de instituciones se espera que estas unidades constituyan núcleos organizativos que aseguren una comunicación bidireccional entre la unidad central de planificación y los sectores públicos y entre éstos y las unidades ejecutoras de las instituciones que los conforman, para obtener una mayor coordinación tanto en las funciones de planificación y programación como en la ejecución de los programas y proyectos.

En lo que respecta al segundo, debe de mencionarse las mejoras del mismo a través de su generalización a todo el sector público, del perfeccionamiento de la presupuestación programática (codificación, sectorización, etc.) y de su integración -aún imperfecta- con el sistema de planificación-programación.

Se constata pues durante este período, un despliegue de esfuerzos y medidas institucionales para mejorar el funcionamiento del sector público. Estas han sido, sin embargo, insuficientes. Subsisten, en efecto, fallas que la opción adoptada para actuar parcial y eficientista no puede materialmente hacer desaparecer. Estas fallas surgieron y tomaron mayor relieve con el fenómeno del terremoto de febrero de 1976. En la coyuntura post-terremoto



crudamente se constató, entre otras cosas, la ausencia de mecanismos adecuados de comunicación y de coordinación y la brecha cuantitativa y cualitativa que existe entre las necesidades que tienen que ser atendidas y la capacidad operativa y de ejecución del aparato administrativo, aún disponiendo de mayores recursos financieros.

A partir de este momento se toma clara conciencia del desarrollo que tiene que tener la administración pública, el sector público, para poder, como en épocas históricas anteriores, responder al desafío, ahora más complejo y difícil pero siempre trascendente, que le plantea el sistema económico y social para su futuro desenvolvimiento. Es justamente el objetivo que se ha fijado el Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público.

#### NOTAS

- 1 Es de señalarse que prácticamente no se dispone de obras específicas que aborden el análisis histórico del Estado en general y del sector público guatemalteco en particular. Se ha previsto sin embargo que PRODASP impulse una investigación exhaustiva sobre el tema.
- 2 O. Oszlak, *Evolución Histórica del Sector Público Costarricense, Apuntes para una Metodología de Investigación*, inédito, San José, Costa Rica, 1977.
- 3 Montúfar y Coronado, Manuel, *Memorias para la Historia de la Revolución de Centroamérica*, (Memorias de Jalapa), Tomo I, Colección 15 de setiembre, Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra, 1963. pág. 55.
- 4 Solórzano, Valentín, *Evolución Económica de Guatemala*, Seminario de Integración Social de Guatemala, Guatemala, Editorial José de Pineda Ibarra, 1963, pág. 130.
- 5 Mata Gavidia, José, *Anotaciones de Historia Patria Centroamericana*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1969, pág. 170.
- 6 V. Solórzano, *op. cit.*, pág. 72
- 7 V. Solórzano, *op. cit.*, págs. 152 y 153
- 8 V. Solórzano, *op. cit.*, págs. 181 y 182
- 9 V. Solórzano, *op. cit.*, pág. 72
- 10 V. Solórzano, *op. cit.*, pág. 208
- 11 El Consulado Real de Comercio fue suprimido por primera vez durante el régimen liberal del Doctor Mariano Gálvez.

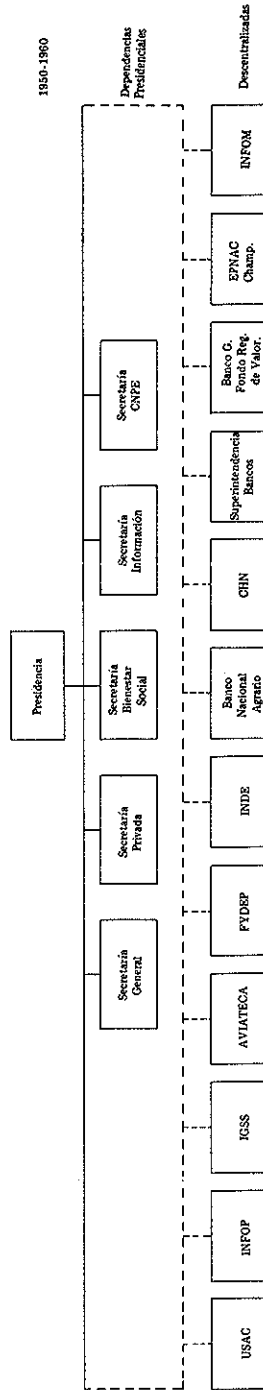
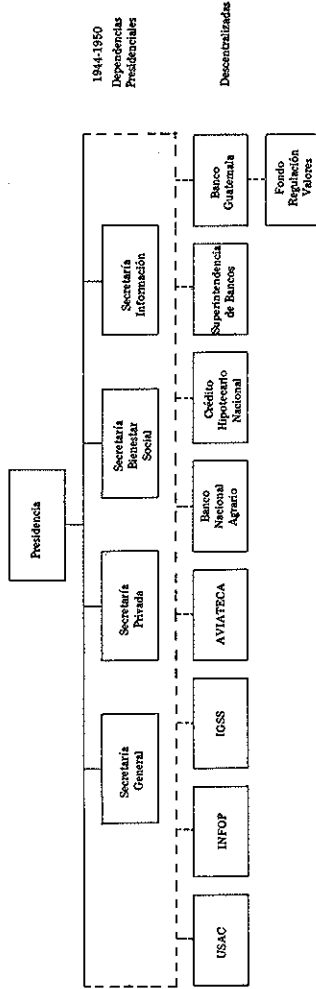
- 12 Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda del Supremo Gobierno al Congreso Federal de Centroamérica, Guatemala: Imprenta Nueva, 1831.
- 13 Valentín Solórzano, *op. cit.*, pág. 297
- 14 Consultar a este respecto el capítulo VI de la Obra de Antonio Batres Jaúregui, *La América Central ante la Historia 1821-1921. Memorias de un Siglo*, Tomo III, Guatemala: Tipografía Nacional de Guatemala, 1949.
- 15 Valentín Solórzano, *op. cit.*, pág. 311
- 16 Valentín Solórzano, *op. cit.*, págs. 321-322
- 17 Valentín Solórzano, *op. cit.*, págs. 319-320
- 18 Valentín Solórzano, *op. cit.*, pág. 375
- 19 Valentín Solórzano, *op. cit.*, pág. 364
- 20 Consejo Nacional de Planificación Económica, *Resumen del Plan de Desarrollo Económico, Social. 1965-1969*, Tomo 1, Guatemala, 1970, pág. 165.

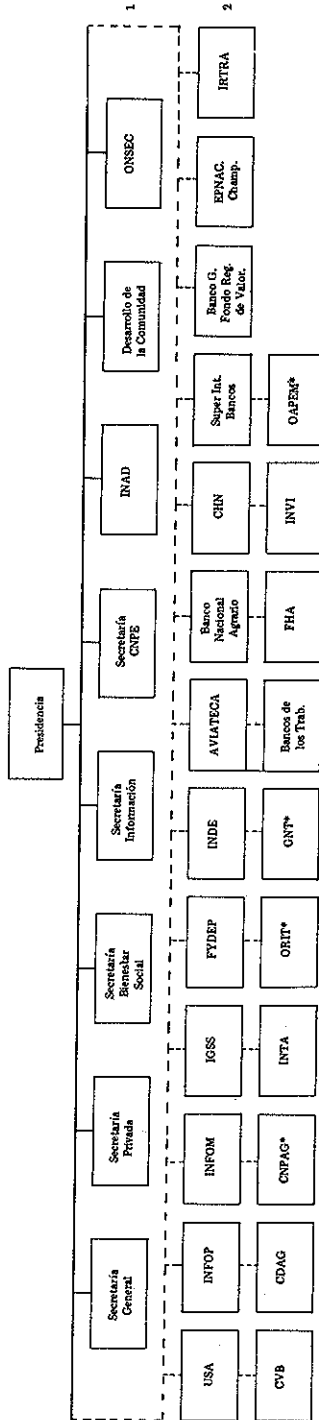


# REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

EVOLUCION DE LAS DEPENDENCIAS PRESIDENCIALES Y LAS DESCENTRALIZADAS DESDE 1944

ORGANIGRAMA. 3





1. Dependencias Presidenciales

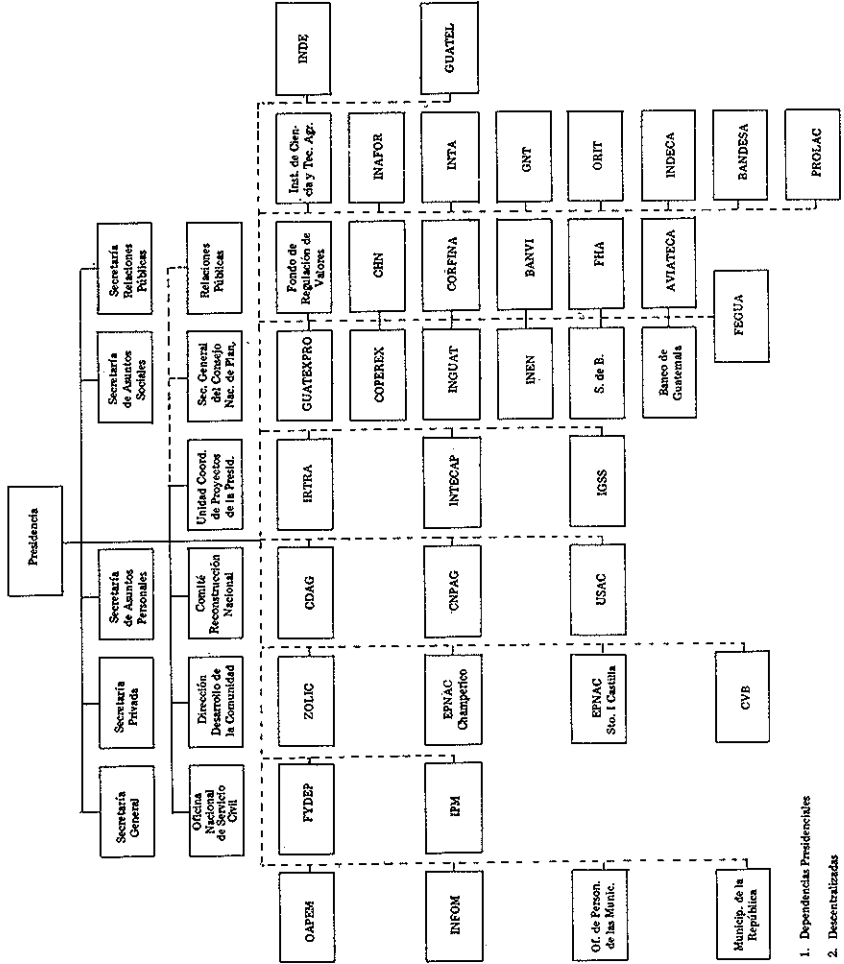
2. Descentralizadas

\* Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala

\* Oficina Reguladora de la Impostación de Tigo

\* Gerencia Nacional de Tierras

\* Oficina Administradora del Plan Prestaciones del Empleo Municipal



1. Dependencias Presidenciales
2. Descentralizadas