

IICA



**LA DEUDA EXTERNA
DEL SECTOR PUBLICO
AGRICOLA
DE GUATEMALA**

**Situación Actual
y Perspectivas**

AGROPECUARIO

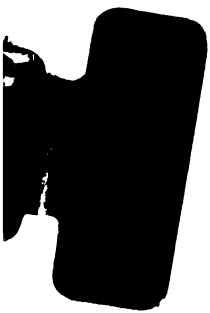


Y DE ALIMENTACION

**UNIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION
AGROPECUARIA Y DE ALIMENTACION**

Ministerio de Agricultura
Ganadería y Alimentación

OFICINA DEL IICA EN GUATEMALA



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA
Oficina en Guatemala**

**UNIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y
DE ALIMENTACION**

**LA DEUDA EXTERNA
DEL SECTOR PUBLICO
AGRICOLA
DE GUATEMALA
Situación Actual
y Perspectivas**

Lica. Beatriz Villeda de García

GUATEMALA, JUNIO DE 1989

BV00475J

IICA

PM

AI/GT-89-02

00001558

**La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación
corresponde exclusivamente a sus autores.**

PRESENTACION

La Oficina del IICA en Guatemala se complace en presentar este documento sobre la deuda externa del sector público agrícola, el cual fue elaborado por la Lic. Beatriz Villeda de García, con la orientación técnica y asesoría de Especialistas del IICA.

Este documento constituye parte de una serie de estudios e investigaciones sobre las políticas monetarias y fiscal del país y sus impactos sobre el sector agrario, y está dirigido a mejorar la visión sobre los problemas que presentan los instrumentos de política macroeconómica que se desarrollan sobre el sector agrario.

La investigación para el análisis de políticas constituye una de las actividades que el IICA viene desarrollando en el contexto de su proyecto APOYO AL DESPACHO MINISTERIAL Y A USPADA EN EL FORTALECIMIENTO DE SU CAPACIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS AGRICOLAS.

El documento trata sobre las relaciones que guarda el endeudamiento externo con los organismos financieros internacionales en el sector y la forma en que el país define, conduce, implementa y ajusta las políticas agropecuarias.

La inversión sectorial realizada con el apoyo de recursos externos, proveniente de los aportes de organismos internacionales y países amigos, muestra un comportamiento singular y no exento de problemas. En cada etapa de la inversión se han ido sucediendo situaciones que han demorado el desarrollo de las inversiones, haciéndolas menos rentables al incorporar costos extras para el país.

Sin embargo, el compromiso de la deuda externa del sector agropeucuario es relativamente bajo en relación al conjunto de la deuda pública global. Así también la orientación de los préstamos ha sido dirigida hacia el crédito sectorial en su mayor porcentaje. El estudio abarca 26 años de créditos externos del sector con organismos financieros internacionales, analizándose los destinos y montos, las condiciones financieras de contratación, los componentes del pago de la deuda y sus proyecciones.

El trabajo enfatiza los problemas internos en la administración sectorial de la deuda. Esto permite presentar elementos de análisis que faciliten al Despacho Ministerial tomar decisiones que mejoren la ejecución de este tipo de créditos.

La investigación realiza un análisis de perspectiva de la deuda, para mostrar que existen expectativas fundamentales de recibir financiamiento externo al sector; sin embargo, habría que mejorar el desarrollo interno de la inversión para lograr maximizar sus beneficios.

Esperamos que este documento sea de utilidad para aquellos que trabajan en el sector o que se relacionan con él. El sector agrícola ha demostrado constituir la base del desarrollo de Guatemala. A la vez, muestra un gran potencial al incorporar la mayor cantidad de recursos humanos, del espacio físico y un gran porcentaje de recursos financieros, así como también, proporcionar el alimento, el empleo y las divisas, para el normal desenvolvimiento económico y social de Guatemala.

Armando Reyes Pacheco
Representante
Oficina del IICA en Guatemala

INDICE DE CONTENIDO

	<u>Página</u> <u>No.</u>
1. INTRODUCCION	1
1.1. Marco Teórico	2
1.2. Hipótesis de Trabajo	4
1.3. Metodología Utilizada	4
2. DEUDA EXTERNA CONTRATADA EN EL SECTOR AGRICOLA	6
2.1. Proyectos Terminados con Recursos Externos	6
2.1.1. Destinos y Montos	7
2.1.2. Condiciones Financieras	8
2.1.3. Fechas de Contratación y Ejecución de los Préstamos	9
2.1.4. Problemas Encontrados	11
2.2. Proyectos Vigentes, Financiados con Recursos de Préstamo	12
2.2.1. Destinos y Montos	14
2.2.2. Condiciones Financieras	15
2.2.3. Fechas de Contratación y Ejecución de los Préstamos	15
2.2.4. Situación Actual de los Proyectos en Ejecución Financiados con Recursos de Préstamo	19
2.2.5. Problemas Confrontados en los Proyectos Vigentes	22
2.3. Otros Préstamos Contratados	27
3. SITUACION ACTUAL DEL PAGO DE LA DEUDA EXTERNA CORRESPONDIENTE AL SECTOR AGRICOLA	29
3.1. Montos Desembolsados en Relación al Total de Préstamos Contratados	29
3.2. Principales Componentes del Pago de la Deuda	29
3.3. Proyecciones del Pago de la Deuda	35

4.	ADMINISTRACION SECTORIAL DE LA DEUDA EXTERNA	37
4.1.	Condiciones de Manejo de los Recursos de Préstamo	37
4.2.	Principales Roles de las Instituciones e Instancias Involucradas en el Manejo de Recursos de Préstamo	38
4.3.	Condiciones de Manejo de los Recursos de Contrapartida	41
5.	PERSPECTIVAS DE LA DEUDA EXTERNA	42
6.	CONCLUSIONES	48
7.	RECOMENDACIONES	51
	BIBLIOGRAFIA	54
	APENDICE I: Flujograma de Gestación, Negociación y Contratación de Préstamos Externos	

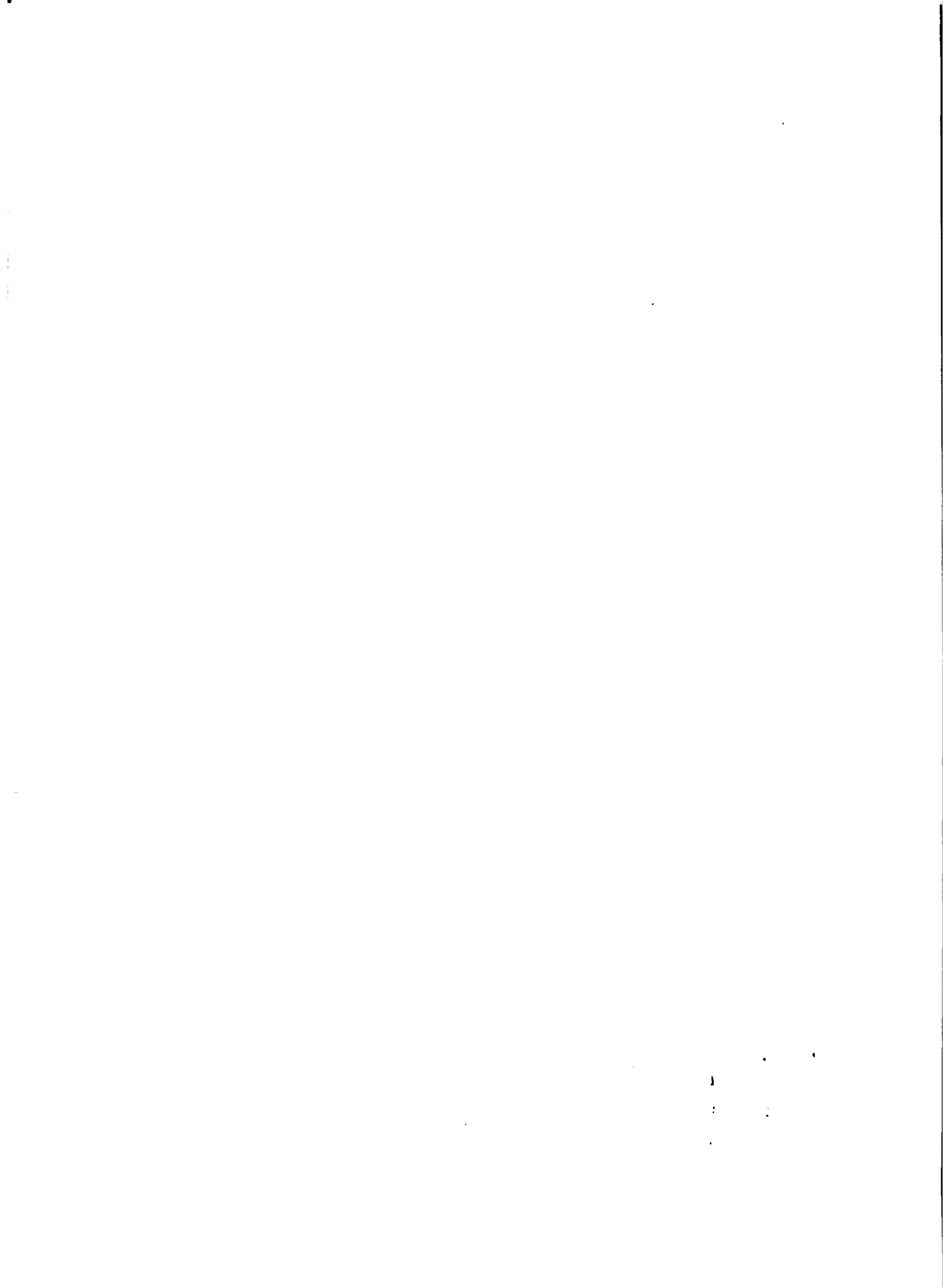
PROLOGO

En las últimas tres décadas en los países latinoamericanos, se ha desarrollado un proceso continuo de endeudamiento con entidades financieras internacionales; muchos de estos recursos han sido orientados hacia la agricultura o sus resultados esperados dependen de la reacción de lo agrícola, lo que ha traído como consecuencia, un compromiso del sector, por responder a la ejecución de las inversiones y luego a las necesidades de pago de la deuda contraída.

Los mecanismos que han sido utilizados para conseguir la obtención de los créditos, sus montos comprometidos y su calendario de servicio, forman parte de una experiencia acumulada y que no siempre ha sido investigada por las autoridades sectoriales y por aquellos niveles ejecutivos, que tienen en suerte negociar préstamos para la agricultura.

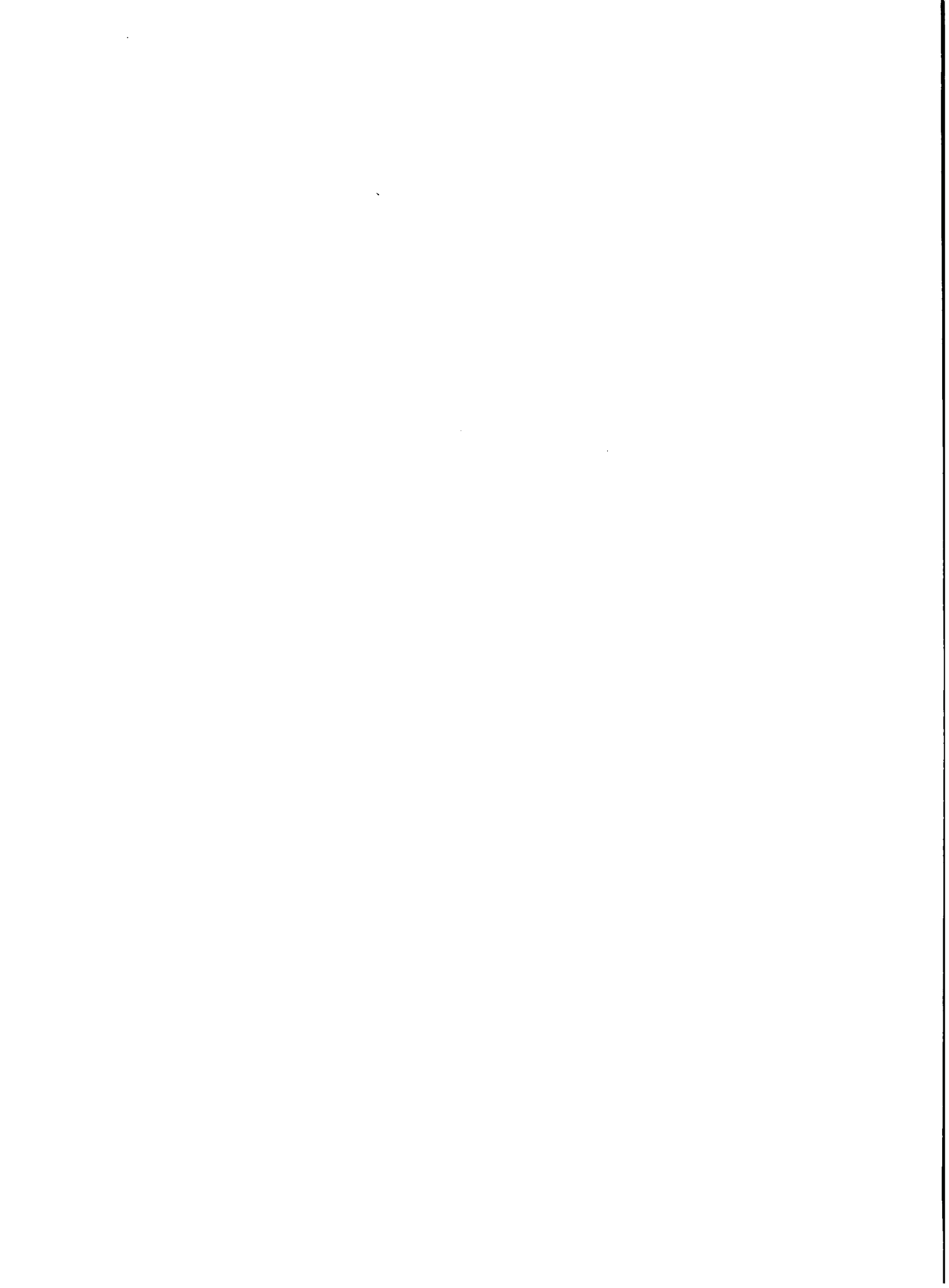
Una característica que muestran estos préstamos, es el contexto dentro del cual se realiza su negociación y el lapso de tiempo que transcurre entre la idea y puesta en funcionamiento del proyecto, lo cual ha significado llamarla "multigeneracional", debido a que los mecanismos utilizados entre el país y el organismo financiero, en cada una de las fases de la inversión, hace que la etapa de idea de proyecto nazca de una generación, la formulación la realice otra, la ejecución es efectuada por otra y la operación del proyecto queda para ser realizada por una última generación.

Esto significa que desde la aprobación de la idea, dentro de un marco de política, hasta las negociaciones de las sucesivas etapas en que se desarrolla el proyecto, tanto para las fases de formulación, ejecución y operación; se originan en el país profundos cambios en el ámbito político administrativo y también en el económico social, los cuales afectan de alguna manera la prioridad de la inversión.



INDICE DE CUADROS

CUADRO <u>No.</u>		Página <u>No.</u>
1.	Estructura por Montos y Destinos de los Préstamos Externos Ejecutados de 1963 a 1988	8
2.	Tabla de Condiciones Financieras de las Principales Fuentes de Financiamiento en el Caso de los Proyectos Terminados con Recursos Externos de Préstamo	10
3.	Desfases en el Inicio y Finalización de Proyectos Terminados con Financiamiento Externo	13
4.	Extructura por Montos y Destinos de los Préstamos Contratados Actualmente en Ejecución	14
5.	Condiciones Financieras según Fuente de Financiamiento de los Préstamos en Ejecución	16
6.	Desfases en los Principales Plazos Previstos de los Préstamos en Ejecución	18
7.	Monto Pagado por Concepto de Servicio de la Deuda del Sector Agrícola por Principales Componentes	31
8.	Relación entre el Pago de la Deuda del SPADA y las Principales Exportaciones Agrícolas	32
9.	GUATEMALA: Relación del Pago de la Deuda Externa del SPADA con el Pago del Servicio de la Deuda Total, durante el Período 1981-1988	33
10.	GUATEMALA: Relación del Servicio de la Deuda Externa con las Exportaciones de Bienes y Servicios durante el Período 1980-1988	34
11.	Años de Finalización de Préstamos al Sector Agrícola según Fuente de Financiamiento	36
12.	Deuda Anual Contratada Sector Agrícola Período 1980-1988. Proyección a 1991	43
13.	Proyectos del Sector Agrícola en Negociación para ser Financiados con Recursos Externos de Préstamo	45



Al producirse los cambios de entorno, los productos esperados por el proyecto, se ven afectados y por ello la rentabilidad global del instrumento sufre modificaciones, ahora, si al comportamiento del entorno político administrativo, se le suma el entorno económico social, y a ellos las restricciones internas de operacionalidad, que ocurren en cada una de las fases del proyecto; la medición ex post de sus beneficios y costos, difiere sustancialmente de la evaluación ex ante realizada.

Por este motivo, es necesario revisar los mecanismos que originan dificultades en el desarrollo de las inversiones en los países, donde generalmente hay involucradas, por cada proyecto, una serie de instituciones, cada una con objetivos y funciones distintas, que le dan una determinada carga de responsabilidad en el proceso de la inversión.

Entre las instituciones más importantes dentro de esta serie de actores, están:

- a. Fuente financiera internacional, con sus objetivos y restricciones para cada fase del desarrollo de la inversión.
- b. Fuente receptora y distribuidora de recursos (Direcciones de financiamiento de los países), que tienen como función legal, determinar y hacer cumplir las normativas del presupuesto .
- c. Fuente de priorización de inversiones (Planificación global y sectorial), las cuales ordenan las prioridades de inversión, según los mandatos señalados por los objetivos, estrategias y políticas de desarrollo nacional y sectorial.
- f. Fuente de manejo sectorial de inversiones (Departamento presupuestal del sector), encargada de elaborar y controlar la ejecución presupuestaria sectorial.

- e. Fuente receptora de cada fase del proyecto (idea, preinversión, inversión), la cual puede ser una institución o una unidad creada al efecto, con la responsabilidad administrativa y técnica en la ejecución.

- f. Fuente de operaciones (manejo) que es la encargada de la fase operativa del proyecto, luego de completar la etapa de implementación física, para desarrollar el funcionamiento del mismo.

Cada una de estas instituciones tiene sus propios objetivos que cumplir, sus prioridades institucionales y el darle una coincidencia a todos ellos, en función de un instrumento llamado proyecto, es una tarea no del todo fácil y que constituye una restricción al proceso de inversión sectorial.

Uno de los objetivos de una investigación, sobre los proyectos financiados en el sector, por recursos internacionales de crédito que originen la deuda externa, es tratar de explicar las razones políticas que tiene un país, para utilizar el endeudamiento, muchas veces limitada sólo a evitar ajustes posteriores, que demandan las situaciones de desequilibrio tanto interno como externo.

El endeudamiento, pasado unos años tiene un nivel de acumulación, unas condiciones dentro de las cuales se contrató, un determinado comportamiento de las condiciones externas y escasa previsión respecto a las consecuencias futuras que podría producir el pago de amortización e intereses, si estos se salieran del comportamiento normal de equilibrio de la balanza de pagos.

Como otros países, Guatemala ante la necesidad de complementar su ahorro interno, demandó recursos de la banca internacional, bajo el supuesto de que la provisión de infraestructura productiva, era el mecanismo más idóneo para acelerar el proceso de desarrollo económico.

En la década de los setenta, se introducen dos nuevos factores que afectan la demanda por crédito en el país, el déficit fiscal y el desequilibrio externo, producto de la evolución de la economía internacional.

La década de los ochenta, se caracteriza por una deuda que ha sobrepasado la capacidad normal de pago y empieza a afectar el uso de los recursos internos y comienza una nueva necesidad, endeudarse para hacer frente al endeudamiento.

Esta situación es responsabilidad del sector financiero del país, que es el afectado directo del manejo presupuestal y necesita "hacer cuadrar las cuentas" para pagar prioritariamente los compromisos contraídos, en algunos casos "el apretarse el cinturón", es una medida que llega tarde, la situación interna se hace crítica por las necesidades de pago de compromisos externos. La demanda por inversiones, provocó junto a los cambios en los términos de intercambio, un proceso de ajuste interno y con ello la renegociación del pago de la deuda y la búsqueda del financiamiento para hacer frente a los compromisos adquiridos.

En el sector agrícola se han producido en las últimas décadas, una serie de necesidades, las cuales han sido cubiertas con recursos externos, para ello se ha contado con la cooperación financiera directa de organismos internacionales, los cuales han reaccionado ante la demanda nacional por medio de donaciones en especie o en dinero o bien otorgado crédito para elaborar y/o ejecutar proyectos de fomento y desarrollo sectorial.

En los últimos años el BID ha otorgado varios préstamos a los países latinoamericanos en operaciones denominadas sectoriales, ya que involucran a un conjunto de instituciones del sector, pero sólo ahora inicia una nueva estrategia de cooperación financiera, como son los programas para préstamos de ajuste sectorial (PASA), los cuales se encuentran sujetos al cumplimiento de algunas condicionalidades de política dentro del sector, pero siempre ejecutadas alrededor de un documento de Proyecto profundamente elaborado.

La Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), ha utilizado los créditos procedentes de las líneas PL-480 y 416, como elementos impulsores de inversiones sectoriales, últimamente ha comenzado a utilizar otra estrategia, la llamada donación de Apoyo Económico para proyecto (K-603 y K-604), las cuales se encuentran sujetas al cumplimiento de condicionalidades previas al desembolso y a una serie de disposiciones especiales para la ejecución.

Esta última modalidad puesta en funcionamiento por AID, contiene una mezcla de condicionalidades sectoriales y globales, y una parte significativa de la donación está dirigida a ser ejecutada por el sector agropecuario.

El otro nivel de concertación de préstamos, ocurre con aquellos que tienen efectos globales, donde el sector es uno de los tantos que recibe el impacto de las condicionalidades acordadas, como de los efectos del proyecto que se desarrolla con esos recursos, estos son los créditos que otorgan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que por estar sujetos a condicionalidades entendidas como "Política que un país debe aplicar a fin de tener derecho a los recursos generales del FMI (V. JGold, Conditionality, Washington, U.S.A. 1971), este organismo los ofrece a los países en forma de facilidades para el financiamiento de déficits transitorios en la cuenta corriente, entre estos se tienen aquellos de facilidad ampliada, facilidad compensatoria, facilidad de existencias reguladoras, etc., todos ellos tienden a restituir la confianza de la banca internacional en el país que solicita el apoyo; ellos son requeridos

por el país por medio de la solicitud de un crédito contingente, con una carta de intención, la cual incluye un programa de estabilización para salvar la situación de coyuntura.

Por su parte el Banco Mundial, ha diseñado una estrategia complementaria de cooperación financiera, atando sus préstamos a los programas de ajuste que adelanta el FMI, en una asistencia financiera de rápido desembolso para un programa, distinguiéndose así de los anteriores créditos que eran dirigidos hacia proyectos. Dentro de estos préstamos los más significativos son los de ajuste estructural y sectorial que el banco ha desarrollado con algunos países, y que Guatemala negocia mediante el programa de promoción de exportaciones.

Por último están los créditos solicitados al FIDA para proyectos de desarrollo agrícola como Zacapa-Chiquimula y PROGETTAPS, y por gobiernos de países amigos, estos últimos muchas veces con el componente de cooperación técnica, incorporada tanto en la etapa de preinversión como en la inversión.

Guatemala, ha pasado por la fase de la ejecución de los proyectos globales, cuya operacionalidad afecta al sector (Chixoy, CELGUSA, AGUACAPA, etc.), proyectos sectoriales que afectan en su implementación a subsectores agropecuarios (PRODESA, PROGETTAPS, CREDITOS, etc.), se encuentra trabajando con AID, en la ejecución de la Donación para Proyectos (K603), está elaborando el estudio sectorial agropecuario que servirá de marco de referencia para la formulación de un programa de préstamo de ajuste sectorial con el BID, se negocia el préstamo de ajuste estructural con el Banco Mundial para desarrollar el programa de promoción de exportaciones y con el FMI, se firmó la solicitud de apoyo para un crédito Stand-by, para utilizar un crédito contingente y otro de facilidad compensatoria para un lapso de 15 días, a partir de julio de 1988, como apoyo directo a la balanza de pagos.

Este marco de créditos, algunos de tipo proyecto para actividades del sector ya realizados, otros en ejecución y un paquete que se encuentra en negociación con las diversas fuentes financieras, muestran una situación acumulada de deuda sectorial, la cual tiene plazos definidos, tasas de interés del crédito, años de gracia, comisiones de compromiso, comisiones de manejo administrativo y otras características financieras propias de cada negociación por entidad crediticia y por tipo de proyecto, lo cual implica tener un calendario anual de pago de compromisos muy explícito para los próximos años.

En esta oportunidad, sólo se hace referencia a los créditos negociados desde 1963 a 1989, directamente para proyectos ejecutados sólo dentro del sector, quedando fuera del análisis, aquellos proyectos financiados mediante donaciones, o aquellos créditos solicitados y utilizados a nivel global que afectan, por la magnitud del sector y por los impactos del proyecto, en forma indirecta a la agricultura, como lo son los créditos negociados con el FMI, BM, BID, para energía, vivienda u otros.

El estudio forma parte de una serie que viene adelantando el IICA con el fin de crear el espacio necesario en el sector para comprender e interpretar los efectos de las políticas y proyectos macroeconómicos sobre la agricultura.

Entre otros documentos adelantados se encuentra:

- **El Crédito Agrícola y la Tasa de Interés como Instrumento de Fomento de la Agricultura**
- **Impacto del Cambio del Precio de la Divisa sobre el Sector Agrícola**
- **Impacto de Cambios en las Tasas Arancelarias sobre el Sector Agrícola en Guatemala**

Todos ellos han sido instrumentos de negociación con los organismos internacionales de financiamiento y han sido elegidos para estudiar los posibles efectos de esas condicionalidades sobre el sector agropecuario de Guatemala.

**Guillermo Toro Briones
Especialista en Planificación Agrícola
Oficina del IICA en Guatemala**

I. INTRODUCCION

El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto: "APOYO AL DESPACHO MINISTERIAL Y A USPADA EN EL FORTALECIMIENTO DE SU CAPACIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS". Su propósito es exponer la situación de la Deuda Externa de compromisos financieros nacionales que ejecuta el Sector Público Agrícola, tanto en lo que se refiere a los préstamos contratados en el pasado como los que actualmente se encuentran en ejecución y los que se tiene previsto contratar en el corto plazo.

La descripción e interpretación de esta problemática tiene como fin una concientización sistematizada de las autoridades del SPADA, así como también entregar alternativas de solución a los problemas detectados.

En cada caso se presentan las condiciones en que dichos recursos se han obtenido y los principales problemas que se han confrontado e incidido de manera directa en la no eficiente utilización de los mismos; problemas que son repetitivos en el transcurso del tiempo, desde que se contrató el primer préstamo en 1963 hasta la fecha.

Esta situación resulta preocupante, si se toma en cuenta que: i) el endeudamiento externo contratado para el sector, no ha obedecido a una política coherente y continua, lo que se ha traducido en un bajo impacto a nivel económico y social; ii) en los últimos 26 años la deuda contratada para ejecutarla en el sector, ha sido de US\$190.7 millones y para los próximos dos años existen en perspectiva la negociación de US\$229.9 millones, o sea el 120.6% del monto obtenido durante un cuarto de siglo; y que ello se hará, sin iniciar las acciones que permitan resolver los problemas confrontados en el pasado, a efecto de mejorar la baja capacidad de ejecución que actualmente presentan las instituciones del sector; iii) en todos los casos, las condiciones concesionarias en que se han obtenido los préstamos, tienden a endurecerse cada vez más; y, iv) no se encuentra explícito, el significado que en términos de costo tiene, para el país, continuar contratando préstamos, sin contar con una política definida de endeudamiento externo, que de alguna manera garantice que se cuenta con capacidad de pago, sin que se sacrifiquen en el servicio de la deuda, recursos escasos que deberían ser canalizados a financiar actividades para el desarrollo.

Sobre el particular, también se incluye en el documento, la situación del pago de la deuda en términos de sus diferentes componentes, así como los actores que participan y las condiciones en que se manejan, tanto los recursos de préstamo como de contrapartida.

Finalmente, a manera de conclusiones se recogen los principales problemas relacionados con el tema, que fueron identificados en el desarrollo del trabajo, así como recomendaciones que pretenden contribuir a buscar las soluciones a los problemas confrontados.

Es importante señalar que el presente documento si bien constituye un aporte en el análisis de la situación de la deuda externa en un sector específico, no es suficiente para poder orientar la formulación de la Política de Endeudamiento Externo, ya que para ello es necesario conocer en tre otras cosas el comportamiento que sobre el particular se ha experimentado en los otros sectores económicos y sociales, así como las modalidades y características de condicionalidad, con que operan las diferentes fuentes financieras.

1.1. Marco Teórico

Para mayor claridad del lector se consideró conveniente exponer en forma sintética, el marco teórico dentro del cual se elaboró el presente análisis.

La deuda externa de un país puede ser pública, privada o bien una combinación de ambas. Está integrada por el monto total de las obligaciones contraída con diversas fuentes, las cuales pueden

ser: i) multilaterales, cuando se trata de entidades financieras internacionales, conformados por varios países u organismos miembros. ii) Bilaterales, tal el caso de relaciones entre un gobierno y otro, o bien a través de una agencia especializada; y iii) Comercial, cuando se trata con empresas o bancos privados en el extranjero.

El monto total de obligaciones a ser reembolsados, incluye: i) el monto o capital de los préstamos internacionales que en corto, mediano y largo plazo hayan sido otorgados al país, tanto al sector público como al privado; y ii) el monto de los intereses y comisiones devengados por el préstamo, de acuerdo a las condiciones pactadas en los respectivos contratos.

Las condiciones financieras y de plazo, obedecen por una parte a la naturaleza de la fuente financiera; y por otra, a la calificación que presenta el país deudor. En el primero de los casos, las condiciones más blandas en términos de plazo, períodos de gracia y tasas de interés, se obtienen con las fuentes bilaterales; en el caso de las multilaterales, con excepción del FIDA, si bien las condiciones indicadas son concesionarias, se adicionan otros pagos, como por ejemplo comisión por saldos no desembolsados y comisión de inspección y vigilancia; por último, en cuanto a los acreedores comerciales, también conocidos como crédito a proveedores, los mismos se caracterizan por tasas de interés altas, plazos de amortización cortos, entre 1 y 5 años, y el pago de seguros y comisiones.

Si bien dentro de la deuda pública externa, se incluyen los préstamos que con instituciones financieras internacionales hayan suscrito: el Gobierno Central, las Entidades Descentralizadas y el Banco de Guatemala en su calidad de agente financiero del Estado,

para fines del presente trabajo se han tomado únicamente los préstamos contratados para financiar en forma directa proyectos específicos ejecutados por las instituciones centralizadas y descentralizadas del sector público agrícola. Y no se han incluido los préstamos de ajuste de estructura y sectorial, financiados por algunas agencias internacionales o producto de donación. Estos últimos tienen modalidades distintas a las que en este documento se analizan para financiar áreas específicas del sector agropecuario.

1.2. Hipótesis de Trabajo

Los términos de referencia y consecuentemente la elaboración del presente documento, se orienta en función de las siguientes hipótesis:

"Los recursos externos de préstamo canalizados al Sector Público Agrícola, han sido y continúan siendo utilizados en forma ineficiente".

"La contratación de la deuda externa del SPADA, no ha estado orientada por una política integral y continua de desarrollo, que incluya: áreas estratégicas a financiar y herramientas claramente definidas para orientar el endeudamiento".

1.3. Metodología Utilizada

La comprobación de las hipótesis se basó en el método inductivo-deductivo.

Se revisó bibliografía sobre el tema, encontrándose que la mayor parte de la misma, enfoca el tema pero a nivel de Deuda Externa Global, no a nivel específico del Sector Agrícola

En virtud de lo anterior, se procedió a establecer los requerimientos de información estadística que permitirán sustentar el análisis correspondiente, la cual en su mayor parte fue obtenida en la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Para efectos de establecer la problemática, se tomó en cuenta la opinión y observaciones de personas con experiencia y relacionadas con el tema en función del trabajo que desempeñan.

2. LA DEUDA EXTERNA CONTRATADA EN EL SECTOR AGRICOLA

En el sector agrícola la contratación del primer préstamo se realizó en 1963 y a la fecha el monto de la deuda externa contratada para el mismo asciende a US\$190.703.5 miles, la cual constituye el 7.89% del monto total de la deuda externa del Sector Público, siendo ésta de US\$2.415,688.3 miles. Esta relación puede calificarse de conservadora si se toma en cuenta que el sector agrícola contribuye en alrededor de un 25% al PIB y en un 60% a las Exportaciones.

2.1. Proyectos Terminados con Recursos Externos de Préstamo

Durante 26 años el sector agrícola ha ejecutado en forma completa 16 proyectos con recursos de préstamo que ascienden a un monto de US\$125,012.6 miles y cuyo financiamiento ha provenido de la Agencia para el Desarrollo Internacional -AID-, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE-, la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP- y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional -ACDI-, en las siguientes proporciones:

FUENTE	PARTICIPACIONES EN % PARCIAL	ACUMULADO
BID	46.3	46.3
AID	43.8	90.1
BCIE	8.2	98.3
OPEP	1.4	99.7
ACDI	0.3	100.0

2.1.1. Destinos y Montos

El análisis de la estructura por montos y destinos de los proyectos terminados, permite establecer que el 68.2% (US\$85,262.6 miles), se ha destinado al crédito para la producción de granos básicos, cultivos diversificados, ganadería y leche, a través de fideicomisos constituidos en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-, con condiciones preferenciales de crédito en lo que se refiere a tasas de interés y tipos de garantía fundamentalmente; el 10.9% (US\$13,650.0 miles), se orientó hacia infraestructura de comercialización, tanto para fortalecer la capacidad instalada del Estado en materia de almacenamiento de granos básicos para efectos de estabilización de precios, como para el otorgamiento de crédito a cooperativas para establecimiento de centros de comercialización; el 10.4% (US\$13,000 miles), se canalizó a caminos de acceso, colonización, miniriego y conservación de suelos; y llama la atención el hecho de que únicamente el 4.8% (US\$5,350.0 miles), se haya utilizado para riego, poniendo esto de manifiesto la falta de atención que hasta entonces se le había dado a este tipo de infraestructura productiva, pasando por alto su efecto potencializador en la actividad económica.

CUADRO 1. Estructura por Montos y Destinos de los Préstamos Externos Ejecutados de 1963 a 1988

DESTINOS	MONTO EN MILES US\$	PARTICIPACION %
- Crédito	85,262.6	68.2
- Infraestructura de Comercialización	13,650.0	10.9
- Caminos de acceso, miniriego y Conservación de Suelos	13,000.0	10.4
- Riego	6,000.0	4.8
- Pequeña Industria y Artesanía	5,350.0	4.3
- Insumos Agrícolas	1,750.0	1.4
T O T A L	125,012.6	100.0

FUENTE: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Ministerio de Finanzas Públicas.

2.1.2. Condiciones Financieras

Las condiciones financieras de los préstamos obtenidos y ejecutados totalmente han sido favorables; en el caso del BID se manifestó una tendencia, de flexibilización de política ya que si bien en 1963 se negociaron plazos de amortización de 25 años sin período de gracia y con interés de 1.25% y comisiones de compromiso y de servicio del 0.50% y 0.75% respectivamente, los mismos mejoraron para los recursos negociados en 1981 en los cuales se obtuvieron plazos de 40 años con 10 de gracia y tasas de interés de 1.0% en dicho período, de 2% en el resto del plazo y comisión de compromiso del 0.5 %.

En el caso de AID contrariamente a lo que se produjo en el BID, hasta 1976 se lograron plazos de 40 años de amortización con 10 de gracia y tasas de interés de 2.0%, durante el período de gracia y el 3.0% durante el restante; posteriormente las condiciones en cuanto a plazos se han ido endureciendo y en los recursos negociados en 1981 el plazo de amortización se redujo a 25 años. Otro factor positivo, lo constituye el que dentro de las condiciones de esta agencia no se consideran comisiones adicionales a los intereses.

La fuente de financiamiento que muestra las condiciones menos favorables es el BCIE, banco con el cual en 1972 y 1973 se negociaron recursos a 20 años plazo con 4 de gracia, tasas de interés de 5.75% y comisiones de compromiso y de servicios de 0.75% en cada caso.

2.1.3. Fechas de Contratación y Ejecución de los Préstamos

Ante la ausencia de información sobre evaluaciones realizadas a los proyectos terminados, se procedió a determinar los desfases en su ejecución, tomando para ello las fechas correspondientes al primero y último desembolso; sin embargo, únicamente fue posible obtener esta información para algunos casos, en base a los cuales se realizó el análisis correspondiente.

Casi todos los proyectos, con muy raras excepciones han confrontado desfases tanto en su inicio como en su finalización; en cuanto al inicio, los desfases en la ejecución van

CUADRO 2. Tabla de Condiciones Financieras de las Principales Fuentes de Financiamiento en el Caso de los Proyectos Terminados con Recursos Externos de Préstamo

FUENTE	AÑO DE CONTRA TACION DE RE-CURSOS	AMORTIZACION (años)		INTERESES (%)		COMISIONES(%)	
		PLAZO	GRACIA	GRACIA	AMORTI ZACION	COMPRO MISO	SERVI- CIO
BID	1963	25	0	-	1.25		0.75
	1968	30	4	2.25	2.25	0.50	0.75
	1969	20	3	2.25	2.25	0.50	0.75
	1975	40	10	1.0	2.0	0.50	0.75
	1976	40	10	1.0	2.0	0.50	0.75
	1981	40	10	1.0	2.0	0.50	0.75
PROMEDIOS		32.5	6.2	1.46	1.95	0.50	0.75
AID	1970	40	10	2.0	3.0		
	1974	40	10	2.0	3.0		
	1876	40	10	2.0	3.0		
	1978	30	10	2.0	3.0		
	1979	25	10	2.0	3.0		
	1981	25	10	2.0	3.0		
PROMEDIOS		33.3	10	2.0	3.0		
BCIE	1972	20	4	5.75	5.75	0.75	0.75
	1973	20	4	5.75	5.75	0.75	0.75

FUENTE: Elaboración propia en base a documentos de Contratos de Préstamo.

desde 9 meses hasta 55 meses (4.6 años), y en cuanto a su finalización, los desfases han alcanzado entre los 10 meses y los 42.5 meses (3.5 años). Los desfases encontrados en los proyectos, tanto en lo que se refiere al tiempo en que transcurrió desde la idea a la formulación, de la formulación a la ejecución y de la propia ejecución del proyecto, constituyen costos adicionales en que incurre el país, dado que en varias de esas etapas debe contribuir con contrapartes nacionales o recursos de contrapartida y en la etapa de ejecución pagar comisiones de compromiso, por créditos no ocupados por los desfases señalados.

2.1.4. Problemas Encontrados

Los desfases en cuanto a inicio han estado influidos fundamentalmente por el cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso, lo que ha encarecido el financiamiento, en especial en el caso del BID por el pago de comisiones de compromiso por recursos no desembolsados.

Las desfases en los períodos de ejecución de los proyectos que, en el peor de los casos de una estimación programada por 5 años han pasado a ejecutarse en 8 años, se ha debido a varios factores, siendo entre ellos los más importantes:

- Falta de conocimiento de las Unidades Ejecutoras de los trámites y procedimientos a seguir, tanto dentro del sector público como con las diferentes fuentes financieras.
- Falta de previsión, programación, seguimiento y evaluación, dentro de la ejecución del proyecto por parte de la Unidad Ejecutora.
- Procedimientos lentos y burocráticos al interior del Sector Público.
- Debilidades en la formulación de los proyectos de lo que se derivan reglamentos o disposiciones que inviabilizan la ejecución

- Falta de claridad de las funciones y ámbitos de competencia de los niveles y dependencias vinculadas con la programación, asignación presupuestaria y ejecución del proyecto.

Los problemas indicados inciden de manera directa y negativa en la rentabilidad estimada para los proyectos como se verá más adelante.

El Cuadro 3 permite visualizar los desfases experimentados en los proyectos terminados.

2.2. Proyectos Vigentes, Financiados con Recursos de Préstamo

Actualmente, se encuentran en ejecución, proyectos con recursos de préstamos por un total contratado de US\$62,950.0 miles, siendo las fuentes de financiamiento el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, la Agencia para el Desarrollo Internacional -AID- y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola -FIDA-, en la forma que a continuación se indica:

FUENTE	PARTICIPACION %	
	PARCIAL	ACUMULADA
BID	70.7	70.7
AID	21.4	92.1
FIDA	7.9	100.0

CUADRO 3. Desfasos en el Inicio y Finalización de Proyectos Terminados con Financiamiento Externo

CODIGO Y DENOMINACION PRESTAMO	FECHA DE CONTRATACION	INICIO PRE-VISTO	INICIO REAL(2)	DESFASE MESES	FINALIZACION PREVISTA(1)	FINALIZACION REAL(2)	DESFASE MESES
D-520-T-030 Comercialización de Verduras y Frutas	18/5/78	18/5/79	2/84	57	18/5/84	11/87	42
D-520-T-032 Desarrollo de Empresas Rurales	13/7/79	13/7/80	21/12/84	53	13/7/84	6/3/87	32
D-520-T-034 Sistemas de Diversificación del Pequeño Agricultor	24/9/81	24/9/82	16/11/83	14	24/9/85	31/3/89	42
ID/162/SG-GU Empresas de Pequeño Comercio	15/2/68	15/8/68	22/8/69	12	15/8/71	15/8/74	36
ID-204/SF-GU Crédito Agrícola	25/4/69	25/10/69	23/10/69	-	25/4/72	23/4/72	-
ID-410/SF-GU Credito Lechero	21/5/75	21/11/75	22/8/76	9	21/5/79	25/12/80	19
ID-460/SF-GU Credito a Cooperativas	15/1/76	15/7/76	16/4/77	9	15/1/80	18/11/80	10

1. Se tomó como prevista la del Contrato inicial, sin considerar prórrogas posteriores.

2. Dadas las limitaciones de información se tomó la fecha del primero y último desembolso respectivamente.

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos del MINFIN.

2.2.1. Destinos y Montos

De la deuda contratada que financia proyectos actualmente en ejecución, el 31.8% (US\$20,000.00 miles) se orientan a infraestructura de laboratorios y de control fronterizo para preservar la salud animal, el 29.9% (US\$18,850.0 miles) están destinados al establecimiento de módulos de generación y transferencia de tecnología en granos básicos, cultivos diversificados y actividades pecuarias; el 21.5% (US\$13,500.0 miles) se canaliza hacia infraestructura de caminos de acceso, crédito para miniriego y pagos sociales para conservación de suelos; y el 16.8% (US\$10,600.00 miles) financia la obra de infraestructura en riego, poniéndose nuevamente de manifiesto la baja importancia proporcionada al riego.

CUADRO 4. Estructura por Montos y Destinos de las Préstamos Contratados Actualmente en Ejecución

DESTINOS	MONTOS (En Miles US\$)	PARTICIPACION %
Sanidad Animal	20,000.0	31.8
Generación Transferencia de Tecnología	18,850.0	29.9
Miniriego, Conservación de Suelos y Caminos de Acceso	13,500.0	21.5
Riego	10,600.0	16.8
TOTAL	62,950.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos -MINFIN-.

2.2.2. Condiciones Financieras

Si bien las condiciones financieras en que se han obtenido los recursos de préstamos continúan siendo blandas, su tendencia a ser cada vez menos favorables se evidencia, tanto al analizar el caso de los préstamos en ejecución como al comparar las de estos con las correspondientes a los préstamos ya utilizados, por lo que se hace cada vez más necesario utilizar con mayor eficiencia y oportunidad este tipo de recursos, a fin de maximizar sus beneficios.

El BID presenta los plazos más amplios de amortización, treinta en promedio; con períodos de gracia promedio de 7.6 años y tasas de interés entre el 1.0 y 2%, debiendo reconocerse el 0.5% de comisión de crédito por recursos no desembolsados y el 1.0% de comisión de inspección y vigilancia sobre el monto total de préstamo. Respecto a esta fuente de financiamiento, es importante indicar que a partir de 1982, la Comisión de Servicio que era del 0.75%, fue omitida en los contratos de préstamo.

AID por su parte mantuvo desde 1979 hasta 1985 sus condiciones financieras, siendo modificadas en 1986, en lo que respecta a la tasa de interés durante el período de gracia y el resto del plazo de amortización en los cuales subió en 0.5 y 2.0 puntos respectivamente.

Para mayor información, ver Cuadro 5.

2.2.3. Fechas de Contratación y Ejecución de los Préstamos

En el caso de los préstamos en ejecución, al igual que en los préstamos cuya ejecución terminó, se observaron desfases significativos en las fechas de inicio. En el caso del

CUADRO 5. Condiciones Financieras según Fuente de Financiamiento de los Préstamos en Ejecución

FUENTE	AÑO DE CONTRA TACION	AÑOS PLAZO	AMORTI ZACION GRACIA	INTERESES (%)		COMISIONES	
				GRACIA	AMORTI ZACION	COMPRO MISO	SERVI- CIO
BID	1982	30	10	1.0	2.0	0.5	-
	1984	20	3	2.0	2.0	0.5	-
	1989	40	10	1.0	2.0	0.5	-
PROMEDIO		30	7.6	1.3	2.0	0.5	-
AID	1983	25	10	2.0	3.0	-	-
	1985	25	10	2.0	3.0	-	-
	1986	25	10	2.5	5.0	-	-
PROMEDIO		25	10	2.2	3.7	-	-
FIDA	1984	20	5	4.0	4.0	-	-

FUENTE: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos -MINFIN-.

Programa de Sanidad Animal, cuya última fecha de desembolso está próxima (3/10/89), se prevé que éste tendrá un retraso de 3 años en su ejecución, lo cual afecta considerablemente su rentabilidad económica y financiera. En efecto, según el informe final de la Evaluación Socioeconómica realizada por IICA, puede establecerse que:

a) desde la identificación de la idea del proyecto hasta la suscripción del contrato de préstamo, transcurrieron alrededor de 8 años (1974-1981). Es importante señalar que su ejecución se inició hasta 1984, por lo que dentro del total del período se dieron cambios de 3 Presidentes de la República, 7 Ministros de Finanzas Públicas, 4 Ministros de Agricultura y 4 Directores de DIGESEPE, con el consecuente cambio de prioridades, lo que ha incidido en diferentes grados, en la atención que ha recibido el proyecto.

b) Los avances en las campañas sanitarias luego de 8 años no son significativos, ya que únicamente constituyen alrededor del 10% de las metas para los cuatro primeros años.

c) La justificación económica y social del proyecto se daba en términos de que la tasa interna de retorno sería del 25% y el valor actualizado neto era de US\$27.0 millones con un beneficio neto de US\$146,922.000. En términos sociales: disminución de causas de estas enfermedades en el humano, mayor oferta de alimentos, generación de empleo, ingreso de divisas, etc., estimando un período de ejecución de cuatro años (1982-86).

La rentabilidad ajustada del proyecto se ha modificado por el desfase experimentado, sufriendo la siguiente variación:

	PREVISTO	ACTUAL (1)
VAN (Mill. de US\$)	26.8	8.7
Relación B/C	1.84	1.05

(1) A Diciembre, 1988.

CUADRO 6. Desfases en los Principales Plazos Previstos de los Préstamos en Ejecución

CODIGO Y DENOMINACION DEL PRESTAMO	FECHA DE CONTRATACION	INICIO PREVIS TO	INICIO REAL	DESFA SE MESES	FINALIZA CION PREVISTA	FINALIZA CION SEGUN ULTIMA PRO RROGA	DE S ME
BID-667-SF-GU Programa de Sanidad Animal	27/4/82	28/10/82	1/2/84	16	28/10/86	3/10/89	
BID-473-OC-GU Generación, Transferencia de Tecnología y Producción de Semilla	27/9/84	27/3/85	21/12/85	9	27/3/89	27/3/90	
BID-817-SF-GU Segundo Programa de Riego	3/3/89	3/9/89	-	-	3/3/93	-	
AID-520-T-037 Desarrollo Agrícola del Altiplano	9/9/83	9/3/84	1/85	10	30/9/89	-	
AID-520-T-037-A Desarrollo Agrícola del Altiplano	20/3/85	20/9/85	-	-	30/9/89	-	
AID-520-T-037-B Desarrollo Agrícola del Altiplano	27/9/86	27/3/87	-	-	30/9/90	-	
FIDA-154-GM Generación, Transferencia de Tecnología y Producción de Semilla	10/10/84	10/4/85	26/3/89	47	10/4/89	27/3/90	

FUENTE: Elaboración propia con base a información de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos del MINIFIN.

d) Así mismo, la baja cobertura de la acción sanitaria y la no aplicación de las reglamentaciones existentes hace costosa la operación del programa.

2.2.4. Situación Actual de los Proyectos en Ejecución Financiados con Recursos de Préstamo

PROGRAMA DE SANIDAD ANIMAL -PRODESA- (Préstamo BID/667-SF-GU)

El programa contempla la construcción y equipamiento de 14 obras civiles, las cuales han finalizado casi en su totalidad la etapa de construcción y se encuentran en la de equipamiento.

Según información de la Unidad Ejecutora y del Ministerio de Finanzas, se encuentra aún en trámite un contrato ampliatorio para el edificio de Bárcena, Villanueva, el cual está confrontando problemas para su aprobación, tanto de parte del Gobierno como del Organismo Financiero y se prevee que dada la fecha de último desembolso establecido para el 3/oct/89, según última prórroga y el tiempo que se llevaría el contratista en realizar los trabajos (5 meses), no será viable ponerlo en ejecución y será necesario asignar recursos del Gobierno posteriormente, para atender los problemas emergentes que en el ámbito de ventilación, cuartos fríos, equipo de bombeo, etc., se determine como estrictamente necesario.

De los US\$20.0 miles inicialmente contratados, se desobligó la cantidad de US\$3.4 millones, quedando como préstamo

vigente un total de US\$16,955.0 miles, de los cuales a la fecha únicamente están pendientes de desembolsar US\$3,400.0 miles. Se estima que al final del proyecto, será necesario desobligar el monto de los recursos no utilizados en el contrato ampliatorio, que se estima en US\$500,000, por los cuales se ha pagado comisión de compromiso desde abril de 1983.

**PROYECTO DE GENERACION, TRANSFERENCIA DE
TECNOLOGIA AGROPECUARIA Y PRODUCCION DE
SEMILLAS -PROGETTAPS-
(Préstamo BID/473-OC-GU y FIDA/154-GM)**

El proyecto contempla la operación de 5 módulos agrícolas y 5 pecuarios para transferir tecnología a un total de 33,930 agricultores y una extensión de 47,950 Ha. A la fecha se ha logrado una cobertura de 38,205 agricultores y 36,480 Ha, lo que significa que las metas de agricultores atendidos se ha rebasado en un 12.6%, en tanto que en el área se evidencia una subejecución del 24%; es importante aclarar que esta situación obedece a que cuando se elaboró el proyecto, en el mismo se sobredimensionó el área promedio del agricultor a atender. Por otra parte llama la atención el hecho de que a la fecha la ejecución financiera del proyecto registre un 38.0% de avance, lo que hace prever que será necesario solicitar prórroga para la utilización de los recursos.

Si bien con el actual proyecto se ha logrado la integración de las etapas de generación y transferencia de tecnología, la cobertura del mismo ha sido reducida, ya que los recursos del proyecto han venido a sustituir buena parte del financiamiento interno, que con anterioridad el Gobierno canalizaba a la generación de tecnología.

**DESARROLLO AGRICOLA DEL ALTIPLANO
(Préstamo AID-520-T-037)**

Este proyecto persigue aumentar la producción y rentabilidad agrícolas, a través del desarrollo de la Agricultura

comercial diversificada en base a riego, investigación y transferencia de tecnología, crédito y comercialización, así como la protección de los recursos naturales renovables que permiten garantizar la permanencia de las fuentes de agua y la no degradación del suelo.

Si bien el impacto del proyecto, en lo que va de su ejecución (5 años), ha sido positiva, la falta de coordinación que se venía confrontando entre las diferentes Unidades Ejecutoras, tanto en la clientela objetivo como en la estrategia de trabajo, redujo los beneficios esperados; para la segunda fase del proyecto, esta limitación está siendo solventada y dado que este proyecto es el que en mejor forma refleja la estrategia de desarrollo integrada que persigue el sector, se espera que el mismo constituya una experiencia piloto del sistema de trabajo que el SPADA incorpore en un futuro.

SEGUNDO PROGRAMA DE RIEGO (Préstamo BID/817-SF-GU)

Este proyecto contempla la construcción de tres sistemas de riego: 1) Caballo Blanco, en Retalhuleu; ii) Cuyuta en Escuintla; y, iii) Alto Mongoy en Jutiapa para irrigar una superficie de 5,400 Ha.

Actualmente, el proyecto se encuentra en la etapa de cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso, cuya fecha límite es el 3 de septiembre de 1989.

2.2.5. **Problemas Confrontados en los Proyectos Vigentes**

Del análisis realizado se infiere que no se han aprovechado las lecciones de la experiencia, y que continúan confrontándose problemas similares a los experimentados en los proyectos cuya ejecución ha sido finalizada, problemas que inician desde la etapa de negociación e inciden posteriormente en las etapas restantes del proceso; para mayor ilustración, en esta oportunidad los mismos se presentarán en las diferentes etapas del proyecto, siendo ellas: i) negociación, ii) puesta en marcha, iii) ejecución, y iv) operación.

i. **Negociación**

En la mayoría de los casos, los proyectos no responden a políticas claramente definidas, sino a la orientación particular de las autoridades de turno, cuando las ideas de proyecto nacen al interior del gobierno, en caso contrario obedecen a la política que para el país tienen las agencias financieras que corresponda.

- Falta de apoyo a la preinversión, por lo que no se han tenido prioridades claramente definidas, para contar con bases técnicamente sustentadas sobre las cuales negociar.

- Entre la identificación de una idea de proyecto y la concretización de financiamiento transcurren entre 6 y 10 años, por lo que cuando se ejecutan ya no son prioritarias para el gobierno imperante.

- No existen grupos calificados y con experiencia en negociación en el país, y en cada oportunidad se designan funcionarios diferentes, sin orientaciones específicas y coordinadas dentro del gobierno.

- Por desconocimiento o negligencia se continúan aceptando condiciones previas y contractuales que con anterioridad se ha demostrado son difíciles de cumplir en los tiempos estipulados en los contratos, lo que incide en el pago de comisiones de compromiso por recursos no utilizados, y en el desfase del inicio del proyecto.

- No existe una política nacional de endeudamiento, en cuanto a montos, orientaciones de destino y modalidades del mismo; ya que no se dispone de proyecciones anuales sobre montos a pagar por la deuda contraída, para establecer hasta donde llega la capacidad de endeudamiento y continúan gestionándose préstamos, que en la mayoría de los casos obedecen a la presión por equilibrar la balanza de pagos. Por otra parte, el Gobierno continúa contrayendo compromisos en forma directa; cuando podría actuar únicamente como facilitador entre las fuentes de financiamiento y el Sector Privado, cuando se trata de proyectos productivos.

ii. **Puesta en Marcha**

- Ausencia de integración de un grupo de trabajo que desde el momento en que se han agotado las vías de negociación y se ha discutido y llegado a un acuerdo sobre el contrato de préstamo, inicie las actividades preparatorias, tanto para el cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso

como para la posterior contratación de obras y servicios (avisos de licitación, bases de licitación, términos de referencia, programaciones, etc.).

- No ha existido cooperación entre las diferentes Unidades Ejecutoras de proyectos incluso de una misma fuente financiera, ni existe un sistema de capacitación que permita a las nuevas unidades ejecutoras, conocer las formas y procedimientos a seguir para organizarse y ordenarse al interior, a fin de dar respuesta a los requerimientos de la agencia financiera por una parte y del gobierno por otra; por lo que en cada proyecto se parte de cero y se reincide en los mismos problemas y limitaciones confrontados y solventados con anterioridad por otras unidades ejecutoras.

- Existe rigidez en los procedimientos del gobierno, para iniciar acciones preparatorias a la ejecución de un proyecto, ya que como ejemplo no se asignan recursos para ello, en tanto no ha sido aprobado por el Congreso y suscrito un contrato de préstamo, y cuando esto sucede debe recurrirse a transferencias presupuestarias que tardan alrededor de 5 meses para asignar los recursos y empezar a trabajar para dar cumplimiento a condiciones previas, para lo cual en el mejor de los casos se cuenta con 6 meses de plazo después de la suscripción del contrato.

- Existe la posibilidad de que en esta etapa preparatoria de la ejecución, la institución a la cual estará adscrita la Unidad Ejecutora, asigne del personal con que cuenta, el indispensable para trabajar en las acciones necesarias para la puesta en marcha del proyecto, en tanto se gestiona el nombramiento del personal específico para la Unidad Ejecutora, sin embargo es evidente la renuencia de las instituciones para asignar personal a este tipo de acciones, ya sea por que tienen otras prioridades a que responder o porque temen que no les sea devuelto el personal de la Unidad Ejecutora, al darse cuenta de que se ha cubierto esta necesidad con personal existente.

iii. **Ejecución**

- Existe falta de definición sobre los ámbitos de competencia de los diferentes niveles y dependencias que intervienen de una u otra manera en la ejecución de un proyecto, por ejemplo: por una parte existen compromisos contractuales, tales como la asignación de determinada naturaleza y cantidad de personal a la Unidad Ejecutora; las instituciones de las cuales dependerá la misma, en la búsqueda de una mayor eficiencia debería asignar personal existente que no esté siendo óptimamente aprovechado y que amerita una reubicación, y solicitar aquellas plazas estrictamente necesarias, situación que no se da. La asignación presupuestaria debería darse en función de los programas anuales de inversión sin efectuar deducciones o recortes en forma inconsulta que inciden negativamente no sólo en lo que corresponde al cumplimiento de condiciones contractuales, sino lo más importante en el retraso de la ejecución del proyecto.

- No existe claridad en las reglas de juego que rigen la asignación presupuestaria y lo que pueden o no requerir las Unidades Ejecutoras, lo que incide en la necesidad de reprogramar y solicitar transferencias.

- Hasta en esta etapa es que empiezan a realizarse las actividades preparatorias para la ejecución efectiva, quedando comprendidas en el período de desembolsos, lo que ocasiona demora y retraso en los mismos.

- Adicionalmente a lo burocrático de los procedimientos, tanto de gobierno como de los organismos financieros, las Unidades Ejecutoras tienen desconocimiento de los mismos.

- Existe poco conocimiento de las normas que regulan la ejecución presupuestaria y hay escasez de personal calificado en estas materias.
- Falta de difusión de un manual de procedimientos sobre la ejecución presupuestaria desglosada en lo correspondiente a personal, compras, contratos, etc., en sus diversas modalidades.
- Falta de capacidad gerencial, así como de conocimiento y previsión de los procesos burocráticos.
- Deficiencias en la programación de la ejecución.
- Ha existido falta de seguimiento y evaluación de los proyectos que permita tomar acciones correctivas y deducir responsabilidades para que el mismo sea efectivo.
- La modalidad actual de asignación presupuestaria no permite flexibilidad ni capacidad de maniobra a las instituciones.

iv. **Operación**

No ha existido previsión para la continuación de los proyectos una vez se utilicen los recursos de financiamiento externo, y por lo tanto no se han diseñado las estrategias adecuadas en tal sentido. Lo anterior se puede evidenciar en los siguientes casos.

En lo referente a riego, el Estado no sólo no recupera la inversión sino que, continúa pagando los gastos de operación y mantenimiento.

En cuanto a crédito no se ha tratado de capitalizar a los usuarios para que lleguen a ser sujetos de crédito del sistema bancario, sino que con los diferentes fideicomisos se continúa atendiendo a la misma clientela y dado lo limitado de los recursos la cobertura a su vez es limitada.

El más preocupante de los casos es el del Programa de Sanidad Animal, ya que se espera que el proyecto empiece a operar en su totalidad a inicios de 1990 y el costo que ello implica asciende según la Unidad Ejecutora a Q.3.000.000, recursos que tendrían que ser aportados por el Estado de no trabajarse y legalizarse una modalidad que permita que, por lo menos la operación y mantenimiento del proyecto sea autofinanciable, lo que es viable lograr aunque sea en parte, dada la naturaleza de los servicios que se prestarán a los ganaderos: análisis de laboratorio, diagnóstico, vacunación y otros.

2.3. Otros Préstamos Contratados

Los PL-480-Título I, constituyen también préstamos que desde 1984 el gobierno ha venido contratando en forma anual para la importación de productos agrícolas provenientes de los Estados Unidos de América. A 1988 el monto contratado por este concepto asciende a US\$ 100.9 millones. Adicionales a la deuda contraída para

financiar en forma directa proyectos de inversión del SPADA, que como se indicó al inicio, alcanza un monto de US\$190,703.5 miles. Los recursos en quetzales obtenidos por la venta de los productos importados, son canalizados por el gobierno para financiar proyectos de inversión, tanto del sector agrícola como de otros sectores.

Las condiciones de este tipo de préstamo son 20 años de plazo, que incluyen 5 de gracia y 4% durante el resto del período de amortización. Un pago inicial de 5% en US\$ sobre el total del préstamo, mas el 5% en dólares pagadero dentro de un año contado a partir de la fecha del último desembolso.

Es importante señalar que no obstante constituir recursos de préstamo incluso con condiciones menos blandas que la mayoría de préstamos obtenidos para el Sector Agrícola, no se ha dado una asignación y utilización eficiente a los mismos, ya que ésta no se hace en función de estudios de factibilidad concluidos calificados como prioritarios, sino que se han destinado en su mayoría para financiar pequeños proyectos que con anterioridad se cubrían con recursos internos o bien nuevos proyectos que se ejecutan sin contar con los estudios necesarios.

3. SITUACION ACTUAL DEL PAGO DE LA DEUDA EXTERNA CORRESPONDIENTE AL SECTOR AGRICOLA

3.1. Montos Desembolsados en Relación al Total de Préstamos Contratados

Del total de préstamos contratados para proyectos específicos cuyo monto asciende a US\$190,703.5 miles, se han desobligado recursos por US\$10.043.9 miles de los cuales el 53% corresponde a préstamos del BID y el 47% restante a préstamos de AID. Sobre los US\$5,323.3 miles desobligados con el BID, se han pagado comisiones de compromiso por recursos no utilizados, ya que estas desobligaciones se hacen, casi siempre, hasta la finalización del período de ejecución de los proyectos.

La desobligación de recursos ha sido ocasionada por diversos motivos, siendo entre ellos los más importantes: las deficiencias en la formulación de los proyectos, y los desfases en los períodos de ejecución de los mismos, que aún agotando el recurso de prórrogas, no permite su utilización.

De lo anterior, se deriva que el monto real de los préstamos contratados en el caso del sector agrícola, ascienda a US\$180,659.6 miles de los cuales al 31 de diciembre de 1988, se habían desembolsado US\$135,373.9 miles que constituyen el 74.9%.

3.2. Principales Componentes del Pago de la Deuda

Al 31 de diciembre de 1988 el Gobierno había erogado por concepto de pago de la Deuda del Sector Agrícola US\$50,971.0 miles, de

los cuales US\$24,173.6 miles (47.4%) correspondían a amortización de capital; el capital amortizado a su vez constituye el 13.4% del capital total adeudado. El pago de intereses ascendía a US\$23,857.4 miles, significando el 46.8% de los pagos efectuados, es importante hacer notar que aún cuando las condiciones financieras son "blandas", los intereses casi igualan lo amortizado al capital. Las comisiones por su parte significaron los US\$2.940.9 miles, los cuales sumados a los intereses, constituyen el 52.6% del total amortizado.

Se perseguía hacer una comparación entre la capacidad anual de desembolsos y el monto anual pagado, a fin de determinar en parte, la racionalidad del endeudamiento; sin embargo, determinar la información de desembolsos anuales, únicamente es posible para los préstamos que financian proyectos actualmente en ejecución, ya que en el caso de los préstamos que ya fueron ejecutados totalmente, la información sobre desembolsos para determinar su comportamiento anual ya no se encuentra disponible. Dada la situación anterior, no sería representativo tomar únicamente el caso de los préstamos vigentes, ya que se tendría información del pago del servicio de la deuda acumulada desde 1983, sin tomar en cuenta los desembolsos de préstamos ya utilizados, contra desembolsos efectuados en relación a los préstamos vigentes; lo que daría como resultado, una gráfica que ilustraría en forma bastante parcializada el comportamiento de dichas variables.

A continuación se presenta información detallada sobre el comportamiento anual del pago de la deuda externa del sector agrícola, de acuerdo a sus principales componentes.

CUADRO 7. Monto Pagado por Concepto de Servicio de la Deuda del Sector Agrícola por Principales Componentes al 31/12/88

AÑO	AMORTIZACION CAPITAL	INTERESES	COMISIONES	TOTAL
1981 (a)	3.523,520	7.505,128	44,314	11.072,962
1982 (a)	5.722,745	2.765,691	723,899	9.212,335
1983 (a)	3.881,317	3.514,992	907,481	8.303,790
1984	1.879,224	1.885,693	158,632	3.923,549
1985	1.714,748	1.551,365	286,304	3.552,417
1986	2.532,736	2.337,279	308,122	5.178,137
1987	2.618,125	2.184,080	278,219	5.080,424
1988	2.301,234	2.113,202	233,880	4.648,317
TOTAL	24.173,649	23.857,431	2.940,851	50.971,931
%	47.4	46.8	5.8	100.0

a. Incluye pagos acumulados.

FUENTE: Elaboración propia con base en información de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos del MINIFIN.

Si la deuda externa contratada con destino al Sector Agrícola es relativamente baja con respecto al total (7.89%), es comprensible que el pago de la misma en relación a las exportaciones a su vez sea mínimo, según se puede observar a continuación para los años en los que se obtuvo la información para efectos de ilustración.

CUADRO 8. Relación entre el Pago de la Deuda del SPADA y las Principales Exportaciones Agrícolas
(En miles de US\$ de cada año)

AÑOS	MONTOS DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES AGRICOLAS ¹	MONTO PAGADO POR DEUDA EXTERNA SECTOR AGRICOLA	%
1983	608,351.5	8,303.8	1.4
1984	633,370.8	3,923.5	0.6
1985	645,149.2	3,552.4	0.6
1986	721,599.6	5,178.1	0.7
1987	565,918.3	5,080.4	0.9

1. Incluye algodón, azúcar, banano, café, cardamomo y carne según fuente: Banco de Guatemala. Principales Estadísticas de Comercio Exterior. Abril, 1988.

FUENTE: Elaboración propia con base a información del Banco de Guatemala y de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos del MINFIN.

Partiendo de que la ilustración del Cuadro 7, donde se pone de manifiesto la magnitud de los recursos que el país transfiere al exterior por concepto de servicio de la deuda del Sector Público Agrícola, se procede a continuación a indicar la significación que estos

tienen en el pago del servicio total de la deuda del Sector Público.

CUADRO 9. GUATEMALA: Relación del Pago de la Deuda Externa del SPADA con el Pago del Servicio de la Deuda Total, durante el Período 1981-1988 (En Millones de USDólares y Porcientos)

AÑOS	PAGO DEL SERVICIO DE DEUDA EXTERNA TOTAL	PAGOS POR DEUDA EXTERNA DEL SPADA	%
1981	355.4	11.1	3.1
1982	331.4	9.2	2.8
1983	332.8	8.3	2.5
1984	411.1	3.9	0.9
1985	489.8	3.6	0.7
1986	476.9	5.2	1.1
1987	515.3	5.1	1.0
1988	502.9	4.6	0.9
TOTAL	3,415.6	51.0	1.5

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos del MINFIN.

Como puede observarse, del pago del servicio de la Deuda Externa total, lo que corresponde al sector público agrícola es mínimo, encontrándose dentro de un rango de 0.7 a 3.1%

En función de lo anterior, y con el propósito de dar a conocer con mayor propiedad el costo que tiene para el país el endeudamiento adquirido y el peligro que representa el hecho de continuar contrayendo más obligaciones, sin que las mismas estén en función de una política nacional de endeudamiento externo, que parta entre otras cosas, de las proyecciones del servicio de la deuda que el gobierno estaría en condiciones de soportar; se presenta seguidamente la información cuantitativa que ilustra sobre el particular.

CUADRO 10. GUATEMALA: Relación del Servicio de la Deuda Externa con las Exportaciones de Bienes y Servicios durante el Período 1980-1988 (En Miles de US\$Dólares y Porcientos)

AÑOS	EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS	PAGO DEL SERVICIO	SERVICIO/EXPORTACION %
1980	1747.6	223.8	12.8
1981	1471.0	355.4	24.2
1982	1288.7	331.4	25.7
1983	1063.7	332.8	31.3
1984	1231.6	411.1	33.4
1985	1059.7	489.8	46.2
1986	1043.8	476.9	45.7
1987	1136.4	515.3	45.3
1988	1263.3 ¹	502.9	39.8

1. Preliminar, Fuente: Banco de Guatemala.

FUENTE: Banco de Guatemala.

Como puede verse, en 1985 el pago del servicio de la deuda absorbió el 46.2% de la exportación de bienes y servicios, lo que

constituye un fuerte drenaje de los recursos que podrían destinarse a fortalecer la inversión interna, orientada a cubrir las necesidades de la población guatemalteca. La situación anterior, es particularmente preocupante si se toma en cuenta el comportamiento creciente del pago del servicio de la deuda, frente al comportamiento irregular de la exportación de bienes y servicios por las condiciones que presenta el mercado externo.

3.3. Proyecciones del Pago de la Deuda

Se determinó que los organismos nacionales no disponen de estas proyecciones y que las mismas no han sido trabajadas, situación que se considera preocupante, ya que no existe parámetro que permita establecer la capacidad que podría tener el Gobierno para programar su endeudamiento, a fin de que posteriormente, el pago de la deuda utilizada, además de manera poco eficiente según se ha demostrado, no desvíe recursos escasos que podrían dedicarse al desarrollo.

Únicamente se presenta una tabla que contiene los años en que finalizará el pago de la deuda contraída para el sector agrícola, tanto de los proyectos finalizados como los en ejecución (Cuadro 11).

CUADRO 11. Años de Finalización de Préstamos del Sector Agrícola según Fuente de Financiamiento

AÑOS	BID	AID	BCIE	FIDA
1989	X			
1992			X	
1993			X	
1998	X			
2004	X	X		X
2006		X		
2008		XX		
2010		XX		
2011		X		
2012	X			
2014		x		
2015	X			
2016	X	X		
2021	X			
2029	X			

FUENTE: Ministerio de Finanzas Públicas.

4. ADMINISTRACION SECTORIAL DE LA DEUDA EXTERNA

El manejo de la deuda, propiamente como tal, está a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala, en lo que corresponde a la programación y erogación de los pagos en quetzales para solicitar su conversión a divisas. Por su parte, la comunicación entre los organismos financieros y el Ministerio de Finanzas, es directa por ser este último el coordinador del sector público financiero.

4.1. Condiciones de Manejo de los Recursos de Préstamo

En la administración de los recursos de préstamo intervienen: La Unidad Ejecutora del Proyecto, La Dirección de la Institución dentro de la cual se encuentra ubicada la Unidad Ejecutora, el Despacho Superior del Ministerio al que corresponda la Unidad Ejecutora, la Unidad Sectorial de Planificación, el Ministerio de Finanzas Públicas a través de sus siguientes dependencias: Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos, y Dirección Técnica del Presupuesto, Dirección de Contabilidad del Estado y Tesorería Nacional, la Contraloría General de Cuentas y el Banco de Guatemala. Por su parte el organismo financiero que otorgó el préstamo también tiene un rol importante.

En el manejo o administración de este tipo de recursos deben tomarse en cuenta, por una parte los procedimientos, orientaciones, y normas de la fuente financiera, los cuales no siempre son

convergentes ni de fácil conocimiento para las Unidades Ejecutoras; quienes al no tener las reglas de juego claras, tienen limitaciones en sus procesos de previsión y programación, y consecuentemente, confrontan problemas y desfases en la ejecución de los recursos.

4.2. Principales Roles de las Instituciones e Instancias Involucradas en el Manejo de Recursos de Préstamo

DESPACHO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION

Avala gestiones presupuestarias; aprueba las bases de licitación, ratifica adjudicación de obras o servicios, conoce y suscribe contratos de obras, bienes y servicios para el proyecto, previa opinión de asesoría jurídica; avala solicitudes de prórroga para cumplimiento de condiciones contractuales.

Dirección de Institución dentro de la cual Opera la Unidad Ejecutora

Avala las gestiones del proyecto, principalmente las presupuestarias.

Unidad Ejecutora

Gestiona y ejecuta: asignación del presupuesto, contratación de personal para Unidad Ejecutora, contratación de obras, bienes y servicios; supervisión en el cumplimiento de contratos, apertura de cartas de crédito, uso Fondo Rotativo Global, órdenes de compra y pago, desembolsos y liquidaciones ante el Organismo Financiero, cumplimiento de condiciones contractuales ante fuente financiera y solicitud de prórroga para cumplimiento de los mismos en caso necesario.

Unidad Sectorial de Planificación

Conoce y avala gestiones presupuestarias y da seguimiento al proyecto. Lamentablemente la debilidad mostrada por USPADA en materia de seguimiento y evaluación de los proyectos sectoriales, como también la baja prioridad que le asignan las unidades ejecutoras al seguimiento y evaluación del proyecto, no han permitido que la unidad sectorial de planificación cumpla adecuadamente con esta función, aunado a que debe hacer seguimiento y evaluación de más de 200 actividades y proyectos con financiamiento interno y externos, que se están desarrollando en el sector público agrícola.

MINISTERIO DE FINANZAS**Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos (DFEF)**

A solicitud de la Dirección Técnica del Presupuesto, opina sobre la elegibilidad del destino de los recursos solicitados por la Unidad Ejecutora, coordina el proceso de suscripción de fideicomisos, da seguimiento a los proyectos para agilizar la inversión.

Dirección Técnica del Presupuesto (DTP)

Analiza y ajusta los anteproyectos de presupuesto, evalúa la ejecución presupuestaria frente a la ejecución física, dictamina y tramita solicitudes de ajustes presupuestarios, dictamina sobre contratos a suscribirse para la adquisición de obras, bienes y/o servicios.

Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)

Recibe, analiza, aprueba, registra y libera órdenes de compra y pago.

Tesorería Nacional

Hace efectivos los pagos y maneja el Fondo Rotativo Global.

Contraloría General de Cuentas

Presta servicios de fiscalización, dictamina sobre contratos, participa en comisiones de licitación.

BANCO DE GUATEMALA

Realiza a solicitud de la Unidad Ejecutora, apertura de cartas de crédito, otorga divisas para pago de deudas a solicitud del Ministerio de Finanzas.

FUENTE FINANCIERA

Conoce y da por satisfecho el cumplimiento de condiciones contractuales, aprueba procedimientos de contratación y texto de contratos, concede anticipos a la Unidad Ejecutora, efectúa pagos directos, garantiza cartas de crédito y aprueba desembolsos y liquidaciones, conoce y aprueba solicitudes de prórroga para cumplimiento de condiciones contractuales y da seguimiento al proyecto.

Los desfases y la falta de eficiencia en la utilización de los recursos de préstamos externos, son reflejo en buena medida de las limitaciones que se confrontan en el manejo de dichos recursos. Se ha observado que las Unidades Ejecutoras que se crean para utilizar estos recursos, parten de cero, sin avocarse a experiencias de otras unidades y desconocen los trámites y procedimientos tanto de la fuente financiera como del mismo Gobierno para solicitar, utilizar y justificar o liquidar los mismos.

El desconocimiento de los procedimientos antes señalados también se confronta, sino total, parcialmente, en la mayoría de las

entidades que participan en el manejo de este tipo de recursos con el agravante de que los objetivos y prioridades son diferentes en cada caso.

4.3. Condiciones de Manejo de los Recursos de Contrapartida

En todos los préstamos, existe el compromiso contractual del Gobierno de otorgar recursos de contrapartida orientados en la mayoría de los casos a cubrir la compra de terrenos y los gastos operativos del proyecto. Los montos exigidos de contrapartida por lo regular oscilan entre el 20 y 40% del costo total del proyecto; sin embargo, dada la falta de conocimiento de parte de las Unidades Ejecutoras, sobre los registros contables y la disponibilidad de comprobantes que exige la fuente financiera para corroborar la utilización de recursos de contrapartida, en la mayoría de los casos se utilizan en el proyecto más recursos internos que el paripaso exigido como contrapartida, sin que los mismos puedan ser comprobados como tal, lo que incide en un mayor costo no contabilizado del proyecto, además que ello no se toma en cuenta para evaluar su rentabilidad.

En el manejo de recursos de contrapartida, intervienen las mismas instituciones que participan en la administración de los recursos de préstamo, con algunas variaciones en lo que a sus funciones se refiere, particularmente en el caso del Banco de Guatemala y la fuente financiera.

5. PERSPECTIVAS DE LA DEUDA EXTERNA

Las perspectivas que se tienen en cuanto a la contratación de préstamos para el sector agrícola en el bienio 1990-91, son bastante optimistas, máxime si se consideran dos aspectos fundamentales: i) los pasos y requerimientos que conlleva el proceso de gestión, negociación y contratación de préstamos externos (para mayor ilustración al respecto, consultar apéndice I); y, ii) que en dos años 1990 y 1991 se prevé contratar el 120.6% del monto contratado en 26 años, dentro de los cuales el que registró mayor contratación fue 1976 con un monto de US\$28,362.6 miles. El Cuadro 12 y el Gráfico 1, muestran esta situación.

Así mismo, se presenta el Cuadro "Proyectos del Sector Agrícola en Negociación para ser Financiados con Recursos Externos de Préstamo", en el cual se incluyen los destinos y montos por agencia financiera, posibles años de contratación y las condiciones en que se espera obtener el citado financiamiento (Cuadro 13).

Complementariamente, se presenta una breve descripción de la situación actual de cada uno de los proyectos, a efecto de ilustrar con mayor precisión la etapa del proceso en que se encuentra y las que faltan por cubrir del flujo general que aparece como Apéndice I.

Crédito para el Pequeño y Mediano Agricultor

La solicitud de financiamiento para este proyecto se presentó al BID en mayo de 1984 y desde entonces se ha mantenido en proceso de negociación, dentro del cual el BID condiciona el cumplimiento de mejoras, tanto institucionales como en la administración de recursos por parte del Banco de Desarrollo Agrícola -BANDESA-. En septiembre de 1988, se realizó una consultoría del BID, con el propósito de determinar el grado de cumplimiento de las condiciones exigidas y el informe correspondiente se encuentra bajo análisis en el organismo financiero citado.

CUADRO 12. Deuda Anual Contratada Sector Agrícola
Período 1963-1988. Proyección a 1990

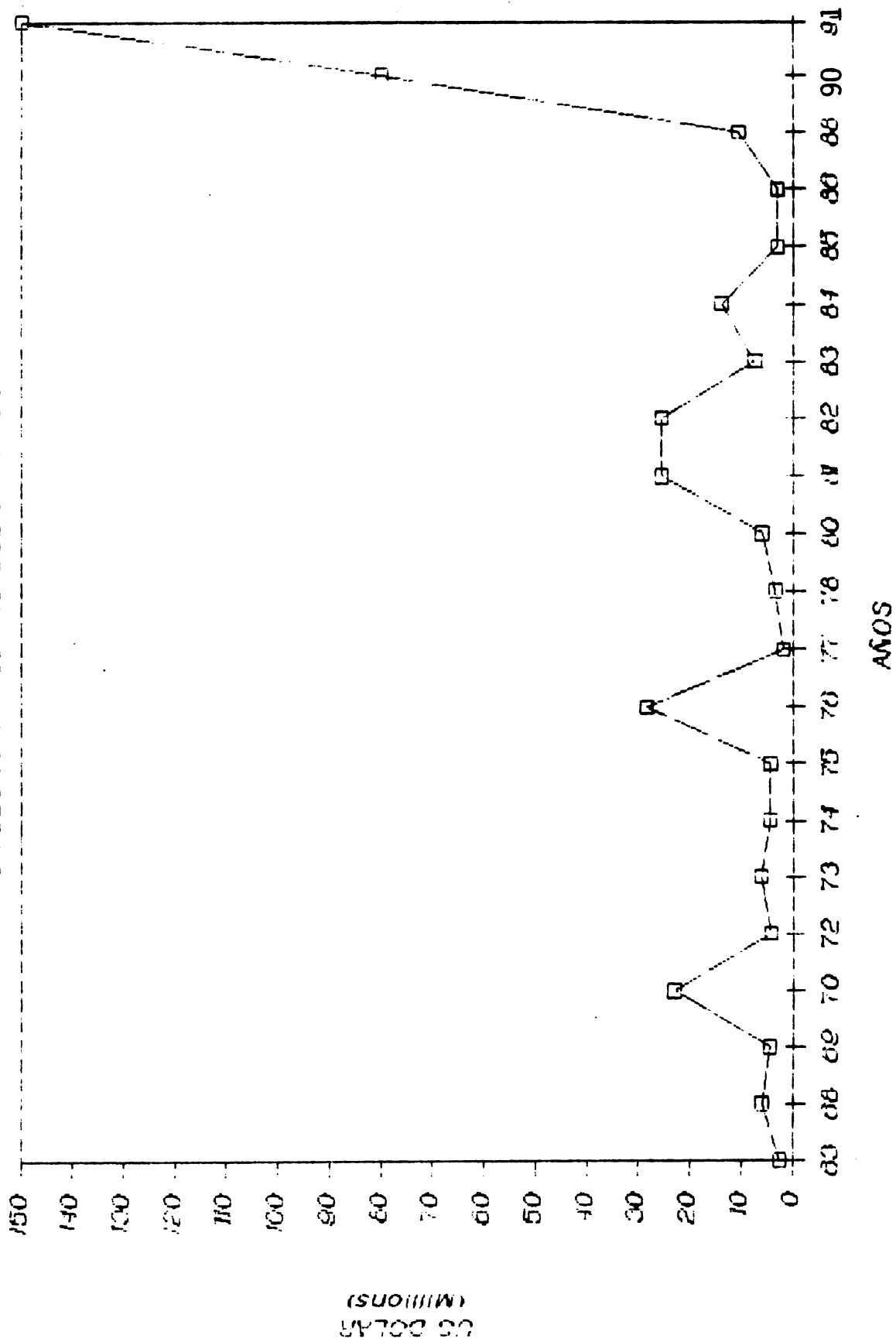
AÑOS*	MONTO US\$
1963	2.500,000.00
1968	6.000,000.00
1969	4.500,000.00
1970	23.000,000.00
1972	4.208,000.00
1973	6.042,000.00
1974	4.500,000.00
1975	4.400,000.00
1976	28.362,600.00
1977	1.750,000.00
1978	3.400,000.00
1980	6.000,000.00
1981	25.500,000.00
1982	25.500,000.00
1983	7.500,000.00
1984	13.900,000.00
1985	3.000,000.00
1986	3.000,000.00
1988	10.600,000.00
1990	80.000,000.00
1991	149.900,000.00

* Los años que no aparecen no hubo contratación de préstamo.

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la
 Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos
 del MINFIN.

GRAFICO 1. DEUDA ANUAL CONTRATADA SECTOR AGRICOLA

PERIODO 1961-1988 PROYECCION A 1990



US DOLAR (MILLONES)

CUADRO 13. Proyectos del Sector Agrícola en Negociación por ser Financiados con Recursos Externos de Préstamo

NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO EN MILLONES DE US\$ POR AÑOS		CONDICIONES PREVISTAS		COMISIONES			
	AGENCIA DE CONTRATACION PREVISTAS	TOTAL	PLAZO (AÑOS)	INTERESES(%)				
	1990	1991	AMORTI ZACION	GRACIA	AMOR TIZÁ CION	COM PRO MISO CIA		
1. Crédito para el pequeño y mediano agricultor.	BID	45.0	30	1.0	2.0	0.50	1.0	45
2. Manejo y Conservación de los Recursos Naturales Renovables de la Cuenca Alta del Río Chixoy.	BID	20.0	30	1.0	2.0	0.50	1.0	
3. Forestación y Restauración.	ESPAÑA	15.0	30	3.0	3.0	-	-	
4. Programa Sectorial Agrícola.	BID	100.0	30	1.0	2.0	0.50	1.0	
5. Riego del Valle de Monjas.	JAPON	43.3	40	3.0	3.0	-	-	
6. Desarrollo Agrícola-Zacapa-Chiquimula.	OPEP/ FIDA	6.6	20	4.0	4.0	-	-	
		80.0	149.9	229.9				

FUENTE: Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos.

Manejo y Conservación de los Recursos Naturales Renovables de la Cuenca Alta del Río Chixoy

En 1987, se elaboró el estudio de prefactibilidad con participación de SEGEPLAN, el MAGA, el INDE y cooperación del BID, posteriormente fue negociada una cooperación técnica con BID, quien contrató a la OEA, que actualmente con participación de un equipo de las instituciones de gobierno mencionadas, se encuentran trabajando en el estudio de factibilidad, el cual se espera tener terminado en 1989.

Forestación y Reforestación

Existe un proyecto en ejecución en esta materia, el cual está trabajando en el oriente y nororiente del país, y es el que constituirá la base para formular el proyecto que será propuesto al Gobierno de España para su financiamiento, sin embargo a la fecha, la elaboración del documento de proyecto no se ha iniciado.

Programa Sectorial Agrícola

Se cuenta con una cooperación técnica del BID, a través de la cual se ha contratado una firma consultora, quien con un equipo de profesionales del MAGA, se encuentra elaborando el Estudio Sectorial Agropecuario, que se prevé dará como resultado una propuesta de solicitud de financiamiento global sectorial.

Riego del Valle de Monjas

Se ha elaborado el estudio de factibilidad sin incluir los diseños finales, los cuales se estima necesitan de 18 meses para su elaboración. SEGEPLAN ha emitido el dictamen correspondiente y luego de su envío al Ministerio de Finanzas, éste ha formulado la solicitud de financiamiento al Gobierno del Japón. Dicha solicitud incluye los recursos estimados para cubrir la etapa de diseño; no obstante, se ha previsto asegurar los recursos indispensables a la Dirección de Riego y Avenamiento (DIRYA) del MAGA para que adelante los diseños y pueda avanzarse en ellos en forma paralela a la negociación.

Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula

Se está trabajando por parte del MAGA y con apoyo del FIDA, en la elaboración del documento de proyecto, a nivel de factibilidad, el cual aún no está terminado y no ha iniciado su trámite oficial ante SEGEPLAN, se espera tener concluido el estudio en septiembre del año en curso.

6. CONCLUSIONES

Del análisis realizado se derivan a continuación las principales conclusiones:

1. En el sector agrícola no existe una política explícita de endeudamiento externo, que oriente su ritmo de crecimiento y las condiciones alternativas de contratación según destino.
2. No se dispone de una política de inversiones prioritarias, que a nivel global y sectorial sustente las negociaciones de financiamiento externo.
3. No existe un programa sectorial de preinversión que permita a su vez dar las bases técnicas para un programa de inversiones prioritarias.
4. No se cuenta con grupos negociadores capacitados y experimentados, y a los que se integran en cada oportunidad no se les dan criterios y orientaciones por parte de las autoridades superiores, por lo que se reincide en los errores que ya se han cometido en el pasado y que afectan posteriormente la adecuada ejecución de los proyectos.
5. Los recursos de préstamo se han manejado sin ninguna eficiencia y durante los 26 años que en el sector agrícola se han administrado este tipo de recursos, se han confrontado los mismos problemas, sin que se hayan tomado medidas correctivas al respecto. Ha existido desfases en el inicio y durante la ejecución de los proyectos que van de 9 meses a 4.6 años en el primero de los casos y de 10 meses a 3.5 años en la finalización; situación que encarece el

financiamiento y afecta negativamente la rentabilidad prevista. Las causas que han afectado la ejecución de los proyectos son en general las siguientes:

- Falta de conocimiento de las Unidades Ejecutoras, de los trámites y procedimientos tanto del sector público, como de las fuentes financieras.
 - Falta de previsión, programación, seguimiento y evaluación por parte de la Unidad Ejecutora.
 - Deficiencias en la formulación de los proyectos, que derivan en disposiciones y normativos que inviabilizan la ejecución.
 - Falta de claridad en las funciones y ámbitos de competencia, de los niveles y dependencias que están vinculadas con la programación, asignación y ejecución presupuestaria.
6. No existe previsión sobre las modalidades que se utilizarán para cubrir los costos de operación y mantenimiento de los proyectos, una vez haya finalizado la utilización de los recursos de préstamo y concluido el período de ejecución.
7. No se tiene conciencia de que las condiciones del financiamiento externo cada vez tienden a ser menos blandas y que el mismo debe ser utilizado con mayor eficiencia; y se tienen casos como el Pl-480, en que los recursos aún cuando presentan las condiciones más duras con relación a otras fuentes, han sido utilizados incluso para cubrir proyectos de arrastre que registran 6 o más años de ejecución, que tradicionalmente han sido cubiertos con recursos internos y a los cuales no se les ha realizado una evaluación.

8. De la deuda total contratada por el sector público (US\$2,415.688.3 miles) el 7.8% (US\$190.703.5 miles) ha sido canalizada al sector agrícola de los cuales se han desobligado US\$10,043.9 miles, por problemas de deficiencia en la formulación de los proyectos y desfases en su ejecución. De acuerdo a las previsiones se estima que durante 1990 y 1991 se contratarán préstamos para el sector agrícola por un monto de US\$229.9 millones, que constituyen el 120.6% del monto contratado durante 26 años, situación que es preocupante no sólo por la falta de capacidad de ejecución que pueda tener el sector, sino porque se continuarían confrontando los mismos problemas que en el pasado han incidido en la inadecuada administración y manejo de los recursos de esta naturaleza.
9. Una de las mayores debilidades por la que atravieza un proyecto con financiamiento internacional, es la asignación de los recursos de contrapartida, ya que estos involucran del 20 al 40% del costo total. Sin embargo, las restricciones presupuestarias internas del país no le permiten la creación de nuevos puestos de trabajo y por lo tanto el país se ve obligado a asignar estos recursos de contrapartida en forma simbólica. Generalmente, las contrapartidas son asignadas para varios proyectos.
10. El documento plantea una duda en la estrategia del financiamiento externo por parte de los organismos internacionales, ya que éste se dirige hacia el sector público en gran proporción para que sea éste el que lo ejecute. Sin embargo, una de las condiciones del financiamiento es que el aparato público no crezca, con lo cual la ejecución de los proyectos se hace un tanto inválida, al no contar con los recursos humanos necesarios para su desarrollo.

7. RECOMENDACIONES

Con el ánimo de contribuir a dar respuesta a los diferentes problemas encontrados, se presenta en este capítulo algunas recomendaciones que podrían ser implementadas por el sector público agrícola.

1. Propiciar por parte del Sector Agrícola que en el Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala se den líneas estratégicas sobre la política de endeudamiento externo, la cual debería darse en función de la evaluación de la capacidad de endeudamiento del país, así como en el marco de una política integral de desarrollo socioeconómico que incorpore lineamientos sobre las prioridades del Gobierno, las condiciones financieras aceptables según la naturaleza del proyecto a financiar, así como las condiciones que deben reunir los proyectos a recibir este tratamiento.
2. Establecer dentro del Sector Agrícola áreas estratégicas hacia las cuales se orientará el financiamiento externo y en función de ella crear los mecanismos para poner en marcha un programa de preinversión, que esté asociado al sistema nacional de proyectos y el cual permita a su vez sustentar un plan de inversiones con los proyectos a negociar para captar recursos externos, para destinos coherentes con la política del gobierno.
3. Capacitar y formar grupos negociadores, no sólo en técnicas y herramientas de negociación, sino también en materia de políticas de endeudamiento externo y de inversión. Esto hace necesario capacitar a un grupo de técnicos del sector en el manejo de la política sectorial y su relación con las posibilidades de endeudamiento y de financiamiento externo, incorporando el conocimiento de las ventajas y desventajas que presentan cada uno de los organismos financieros internacionales.

4. **Elaborar, aprobar y difundir masivamente manuales sobre trámites y procedimientos de ejecución presupuestaria, desglosada en lo correspondiente a personal, compras, contratos, etc., en sus diferentes modalidades.**
5. **Con la experiencia de las unidades que han fungido como ejecutoras de préstamos, elaborar y difundir manuales sobre trámites y procedimientos sobre la ejecución financiera de las fuentes que otorgan préstamos, en el caso del sector agrícola, BID y AID, fundamentalmente y propiciar que estos organismos promocionen en seminarios y talleres sus manuales de trámites y procedimientos presupuestales.**
6. **Preparar y dar cursos de capacitación sobre ejecución presupuestaria y financiera de recursos internos y de préstamo, en tanto se avanza en la difusión de los manuales. Una modalidad de la capacitación podría consistir en la preparación de los manuales dentro de los cursos, con lo cual los resultados a obtener serían dobles.**
7. **Dar capacitación en servicio sobre técnicas de programación presupuestaria, a manera de mejorar la calidad de la misma.**
8. **Crear dentro de las unidades ejecutoras de proyectos, la fuente primaria de seguimiento físico y financiero de los proyectos con financiamiento externo, para que éste sirva, en primera instancia, a los gerentes y directores de proyectos en la toma de decisiones sobre acciones correctivas durante la ejecución del proyecto; y en una segunda instancia sean utilizados por los niveles institucionales y ministeriales para efectos de conocimiento y control. Esto mismo lleva consigo la creación de una unidad de seguimiento a las acciones de los proyectos con financiamiento externo dentro de USPADA, para lo cual el Departamento de Seguimiento y Evaluación podría ser subdividido en sus responsabilidades, según el origen del financiamiento (externo e interno).**

9. Fortalecer la etapa de formulación de proyectos, incluyendo la preinversión y la programación para la ejecución. Así mismo, en la formulación debe contemplarse la o las modalidades que se utilizarán para cubrir los costos de operación y mantenimiento de los proyectos, una vez haya finalizado la utilización de los recursos de préstamo y concluido el período de ejecución de la obra.
10. Realizar auditorias externas sobre el avance físico y financiero periódicamente a los proyectos financiados con recursos externos, deduciendo las responsabilidades que el caso amerite, a fin de garantizar un uso eficiente de los recursos.
11. Desacelerar el proceso de negociación de los préstamos que se tiene previsto contratar entre 1990 y 1991, y encaminar los esfuerzos a solventar los problemas confrontados en la administración y manejo de recursos destinados a inversión, para mejorar la capacidad de ejecución de las Unidades Ejecutoras, a efecto de que las futuras contrataciones tengan un impacto positivo en el desarrollo que se pretende lograr y no constituyan por el contrario, una carga más para la economía del país.
12. Definir un nuevo rol del Sector Público Agrícola en relación al endeudamiento externo, en función de la naturaleza de los proyectos a financiar. Así podría darse el caso en que el gobierno actuara sólo como facilitador en relación a proyectos productivos y como prestatario en el caso de proyectos de beneficio social.
13. Con el fin de acelerar los mecanismos para ejecutar las inversiones, sería necesario que la etapa de formulación incluyera la llamada obra de ingeniería, identificando en esa etapa los instrumentos de licitación y las restricciones que presentan las leyes de compra y contrataciones nacionales.

14. Por su parte, los encargados nacionales de la formulación deberían incluir en el documento el sistema programado de seguimiento y evaluación, como también definir el grupo de negociación del proyecto encargado de realizar los contactos y ajustes con las misiones de los organismos internacionales y con las autoridades nacionales para adelantar el financiamiento.

15. Incorporar como aporte del financiamiento externo parte o todo el personal requerido por el proyecto, incluso haciendo proyecciones más allá de la ejecución de la obra física, para permitir la operación del proyecto en forma eficiente.

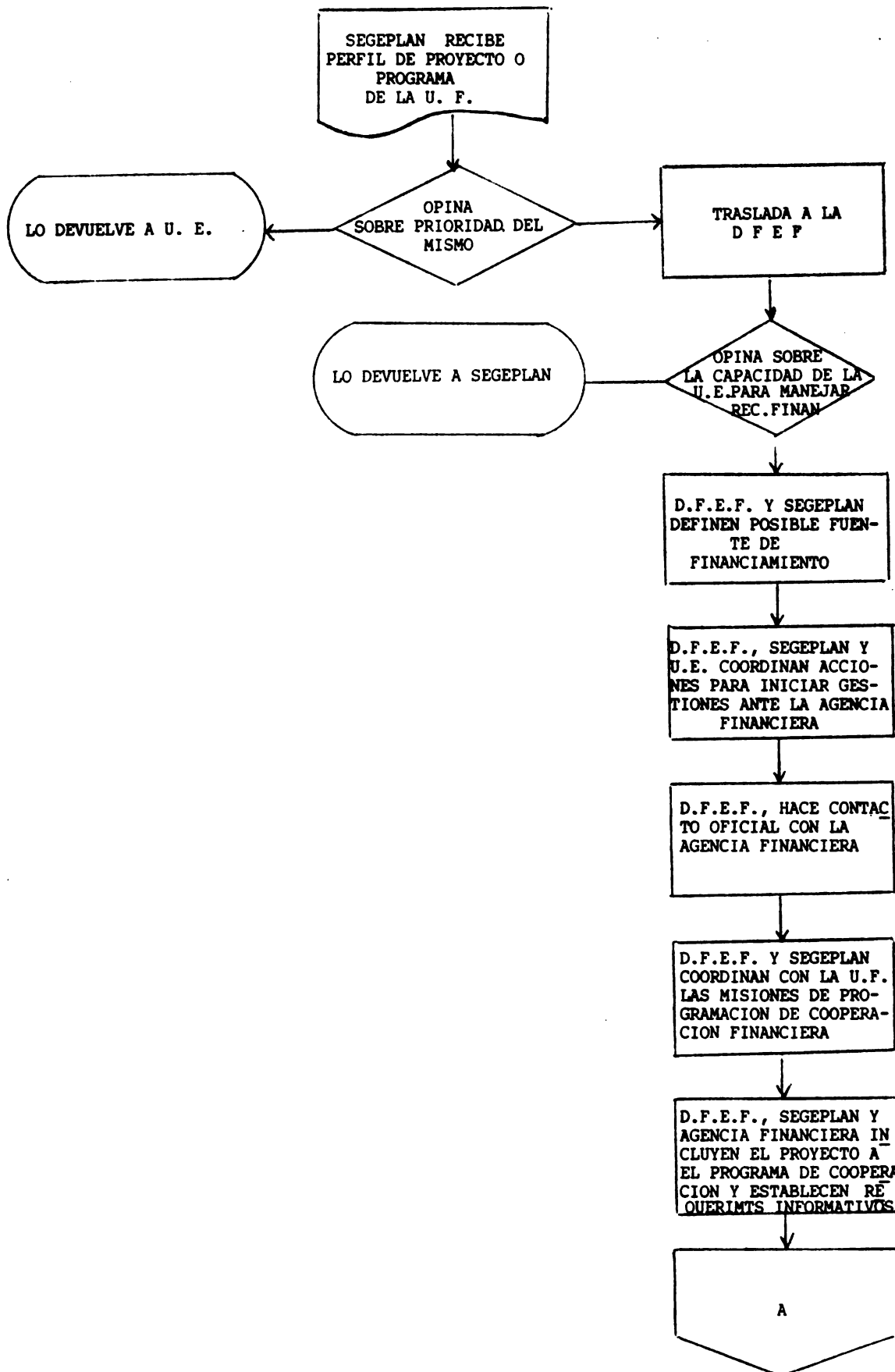
BIBLIOGRAFIA

1. **BANCO DE GUATEMALA.** Principales estadísticas cambiarias y de comercio exterior de Guatemala. Años 1982-1986.
2. _____ . Boletín Estadístico Abril-junio, 1987.
3. _____ . Principales estadísticas de comercio exterior durante 1987. Guatemala, abril 1988.
4. _____ . Principales estadísticas de comercio exterior enero-abril 1988. Guatemala, agosto, 1988.
5. **BANCO MUNDIAL.** Informe sobre el sector público de Guatemala. Noviembre, 1988.
6. **CARRERA C. JAIME y VILLEDA DE GARCIA, BEATRIZ.** IICA. Análisis del gasto público del programa de sanidad animal (PRODESA/BID 667/SF-GU, Guatemala, enero-marzo/89).
7. **ECHEVERRIA DE GARCIA, LILIA** Implicaciones del endeudamiento externo en el desarrollo económico de Guatemala. Febrero, 1989.
8. **ESTUDIOS SOCIALES CENTROAMERICANOS.** Revista No.45 de la Secretaría General del CSUCA. Septiembre-diciembre/87. Tema Central: Deuda externa y políticas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica y Panamá.
9. **FRENCH-DAVIS, RICARDO.** CIEPLAN. Ajuste en América Latina y la Agricultura. 1987.
10. **FRANCO SAMUDIO, CARLOS D.** IICA. Informe final de evaluación socioeconómica del programa de sanidad animal (PRODESA/BID 667/SF-GU Guatemala, enero-marzo/89).
11. **LOPEZ, JOSE ROBERTO.** La deuda externa en Centroamérica: Lecciones de la teoría y práctica en su administración reciente. San José, Costa Rica, Agosto 1987.
12. **TORO BRIONES, GUILLERMO.** La deuda externa y su escenario de poder en América Latina. Guatemala, agosto 1987.

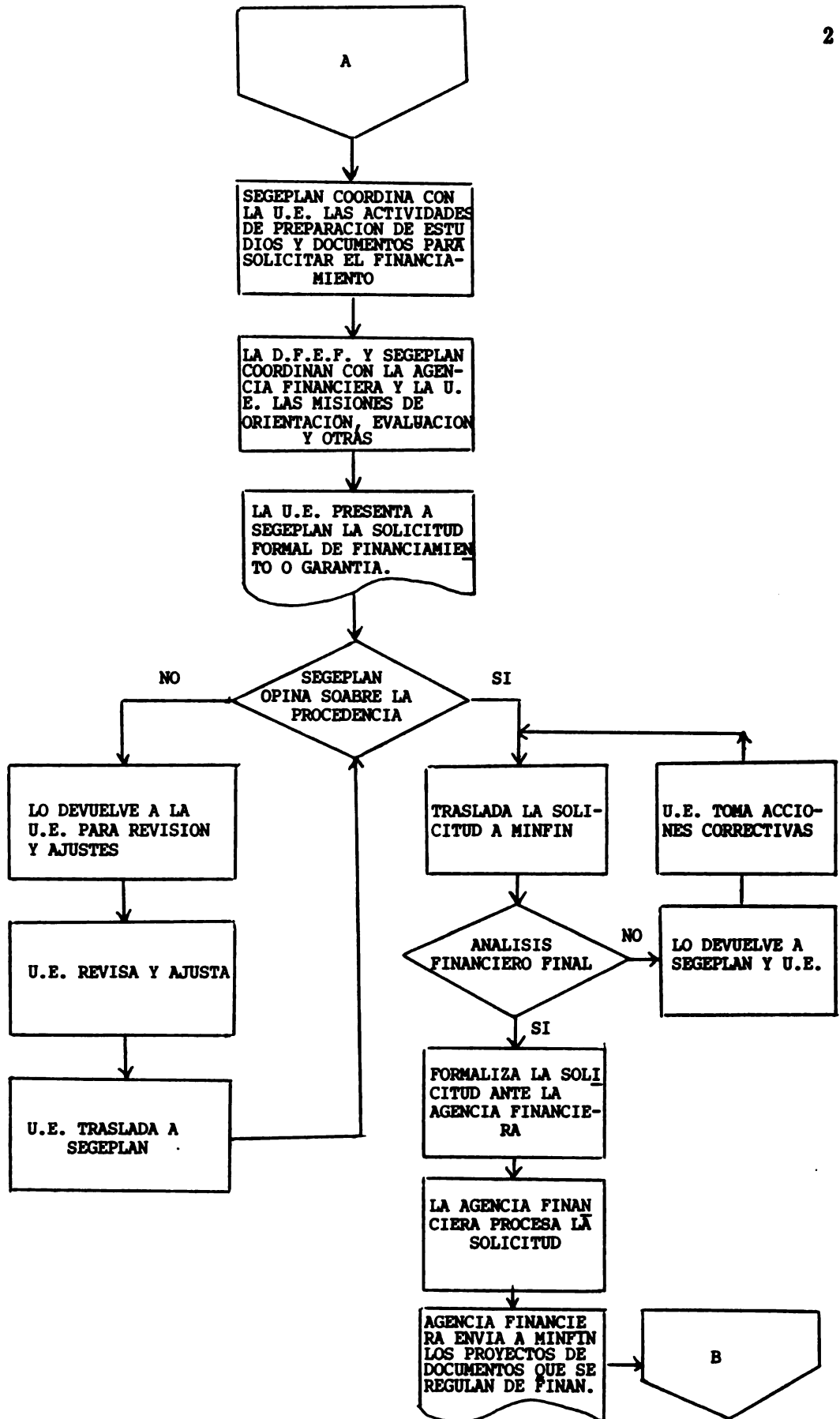
**APENDICE I: Flujograma de Gestión,
Negociación y Contratación de
Préstamos Externos**



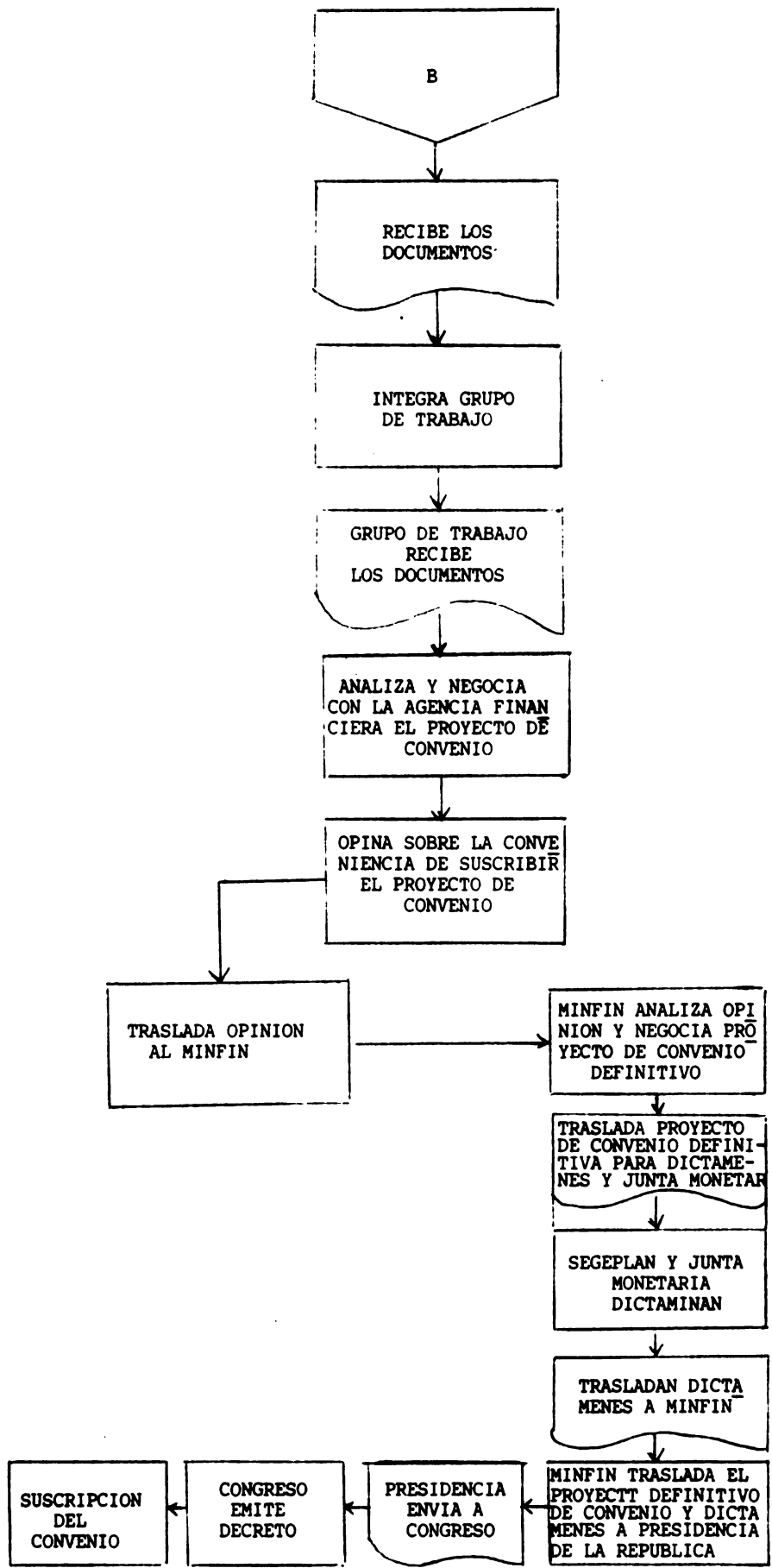
FLUJOGRAMA DE GESTACION, NEGOCIACION Y CONTRATACION DE PRESTAMOS EXTERNOS

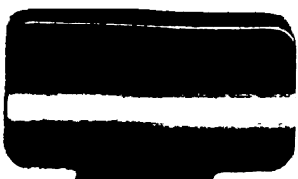












INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULT

1a. Avenida 8-00, zona 9 Teléfonos 62496, 62306, 316304 Apartado Postal 1815 Cable IICA- Telenet: IICA GT-Guatemala