

- EL PROCESO DE RECONSTRUCCION DE GUATEMALA -

1 2  
Miguel A. Balcárcel J.; Oscar René Orellana A.

R E S U M E N

Como consecuencia del terremoto que asoló a Guatemala el 4 de febrero de 1976, el pueblo y gobierno se empeñaron en reconstruir a la nación en el menor tiempo posible.

El documento preparado presenta una síntesis descriptiva de los aspectos más relevantes del proceso y avance de la reconstrucción nacional, dentro de un modelo institucional, económico y social, compatibilizado con el Plan Nacional de Desarrollo 1975-79, abarcando los siguientes aspectos:

1. Análisis de las condiciones económicas y sociales prevalecientes antes del terremoto del año 1976.
2. Síntesis de la evaluación de los daños causados.
3. Modelo de reconstrucción adoptado por el gobierno de Guatemala.
4. Limitantes del proceso de reconstrucción nacional.
5. Propuesta para la organización de un sistema de defensa civil.
6. Acciones y resultados del proceso de reconstrucción nacional.

- 
1. Mercadotecnista. Secretario General del Comité de Reconstrucción Nacional.
  2. Administrador de Empresas. Coordinador de la Unidad de Información del Comité de Reconstrucción Nacional

## INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	
I. ANALISIS DE LAS CONDICIONES ECONOMICAS Y SOCIALES PREVALECIENTES ANTES DEL TERREMOTO DEL AÑO 1976.	1
II. SINTESIS DE LA EVALUACION DE LOS DAÑOS CAUSADOS.	4
III. MODELO DE RECONSTRUCCION ADOPTADO POR EL GOBIERNO DE GUATEMALA	4
IV. LIMITANTES DEL PROCESO DE LA RECONSTRUCCION NACIONAL	13
V. PROPUESTA PARA LA ORGANIZACION DE UN SISTEMA DE DEFENSA CIVIL	15
VI. ACCIONES Y RESULTADOS DEL PROCESO DE RECONSTRUCCION NACIONAL.	19
- AVANCE DE LA RECONSTRUCCION NACIONAL	19
- COMITE DE RECONSTRUCCION NACIONAL	21
1. Base Legal	21
2. Funciones y Atribuciones	21
3. Presupuesto	22
4. Dirección y Coordinación Superior	22
5. Coordinación Institucional	22
6. Coordinadoras Institucionales Departamentales	30
7. Programas Principales	31
a. Programa de Financiamiento	31
a.1 Fideicomiso Fondo Extraordinario Especifico de la Reconstrucción.	31
a.2 Ley del Sistema Especial del Crédito para la Vivienda con fondo de Garantía Estatal.	35
b. Banco Nacional de la Vivienda	36

b.1	Asistencia Crediticia	36
b.2	Programación	36
b.3	BANVI-BIRF	37
b.4	Compra de Tierras	38
c.	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	40
c.1	Asistencia crediticia	40
c.2	Proyecto habitacional Jalapa	40
c.3	Programa de materiales de construcción CRN-BANDESA	41
d.	Programa de Promoción Social del Comité de Reconstrucción Nacional	43
d.1	Actividades en el área metropolitana.	43
d.2	Actividades en el interior del país.	45
e.	Programa de Cooperación Nacional e Internacional.	46
f.	Programa de emergencia a cargo del Comité de Reconstrucción Nacional	50

ANEXO:

VII. TERREMOTO Y ECOCIDIO.

## EL PROCESO DE RECONSTRUCCION DE GUATEMALA

1

2

Miguel A. Balcárcel J; Oscar René Orellana A.

### INTRODUCCION

El presente documento ha sido preparado por el Comité de Reconstrucción Nacional y reúne la información más relevante de la reconstrucción del país dentro del contexto del plan nacional de desarrollo 1975-79. Su contenido obedece al interés de divulgar a los asistentes al " Simposio Internacional sobre el terremoto de Guatemala del 4 de febrero de 1976 y el proceso de reconstrucción "; la filosofía, estrategia y esfuerzo del Gobierno y pueblo de Guatemala para enfrentar la magna tarea de reconstruir a la nación, y la ayuda de entidades privadas nacionales e internacionales, gobiernos amigos y agencias financieras externas.

El Comité de Reconstrucción Nacional estima que la experiencia acumulada durante los dos años posteriores al terremoto de 1976, podría ser eventualmente utilizada por países que sufran catástrofes naturales similares, sin pretender que el modelo utilizado por Guatemala sea el óptimo ya que las naciones son diferentes en sus recursos, grado de desarrollo, distribución de ingreso, población, composición étnica e integración social. Sin embargo, los resultados obtenidos en el proceso de la reconstrucción de Guatemala, se enmarcan en límites satisfactorios acordes a la capacidad de producción del país, al esfuerzo del Gobierno y a la respuesta de la sociedad guatemalteca.

En base a nuestra experiencia, el documento propone la formación de un sistema de defensa civil que vendría a complementar las actividades del Comité Nacional de Emergencia y del Comité de Reconstrucción Nacional.

Finalmente, con el objeto de mostrar la visión integral del C. R. N. sobre el proceso de la reconstrucción, se presenta un enfoque espacial de la situación ambiental del país a fin de no aislar conceptualmente el terremoto de la realidad nacional.

- 
1. Mercadotecnista. Secretario General del Comité de Reconstrucción Nacional.
  2. Administrador de Empresas. Coordinador de la Unidad de Información del Comité de Reconstrucción Nacional.

## I. ANALISIS DE LAS CONDICIONES ECONOMICAS Y SOCIALES PREVALECIENTES ANTES DEL TERREMOTO DEL AÑO 1976.

El terremoto de 1976 con todas sus consecuencias y caudas -- nos enfrentó repentina y crudamente a la realidad social, económica y estructural que vivía el país en ese entonces. Debemos señalar con franqueza que no estábamos preparados para enfrentar un fenómeno de esta naturaleza y que el sacudimiento físico fue a su vez un sacudimiento moral y de toma de conciencia sobre la dimensión de los problemas económico-sociales de la nación que afectan principalmente a las personas de medianos y menores ingresos.

Como es del conocimiento general, el Gobierno de la República en ese tiempo se esforzaba en la implementación del Plan de Desarrollo 1975-79 tendiente a mejorar el nivel y calidad de vida de la población con las limitaciones de recursos y condiciones estructurales propias de una nación en vías de desarrollo y a la vez trataba de eliminar progresivamente los déficits que en materia de vivienda, educación, salud y nutrición se venían acumulando históricamente.

Sin embargo, las acciones emprendidas a fin de dar solución a estos problemas se habían visto frenadas por los siguientes factores:

1. Una brusca elevación en los precios del petróleo en el mercado internacional afectando internamente el costo del transporte, la generación eléctrica y el desarrollo industrial.
2. Transmisión de la inflación externa por la vía de los precios en las importaciones, con la consiguiente alza del costo de las obras de infraestructura y la reducción del poder de compra de la población.
3. Pérdida del dinamismo del mercado centroamericano que por efecto de la crisis mundial y por demora en las negociaciones para su normalización, determinaron la disminución de las exportaciones de los productos guatemaltecos, afectando al sector industrial y consecuentemente la variable empleo.
4. Instituciones gubernamentales altamente burocratizadas y descoordinadas entre sí, lo que daba por resultado duplicación de esfuerzos, pérdida innecesaria de recursos económicos y un funcionamiento lento y deficiente, incapaz de dar respuesta efectiva a las demandas del país.
5. Insuficiencia de fondos del Estado para atender los enormes déficits, tales como:
  - a) viviendas (500.000);
  - b) educación (alta tasa de analfabetismo);
  - c) déficit escolar (1,355.000 alumnos sin inscripción escolar);
  - d) 37,625 maestros adicionales necesarios para atender la población escolar.
  - e) Insuficiencia de servicios básicos (sólo el 40% de la po

blación urbana y el 12% de la población rural contaban con conexiones de agua potable).

La tasa de mortalidad infantil se encontraba en el rango de 80 a 200 muertos por 1,000 nacidos vivos, siendo la expectativa de vida de 53 años y de 81% el nivel de desnutrición en niños menores de 4 años.

6. Acelerado incremento de emigración de la población rural a los centros urbanos en busca de mejores condiciones de vida, empleo, salarios, educación y servicios; dando origen al aumento de las áreas marginales principalmente en la -- ciudad capital.
7. Limitada capacidad de oferta de empleo por los sectores: - comercio, industria, servicios y gobierno; acrecentando -- los problemas sociales, políticos y ambientales.
8. Falta de empleo permanente y bajos salarios en el campo.

Afortunadamente el funcionamiento del sistema económico -- también presentaba una serie de hechos favorables entre los que se destacan:

1. Una sólida posición financiera internacional derivada de - un elevado nivel de reservas internacionales, las cuales - en términos absolutos al 31 de diciembre de 1976 alcanza-- ron 323.0 millones de quetzales y un endeudamiento externo relativamente bajo en relación a las exportaciones.
2. La existencia en el sector industrial de ciertos márgenes de capacidad ociosa, que permitiría aumentar la producción a corto plazo sin necesidad de nuevas inversiones en capital fijo.
3. La tendencia sostenida en el alza de los precios del café en el mercado internacional.
4. La creciente corriente turística que tuvo auge en 1975 pro-- piciando la inversión en la infraestructura hotelera.
5. Las medidas adoptadas en 1974 para reformar el sistema im-- positivo empezaban a rendir sus frutos, elevando el coefi-- ciente de tributación de 7.2 a 8.4%
6. Un proceso de inversiones guiado hacia la explotación del níquel y la exploración y perforación de pozos petrolífe-- ros que estimularía la entrada de capitales privados a lar-- go plazo con el consecuente fortalecimiento de la balanza de pagos.

Esta era la situación general del país cuando sobrevino la catástrofe.

## II. SINTESIS DE LA EVALUACION DE LOS DAÑOS CAUSADOS:

En febrero de 1976 se produjo uno de los mayores desastres naturales que registra la historia del hemisferio, dejando un -- saldo estimado de 25,000 muertos y 78,000 heridos graves, la -- sexta parte de la población sin vivienda y cuantiosas pérdidas -- en la infraestructura física y social de la nación, así como un deterioro de los sistemas ecológicos.

La destrucción de 250,000 viviendas más el déficit existente elevaron a 750,000 las necesidades habitacionales; en el sector educativo la destrucción total o parcial de 5,215 aulas afectó la asistencia de 250,000 alumnos; el sector de servicios de salud fue dañado en un 80% destruyéndose 82 edificios entre hospitales, centros y puestos de salud; destrucción y deterioro de 133 edificios administrativos; daños en el patrimonio cultural en templos y edificios coloniales que representan estilos y formas que no podrán reconstruirse o restaurarse; daño en la infraestructura de carreteras que representa la reconstrucción de 220 kilómetros pavimentados y 180 kilómetros en caminos vecinales y 3 importantes puentes destruidos. Cabe destacar que la capital -- perdió comunicación directa con los puertos situados en el Atlántico (destrucción del muelle de Puerto Barrios) por los derrumbes, deslizamientos y ruptura de puentes en la carretera de mayor importancia económica del país, provocando la elevación de los costos del transporte y demora en la entrega de mercaderías; asimismo, se vió afectada la generación de electricidad y las líneas de transmisión. Los sistemas de comunicación fueron seriamente dañados en toda el área.

En conclusión, la catástrofe telúrica del año 1976 dejó -- pérdidas materiales estimadas inicialmente en Q.1,021.0 millones y posteriormente a costos actuales de reposición se estiman en -- Q.2,000 millones de quetzales.

Cabe señalar que el terremoto impactó sobre los estratos de población de menores ingresos económicos agravando los problemas en el campo social; y que la reconstrucción abarca la atención a los déficits históricamente acumulados.

Afortunadamente las áreas de mayor productividad agropecuaria del país no fueron afectadas y el sector industrial no sufrió mayores daños.

## III. MODELO DE RECONSTRUCCION ADOPTADO POR EL GOBIERNO DE GUATEMALA.

### 1. Organización Institucional:

Para una mejor comprensión sobre la decisión de crear e integrar el Comité de Reconstrucción Nacional y su funcionamiento, conviene indicar que, de acuerdo con la Constitución de la República, el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. Delega el ejercicio de su soberanía en los organismos:

Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los cuales no hay subordinación.

Al analizar la estructura administrativa del gobierno (véase organigrama) se observa que la mayor parte del sector público se enmarca y depende básicamente del Organismo Ejecutivo, presidido por el Presidente de la República y sectorialmente por cada Ministro de Estado, presentando una clasificación así:

a) Gobierno Central:

Presidencia y Vicepresidencia integrada por 11 dependencias entre Secretarías, Asesorías, Consejos y Direcciones generales; 10 Ministerios con 124 dependencias, entre Direcciones Generales, Asesorías, Comisiones y Departamentos.

b) Entidades Descentralizadas:

Con 18 Instituciones de servicio social, educativas, de fomento y otras.

11 empresas públicas.

10 instituciones públicas financieras.

c) Gobiernos locales:

327 municipalidades de primera, segunda y tercera categoría.

Las sedes de la mayoría de estas instituciones se encuentran en la ciudad capital, teniendo en los departamentos oficinas locales. El representante del Ejecutivo en cada departamento es el Gobernador Departamental.

Dado este esquema y el número de instituciones existentes, conceptualmente presentaba pocas ventajas la formación de una superestructura organizacional, como podría ser un nuevo "Ministerio de Reconstrucción" con funciones y atribuciones específicas, similar a los creados en otros países que han sufrido grandes catástrofes.

Asimismo, se trató desde un principio de no modificar -- las leyes y reglamentos que rigen al organismo Ejecutivo ni las leyes orgánicas de las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas, emitiendo solamente las disposiciones legales complementarias necesarias.

Por otra parte, dada la dimensión del daño causado y el costo de reposición de la infraestructura económica y social -- se decidió no incrementar los gastos de funcionamiento del gobierno con la creación de un nuevo ministerio y evitar -- funcionalmente la duplicación de actividades con otras dependencias y entidades del Estado. Se buscaba en cambio, -- lograr una eficiente coordinación de los recursos e instituciones existentes.

# ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL GOBII

## ORGANISMO LEGISLATIVO

## ORGANISMO

CONGRESO DE LA  
REPUBLICA  
(Pleno del Congreso)

PRESID  
D  
REP

PRESIDENCIA  
JUNTA DIRECTIVA

ESTADO MAYOR  
PRESIDENCIAL

CONTRALORIA  
DE CUENTAS

REGISTRO  
ELECTORAL

### SECRETARIAS Y OTRAS DEP

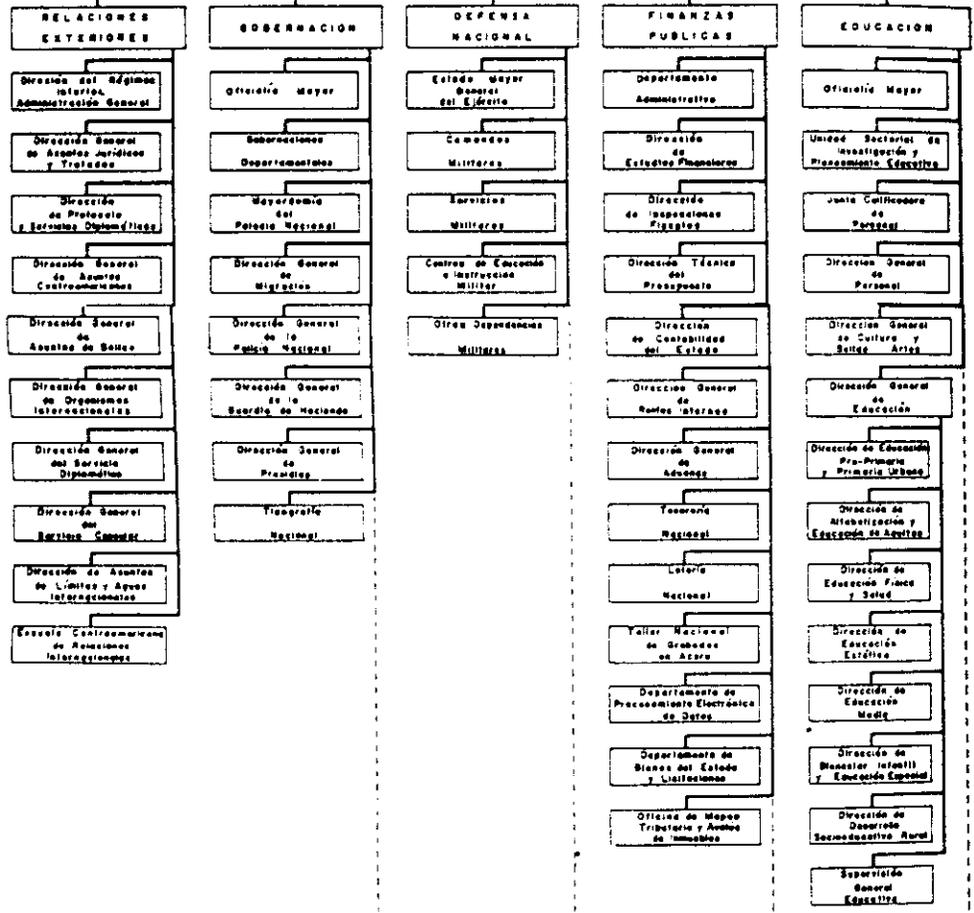
GENERAL      PRIVADA      DE ASUNTOS  
PERSONALES

OFICINA NACIONAL  
DE SERVICIO CIVIL

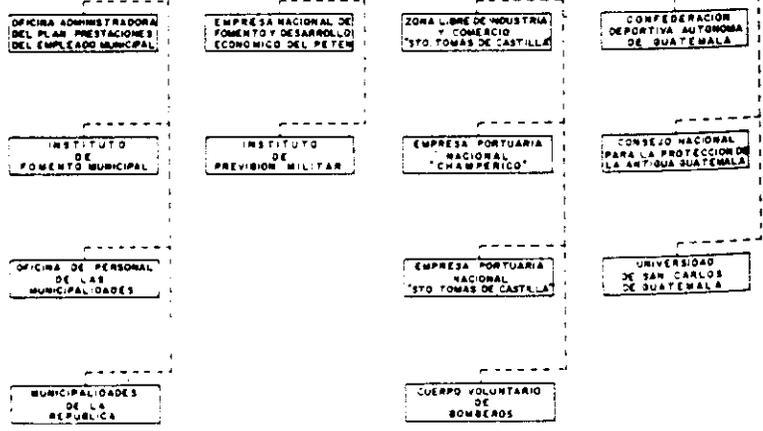
DIRECCION DESARROLLO  
DE LA COMUNIDAD

COMITE RECONSTRUCCION  
NACIONAL

### MINISTERIOS DE ESTADO Y



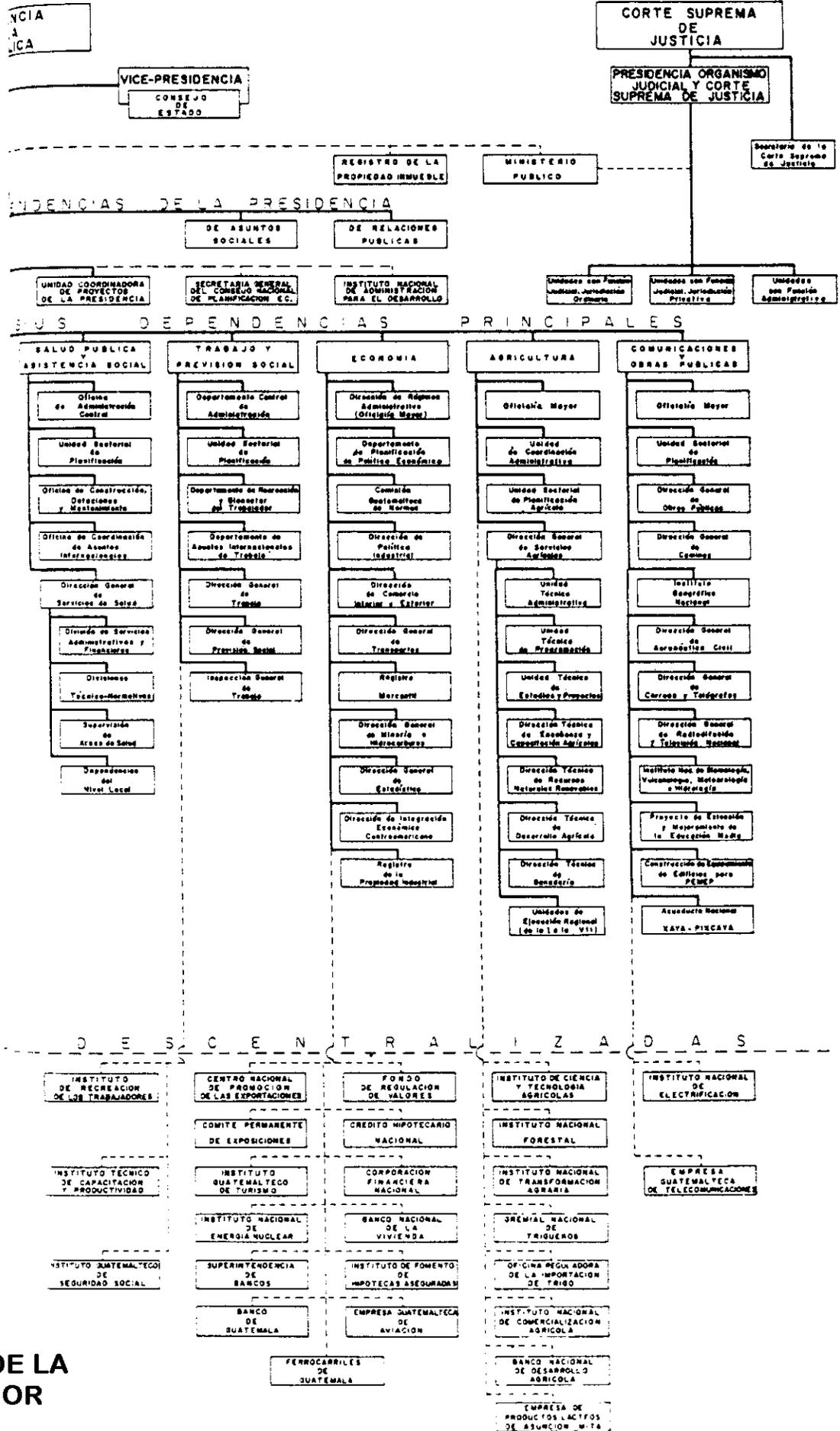
### I N S T I T U T O S      E N T E S



GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

EJECUTIVO

ORGANISMO JUDICIAL



CONTINUACION DE LA PAGINA ANTERIOR

Por las consideraciones anteriores, se adoptó el criterio de aprovechar la organización institucional seleccionando las unidades que de acuerdo con su especialidad podrían participar en las exigencias de la reconstrucción; señalándoles -- claramente las áreas y atribuciones específicas, se les -- proporcionaron fondos adicionales a través del presupuesto general de la nación, Para llevar a cabo estas acciones y -- con el objeto de decidir los lineamientos y coordinar el -- proceso de reconstrucción, fue creado el Comité de Reconstrucción Nacional.

## 2. Comité de Reconstrucción Nacional:

Al analizar la composición e integración del Comité de Reconstrucción Nacional, que es presidido por el Presidente de la República, un Director Ejecutivo, un Ministro de Estado y un representante del Movimiento Cooperativo, se observa que las funciones directivas y ejecutivas son ejercidas por el Presidente de la República quien actúa unas veces en Consejo de Ministros para emitir las disposiciones de política económica conexas a la reconstrucción, presentación de presupuestos etc. y otras veces separadamente con uno o más Ministros y el resto de los miembros del Comité, a fin de emitir las disposiciones correspondientes. La participación popular se manifiesta a través del representante del Movimiento Cooperativista.

El Director Ejecutivo, además de actuar como representante del Presidente de la República, decide y coordina las acciones en el terreno para que los programas y proyectos aprobados se lleven a cabo en la forma y tiempo previstos.

Administrativamente, para el funcionamiento y operatividad del C.R.N. se ha creado una Secretaría General compuesta de cinco unidades ejecutoras;

- 1) Información
- 2) Reconstrucción Física
- 3) Promoción Social
- 4) Cooperación Nacional e Internacional y
- 5) Relaciones Públicas.

Paralelamente funciona una Secretaría Militar con secciones de Ingeniería, compras y transportes, oficiales coordinadores y evaluación y control, prestando apoyo logístico.

Institucionalmente, en la base, funcionan los comités locales a nivel de aldea o caserío, municipales y departamentales; tendientes a lograr la participación comunal en el esfuerzo de la reconstrucción.

Conviene destacar que en su organización interna el Comité de Reconstrucción Nacional posee una característica muy particular y consiste en que su personal está compuesto de civiles y militares que se interaccionan en las decisiones y en la ejecución del trabajo, siendo la única dependencia de

la administración pública en Guatemala que funciona en esta forma.

a) Organización Social:

Bajo el punto de vista institucional se ha promovido la participación popular apoyando y fomentando a los grupos organizados: federaciones de cooperativas; cooperativas de 1ro. y 2do. grado, fundaciones de desarrollo y otras asociaciones similares y formando comités de reconstrucción en todo el interior del país. Complementariamente, por medio de las coordinadoras institucionales, se fortalece la acción de los gobernadores departamentales dentro del concepto de descentralización, aprovechando los recursos naturales, materiales y humanos de cada localidad, para que se organicen y tomen decisiones a fin de solucionar los problemas a nivel departamental.

b) Cooperación Nacional e Internacional:

Sin duda alguna los logros más satisfactorios de la reconstrucción se han alcanzado en los programas, proyectos y obras realizadas por las agencias no gubernamentales, atribuyéndose a las siguientes razones:

- Alto contenido social en los proyectos seleccionados para beneficiar a las poblaciones más afectadas en el interior del país, con énfasis en el área rural.
- Autonomía en la administración de sus fondos.
- Eficiencia en la ejecución del trabajo y responsabilidad en el cumplimiento de los convenios suscritos con el C. R. N.
- Apoyo y participación de las comunidades.
- Apoyo y coordinación del C. R. N.

3. Filosofía de la Reconstrucción:

Al crearse el Comité de Reconstrucción Nacional, se estipularon los principios que norman la filosofía y que guían el proceso de la reconstrucción del país. En forma general y sucinta se puede citar lo siguiente:

- a) La Reconstrucción es responsabilidad de todos los guatemaltecos, lo que implica que tanto en el proceso de toma de decisiones como en el de ejecución, se impulsará la más alta participación popular y de las instituciones y grupos organizados.
- b) " Por reconstrucción", debe entenderse el resultado de una suma de políticas, acciones y actitudes que conduzcan a disminuir la pobreza y lograr un ascenso económico, espiritual y cultural de la población guatemalteca.
- c) La reconstrucción no será volver hacer lo destruido co-



mo lo estaba; será reconstruir con mejores condiciones y seguridad los edificios públicos y las viviendas y preservar el patrimonio cultural asegurando la permanencia de las tradiciones auténticas. En cuanto a lo humano, se rá promover y elevar el nivel de vida de los habitantes del país.

- d) El Comité de Reconstrucción Nacional estimulará las obras permanentes y hasta donde sea posible se evitará la construcción desordenada de viviendas provisionales que terminen siendo definitivas.
- e) La cooperación internacional es un aporte generoso y complementario en el proceso de reconstrucción. Los programas y el destino geográfico de dicha cooperación será decidida por el Comité de Reconstrucción Nacional.

#### 4. Estrategia de la Reconstrucción:

Sobre la base de la evaluación de los daños causados por el terremoto, la disponibilidad de fondos y recursos materiales y humanos; haciendo un profundo examen de los problemas económicos y sociales del país el gobierno adoptó la estrategia de compatibilizar el programa de rehabilitación y reconstrucción dentro del contexto del plan de desarrollo que se llevaba a cabo. Para ese propósito, se asignó al sector público un amplio programa de inversiones en infraestructura y servicios sociales, de apoyo a la producción, así como incentivos a la actividad privada a través de créditos selectivos, estímulos arancelarios y de tributación a fin de lograr simultáneamente metas de crecimiento y distribución del ingreso.

La estrategia condiciona al proceso de reconstrucción a que se realice en forma gradual y equilibrada. La inversión en la reconstrucción no aumentará la riqueza del país por tratarse de reposición de capital, en consecuencia, si la reconstrucción hubiera desplazado o sustituido totalmente los programas ordinarios de inversión en desarrollo, las posibilidades de crecimiento de la nación se hubieran visto sensiblemente reducidas, afectándose el aumento del ingreso de la población y su bienestar personal en el resto de la república no afectada por el terremoto.

Después de las lamentables pérdidas en vidas humanas, la mayor incidencia del daño causado por los sismos fue sobre el sector vivienda. Al déficit habitacional existente (500.000) se vino a agregar 250.000 viviendas destruidas o seriamente dañadas, con un valor estimado en 600 millones de quetzales.

##### a) Vivienda:

La estrategia puede resumirse así:

- Dotación de techo mínimo y albergues temporales a 252.154 familias afectadas; actividad que se realizó con éxito -- del mes de febrero a junio, previo a que se iniciara la época lluviosa.

- Creación del sistema especial de crédito y fondo de garantía para la vivienda de personas de menores y medianos ingresos (afectadas por el terremoto) a través del sistema bancario con un interés preferencial y plazos de amortizaciones convenientes. El fideicomiso constituido para ese fin asciende a la suma de Q.143.7 millones de los cuales se han autorizado créditos por la cantidad de Q.64.9 millones.
- Las personas de mayores ingresos debieron recurrir al crédito bancario con tasas de interés normal y de acuerdo con los reglamentos de cada institución prestataria. En esas condiciones, durante los años 1976 y 1977 se otorgaron 13,642 préstamos con un monto de 63.4 millones de quetzales. Conviene aclarar que el destino de los préstamos incluye construcción de nuevas edificaciones y reconstrucción de viviendas.
- Un sector de la vivienda destruída estaba asegurada, y sus propietarios fueron indemnizados. Por este concepto las compañías aseguradoras pagaron 36 millones de quetzales entre pérdida total y reparación de inmuebles.
- También se previó el financiamiento ( por un monto de Q.5.5 millones ) para la artesanía, industria y comercio afectado por el terremoto; y para la pequeña empresa en el ramo de la construcción y actividades conexas.
- Con el objeto de lograr una mayor cobertura y agilizar la concesión de préstamos se otorgaron créditos a las federaciones de cooperativas, cooperativas de 1er. y 2o. grado, fundaciones de desarrollo y otras asociaciones, por un monto de 21 millones de quetzales a través del fideicomiso.
- Por medio de las unidades ejecutoras: BANVI y BANDESA se asignaron recursos a fin de adquirir terrenos para el desarrollo de proyectos habitacionales por la cantidad de 13 millones de quetzales.

b) Infraestructura social y económica:

Como estrategia institucional para los programas de reconstrucción, se asignó al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas la mayor responsabilidad en la ejecución física de la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura de la nación, utilizando para ello a sus Direcciones Generales de Caminos y de Obras Públicas.

El gobierno, a fin de acelerar el proceso de reconstrucción, ha emitido acuerdos para calificar las obras de emergencia nacional. Para aumentar la capacidad de ejecución en los proyectos de obras se han contratado firmas constructoras privadas en apoyo a las obras que se realizan por administración.

El Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, en

coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en base a criterios y prioridades definidas por estos últimos, suspendió la construcción de obras provisionales y actualmente desarrollan las obras que deberán ser definitivas.

Otra institución designada como importante unidad ejecutora fue el Instituto de Fomento Municipal a quien le correspondió dar el apoyo a los gobiernos locales, para la rehabilitación de los servicios de agua potable y drenajes, reparaciones de emergencia y construcción de edificios municipales.

c) Educación:

El terremoto ocasionó en este sector, la destrucción total de 5,215 aulas que afectó la asistencia de cerca de 250,000 alumnos. Ante tal situación el Ministerio de Educación puso en marcha un plan de emergencia para la normalización de las actividades escolares mediante las siguientes acciones:

- Organización de una jornada reducida de trabajo para la atención de todos los alumnos y distribución de la población escolar en los locales gubernamentales disponibles y en colegios privados.
- Reprogramación y modificación del ciclo escolar.
- Construcción de 1200 aulas temporales e instalación de 291 butler.
- Reparación y construcción de 265 escuelas.

d) Salud:

Este sector fue dañado en un 80%, y a pesar que se han reparado y construido 96 unidades de salud y 8 hospitales, el déficit de servicios persiste ante una demanda creciente que se manifiesta con mayor intensidad en la atención hospitalaria tanto en la capital como en los departamentos.

- e) En cuanto a la restauración del patrimonio cultural, se asignó la cantidad de 3.0 millones de quetzales destinados a la reconstrucción de la Catedral Metropolitana y las iglesias de Santo Domingo y La Merced.

5. Programa de Financiamiento:

La reconstrucción del país es responsabilidad de todos los guatemaltecos como lo señaló el Presidente de la República. El terremoto, aunque afectó con mayor intensidad a los estratos de la población de menores ingresos, destruyó la infraestructura de la nación afectando por consiguiente a todos los guatemaltecos. Su costo de reposición se ha estira

do en 2,000 millones de quetzales, cantidad que excede a las posibilidades financieras del estado. Por este motivo, se formuló un programa de inversiones de reconstrucción a mediano y largo plazo compatibilizado con las inversiones ordinarias del Plan de Desarrollo; adoptándose como estrategia financiera la participación de todos los sectores, aportando recursos y/o trabajo.

a) Recursos Internos: Bonos de Reconstrucción Nacional.

Para dotar al gobierno en forma inmediata de los fondos necesarios para la rehabilitación y reconstrucción de -- las obras y servicios vitales y lograr la pronta normalización de las actividades económicas y sociales, el Congreso de la República mediante Decreto 8-76 autorizó al Organismo Ejecutivo para emitir, negociar y colocar bonos hasta por la cantidad de 122.0 millones de quetzales, a quince años plazo, devengando el 12% cuando sean negociados fuera del país y el 8% en el interior de la república.

Quedaron obligados a adquirir los bonos, las personas individuales y jurídicas siguientes:

1. Las que explotan actividades relacionadas con los negocios, industrias, transporte, bancarias, seguros, etc.
2. Las que ejerzan cualquier profesión, arte, ciencia, oficio por cuenta propia, etc.

El monto de los bonos a adquirirse se determinan conforme a la renta neta correspondiente al promedio de declaración jurada del impuesto sobre la renta durante los últimos tres años; y en forma progresiva de menor a mayor renta.

3. Las personas individuales que prestan servicios personales en relación a una dependencia tanto del sector público como del privado, adquirieron según el monto de sus ingresos brutos mensuales a partir de un ingreso superior a 200 quetzales mensuales y en forma progresiva.

El financiamiento adoptado mediante la emisión de bonos - se considera más justo que un impuesto, ya que constituye un préstamo a la población de ingresos superiores al indicado y por lo tanto quedaron excluidas las personas de menores ingresos que a su vez fueron las más afectadas.

A la fecha el Banco de Guatemala, como agente financiero del Estado, ha realizado 2 amortizaciones por un monto de Q. 16.2 millones.

b) Recursos internos del gobierno y entidades públicas:

- Por Decreto del Congreso de la República, se amplió el presupuesto en 190.2 millones de quetzales para el ejer

ciclo fiscal de 1976 que ya ascendía a 553.7 millones alcanzando un total de Q. 743.9 millones.

Durante el año 1977, el presupuesto de egresos ascendió a Q. 797.7 millones, incluyendo la categoría adicional de gastos de reconstrucción por la cantidad de Q. 103.0 millones; y para el año 1978 el presupuesto asciende a Q. 942.6 millones, de los cuales Q. 70.6 millones son asignados al programa de reconstrucción.

Los datos anteriores indican que el presupuesto de ingresos y egresos del Estado se ha incrementado sustancialmente a partir de 1976 con el esfuerzo financiero proveniente de los impuestos que tributan los guatemaltecos y que se aplican en la reconstrucción.

c) Recursos externos:

La estrategia sobre la negociación y contratación del financiamiento externo corresponde al Ministerio de Finanzas en coordinación con el Banco de Guatemala y la Secretaría del Consejo de Planificación Económica; la ratificación y aprobación de la deuda interna y externa, al -- Congreso de la República.

1. Préstamos Contratados

La asistencia crediticia y técnica recibida por el gobierno, proveniente de las agencias gubernamentales y bancos internacionales, específicamente para los programas de reconstrucción, ascienden a Q. 115.2 millones y los servicios técnicos de carácter no reembolsable se estiman en un valor de Q. 2.3 millones.

2. Préstamos flexibilizados:

Durante la etapa de emergencia, con autorización de las agencias financieras internacionales y mediante mecanismos de consulta, se logró la flexibilización de 11 --- préstamos que ya habían sido contratados por un monto de Q. 39.9 millones, con el propósito de modificar el - objetivo y destino geográfico de las obras, acorde con las nuevas necesidades.

3. Donaciones en efectivo:

Las donaciones en efectivo enviadas por gobiernos amigos y entidades privadas destinadas a la reconstrucción ingresaron a la tesorería nacional y fueron registradas por la Dirección de Contabilidad del Estado, trasladándose al fondo común. El monto de las donaciones recibidas en efectivo, asciende a la cantidad de Q. 10.7 millones, ingresos que han sido aplicados en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

Esta cantidad no incluye la generosa ayuda que recibió

el país de los gobiernos y países amigos, instituciones privadas, extranjeras y nacionales, durante la etapa de emergencia, a raíz del terremoto del 4 de febrero de 1976.

#### 4. Recursos de la Cooperación nacional e internacional:

Las entidades no gubernamentales, asociaciones privadas, organizaciones religiosas de distintos países y nacionales con las cuales el C.R.N. ha suscrito convenios de cooperación, han realizado una obra encomiable.

La inversión total no se ha cuantificado debido a que el manejo de fondos ha estado a cargo de las instituciones cooperantes. Por otra parte, estas organizaciones por su forma de trabajo, han logrado obtener menores costos en la realización de las obras si las comparamos con las similares que realiza el gobierno y las entidades descentralizadas.

Los resultados obtenidos en la ejecución de las obras en relación costo-tiempo, permiten inferir que la descentralización de los proyectos y los programas a nivel de cada comunidad con asistencia adecuada, puede reducir los costos actuales de construcción del gobierno.

#### IV. LIMITANTES DEL PROCESO DE RECONSTRUCCION NACIONAL:

##### 1. Programación:

La recuperación de la infraestructura física de la nación marcha a un ritmo satisfactorio, si se mide a través de las obras terminadas o en proceso de construcción del sector público. Sin embargo, debe reconocerse que a pesar de haberse concluido más obras que en cualquier período equivalente en la historia del país, las metas previstas para 1976-1977 no se alcanzaron.

Con respecto a la programación de la inversión regular, se logró el 67% y en la inversión en reconstrucción, el 34% (promediante un 57%). Estos resultados nos indican que la capacidad de respuesta gubernamental, no alcanza niveles aceptables (75 a 80%) con respecto a la obra programada y que debería reflexionarse sobre la necesidad imperativa de una mayor descentralización a nivel nacional, promoviendo la efectiva participación e iniciativa de cada comunidad a través de los gobiernos locales y cooperativas y/o grupos organizados.

##### 2. Políticos:

El proceso de reconstrucción se vió afectado por el período eleccionario que coincidió con el de mayor auge de las actividades, obstaculizando y disminuyendo sensiblemente su ritmo.

### 3. Coordinación Institucional:

Uno de los puntos más débiles en el proceso de reconstrucción se presenta en materia de coordinación entre las 184 unidades administrativas que conforman el gobierno central y éstas con las entidades descentralizadas.

Por falta de una información confiable e intercambio de información para fines de planeamiento se incurre frecuentemente en la duplicación de esfuerzos, actividades y recursos entre las unidades ejecutoras, agravándose esta situación en los niveles de decisión, los cuales no son bien informados y proceden a ejecutar las obras directamente sin consultar y /o definir prioridades sectoriales y de localización geográfica.

### 4. Estructurales :

La capacidad de ejecución del gobierno y sus entidades descentralizadas se vió limitada por el comportamiento del sector privado que muestra un dinamismo sin precedentes en el ramo de la construcción y actividades conexas, atrayendo con mejores salarios al personal profesional, mano de obra calificada y encareciendo los materiales de construcción por una demanda que supera con creces a la oferta actual.

El mayor problema se ha presentado en el abastecimiento de cemento. producto indispensable como aglutinante en las estructuras, fundiciones, blocks, pisos, etc. razón por la cual el Gobierno se vió obligado a importarlo de México a través de BANDESA en cantidades limitadas ya que la oferta internacional es restringida y además, presenta dificultades de transporte y almacenamiento.

Si bien es cierto que después del terremoto se ha observado la instalación de nuevas empresas de materiales de construcción clasificadas como pequeñas industrias, sus volúmenes de producción no son significativos a nivel nacional. Además se encuentran supeditadas al suministro de materias primas que escasean en el mercado, como el cemento, arena y grava, cal hidratada, originando un alza en los precios al consumidor final.

También existe un estrangulamiento en la mano de obra calificada, albañiles, carpinteros, plomeros, piseros, etc. oficios que por su naturaleza no pueden improvisarse y requiere tiempo para una capacitación adecuada, cuyo costo de formación ningún sector quiere soportar.

Los resultados en los programas de formación acelerada de mano de obra calificada son insuficientes para atender la demanda de estos servicios.

### 5. Aspectos Sociales :

Por efecto del fenómeno telúrico del año 1976, la emigración de la población rural a la capital se acrecentó y además se agravó con la aparición de los asentamientos humanos que emergieron de las áreas marginales y de personas de menores ingresos que alquilaban viviendas que se destruyeron.

Estas familias en su mayoría carecen de un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas de consumo y en muchos casos no pueden ser sujetas de crédito bancario aún en las condiciones más favorables.

La falta de poder de compra para una vivienda mínima plantea un dilema al gobierno por cuanto no está en capacidad de subsidiar totalmente proyectos habitacionales.

Los recursos disponibles sean de origen interno o externo deben invertirse en proyectos rentables a nivel nacional con efecto multiplicador en la actividad económica y generación de empleo, por lo consiguiente el fenómeno de marginalidad dadas las condiciones actuales es crítico y difícil de resolver.

El Comité de Reconstrucción Nacional está dando soluciones habitacionales a través de sus unidades ejecutoras, - BANVI y BANDESA y de los proyectos que se realizan con ayuda nacional e internacional. Sin embargo, las metas previstas no alcanzan a satisfacer la demanda. Actualmente se ha derivado hacia proyectos de lote urbanizado, más acordes con los recursos de inversión gubernamental y la capacidad de pago de las personas, pero que no resuelven en definitiva el problema de la vivienda.

Por otra parte, los asentamientos humanos de la ciudad capital, deterioran la imagen del CRN. y a la vez crean una limitante al proceso porque son grupos organizados que presionan para quedarse definitivamente en los lugares invadidos y que en su mayoría son de propiedad privada o del Estado, oponiéndose a su traslado a los proyectos habitacionales que se ejecutan en terrenos adquiridos con esa finalidad e impiden la construcción de proyectos en los lugares en que se asientan.

#### 6. Aspectos inflacionarios:

El proceso inflacionario de origen interno y externo, -- constituye un problema de difícil solución y afecta los programas de inversión del gobierno debido a que los gastos de funcionamiento, tuvieron que ser aumentados por el incremento de los salarios y sueldos de los empleados públicos, disminuyendo la capacidad financiera destinada a la recuperación y construcción de la infraestructura física de la nación.

#### V. PROPUESTA PARA LA ORGANIZACION DE UN SISTEMA DE DEFENSA CIVIL.

El Territorio de la República de Guatemala está sujeto a un

alto riesgo sísmico de conformidad con los descubrimientos de la tectónica moderna, teniendo que enfrentar además, riesgos de origen volcánico y climático.

La cauda del desastre del 4 de febrero de 1976 vino a poner en evidencia la necesidad de adoptar medidas más efectivas, tendientes a evitar o disminuir los daños materiales y humanos que originan los fenómenos fortuitos, incontrolables e imprevisibles de la naturaleza.

En Guatemala, desde 1969 existe el Comité Nacional de Emergencia (C.N.E), entidad de carácter permanente cuya finalidad es atender de inmediato a los damnificados por las diferentes catástrofes que se presentan en toda la República, pudiendo requerir para el efecto, el apoyo y la colaboración necesaria para prestar el auxilio debido, de todas las dependencias oficiales, entidades descentralizadas, autónomas y entidades privadas.

El Comité Nacional de Emergencia se activa y funciona cuando se produce una situación de emergencia. Desde su fundación ha prestado eficientes servicios de auxilio y suministros a la población en diferentes regiones del país; actividades que se han extendido con éxito prestando ayuda a naciones vecinas por intermedio del Ejército.

Durante el terremoto y sismos posteriores dada la magnitud de los daños, intensidad del fenómeno y la dimensión del área afectada, la entidad tuvo que enfrentar el hecho de que su capacidad de respuesta, acondicionada a la disponibilidad de sus recursos humanos y materiales fue limitada, no obstante de actuar con interés, disciplina y máxima efectividad; notándose un vacío-complementación de actividades- que podrían haber sido realizadas - de existir una organización de defensa civil.

Transcurrida la etapa de emergencia, el 18 de marzo de ese año el Gobierno creó e integró el Comité de Reconstrucción Nacional como órgano ejecutivo de la política de la reconstrucción del país, cuyos lineamientos generales, objetivos, prioridades, son definidos por el Presidente de la República.

Entre sus realizaciones el Comité ha logrado promover la participación voluntaria de los sectores no gubernamentales, entidades de servicio social y otros organismos que han manifestado su interés en colaborar en la reconstrucción, asimismo logrado la participación popular nivel de base, a través de la formación de comités locales, municipales y departamentales.

Complementariamente ha fundado coordinadoras institucionales con el objeto de fortalecer la acción de los gobernadores departamentales, coordinando en su jurisdicción, las actividades que desarrollan las instituciones del gobierno central y entidades descentralizadas, así como para fomentar la participación de los vecinos y aprovechar los recursos materiales de la comunidad.

Este ejercicio de descentralización tiende a constituir una base de apoyo al integrar a la población civil y autoridades en el proceso de reconstrucción.

El Comité Nacional de Emergencia y el Comité de Reconstrucción Nacional, aunque difieren en sus objetivos y fines, se interrelacionaron por una causa común. A pesar de los logros satisfactorios alcanzados por ambas instituciones, se evidencia la necesidad de establecer un sistema de defensa civil que complemente sus actividades ante una eventual emergencia nacional, aprovechando la experiencia adquirida como cauda del terremoto.

Por las razones expuestas se propone que el "Simposio Internacional sobre el Terremoto de Guatemala del 4 de febrero y el proceso de Reconstrucción", dentro de sus resoluciones adopte la siguiente recomendación:

INSTAR A LOS GOBIERNOS DE LOS PAISES QUE NO POSEEN UN SISTEMA DE DEFENCA CIVIL, A REALIZAR LOS ESTUDIOS PERTINENTES A FIN - DE CREARLO SOBRE UNA BASE DE SOLIDARIDAD Y CONVIVENCIA NACIONAL. A LOS PAISES QUE CUENTAN CON ORGANIZACIONES DE DEFENSA CIVIL, QUE EN UN GESTO DE CONFRATERNIDAD INTERNACIONAL, PROPORCIONEN INFORMACION SOBRE SUS EXPERIENCIAS Y ASISTENCIA TECNICA A QUIENES LA SOLICITEN.