



Introducción

La ampliación de opciones que implica el desarrollo humano tiene como uno de sus ingredientes al aumento del ingreso de las personas. Este ingreso es el resultado, a su vez, del desarrollo económico, que en el caso de Guatemala ha dependido de factores históricos y de la estrategia de «desarrollo hacia fuera» que a partir de la década de los ochenta reemplazó la antigua estrategia «hacia adentro» basada en la sustitución de importaciones. La nueva estrategia respondió inicialmente a una crisis agudizada por la combinación de problemas económicos (reducción de los precios de las exportaciones y desequilibrios de las finanzas públicas) y políticos (intensificación del conflicto armado interno). En particular, se buscó reorientar la economía con base en dos procesos de ajuste, uno interno y otro externo. El ajuste interno buscaba estabilizar la economía, reducir la inflación y disminuir las importaciones mediante una reducción de la brecha entre el gasto (público y privado) y el ingreso. El ajuste externo buscaba reducir la brecha entre las importaciones y las exportaciones mediante un aumento de estas últimas, como base del crecimiento económico futuro. Ambos procesos de ajuste fueron acompañados de diversas reformas institucionales que modificaron, en cierta medida, los incentivos y condicionantes de la inversión y el crecimiento.

A continuación se describen brevemente las políticas de los procesos de ajuste interno y de ajuste externo, incluyendo los cambios institucionales que los acompañaron, con énfasis en sus resultados en la década de los noventa, especialmente de 1996 al 2001. El ajuste interno se evalúa con base en la política fiscal, monetaria y cambiaria, tomando en cuenta el proceso de reforma financiera impulsado a partir de los últimos años de la década de los ochenta. El proceso de ajuste externo, de más largo plazo y dependiente del desempeño de

las exportaciones, se analiza tomando en cuenta las reformas de política comercial. En seguida se hace un análisis de los resultados de estos procesos de ajuste sobre el crecimiento, el empleo y la productividad. En el caso del empleo se destaca la creciente importancia del empleo de las mujeres, y sus características particulares. Se termina con unas reflexiones sobre el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos, tomando en cuenta los grandes desafíos que le plantea a la economía y a la sociedad guatemalteca.

A. El ajuste interno

A partir de la implementación de programas de ajuste interno y externo, Guatemala ha logrado avanzar en ambas áreas, aunque se ha enfatizado más en las políticas relacionadas con el ajuste interno y la estabilización que en relación con el ajuste externo, la inversión y el crecimiento. En particular, desde 1990 a la fecha, la estabilización pareciera haberse convertido en la política dominante, perdiendo prioridad las reformas institucionales y el cambio de incentivos para propiciar una mayor inversión y un crecimiento equitativo y sostenido.

1. La política fiscal

Para evaluar la política tributaria conviene distinguir tres períodos: el primero, de 1990 a 1995; el segundo, que se inicia con los Acuerdos de Paz y que va de 1996 a 1999 y el tercero, del 2000 al 2001, que se inicia con la suscripción del Pacto Fiscal.

a) La estabilización fiscal (1990-1995)

En este período se mantuvo equilibrado el presupuesto público, y los déficits fueron bajos e incluso inexistentes en dos años (1991 y 1992). Hubo pocas presiones sobre el gasto público, que posteriormente aumentaron con los com-



Cuadro V.1
Indicadores fiscales, 1990-2001
(Porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Déficit fiscal del gobierno central	-2.1	0.0	0.0	-1.5	-1.4	-0.7	-0.1	-0.8	-2.2	-2.8	-1.8
Déficit cuasifiscal del BANGUAT	-2.4	-1.6	-1.2	-1.1	-1.3	-1.0	-1.2	-0.8	-0.3	-0.3	-0.4
Déficit fiscal + cuasifiscal	-4.5	-1.6	1.2	-2.6	-2.7	-1.7	-1.3	-1.6	-2.5	-3.1	-2.2
Inversión pública	1.7	1.5	2.9	3.1	2.3	2.6	2.6	3.9	4.5	5.1	3.6
Gasto corriente	8.5	7.6	7.8	7.4	6.8	6.6	6.5	6.3	7.4	8.2	8.6
Gasto social	3.2	3.0	3.2	3.4	3.3	3.1	3.0	3.5	4.5	5.0	4.6
Gasto militar	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8
Gasto público total	10.2	9.1	10.7	10.5	9.2	9.2	9.1	10.2	11.8	13.3	12.2
Directos	1.6	2.3	2.0	1.9	1.2	1.6	2.1	2.1	1.9	2.1	2.2
Indirectos	5.2	5.0	6.3	5.8	5.5	6.0	6.3	7.1	7.4	7.7	7.2
Ingresos tributarios	6.8	7.3	8.2	7.7	6.7	8.3	8.7	8.7	9.3	9.6	9.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala y del Ministerio de Finanzas Públicas.

promisos asumidos en los Acuerdos de Paz. De hecho, el gasto público tuvo una tendencia a la baja: en 1990 representaba 10.2% del PIB y en 1995 bajó a 9.2%. En la práctica prevaleció el interés de estabilizar y ajustar internamente la economía, tomando en cuenta los déficit fiscales y los desequilibrios macroeconómicos de la década anterior y de 1990. Respecto a la estructura del gasto, este período se diferencia del siguiente por la constancia del gasto militar en comparación con las mayores fluctuaciones del gasto público en desarrollo humano.¹

A pesar del muy bajo déficit fiscal hubo pérdidas operativas del Banco de Guatemala, que pueden concebirse como un déficit cuasifiscal, generalmente por encima del 1% del PIB durante este período. La principal causa de este déficit fue el aumento del requisito de inversiones obligatorias por parte de la banca comercial que, al ser remuneradas por el Banco de

Guatemala, aumentaron sus pérdidas. Por otro lado, el menor déficit fiscal de la época redujo las necesidades de acudir al endeudamiento, que no aumentó como proporción del PIB durante estos años.

b) Aumento del gasto y cambios institucionales (1996-1999)

En los primeros años de este período el equilibrio de las finanzas públicas fue impulsado por el aumento de la tasa del impuesto al valor agregado (IVA), que subió del 7% al 10% a principios de 1996. De tal cuenta, parecía que las finanzas públicas se encontraban fortalecidas para emprender el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, tanto en relación con el aumento del gasto como con el crecimiento de los ingresos tributarios.² Sin embargo, en 1997 se impulsaron cambios tributarios que no eran

¹ Véase SNU, 2001, capítulo 6.

² El *Acuerdo sobre Aspectos socioeconómicos y Situación Agraria* establecía que el gasto en educación y salud, como proporción del PIB, debía aumentar en un 50% entre 1996 y el 2000. También establecía metas de gasto en otros sectores, incluyendo

vivienda y justicia, además de incluir un compromiso de reducir el gasto militar. Junto con estas metas de gasto se establecía la meta de aumentar la carga tributaria en un 50% durante el mismo período.



congruentes con el objetivo de aumentar la carga tributaria, según se había convenido como parte de los Acuerdos de Paz.³ Por otro lado, el gasto total del gobierno aumentó (tanto en inversión pública como en gasto corriente) para financiar los compromisos de los Acuerdos de Paz. Se incrementaron los gastos destinados a educación, salud, vivienda y seguridad y se redujo el gasto militar como proporción del PIB, lo cual puede interpretarse como una contribución valiosa al desarrollo económico y social del país. Sin embargo, debido a que el aumento del gasto se dio sin un incremento equivalente de la carga tributaria hubo un aumento notable del déficit fiscal.

A pesar de su monto, los ingresos del Estado derivados de privatizaciones no alcanzaron a cubrir este déficit. Así, en 1997 se otorgó en usufructo oneroso por 50 años el derecho de vía de la red ferroviaria, y en 1998 se privatizaron el 80% de las acciones de la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA) por un valor de US\$ 512 millones, el 95% de las acciones de Telefónica de Guatemala (TELGUA) por un valor de US\$ 700.1 millones, y el 80% de las acciones de dos empresas regionales de distribución del INDE por un valor de US\$ 101.8 millones. Junto con estos cambios institucionales, se reformaron tres leyes orgánicas: la del organismo ejecutivo (1997), la del presupuesto (1997) y la que dio lugar a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en 1998. También se promovió la transparencia del gasto público mediante la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que permite contar con información desagregada del presupuesto del gobierno central y de su grado de ejecución. Finalmente, se dieron los primeros pasos para elaborar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En 1998 el gobierno reconoció que no sería posible alcanzar la meta del 12% de carga tributaria en el 2002, como lo establecían los Acuerdos de Paz. Con la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz dispuso postergar el cumplimiento de esta meta hasta el 2002 e impulsar la concertación de un Pacto Fiscal, que definiera los principios y compromisos de la política fiscal a corto, mediano y largo plazo.⁴

El déficit cuasi-fiscal del Banco de Guatemala se redujo durante estos años debido a que se adoptó una política monetaria expansionista que se reflejó en la reducción de los requerimientos de inversiones obligatorias por parte de la banca comercial. Sin embargo, se cubrió buena parte del déficit fiscal mediante un mayor endeudamiento externo, que aumentó a partir 1996, tanto en la forma de contratación de préstamos como en la emisión de bonos en el exterior. Mientras que en 1996 la deuda pública total tenía un valor equivalente al 18.6% del PIB (externa 13.3% e interna 5.3%), en 1999 la proporción había aumentado a 20.2% del PIB (externa 13.7% e interna 5.7%).

c) Incipiente fortalecimiento tributario del Estado (2000-2001)

El siguiente período se caracteriza por medidas dirigidas a fortalecer la base tributaria del Estado, aunque ello no se reflejó inmediatamente en un aumento de la carga tributaria. Como marco se tomó el Pacto Fiscal, firmado en mayo del 2000. Para su implementación a corto plazo se negoció y suscribió un acuerdo político centrado principalmente en la política tributaria entre entidades de gobierno, el sector privado y organizaciones sociales.⁵

³ Se redujo la tasa máxima del ISR del 31 al 25%, y se le adicionaron deducciones, se estableció un régimen especial de pago definitivo del impuesto sobre la renta creando opciones para no tener que pagar la tasa máxima del 25% sobre ingresos netos, y no fructificó un intento de impulsar un nuevo impuesto único sobre inmuebles (IUSI).

⁴ Véase PNUD, 1999, pág. 43.

⁵ Para un análisis del proceso de negociación del Pacto Fiscal véase el capítulo 3 de PNUD (2001).



Cuadro V.2
Guatemala: Las reformas tributarias y su efecto sobre la carga tributaria, 2001-2002
(Porcentajes del PIB)

Reformas adoptadas	2001	2002
Año 2000	0.0033	0.3192
Decreto 44-2000	0.0027	0.2621
Impuesto sobre circulación de vehículos	0.0001	0.0056
Impuesto sobre la renta	0.0016	0.1581
Impuesto al valor agregado doméstico	0.0001	0.0125
Impuesto de timbres fiscales y papel sellado especial para protocolo	-0.0003	-0.0282
Impuesto al valor agregado importaciones	0.0012	0.1141
Decreto 79-2000	0.0004	0.0430
Impuesto de distribución del cemento	0.0004	0.0430
Decreto 80-2000	0.0001	0.0142
Impuesto sobre la renta	0.0001	0.0142
Decreto 82-2000	0.0000	0.0000
Impuesto sobre bebidas	0.0000	0.0000
Año 2001	0.0039	1.1667
Decreto 32-2001	0.0034	0.8022
Impuesto al valor agregado doméstico	0.0011	0.3052
Impuesto al valor agregado importaciones	0.0023	0.4969
Decreto 33-2001	0.0004	0.0443
Impuesto sobre petróleo crudo y combustibles derivados de petróleo	0.0004	0.0615
Impuesto sobre circulación de vehículos	0.0000	-0.0180
Derechos arancelarios	0.0000	0.0008
Decreto 36-2001		0.3203
Impuesto sobre empresas mercantiles y agropecuarias	0.3203	
Impuesto sobre la renta		0.0000
Decreto 65-2001		0.0060
Impuesto sobre tabacos y sus productos		0.0060
Año 2002		0.0583
Decretos 07-2002; 08-2002; 09-2002 y 10-2002		0.0583
Impuesto sobre distribución de bebidas		0.0583
Total efecto sobre la recaudación	0.0072	1.5030

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Con base en el Pacto Fiscal y el Acuerdo Político, entre el 2000 y el 2001 se llevaron a cabo varias reformas tributarias (véase cuadro V.2), incluyendo el aumento en la tasa del ISR,

la consolidación y prórroga del IEMA, el aumento de la tasa del IVA del 10 al 12%, y otros impuestos indirectos. En términos de recaudación la medida más importante fue



el aumento del IVA, previéndose un mayor impacto del conjunto de medidas para el año 2002. Paradójicamente la propuesta de aumentar el IVA fue rechazada por el Congreso en el 2000, cuando se planteó como uno de los principales acuerdos contenidos en el Acuerdo Político suscrito por el sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil, pero al año siguiente (2001) fue rechazado por amplios sectores sociales cuando fue propuesto y aprobado por el Congreso.

Además de las reformas tributarias, entre el 2000 y el 2001 fueron adoptadas una serie de medidas administrativas y legales incluidas en los Acuerdos de Paz y en el Pacto Fiscal. En esta línea, se suprimieron varios privilegios y beneficios fiscales (exenciones y exoneraciones) y se tomaron medidas destinadas a atacar el contrabando y la evasión fiscal mediante las

reformas al Código Penal y al Código Procesal Penal y a la Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduanero. Estas reformas han contribuido a actualizar y fortalecer el marco sancionatorio en los casos de evasión tributaria, defraudación y contrabando. También continuaron las acciones tendientes a mejorar el uso y la transparencia del gasto público. Se fortaleció el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF-SAG) y se tomó la decisión de extender su cobertura al ámbito municipal y a algunas instituciones descentralizadas. Asimismo, se fortaleció el Sistema Nacional de Inversión Pública, instrumento que fue utilizado para elaborar un presupuesto multianual en el 2002.

El objetivo de mantener la estabilidad económica condujo, ante la insuficiencia tributaria, a frenar el aumento del gasto públi-

Cuadro V.3
Saldo de la deuda pública total, 1990-2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Interna (millones de quetzales)	3,496.8	3,702.5	3,900.4	4,451.5	4,856.7	4,486.5	5,093.0	5,862.2	6,259.8	7,807.1	8,629.6	9,281.5
Externa Total (millones de US dólares)	2,487.3	2,403.4	2,251.5	2,086.2	2,160.2	2,107.4	2,074.9	2,134.8	2,368.4	2,631.6	2,615.8	2,846.9
Banguat	915.3	806.4	705.5	596.2	458.2	380.4	323.9	208.7	155.9	127.2	102.8	91.3
Gobierno central	1,572.0	1,597.0	1,546.0	1,490.0	1,702.0	1,727.0	1,751.0	1,926.1	2,212.5	2,504.4	2,513.0	2,755.6
Préstamos	884.0	906.0	949.0	944.0	1,172.0	1,231.0	1,308.0	1,341.0	1,586.0	1,884.4	1,907.9	1,922.7
Bonos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	150.0	150.0	150.0	150.0	475.0
Resto sector público	688.0	691.0	597.0	546.0	530.0	496.0	443.0	435.1	476.5	470.0	455.1	357.9

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.



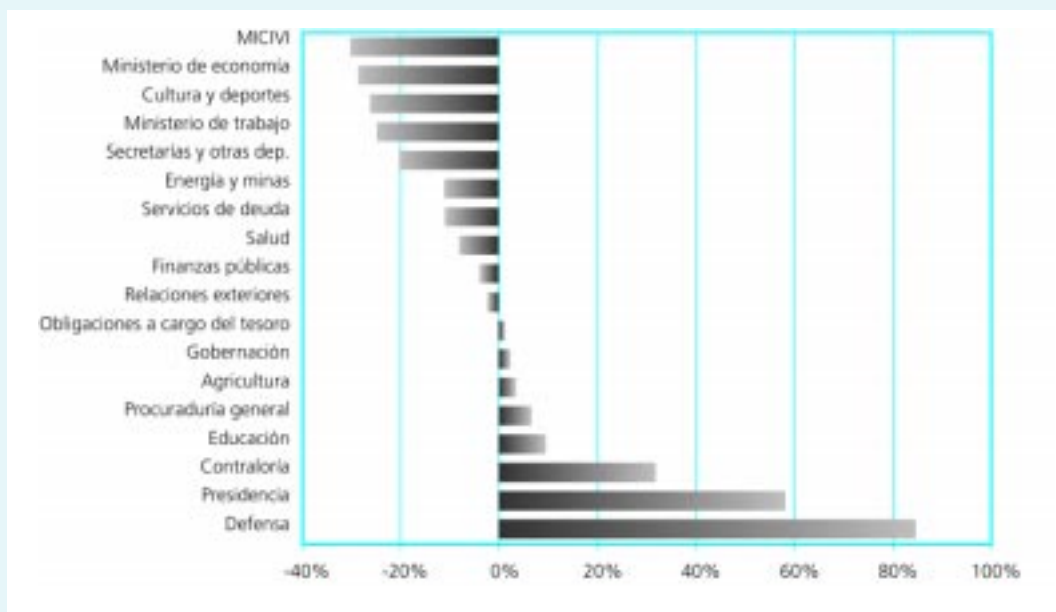
Recuadro V.1

Diferencias entre el presupuesto aprobado y ejecutado en el 2001

Como resultado de la presión del gasto, durante el primer semestre 2001 el Ministerio de Finanzas Públicas tuvo que contenerlo durante el segundo semestre para que el déficit fiscal no se elevara demasiado. Sin embargo, el peso de la contracción del gasto público no se distribuyó de forma equilibrada ya que como puede verse en la gráfica, un grupo de instituciones tuvo reducciones de hasta el 30% en la ejecución final respecto a lo aprobado originalmente en el presupuesto, mientras que otras instituciones, entre ellas el Ministerio de la Defensa, ejecutaron hasta un 80% más de lo que el Congreso aprobó para el presupuesto del año 2001.

Diferencias entre el presupuesto aprobado y ejecutado en el año 2001

(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

co (como proporción del PIB) que venía dándose desde 1996. Este ajuste del gasto se logró básicamente con una reducción del gasto en inversión, que cayó de 5.1% del PIB en 1999 a 3.6% en el 2000 y el 2001, menor al 4% establecido por el Pacto Fiscal. El gasto social (como proporción del PIB) se redujo en el 2000 reproduciendo un patrón constante de la historia guatemalteca para luego recuperarse en el 2001 con la excepción de vivienda mientras el

gasto militar aumentó de manera constante, de 0.7 del PIB en 1999 a 1.0% en el 2001. Los ajustes en el gasto en el 2000 y el 2001 no se dieron de manera equilibrada entre ministerios y entidades, notándose que en el caso del Ministerio de Defensa lo ejecutado superó lo presupuestado originalmente (véase recuadro V.1).

En el período 2000-2001 cobró importancia, de nuevo, el déficit cuasi-fiscal del Banco de Guatemala. Ello se debió a dos factores. Por



una parte, ante presiones del flujo de caja el gobierno central acudió a los depósitos del gobierno en el banco central, cubriendo de esta manera su déficit fiscal (y evitando así el efecto esperado de la reforma del artículo 133 de la Constitución, que era que el déficit fiscal no se cubriera con emisión monetaria). Ante ello el banco central vendió más títulos en el mercado financiero con el objeto de evitar el efecto inflacionario del aumento de dinero causado por el mayor gasto público. El pago del correspondiente rendimiento de estos títulos significó pérdidas para el banco central. Por otra parte, las operaciones de rescate de los bancos afectados por la crisis financiera también requirieron aportes significativos del Banco de Guatemala.

2.La política monetaria

Para analizar la política monetaria entre 1990 y el 2001 conviene distinguir tres períodos: con orientación restrictiva durante la primera mitad de la década, luego con carácter expansivo entre 1995 y 1999, y restrictiva de nuevo entre el 2000 y el 2001.

a) El primer ciclo de política monetaria restrictiva (1990-95)

La búsqueda de la estabilidad económica durante la primera mitad de la década de 1990 se basó en buena parte en una política monetaria restrictiva dirigida a mantener bajo control la liquidez por medio de la venta de títulos de deuda para captar dinero del público y mediante el aumento de las reservas requeridas a los bancos, exigiéndoles mayores tasas de encaje o más inversiones obligatorias (recuadro V.2). Hacia fines de 1995 parecía que la estabilidad macroeconómica se comenzaba a consolidar, pues el déficit fiscal se había reducido a menos de 1% del PIB, la inflación estaba bajo control en alrededor de 8% y la deuda (o pasivos) del

Recuadro V.2 Instrumentos de política monetaria

Los instrumentos de política monetaria son aquellos que se usan para controlar la cantidad de dinero en la economía. Tradicionalmente los dos más importantes en Guatemala han sido las *operaciones de mercado abierto* (OMA) y la *reserva bancaria*. Las OMA consisten en títulos de deuda (o pasivos) emitidos por el banco central, que éste compra o vende en el mercado con el fin de inyectar o sacar dinero. Cuando el banco central quiere restringir la cantidad de dinero, emite dichos títulos y los vende en el mercado, aumentando el saldo de las OMA. Por el contrario, una compra de esos títulos por parte del banco resulta en un aumento de la cantidad de dinero y una reducción de las OMA.

El otro instrumento (la reserva bancaria) consta de dos componentes. El primero es el *encaje*, consistente en una fracción de los depósitos que los bancos comerciales deben mantener como efectivo en el banco central. El otro es la *inversión obligatoria*, que es una fracción de los depósitos que los bancos deben invertir, obligatoriamente, en los títulos emitidos por el banco central. Aumentar los niveles de reserva implica restringir la cantidad de dinero circulante; reducirlos tiene el efecto contrario. Cuando la política monetaria hace crecer la cantidad de dinero, se habla de una política *expansiva* (por ejemplo, compra de títulos por el banco central y reducción de la reserva bancaria). Una política que reduce la cantidad de dinero es *restrictiva* (por ejemplo, el banco central vende títulos o aumenta los porcentajes de reserva bancaria).

Banco de Guatemala, a pesar de estar creciendo en términos absolutos, se venía reduciendo en relación con el tamaño de la economía. Adicionalmente, la reforma del artículo 133 de la Constitución, prohibiéndole al Banco de Guatemala financiar al Gobierno, le daba más credibilidad para alcanzar su principal objetivo: reducir la inflación. Sin embargo, las acciones de política monetaria dirigidas a alcan-



zar la estabilidad reflejada en una inflación relativamente baja tuvieron sus costos.

Por un lado, la continua venta de certificados de depósito a plazos (CDP) por parte del Banco de Guatemala en el mercado de dinero estimuló el alza en las tasas de interés, que alcanzaron niveles de más del 20% e indujo a la banca a invertir en papeles y no en actividades productivas (cuadro V.4). Por otro lado, el aumento de los porcentajes de reserva exigidos a los bancos contribuyó a mantener alta la ya elevada brecha⁶ entre las tasas de interés activas (cobradas a los préstamos) y pasivas (pagadas a los ahorros).

En 1995, por ejemplo, la brecha entre las tasas activa y pasiva fue de 14 puntos porcentuales en promedio,⁷ aunque debe tomarse en cuenta que la alta tasa de interés no era sólo el resultado de políticas restrictivas sino también consecuencia de: a) una competencia imperfecta entre bancos, evidenciada en la apertura de sucursales bancarias y aumentos de publicidad,

con el consiguiente aumento de costos administrativos; b) la fijación de tasas de interés por parte de los bancos mayores no como resultado de la competencia sino como medio para que el conjunto de bancos del sistema (incluyendo a los más ineficientes) cubrieran sus costos; c) altos costos de seguridad; y d) ausencia del cobro de comisiones por servicios, haciendo que la remuneración de la banca dependiera casi exclusivamente del diferencial entre ambas tasas.⁸

La liberalización de las tasas de interés se dio en el contexto de una apertura financiera que incluyó la propia liberación de tasas de interés en 1989, el establecimiento de un régimen cambiario llamado de «flotación sucia» que otorgaba cierta flexibilidad a la política cambiaria aunque en la práctica ésta privilegió la estabilidad cambiaria para mantener la estabilidad de precios, y un Programa de Modernización Financiera que incluyó reformas a la Ley de Bancos, a la Ley Monetaria (Decreto

Cuadro V.4
Indicadores monetarios, 1990-2001
(Porcentajes y razones)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Reserva bancaria (%)												
Encaje		20.0	20.0	21.5	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0
Inversión obligatoria		3.0	6.5	15.0	19.5	19.5	17.5	15.8	4.6	0.6	0.6	0.6
OMA / PIB	4.3	7.7	5.5	4.9	4.0	3.9	4.7	2.8	2.0	1.9	5.8	6.7
Inflación (% anual)	60.6	9.2	13.7	11.6	11.6	8.6	10.9	7.1	7.4	4.9	5.1	8.9
Tipo de cambio	5.0	5.0	5.2	5.8	5.6	6.0	6.0	6.2	6.8	7.8	7.7	8.0
Aumento del crédito bancario												
(% anual ajustado por inflación)		7.2	0.9	4.6	16.1	21.9	1.3	11.4	19.8	9.1	4.6	5.5
Tasa de interés activa	22.6	22.1	21.2	25.7	20.3	22.2	22.4	16.2	18.1	20.6	20.1	17.9

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

⁶ Esta brecha es en buena parte el resultado de los altos costos de la banca comercial en Guatemala. Sobre ello véase Beek, 1998.

⁷ Beek, 1998.

⁸ Véase Beek, 1998 y Fuentes, 2001.



Recuadro V.3

Algunas consideraciones sobre la secuencia de las reformas financieras en Guatemala desde 1989

Un elemento clave para el logro de un programa de reformas exitosas es la secuencia en que éstas se implementan. El programa de modernización del sistema financiero guatemalteco siguió una secuencia que diverge de aquella recomendada por la teoría: la liberalización de tasas de interés (1989) se realizó dentro del contexto de un sistema mal regulado, y no fue sino hasta 1992 que se inició el proceso de transformación de los requerimientos de información y liquidez exigidos al sistema bancario. El orden en que se implementaron estas medidas podría explicar en gran parte el deterioro experimentado por la cartera bancaria.

La mayoría de las nuevas disposiciones para controlar las actividades de las instituciones bancarias estuvieron bien encaminadas, pero la adecuada supervisión de su cumplimiento necesitaba de instituciones independientes ajenas al ciclo político, y la independencia funcional de la Superintendencia de Bancos fue promovida hasta después de transcurridos cuatro años de reformas. Adicionalmente, se establecieron las exigencias que los bancos debían seguir para evitar los problemas de información asimétrica, pero no se promovieron medidas suficientes para facilitar la función supervisora. Por ejemplo, fue hasta 1995 que se crearon manuales de instrucciones contables que contribuyeran a la uniformidad de la información disponible.

Fuente: Análisis de las reformas financieras en Guatemala. Arita, Arias, Cabrera Gutiérrez, y Oviedo, 1996.

203) y a la Ley Orgánica del Banco de Guatemala (véase el recuadro V.4).

b) La política monetaria relajada (1996-1999)

Tomando en cuenta la falta de estímulo a la inversión privada como resultado de las altas tasas de interés, en 1996 las autoridades monetarias del país decidieron aprobar una estrategia de mediano plazo que, sin aumentar la inflación, debía contribuir a reducir las tasas de interés. Así, a partir de 1996 el Banco de Guatemala aumentó la liquidez a través de la contracción en el monto de títulos (CDP)⁹ y la reducción de los niveles de reservas requeridos a los bancos (cuadro V.4). Se esperaba neutralizar el resultante aumento de liquidez por medio de la transferencia, al Banco de Guatemala, del 50% de la recaudación del Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal (ISET)

así como el 50% del producto de la privatización de empresas estatales.

Sin embargo, este apoyo de la política fiscal no se hizo efectivo, ya que las privatizaciones no avanzaron sino hasta 1998, y al final no se le dio al banco central el 50% de dichos recursos. Como consecuencia el efecto neto de la política monetaria fue expansivo, y la liquidez y el crédito comenzaron a crecer a tasas muy altas (en términos reales, descontando la inflación, el crédito bancario creció hasta 20% en 1998).

Lo anterior se combinó, en 1998 y 1999, con condiciones económicas desfavorables y un mayor debilitamiento de la política fiscal. Por un lado, hubo un cambio desfavorable de las condiciones económicas del país, tanto internas como externas. Sectores afectados por la situación adversa tuvieron problemas para pagar sus deudas al sistema bancario, y éste comenzó a tener dificultades para cumplir con

⁹. El Banco de Guatemala respetaba el vencimiento de los títulos y no emitía nuevos.



sus obligaciones. La liberalización del sistema financiero, de carácter oligopólico y sin un adecuado sistema de regulación, se hizo sentir: algunas denuncias de estafa agravaron los problemas y la lentitud del procesamiento judicial de estos casos debilitó aún más al sistema financiero. El gran crecimiento del crédito de los meses anteriores, unido al cambio súbito de las condiciones económicas, hizo que ciertas enti-

dades financieras comenzaran a experimentar problemas de falta liquidez e incluso que quebraran.

Por otra parte, la debilidad de la política fiscal, y especialmente la insuficiencia de ingresos tributarios, contribuyeron a que la emisión de dinero continuara aumentando por dos razones fundamentales. En primer lugar, el gobierno central hizo mayores retiros de los depósitos que mantenía en el Banco de Guatemala, con el objetivo de financiar el creciente déficit fiscal resultante de un aumento del gasto público sin un incremento equivalente de los ingresos tributarios. Y, en segundo término, hacia fines de la década el Banco de Guatemala comenzó a concederle crédito a algunas entidades financieras con el fin de preservar la liquidez del sistema financiero y evitar que la quiebra de alguna institución pudiera generar una corrida bancaria generalizada. Ello contribuyó al aumento del déficit cuasi-fiscal del Estado.

La falta de disciplina fiscal y monetaria se reflejó en un aumento de la cantidad de dinero en el país. Así, y a pesar de que la inflación acabó en 4.9% en 1999, el aumento de la emisión monetaria y del consiguiente exceso de demanda interna tuvo otros efectos, siendo los más importantes el aumento de las importaciones y la depreciación del tipo de cambio.¹⁰ Además, la depreciación aumentó la percepción de inestabilidad que se había generado por los problemas del sistema financiero y el creciente déficit fiscal. La reducción transitoria de las tasas de interés, especialmente en 1997 (cuadro V.4), resultó ser un espejismo, ya que la política monetaria expansiva que la había promovido, provocó de-sequilibrios financieros (insolvencia, quiebras de entidades financieras), cambiarios (depreciación de la moneda) y del sector externo (aumento fuerte de importaciones).

Recuadro V.4 Dilemas de política monetaria y fiscal

Lo ocurrido entre 1995 y 2001 muestra con claridad los dilemas de la política monetaria y fiscal de Guatemala, especialmente con relación con:

- a) Los efectos negativos de pretender reducir las tasas de interés con una política monetaria relajada sin un apoyo de la política fiscal.
- b) Los efectos negativos de la política monetaria relajada sobre la calidad de préstamos, la dificultad de recuperarlos y la insolvencia de entidades financieras, especialmente frente a una inadecuada regulación del mercado financiero.
- c) El aumento de liquidez que, a pesar de la modificación constitucional de prohibir crédito del Banco de Guatemala para el sector público, puede provocar el gasto público cuando no se cuenta con suficientes ingresos tributarios para cubrirlo.
- d) Procesos de estabilización que, ante la debilidad tributaria del Estado, se basan en políticas monetarias restrictivas que endeudan al Banco de Guatemala y que conducen a políticas de reducción del gasto público que sacrifican el gasto público social.
- e) Tasas de interés altas que resultan del mayor endeudamiento interno del gobierno, que a su vez es resultado de su débil capacidad tributaria, y que pueden considerarse como una carga tributaria indirecta que paga toda la sociedad.

¹⁰ En 1998 se registró una depreciación nominal de 10.9%. Entre enero y diciembre de 1999, el tipo de cambio promedio se depreció 14.2% en términos nominales.



c) El segundo ciclo de política monetaria restrictiva (2000-2001)

Los desequilibrios heredados de los años anteriores, aunados al suministro de nuevos créditos (adelantos) a instituciones financieras en problemas, condujo a que a partir del año 2000 la política monetaria fuera especialmente restrictiva. Así, hubo un aumento fuerte de la venta de títulos por parte del Banco de Guatemala para captar dinero y reducir la liquidez, lo cual se reflejó en un aumento significativo de títulos vendidos en el mercado financiero, reflejados en el incremento de las operaciones de mercado abierto (OMA) como proporción del PIB (cuadro V.4).¹¹ A ello se agregó una reducción del déficit fiscal, resultante básicamente de un ajuste por el lado del gasto público (incluyendo el gasto social), lográndose que la economía recuperara cierta estabilidad en el año 2000.¹² Con lo anterior se logró moderar la inflación y estabilizar el tipo de cambio.

En otras palabras, frente a la insuficiencia de ingresos tributarios, en el 2000 se acudió, por un lado, a una política monetaria restrictiva, reflejada en un mayor endeudamiento (o una acumulación de pasivos) del Banco de Guatemala y, por otro, a una reducción del *gasto social como proporción del PIB*. El mayor endeudamiento interno también provocó un aumento de las tasas de interés, aunque éstas se redujeron en el 2001. La nueva política no fue más que un retorno, incluso con más fuerza, a la política monetaria restrictiva de la primera

mitad de la década de los noventa.¹³ Varias lecciones se derivan de esta experiencia, como se explica en el recuadro V.2.

3. La política cambiaria

Del análisis anterior puede concluirse que a pesar de que se mantuvo la estabilidad macroeconómica, los cambios de la política fiscal y monetaria y las altas tasas de interés, aunados al ingreso de capital externo especulativo que buscaba aprovechar estas tasas de interés, fueron contrarios al surgimiento de un marco económico claro, que favoreciera la inversión, las exportaciones y el incremento de la productividad. Un reflejo de lo anterior es que la forma en que se logró contener la inflación estuvo asociada al mantenimiento de un tipo de cambio que castigó las exportaciones y favoreció las importaciones, reduciendo las posibilidades de avanzar con el ajuste externo, que se analiza a continuación. Con la excepción de la depreciación de 1999, que fue el resultado de una política monetaria y fiscal poco coordinada y de carácter expansiva, la tendencia descendente del tipo de cambio real a lo largo de la década de 1990 pone de manifiesto esta dificultad para favorecer el ajuste externo (véase la gráfica V.1).¹⁴

B. El ajuste externo

La crisis económica de la década de los ochenta en Guatemala fue desencadenada por un deterioro de las cuentas externas del país, resultante de una reducción de los precios de las

¹¹ El saldo de OMA como proporción del PIB aumentó de 1.9% en 1999 a 5.8% en el 2000 a 6.7% en el 2001. En ello también incidió la decisión de evitar que los ingresos de capital externos, estimulados por las tasas de interés altas, aumentaran la liquidez local.

¹² Sin embargo, al cubrir el déficit fiscal con los depósitos en el banco central se aumentó la liquidez, frente a lo cual el Banco de Guatemala emitió más títulos para neutralizar este aumento de liquidez.

¹³ Al no aumentar los requisitos de reservas no se estimuló el aumento de la brecha entre tasas pasivas y activas. Sin embargo, el diferencial mantuvo su nivel elevado debido a altos costos administrativos, competencia imperfecta en que los bancos mayores fijan tasas de interés que cubren los costos de todos

los bancos, altos costos de seguridad, y ausencia de cobros por servicios, lo cual significa que la remuneración de éstos dependa casi exclusivamente del diferencial entre tasas pasivas y activas.

¹⁴ La curva descendente refleja que la inflación de Guatemala ha sido mayor que la de Estados Unidos, sin que este efecto negativo (que encarece las exportaciones y abarata las importaciones) pudiera ser compensado por la devaluación del quetzal. Si la diferencia entre tasas de inflación hubiera sido compensada por devaluaciones del quetzal, habría una línea horizontal recta, reflejando el mantenimiento de un tipo de cambio real constante.



Gráfica V.1
Tipo de cambio real bilateral*
(Base 1983)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banguat.

(*) El índice fue elaborado con la siguiente fórmula: $TCR = E * IPC_{usa} / IPC_{gua}$. En donde E=tipo de cambio nominal, IPC_{usa} =índice de precios al consumidor de Estado Unidos, IPC_{gua} =índice de precios al consumidor de Guatemala.

exportaciones, y por un aumento inicial de importaciones resultante de una política fiscal expansiva que a principios de la década buscó compensar la falta de dinamismo del sector externo con un mayor dinamismo de la demanda interna. Lo que ocurrió en la práctica es que la brecha externa del país, medida por el balance de la cuenta corriente de la balanza de pagos, se deterioró. Reducir esa brecha mediante un ajuste externo, aumentando las exportaciones en mayor grado que las importaciones, se volvió entonces prioritario. Ante el convencimiento de que este deterioro de las cuentas externas era de carácter estructural se impulsó una reorientación estratégica de la política económica para favorecer un desarrollo basado en el crecimiento de las exportaciones, abandonando la estrategia pasada que se había centrado en estimular la producción industrial para abastecer el mercado nacional y centroamericano y sustituir importaciones.

1.La nueva política comercial

La nueva estrategia se basó fundamentalmente en la idea de modificar incentivos para favorecer la producción destinada a las exportaciones y castigar la producción destinada al mercado interno. La modificación de la estructura de precios relativos a favor de las exportaciones y en contra de la sustitución de importaciones se impulsó principalmente por medio de la reducción de aranceles aplicados a las importaciones, que históricamente han sido el principal instrumento de protección en Guatemala, a diferencia de otros países latinoamericanos donde se acudió a una amplia gama de barreras no arancelarias para proteger al mercado interno de la competencia de las importaciones. Esta apertura comercial centrada en la reducción de aranceles posteriormente se complementó, ya en la década de 1990, con la búsqueda de algunos acuerdos comerciales para facilitar el acceso a mercados externos.



Las principales reformas de la política comercial, centradas en la reducción de aranceles y en legislación para fomentar las exportaciones, se dieron durante la segunda mitad de la década de 1980 y la primera de 1990, antes de la firma de los Acuerdos de Paz. Lo anterior, y un enfoque de los Acuerdos de Paz que destacaba más el tema del desarrollo social y la redistribución y menos el del crecimiento, explican la falta de atención a la política comercial en los Acuerdos.¹⁵ Estas reformas de la política comercial involucraron tres ingredientes: la reducción gradual del arancel externo común establecido como parte del Mercado Común Centroamericano, nueva legislación sobre exportaciones no tradicionales, y la eliminación de barreras no arancelarias y de controles de precios.

Inicialmente, en 1984, se impulsó un régimen de exoneración de aranceles para la exportación de maquila, pero a partir de 1989 esta ley fue sustituida por legislación aplicable al conjunto de exportaciones no tradicionales. Incluyó la exoneración de aranceles aplicados a materias primas, bienes intermedios y equipo utilizado para producir el conjunto de exportaciones no tradicionales, estableció el reintegro del IVA, y exoneró del pago del impuesto sobre la renta a los mismos exportadores durante diez años. A lo anterior se agregó la propia legislación de Estados Unidos, tanto la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que le dio más seguridad a las exportaciones que previamente se beneficiaban del Sistema Generalizado de Preferencias aplicado por Estados Unidos, como el régimen especial aplicado a la maquila,¹⁶ y posteriores modificaciones legislativas que contribuyeron a darle más seguridad al acceso de las exportaciones de Centroamérica y el Caribe al mercado de Estados Unidos ante el re-

conocimiento de la importancia estratégica de esta región.

La reducción de la protección arancelaria se inició en la segunda mitad de la década de 1980, donde se combinaron acuerdos del gobierno de Guatemala con otros gobiernos centroamericanos para racionalizar el AEC, con el GATT (que luego se transformó en la Organización Mundial del Comercio) como condición para ingresar a este organismo, y con el Banco Mundial para implementar un programa de ajuste estructural.¹⁷ Como consecuencia, se redujo el nivel medio (no ponderado) de protección de alrededor de 30% en 1980 a cerca de 10% veinte años más tarde, y la dispersión de los aranceles se redujo en un 50%.¹⁸ La reducción de aranceles fue complementada por la eliminación de barreras no arancelarias, que habían proliferado, de manera transitoria, durante la primera mitad de la década de 1980. También fueron eliminados la mayor parte de controles de precios y de licencias de importación, algunas de las cuales fueron sustituidas primero por bandas de precios y posteriormente por aranceles equivalentes.

2. Las nuevas exportaciones

Las exportaciones totales aumentaron su ritmo de crecimiento después de la crisis de la primera mitad de la década de 1980, pero las tasas de crecimiento se redujeron durante la segunda mitad de la década de 1990, planteando así dudas acerca de la sostenibilidad del crecimiento exportador (gráfica V.2). De hecho, la importancia de las exportaciones (17% del PIB) en la economía nacional en el 2001 fue menor que la que tenían (20%) 30 años atrás (gráfica V.3).

No obstante la falta de dinamismo de las exportaciones totales, ha habido una recompo-

¹⁵ Véase Fuentes, 2002.

¹⁶ Se refiere a las subcategorías de la clasificación aduanera armonizada (HTS) 9002.0070 y 9802.00.80.

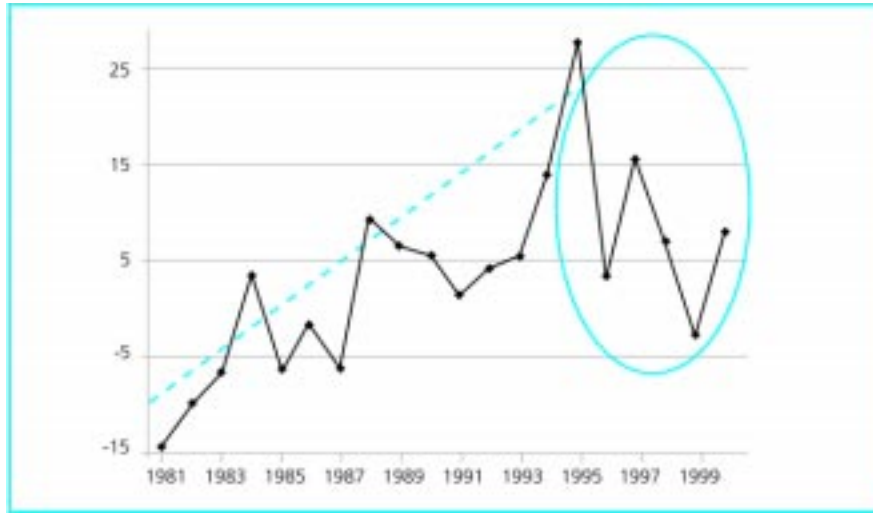
¹⁷ En realidad la protección efectiva resultante del Mercado Común Centroamericano fue bastante menor que la existente en otros países que impulsaron la estrategia de sustitución de

importaciones y, a diferencia de otros países, el grado de apertura económica, medida por el coeficiente de importaciones/PIB, aumentó durante el período en el cual se aplicó la estrategia. Para evidencia de la menor protección efectiva aplicada por Centroamérica y su comparación con otros países véase Rapaport, 1979.

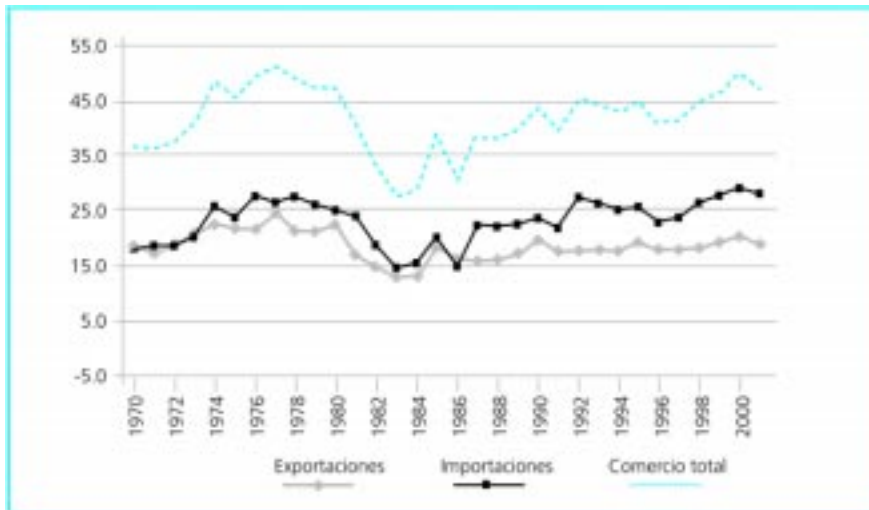
¹⁸ Fuentes, 2001.



Gráfica V.2
Guatemala: tasas de crecimiento de las exportaciones
(Porcentajes)



Gráfica V.3
Exportaciones, Importaciones y comercio total* en relación con el PIB, 1970-2001
(Porcentajes)



(*) El comercio total es igual a la suma de las exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB. El cálculo se hizo con cifras expresadas en dolares corrientes.
Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.



sición de los productos exportados por Guatemala. Se destacan cuatro rasgos del desempeño exportador.

Primero, el peso de las exportaciones agrícolas tradicionales (café, azúcar, banano, cardamomo y petróleo), ha declinado en la última década. Después de representar 55% de las exportaciones totales en 1990, la participación de los productos tradicionales se redujo al 37% del total en el año 2001. En ello incidió la reducción de la importancia de las exportaciones de café, que pasaron de representar 25.3% de las exportaciones totales en 1990 a 11.5% en el 2001, y la desaparición de las exportaciones de algodón y carne, que en 1990 aún representaban el 4.5% del total exportado.

Segundo, durante la década de 1990 la maquila, junto con el turismo y las remesas se convirtieron en los nuevos rubros más dinámicos del comercio exterior de Guatemala, apuntando a un patrón de especialización muy diferente al del pasado, al estar basado en servicios (turismo y remesas) y en mano de obra poco calificada en procesos industriales (maquila de textiles). La suma de estos tres rubros se triplicó durante la década, pasando de ser el equivalente a una cuarta parte del resto de exportaciones de bienes en 1990, a ser cerca de la mitad del total en el 2001 (cuadro V.5). Ello es congruente con el patrón de especialización de varios países de Centroamérica y el Caribe, asociado a la cercanía y a la legislación de Estados Unidos. De los tres rubros el aumento más constante ha correspondido a las remesas, resultado de que del 10% de la población guatemalteca vive en el exterior, mientras que las exportaciones de turismo y maquila han fluctuado en mayor medida, en parte como resultado de la incertidumbre e inseguridad que ha prevalecido en el país.

Tercero, las exportaciones más dinámicas en el período 1996-2001 fueron las dirigidas a Centroamérica. Se trata de exportaciones pri-

mor-dialmente industriales, aunque curiosamente ello no se manifiesta en un mayor crecimiento del sector industrial, reflejando deficiencias estadísticas o la existencia de un valor agregado muy pequeño como resultado de procesos productivos con un alto contenido de insumos importados. En todo caso, se trata de exportaciones con perspectivas inciertas, ya que gozan de un acceso preferencial que ha estado erosionándose en los últimos años, y que podría erosionarse totalmente en la medida en que los demás países centroamericanos acuerden un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, dando lugar a que las importaciones de este país compitan en igualdad de condiciones con los bienes y servicios de origen centroamericano.

Finalmente, el resto de exportaciones no tradicionales, principalmente agrícolas, ha crecido pero sin convertirse en uno de los motores de la economía, como se esperaba. Han mantenido una cuota equivalente a cerca de una quinta parte del total de exportaciones durante toda la década de 1990.

El aumento limitado de las exportaciones agrícolas contrasta con el aumento acelerado de las importaciones agrícolas durante la década de 1990. En términos absolutos las exportaciones agropecuarias se duplicaron entre comienzos de los noventa y el año 2000, antes de la crisis internacional de los precios del café. En el mismo período se observa un fuerte incremento de las importaciones de alimentos (véase la sección sobre seguridad alimentaria en el capítulo IV).

3. La menor vulnerabilidad externa de la economía guatemalteca

El insuficiente dinamismo de las exportaciones ha impedido reducir la brecha externa, reflejada en altos déficits de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Hasta antes de los ochenta,



Cuadro V.5
Evolución de las exportaciones y de otras fuentes de divisas

	Millones de quetzales a precios de 1958			Composición (porcentajes del total)		
	1990	1995	2001	1990	1995	2001
Exportaciones totales	1,211.5	1,989.0	2,412.6	100.0	100.0	100.0
Productos tradicionales ^a	666.2	1,046.3	898.0	55.0	52.6	37.2
Productos no tradicionales	296.4	377.3	455.0	24.5	19.0	18.9
Exportaciones a Centroamérica	248.9	565.4	1,059.6	20.5	28.4	43.9
Importancia del comercio internacional						
Exportaciones como% del PIB ^b	16.0	17.0	17.0			
Importaciones como% del PIB ^b	10.0	14.0	18.0			
Comercio Internacional como% del PIB ^{b,c}	26.0	31.0	35.0			
Ingresos generados por maquila, remesas y turismo						
Maquila	67.6	166.5	373.8			
Remesas	106.6	349.7	563.4			
Turismo	117.9	212.4	397.8			
Total	292.1	728.6	1,325.0			
Participación en exportaciones totales (%)	24.1	36.6	48.9			

(a) Incluye algodón, azúcar, banano, café, cardamomo, carne y petróleo.
(b) Cálculos usando las cifras expresadas en quetzales constantes de 1958.
(c) Suma de exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB.
Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala

Guatemala mantenía un bajo déficit de cuenta corriente.¹⁹ Sin embargo, posteriormente ha habido déficit significativos, en torno a 5% o más en 7 de los 12 años del período 1990-2001, y con un déficit de entre 5.1 y 5.5% entre 1998 y 2001.

El aumento de la brecha externa en Guatemala es un reflejo de debilidades de la economía nacional. En particular, el aumento de la brecha puede atribuirse fundamentalmente a

dos causas. Primero, las exportaciones de Guatemala han estado perdiendo importantes cuotas de participación en los mercados mundiales (véase el efecto «Rezago del comercio mundial» en el cuadro V.6). Este efecto, equivalente a 3% del PIB durante la primera mitad de la década de 1990, y a 5.6% durante la segunda mitad, pone de manifiesto los serios problemas de competitividad del país.²⁰ Segundo, la política expansiva del gasto durante la segunda

¹⁹ 2.4% del PIB en los sesenta y 1.9% en los setenta. Un tema importante para la estabilidad económica del país es el de la sostenibilidad del déficit en cuenta corriente, que equivale al exceso de gasto sobre el ingreso nacional y que muestra el

monto en el que aumenta el endeudamiento del país (público y privado) con el extranjero cada año.

²⁰ Para realizar este análisis se utilizó la metodología de la UNCTAD para estimar choques externos y respuestas nacionales. Véase K. Cansen, capítulo 3.



Cuadro V.6
Descomposición del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos
 (Porcentajes del PIB)

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Incremento del déficit	1.77	1.79	2.65	2.18
I. Shocks externos	1.66	2.24	2.69	4.67
Deterioro de términos comerciales	2.41	1.81	-0.63	-1.23
Efecto precio importaciones	0.60	4.85	2.23	-0.97
Efecto precio exportaciones	1.81	-3.04	-2.86	-0.27
Shocks de tasas de interés	0.45	0.72	0.34	0.27
Rezago del comercio mundial	-1.20	-0.29	2.98	5.63
II. otras variables externas	-0.50	-3.38	-6.50	-6.70
Estructura acumulada de deuda	0.08	0.22	0.12	0.03
Cambio en servicios (viajes/maquila)	-1.46	-2.27	-4.78	-4.37
Cambio en remesas	0.59	0.14	-1.12	-1.68
Cambio en transferencias	0.29	-1.47	-0.72	-0.69
III. Efectos de política económica	0.59	1.92	5.83	4.65
Gasto doméstico	-0.10	-0.44	-0.32	-0.28
Contracción del consumo	0.50	0.46	0.30	0.43
Consumo privado	0.42	0.28	0.13	0.25
Consumo público	0.08	0.18	0.17	0.19
Reducción de la inversión	-0.61	-0.90	-0.62	-0.71
Inversión privada	-0.39	-0.29	-0.06	-0.13
Inversión pública	-0.22	-0.61	-0.56	-0.59
Razones de comercio	0.69	2.36	6.15	4.94
Sustitución de importaciones	-5.26	-3.70	-0.09	4.54
Penetración de exportaciones	5.96	6.06	6.24	0.40

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala y la metodología de la UNCTAD para estimar choques externos y las respuestas de política económica.

mitad agravó esta situación al estimular un fuerte incremento de las importaciones (véase el efecto «Sustitución de importaciones» en el cuadro V.6). Este efecto, que no fue significativo durante la primera mitad de la década, equivalió a 4.5% del PIB durante la segunda mitad.

Durante la segunda mitad de la década (antes del 2001) no tuvo un impacto muy significativo el deterioro de los términos de intercambio, ni la acumulación de deuda externa o

el aumento de las tasas de interés. Lo último estaría reflejando el menor peso de la deuda externa en Guatemala así como su menor grado de integración a los mercados financieros internacionales. Por otra parte, resalta el papel compensador de las remesas, que contribuyeron favorablemente a reducir el impacto de los choques externos mediante un aporte equivalente al 1.1% del PIB durante la primera mitad de la década y a 1.7% durante la segunda mi-



tad. Pero aún más significativo resulta el rubro correspondiente a la maquila y al turismo, cuyos aportes equivalían a más del 4% del PIB en ambos períodos, si bien se redujo de 4.8% en la primera mitad a 4.4% en la segunda.

Lo anterior sugiere dos conclusiones. Primero, el nuevo modelo de desarrollo hacia fuera ha contribuido a reducir la vulnerabilidad externa de la economía, al favorecer el crecimiento de rubros que generan montos importantes de divisas (remesas, turismo y maquila). Ello resulta aparentemente paradójico si se toma en cuenta que la apertura y la mayor dependencia de mercados externos podría haber aumentado la vulnerabilidad externa. En la práctica lo que ha ocurrido es que ha habido cierta diversificación de los vínculos de Guatemala con el exterior.

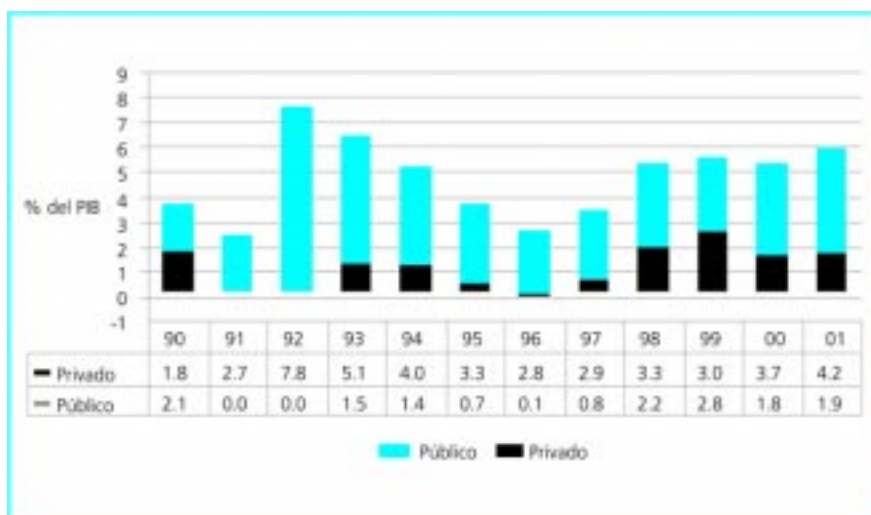
Segundo, el crecimiento de la maquila y el turismo ponen de manifiesto la importancia de sectores «transables» que no aparecen adecuadamente registrados en las cuentas nacionales

pero que apuntan a un patrón de inserción internacional similar al de otros países centroamericanos, del Caribe y México, basados en el dinamismo de sectores transables, es decir, de bienes y servicios que participan en el comercio exterior. Ello los diferencia de países sudamericanos en que el crecimiento ha estado basado en la expansión de sectores no transables.²¹

4.El financiamiento de la brecha externa

Si se toma en cuenta que la brecha externa (saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos) se cubre con financiamiento que viene del exterior, se vuelve pertinente saber si éste ha servido para financiar la inversión o el consumo. Desde 1999 ha habido un declive proporcional del ahorro interno (14% del PIB en 1999 a 7.9% en el 2001) que ha obedecido a un incremento del consumo, tanto público como pri-

Gráfica V.4
Composición del déficit de cuenta corriente, 1990-2001
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

²¹ Véase CEPAL, 2002, pág. 325.



vado. Si a ello se agrega la reducción proporcional de la inversión (19.5% del PIB en 1999 a 13.1% en el 2001), se tiene que, en términos globales, los recursos para cubrir el déficit de la cuenta corriente de los últimos años se han dirigido a financiar el consumo más que la inversión. Ello reduce el potencial del crecimiento futuro de Guatemala.

Al desagregar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se puede observar que la brecha generalmente ha correspondido en mayor grado al gasto privado que al gasto público, aunque en 1998 y 1999 aumentó la proporción correspondiente al Estado. Ello puede atribuirse al aumento del gasto público y del déficit fiscal resultante de pretender alcanzar las metas de gasto de los Acuerdos de Paz sin un aumento equivalente de los ingresos tributarios. A partir del ajuste fiscal del 2000 se logró estabilizar la proporción del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que correspondía al sector público en torno al 2% del PIB. Sin embargo, simultáneamente aumentó la proporción correspondiente al sector privado, neutralizando así el efecto del ajuste del sector público.

Existen tres peligros asociados al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos en Guatemala. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que el déficit de la cuenta corriente tiene que cubrirse con financiamiento externo, lo cual significa que su sostenibilidad depende de la capacidad de endeudamiento del país. El endeudamiento público externo de Guatemala es bajo (la deuda pública externa equivale a menos del 15% del PIB, y la deuda pública total a menos del 20%), pero la capacidad de pagarla también es baja, debido a su reducida carga tributaria. Ello limita seriamente la capacidad de endeudamiento, interno y externo, del país. Los actuales niveles de endeudamiento ya plantean necesidades de ajustes fiscales impor-

tantes para poder pagar el servicio de la deuda (véase recuadro V.5).

En segundo término, si el financiamiento externo que requiere cubrir la brecha externa se destinara a la inversión, podría argumentarse que se estarían creando las bases futuras para poder pagar este crédito en el futuro. Sin embargo, todo apunta a que una proporción importante del financiamiento se ha estado destinando al consumo.²² Finalmente, la mayor parte de la brecha externa corresponde al sector privado, por lo que el hecho de que el consumo y no la inversión sea el principal destino de estos recursos estaría limitando la capacidad de dicho sector de pagar la deuda que surge de esta brecha. El hecho que buena parte del financiamiento del exterior haya sido capital de corto plazo respondiendo a diferenciales coyunturales de tasas de interés tampoco permite considerar este financiamiento como necesariamente sostenible.

C.El crecimiento económico y empleo

1.El crecimiento y cambio estructural

El proceso interno y externo de ajuste que se impulsó desde la década de 1980 se llevó a cabo de acuerdo con lo contemplado por el paradigma del «desarrollo hacia fuera», habiéndose previsto un aumento del crecimiento después de una etapa de estabilización y reestructuración. Sin embargo, la tasa anual de crecimiento durante la década de 1990, de 4.1%, con un incremento de la población de casi 2.6% por año, dio lugar a un crecimiento del ingreso por habitante de apenas 1.5% al año. Además, y al igual que en la mayoría de países de América Latina, hubo una desaceleración del crecimiento entre 1996 y el 2001, habiéndose experimentado una reducción del ingreso por habitante en el 2001.

²² La proporción de crédito destinada al consumo aumentó de 17.7% en 1996 a 28.8% en el 2001.



Recuadro V.5
BCIE: análisis de la sostenibilidad de la deuda
externa de Guatemala, El Salvador y Costa Rica

«Las pruebas de sostenibilidad aplicadas a la deuda de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, muestran que los tres países necesitan ajustar su política fiscal para poder servir y estabilizar su deuda. Los resultados del análisis de sostenibilidad indican que para cubrir la razón de la deuda sobre el PIB al nivel alcanzado en 2001 (45.8% para Costa Rica, 39.5% para El Salvador, y 19.6% para Guatemala), los países necesitan mantener los siguientes superávits primarios (diferencia entre ingresos y gastos, sin incluir intereses):

Centroamérica: superávit primario necesario para sostenibilidad (porcentajes)

<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>
<i>1.3</i>	<i>1.2</i>	<i>0.3</i>

Costa Rica, por tener el nivel de deuda más alto, necesita un mayor superávit primario para alcanzar sostenibilidad. Sin embargo, en los últimos años este país ha gozado de un superávit en el balance primario del gobierno, por lo cual el ajuste necesario no es excesivo. En 2001 el país alcanzó un superávit primario de 1.1%, así que el ajuste requerido es de 0.2% del PIB con relación a 2001. Guatemala, que tiene un nivel de deuda más bajo, requiere un superávit primario menor para poder servir su deuda. No obstante, el ajuste requerido es mayor que en el caso de Costa Rica por la diferencia en el balance primario. En 2001 Guatemala tuvo un déficit primario equivalente a 0.5% del PIB, así que el ajuste necesario en este país es de 0.8% del PIB.

El Salvador, que no cuenta con el señoraje como manera de financiar el déficit, mostró un alto déficit primario en 2001, 1.4% del PIB, lo que implica que el ajuste fiscal necesario en este país es superior al de los otros dos países. A pesar que el superávit primario que permite alcanzar la sostenibilidad de la deuda es de sólo 1.2%, del PIB el ajuste necesario es de 2.6% del PIB.

Centroamérica: *ajuste necesarios en el balance primario para sostenibilidad de la deuda*

<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>
<i>0.2</i>	<i>2.6</i>	<i>0.8</i>

Estos resultados muestran que los tres países, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, necesitan ajustar su política fiscal para mejorar el resultado en el balance primario y así poder alcanzar una situación de solvencia y sostenibilidad de la deuda. Estos países necesitan continuar con sus esfuerzos de fortalecimiento de las finanzas públicas, incrementando los ingresos, controlando el crecimiento del gasto, y mejorando la calidad de este gasto.»

Fuente: BCIE, 2002.

A pesar del bajo crecimiento económico, la economía guatemalteca experimentó varios cambios en los últimos años. Uno de ellos fue la reducción del peso de la agricultura en la economía nacional. Como contraparte de ello aumentó la importancia relativa del comercio, del transporte y de los servicios financieros

(cuadros V.7 y V.8). Si bien esta tendencia se inició desde los años setenta, pareciera que se volvió más clara en la última década. Así, entre 1990 y 1995 hubo un auge del sector financiero, de los rubros de electricidad y agua, transporte y comunicaciones y, en menor grado, de la construcción.²³ Entre 1996 y el 2001

²³ Las cuentas nacionales reportadas por el Banco de Guatemala no incluyen a la maquila como parte del sector industrial, pudiéndose suponer que queda incluido dentro de rubros de servicios (como aparece en las cuentas de balanza de pagos). Ello

conduce a subestimar la importancia de la actividad propiamente industrial –como puede considerarse la maquila– y a exagerar el grado de «terciarización» de la economía.



Cuadro V.7
Crecimiento económico y crecimiento sectorial 1990-2001
 (Tasas de crecimiento)

	1990-2001	1990-1995	1996-2001
Producto interno bruto	3.9	4.1	3.7
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	2.8	3.1	2.5
Minas y canteras	10.1	10.4	9.9
Industria manufacturera	2.5	2.8	2.2
Comercio	4.0	4.4	3.6
Construcción	3.2	4.1	2.4
Electricidad y agua	8.3	7.9	8.7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	6.2	6.0	6.4
Banca, seguros y bienes inmuebles	6.1	7.8	4.4
Propiedad de vivienda	3.0	2.7	3.3
Administración pública	4.8	5.2	4.3
Servicios	3.4	3.2	3.6

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

Cuadro V.8
Evolución de la importancia de los sectores en la producción nacional
 (Porcentajes del PIB)

	1990	1995	2001
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25.9	24.1	22.6
Minas y canteras	0.3	0.5	0.5
Industria manufacturera	15.1	14.0	13.0
Comercio	24.1	24.7	24.8
Construcción	2.0	2.2	1.9
Electricidad y agua	2.5	3.1	3.9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	8.0	8.7	10.1
Banca, seguros y bienes inmuebles	4.1	5.0	5.0
Propiedad de vivienda	5.1	4.7	4.6
Administración pública	7.0	7.3	7.7
Servicios	6.1	5.8	5.8

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

se redujo la tasa de crecimiento de la economía en general, pero de manera desigual, notándose un mayor dinamismo de los sectores de electricidad y agua, de transporte y comunicaciones, y de minas y canteras (principalmente petróleo).

En la pérdida de importancia de la agricultura incidieron tres factores. En primer lugar, y de mayor impacto, estuvo la reducción de las exportaciones tradicionales, especialmente del café en los últimos años, y del algodón y de la carne anteriormente. En segundo término, y probablemente como resultado del proceso de apertura comercial y de apreciación cambiaria, lo cual estimuló un aumento de importaciones, hubo un estancamiento relativo de la producción agrícola dirigida a satisfacer la demanda interna (producción de maíz, frijol y papas), que pasó de representar un 15% de la producción agrícola en 1990 a un 10% en el año 2000 (véase la sección sobre seguridad alimentaria en el capítulo IV). Finalmente, el sector de exportaciones agrícolas no tradicionales creció



pero a un ritmo menor al que se podría haber esperado de un proceso renovado de inserción internacional con base en nuevos «motores» del crecimiento.

Como se indicó, las exportaciones agrícolas no tradicionales mantuvieron una participación constante dentro del total de exportaciones. Es más difícil precisar la forma en que evolucionó la producción del sector industrial, ya que los datos de las cuentas nacionales (cuadros V.7 y V.8) no permiten establecer en qué grado el crecimiento de la maquila (textiles exportados principalmente a Estados Unidos) compensaron el menor dinamismo del sector manufacturero tradicional, dirigido primordialmente a satisfacer la demanda del mercado nacional o del resto de Centroamérica. Lo que sí está claro es, primero, que surgió un sector industrial más heterogéneo, dentro del cual la maquila creció en mayor grado que la industria tradicional durante la mayor parte de la década de 1990. Segundo, si se toman en cuenta los datos de empleo como referencia, queda claro que cuando se incluye como parte del sector

industrial a la maquila, este sector ha mantenido su importancia en la economía nacional. No se puede concluir, por consiguiente, que ha habido un proceso de desindustrialización. Así, el sector industrial (en sentido amplio) generaba entre 13.7 y 13.8% del empleo total en 1989 y en el año 2000.²⁴

Como en el caso de la producción agrícola destinada al mercado interno, puede explicarse el menor dinamismo del sector manufacturero tradicional (reflejado en las cuentas nacionales: cuadros V.7 y V.8) como resultado de la apertura comercial y de la apreciación del tipo de cambio, con el consiguiente aumento de importaciones que compiten con la producción nacional. En realidad, el debilitamiento de la producción industrial y agrícola refleja el fin de la estrategia de sustitución de importaciones (véase el recuadro V.6). Sin embargo, el significativo aumento de las exportaciones industriales al resto de Centroamérica, especialmente notable en el 2001, sugieren un proceso significativo de reconversión y reactivación en varias ramas industriales. Por otra parte, el crecimiento de la

Recuadro V.6 El fin de la sustitución de importaciones

Como consecuencia del cambio de estrategia económica se esperaba que la sustitución de importaciones, centrada en producir bienes industriales para el mercado interno, perdiera importancia como fuente de crecimiento y que las exportaciones se convirtieran en nuevos motores del crecimiento. En la práctica, este proceso sólo se dio a medias: el proceso de sustitución de importaciones sí perdió importancia, pero el desarrollo de las exportaciones no fue *suficiente para convertirse* en una dinámica locomotora de la economía guatemalteca. Así, al descomponerse el crecimiento económico (por el lado de la demanda) en el incremento de la demanda interna, el aumento de las exportaciones o en una mayor sustitución de importaciones (grado en que aumenta la proporción de producción nacional dentro de la demanda nacional), resulta que después de la primera mitad de la década de 1980, durante la cual se manifestó con mayor fuerza la crisis de la llamada «década perdida», los cambios en los aportes correspondientes a cada uno de estos componentes fueron menores. Por una parte, si hubo un aporte negativo de la sustitución de importaciones al crecimiento, lo cual es congruente con el proceso de apertura que se comenzó a impulsar durante la década de 1980.

Pero, por otra parte, el aumento vegetativo de la demanda interna fue la principal fuente de crecimiento entre 1986 y el 2000, sin que las exportaciones hayan logrado reemplazar, como sólido y nuevo «motor» del crecimiento, al proceso de sustitución de importaciones.

²⁴ Los datos son de la encuesta sociodemográfica de 1989 y de la de condiciones de vida (ENCOVI) del 2000. De acuerdo con la gremial de exportadores de vestuario (VESTEX), el empleo en la

maquila aumentó de 70.5 mil personas en 1998, a 77.5 mil en 1999, y a 93.3 mil en el 2000; en el 2001 bajó a 86.5 mil.



maquila puede atribuirse, como se indicó, tanto a políticas nacionales de fomento, como a la legislación introducida por Estados Unidos para favorecer este tipo de actividad.

Finalmente, la explicación del crecimiento de los otros sectores obedecería a dos razones. En primer lugar, es posible que la apreciación del quetzal en términos reales haya favorecido el crecimiento de las actividades llamadas no transables, es decir, aquellas que no compiten con las importaciones. En segundo término, y probablemente de mayor importancia, hubo significativos procesos de desregulación, apertura y privatización que estimularon el crecimiento del sector financiero, que creció más durante la primera mitad de la década de 1990, y luego en los servicios de electricidad y comunicaciones, que tuvieron altas tasas de crecimiento a lo largo de todo el período, aunque aún mayores entre 1996 y el 2001.

Cuadro V.9
Distribución del empleo
total según sectores, 1989 y 2000
(Porcentajes)

	1989	2000
Agricultura	49.9	38.8
Comercio	13.2	21.6
Otros	14.9	15.2
Industria manufacturera	13.7	13.8
Construcción	4.0	5.7
Transporte	2.6	2.3
Servicios financieros	1.3	2.4
Electricidad, gas y agua	0.4	0.3
Total	100.0	100.0

(*) Población de 10 años y más.

Fuente: ENS 1989 y ENCOVI 2000.

2. Empleo²⁵

El análisis de la evolución del empleo pone de manifiesto que Guatemala no sufrió un proceso de transformación y de especialización tan intenso como el experimentado por otros países de Centroamérica, el Caribe o por México, donde aumentaron fuertemente las exportaciones de maquila.²⁶ Así, lo que más llama la atención es la fuerte reducción de la proporción del empleo total correspondiente al sector agrícola (de 49.9 a 37.7%) entre 1989 y el 2000, y el aumento considerable del mismo porcentaje del empleo en el comercio de 13.2 a 21.5%), mientras que la proporción de empleo industrial a nivel nacional se mantuvo constante.²⁷

La evolución del empleo en el área rural refleja claramente un proceso de diversificación, con menor dependencia de la agricultura (y de la tierra), que se manifiesta en que más de la mitad del empleo en el área rural en el 2000 dependía de actividades no agrícolas (véase el capítulo sobre tierras).²⁸ En el 2000 los sectores de la construcción, industria manufacturera y comercio aportaban cada uno cerca del 10% del empleo en el área rural, habiéndose dado los mayores aumentos desde 1989 en el empleo en la construcción y el comercio.

Probablemente lo más notable de la evolución del mercado de trabajo durante la década de 1990 fue el aumento en la tasa de participación de la mujer, que pasó de un 24.5 en 1989 a un 41.2% en el 2000, mientras que en el caso de los hombres se redujo de 76.9 a 70.8%, reflejado en que el aumento de la participación laboral durante la década de 1990 se debió en mayor medida (52.9%) al incremento del empleo de mujeres que de hombres (47.1%), como se observa en el cuadro V.10. Ello se debió principalmente a un aumento de la proporción de mujeres empleadas en el comercio,

²⁵ La falta de estadísticas de empleo en Guatemala limita las posibilidades de realizar estudios detallados de este tema. Con las encuestas de hogares esta situación ha comenzado a cambiar y los resultados de la Encuesta de Empleo e Ingresos (ENEI) serán decisivas para profundizar el análisis del tema.

²⁶ Véase CEPAL, 2002, pág. 325.

²⁷ Los datos que se utilizan a continuación se obtuvieron de la ENIGFAM de 1989 y de la ENCOVI del 2000.

²⁸ En 1989 el 62.3% de la población rural trabajaba en el área rural y en el 2000 había bajado a 48.2% (ENS 1989 y ENCOVI 2000).



Cuadro V.10
Aumento del empleo entre 1989 y 2000
(Porcentajes de distribución del incremento absoluto)

	Distribución por sector según sexo			Distribución por sexo según sector		
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Total
Agricultura	20.0	21.6	18.6	50.8	49.2	100.0
Comercio	35.8	30.3	40.7	39.9	60.1	100.0
Industria manufacturera	14.1	9.6	18.2	31.9	68.1	100.0
Construcción	8.5	17.5	0.5	97.0	3.0	100.0
Transporte	1.7	3.2	0.5	85.7	14.3	100.0
Servicios financieros	4.2	5.3	3.2	60.0	40.0	100.0
Electricidad, gas y agua	0.1	0.0	0.1	25.5	74.5	100.0
Otros	15.6	12.5	18.3	37.8	62.2	100.0
Total	100.0	100.0	100.0	47.1	52.9	100.0

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de ENS 89 y ENCOVI 2000.

el sector industrial (maquila) y la agricultura. Los sectores en que fue significativamente mayor la incorporación de mujeres que de hombres fueron la industria y el comercio.

Al analizar la evolución del empleo formal e informal (entendido como aquel que resulta de empresas en que trabajan cinco personas o menos) resultan contrastes grandes entre el empleo de hombres y mujeres. De las gráficas siguientes pueden obtenerse varias conclusiones. Primero, el empleo formal ha sido, tanto en 1989 como en el 2000, más importante entre los niveles de ingreso más altos, mientras que lo contrario ha ocurrido con el empleo informal. Ello se aplica tanto a hombres como a mujeres. Segundo, el extraordinario aumento de la participación laboral de las mujeres se debe en mayor parte a un aumento del empleo informal, y especialmente entre las mujeres más pobres.

Además, a diferencia de 1989, en que era significativamente mayor la participación laboral formal e informal de las mujeres correspondientes a los niveles (deciles) más altos de ingreso (o consumo), en el 2000 el nivel de

participación laboral informal es casi igual para las mujeres de todos los niveles de ingreso (entre 25 y 30% del total de mujeres ocupadas) aunque se mantienen las diferencias entre mujeres ocupadas en el sector formal, que es mayor en el caso de las mujeres de mayores ingresos.

En el caso de los hombres, en cambio, no se observan cambios tan drásticos entre 1989 y el 2000, notándose, a diferencia de las mujeres, que la importancia del empleo informal es menor entre los hombres ocupados con mayores ingresos y mayor entre los más pobres.

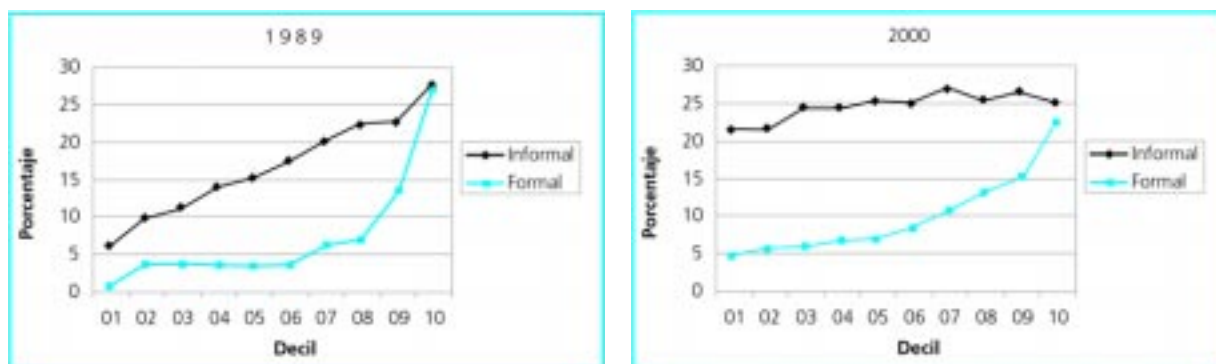
El empleo de la población indígena siguió la misma tendencia que el de la población no indígena (reducción de la importancia del empleo en la agricultura y aumento en el comercio y la construcción), con la excepción del empleo en el sector industrial, donde aumentó de manera significativa. En el área urbana solamente aumentó la proporción del empleo en el comercio, y en menor medida en el sector financiero, reduciéndose la importancia relativa del empleo en todos los demás sectores.



Gráfica V.5

Participación de mujeres en la población ocupada según formalidad,* 1989 y 2000

(Porcentajes de la población total de entre 10 y 65 años)



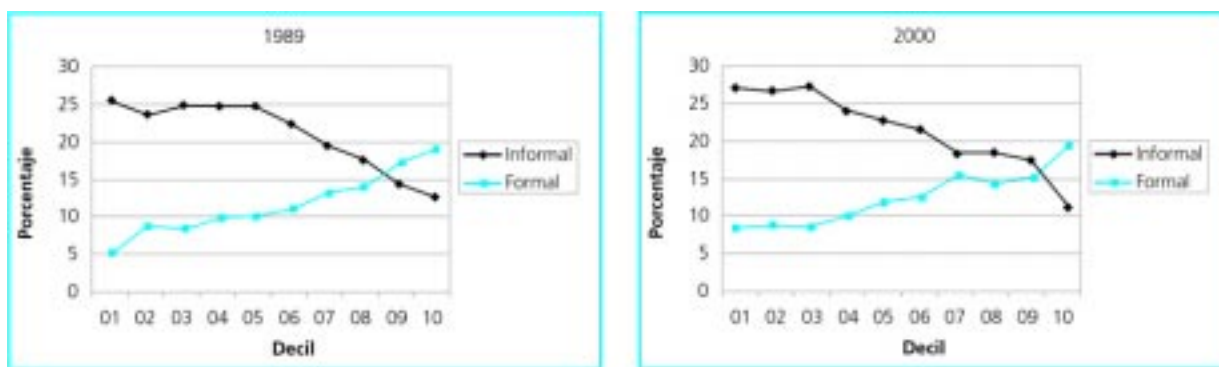
(*) Se entenderá informal un lugar de trabajo con cinco o menos personas.

Fuente: ENS 1989 y ENCOVI 2000.

Gráfica V.6

Participación de los hombres en la población ocupada según formalidad*, 1989 y 2000

(Porcentajes de la población total de entre 10 y 65 años)



(*) Se entenderá informal un lugar de trabajo con cinco o menos personas.

Fuente: ENS 1989 y ENCOVI 2000.

Aunque el porcentaje correspondiente al empleo en el sector industrial se mantuvo constante entre 1989 y el 2000 (pasó de 13.7 a 13.6%), hubo cambios importantes dentro del sector. En particular, la proporción de empleo femenino en el sector industrial pasó de 24.9 a 37.8% del total entre 1989 y el 2000, lo cual sería un indicador de la creciente importancia del empleo generado por la maquila. Si se toma

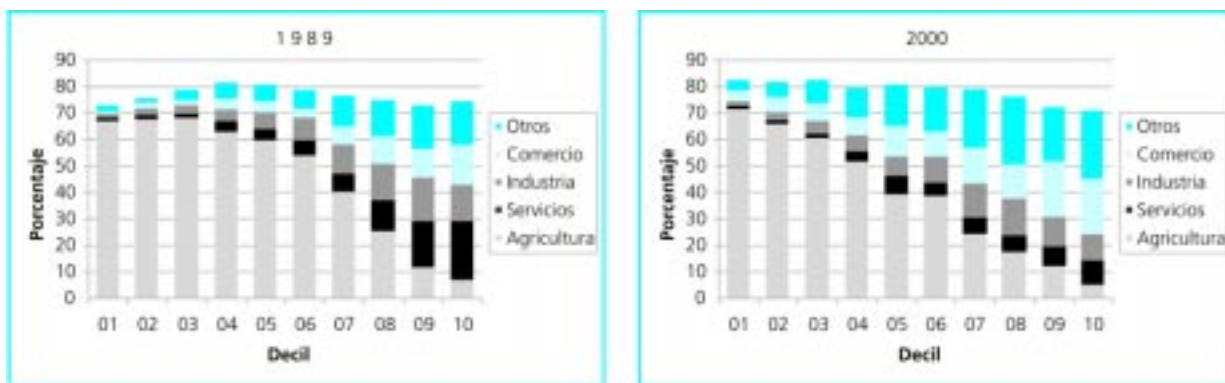
en cuenta que alrededor del 70% de los empleados en la actividad de maquila eran mujeres, resultaría que en torno al 54% del empleo industrial era generado por maquila. En otras palabras, en el año 2000 el empleo generado por la maquila era superior al empleo generado por la industria manufacturera tradicional, dirigida primordialmente a atender la demanda del mercado centroamericano.



Los cambios del mercado laboral se manifestaron de manera diferente según las regiones, pero también ponen de manifiesto la mayor importancia del comercio, así como el declive de la agricultura. Sí fue común el aumento de la importancia relativa del empleo en el comercio en todas las regiones, aunque en mayor grado en el Sur Occidente y en el Nor Oriente. Con la excepción del Nor Occidente y el Petén, la importancia del empleo en la agri-

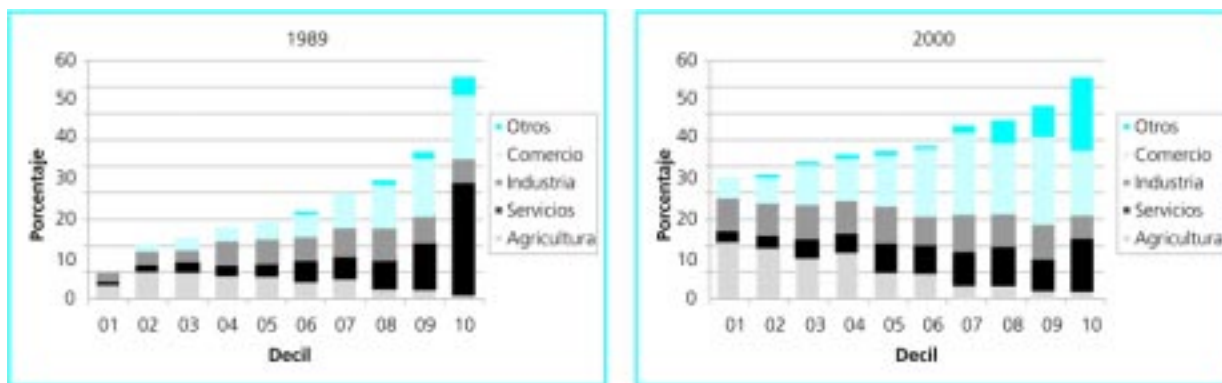
cultura se redujo en todas las regiones, y fue especialmente marcada en el Sur Occidente, seguida por el Nor Oriente. Los casos del Sur Occidente y el Nor Oriente ilustran con claridad el proceso de sustitución del empleo en la agricultura por el empleo en el comercio. En contraste, el empleo industrial perdió importancia en todas las regiones menos el Nor Occidente, donde aumentó levemente, y el Centro, donde aumentó 10 puntos porcentuales. Lo úl-

Gráfica V.7
Participación de hombres en la población ocupada según sector, 1989 y 2000
(Porcentajes de la población total de entre 10 y 65 años)



Fuente: ENS 1989 y ENCOVI 2000.

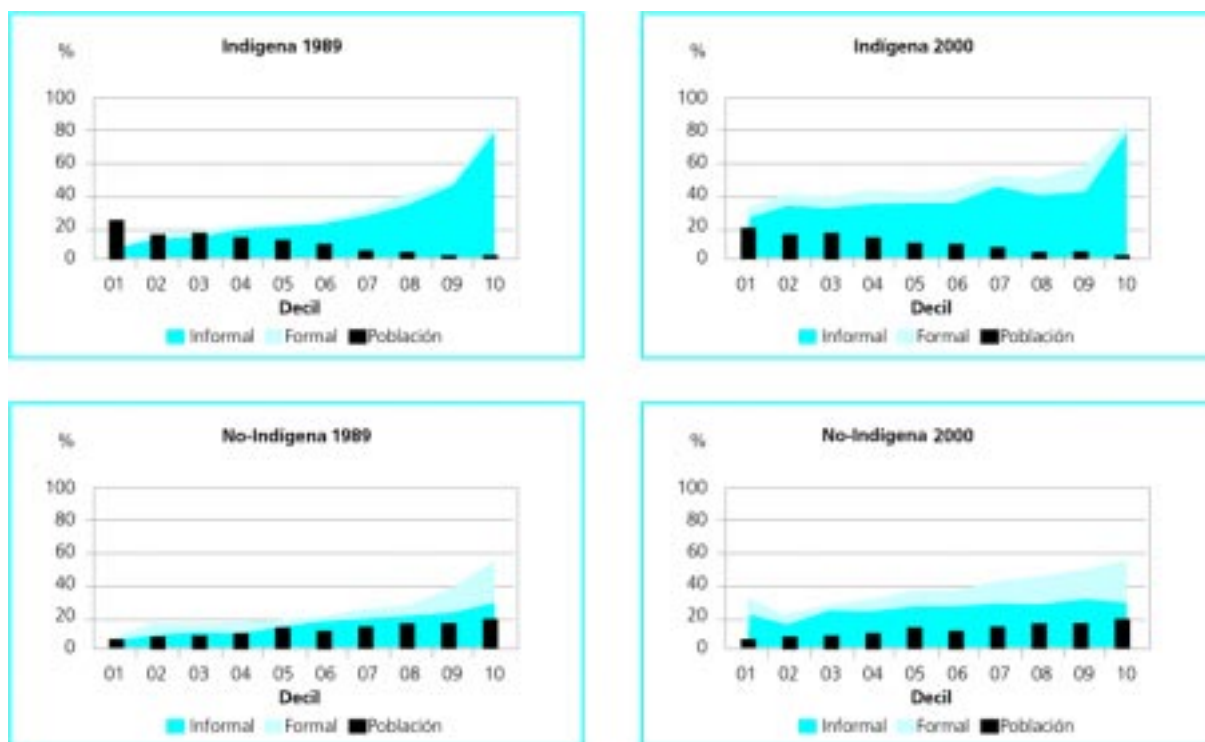
Gráfica V.8
Participación de las mujeres en la población ocupada según sector, 1989 y 2000
(Porcentajes de la población total de entre 10 y 65 años)



Fuente: ENS 1989 y ENCOVI 2000.



Gráfica V.9
Inserción de las mujeres en la población ocupada según grupo étnico, 1989 y 2000
 (Porcentajes)



Fuente: ENS 1989 y ENCOVI 2000.

timo estaría reflejando el establecimiento de empresas de maquila en los departamentos de Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez, con un impacto geográfico focalizado.

La distribución sectorial del empleo de acuerdo con el nivel de ingreso y consumo (próximas gráficas) pone de manifiesto la estrecha relación entre el empleo en la agricultura y la pobreza, fortaleciéndose la relación negativa entre empleo en agricultura y altos ingresos con el tiempo, al pasar de 1989 al 2000, tanto en el caso de hombres como de mujeres.

Por otra parte, en 1989 y el 2000 se observa una relación positiva entre empleo en el comercio e ingresos más altos. El hecho de que aumentara la importancia del comercio estaría

explicando, al menos en parte, la reducción de la pobreza. Puesto que el empleo en el comercio también es de mayor importancia entre las mujeres que entre los hombres, permite concluir que este tipo de empleo y en servicios ha contribuido en mayor grado a mejorar los ingresos de las mujeres, y a reducir su pobreza, entre 1989 y el 2000.

Finalmente, al desagregar el análisis de la inserción laboral de las mujeres de acuerdo con su etnia y según tengan empleo formal o informal (en empresas de 5 o menos empleados), se pueden obtener varias conclusiones. Primero, la proporción de mujeres indígenas ocupadas es mayor que el de mujeres no indígenas, independientemente del nivel de ingreso, aunque esta brecha es especialmente grande entre los



grupos (deciles) de menores ingresos. Esta brecha no cambió significativamente entre 1989 y el 2000. Segundo, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se debió principalmente a un aumento de las mujeres indígenas en empleos informales, aunque también hubo un aumento importante de mujeres no indígenas empleadas en el sector informal. Ello puede atribuirse al aumento del empleo informal en el área rural, especialmente en actividades comerciales. Tercero, el aumento se dio principalmente entre mujeres indígenas y no indígenas pobres, correspondientes al 60% de mujeres de menores ingresos (del primero al sexto decil), lo cual confirma el hecho de que se trata de empleo de baja productividad con una generación precaria de ingresos. Cuarto, hubo cierto aumento del empleo formal entre mujeres indígenas en casi todos los deciles, es decir, independientemente del nivel de ingreso. También hubo un aumento del empleo formal entre mujeres no indígenas, pero principalmente entre las no pobres (entre el 60 y 90% de mayores ingresos). Sin embargo, ello no fue

Cuadro V.12
Fuentes de crecimiento económico
(1951-2000)

Períodos	Crecimiento del PIB	Capital	Trabajo	Educación	PTF*
1951-2000	3.89	2.00 (51%)	0.78 (20%)	0.85 (22%)	0.27 (7%)
1951-75	4.72	2.13	0.91	0.92	0.76
1976-85	2.21	2.37	0.56	0.77	-1.49
1986-2000	3.63	1.53	0.70	0.78	0.61

(*) Productividad total de factores.
Fuente: Loening, 2002.

suficiente para compensar el hecho de que durante la década de 1990 predominó el aumento del empleo rural, femenino, indígena e informal, con reducida productividad y bajos ingresos.

D. Productividad

Los diversos estudios²⁹ que se han hecho en años recientes para descomponer el crecimiento tomando en cuenta el aporte de la mano de obra, del capital y del conjunto de otros factores (residual) que pueden tomarse como una aproximación a la productividad total de factores, sugieren varias conclusiones (véase el recuadro V.7 y el cuadro V.11).³⁰ Primero, la contribución de la productividad total de factores (medida por el factor residual) al crecimiento económico de Guatemala ha sido relativamente modesta, equivalente a menos del 10% del crecimiento total (cuadro V.12). En otras palabras, el crecimiento de Guatemala se ha debi-

Cuadro V.11
Descomposición del crecimiento del PIB
(Porcentajes)

Período	Demanda interna	Sustitución de importaciones	Exportaciones
1981/1985	112	-31	19
1986/1990	105	-9	4
1991/1995	98	-2	4
1996/1999	99	-2	3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

²⁹ El estudio más reciente y completo es el de Ludger J. Loening, 2002. Véanse: Loening, L., 2002 «The Impact of Education on Economic Growth in Guatemala». Discussion Paper 87. Ibero-America Institute for Economic Research. Georg-August-Universität Göttingen. Otros incluyen a Morán, E. 2001 «Determinantes del crecimiento económico en Guatemala 1960-2000» Mimeo. Prera, M. 1999 «Estimación de una función de producción para Guatemala». Tesis de graduación. Facultad de Economía, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala. Ralón, C., 2002, «Explaining Economic Growth

Differences in Central America». Mimeo. Segovia A. y Lardé J., 2002 «Los determinantes del crecimiento económico de Guatemala». Mimeo. Las principales conclusiones que se formulan a continuación se encuentran en Loening 2002, pero son compartidos en alguna medida por los otros estudios. Las diferencias más importantes se refieren a la cuota del capital dentro del producto total.

³⁰ En contraste con los dos ejercicios anteriores, que corresponden a un enfoque económico de inspiración keynesiana, este ejercicio es de inspiración neoclásica.



do básicamente a la acumulación de capital y al empleo de mano de obra sin un aumento importante de productividad general de la economía en su conjunto.

Segundo, la productividad total de la economía guatemalteca cayó drásticamente en los años ochenta, y durante la década de 1990 no recuperó el nivel que tenía en décadas anteriores.

Tercero, la renta del capital como proporción del valor de la producción pareciera ser alta, lo cual podrían interpretarse como un síntoma de rentas monopólicas y débil competencia.³¹ La ausencia de presiones competitivas y la consiguiente falta de incentivos para innovar y volverse más eficientes también podría explicar la contribución relativamente menor de mejoras en la productividad total de factores al crecimiento económico.

Cuarto, cuando se distingue entre los aportes de la educación (capital humano) y de la mano de obra, ambas tienen una contribución similar al crecimiento. Quinto, la educación e insumos importados han tenido un impacto positivo sobre la productividad total de factores. Estas dos últimas conclusiones refuerzan la evidente necesidad de invertir más en la educación de guatemaltecos y guatemaltecas. Como se indicó en el capítulo sobre educación, ello se refleja en los desafíos de ampliar la cobertura, mejorar la calidad y modificar el contenido de la educación en Guatemala.

E. Perspectivas futuras: la importancia del TLC y los riesgos que enfrenta

El tratado de libre comercio Estados Unidos-Centroamérica (TLC EU-CA) va más allá de un acuerdo de integración económica: equivale a una nueva estrategia de desarrollo y puede ser el hecho más importante en la historia económica de Centroamérica en el siglo XXI. El TLC CA-EU puede visualizarse como proyecto eco-

nómico y como proyecto político. Por un lado, como proyecto económico podría determinar los siguientes aspectos:

- a) Los sectores económicos más dinámicos y el fortalecimiento de los sectores sociales vinculados a éstos;
- b) Una gran variedad de normas y regulaciones, que van desde el comercio de bienes hasta el tratamiento de servicios, compras estatales, medio ambiente, relaciones laborales y prácticas sanitarias;
- c) Los márgenes de la política macroeconómica, especialmente en materia cambiaria y fiscal ante la necesidad de asegurar una sólida estabilidad económica que no erosione la competitividad centroamericana por la vía de procesos inflacionarios que conducen a la apreciación cambiaria; y
- d) Los márgenes para establecer políticas sectoriales o selectivas, especialmente ante requisitos de eliminar cierto tipo de incentivos o de evitar determinados arreglos institucionales.

Por otro lado, como proyecto político tiene dos implicaciones. Primero, implica un proceso continuo de negociación, en que conviene tomar en cuenta que ya sólo las perspectivas (relativamente seguras) de negociación generan más comercio e inversión, como ocurrió con el TLC negociado entre México, Estados Unidos y Canadá. Además, la negociación no termina con la suscripción del acuerdo, sino que continúa con su aplicación e interpretación.

Segundo, el desenlace no es inevitable. No hay que descartar que el proceso de negociación no culmine con la suscripción de un TLC. Existen fracasos de procesos de negociación de la integración en otras regiones, como ocurrió con el intento inicial del Reino Unido de convertirse en parte de la Comunidad Económica Europea, cuando fue vetado por el presidente

³¹. Loening, 2002.



de Francia, el general De Gaulle, o la experiencia más reciente de Noruega, en cuyo caso se llevó a cabo un plebiscito en que ganó la posición de rechazar el ingreso de ese país a la Unión Europea. El desconocimiento y la des-

confianza de amplios sectores de la sociedad civil en Centroamérica, aunado a posibles alianzas con organizaciones norteamericanas que se oponen al TLC, podrían generar una oposición fuerte al TLC en Centroamérica.

Recuadro V.7 Las fuentes del crecimiento económico

A partir del trabajo del economista Robert Solow (1957) ha habido un interés por identificar los determinantes del crecimiento económico. En un trabajo seminal, Solow hizo una aproximación a las fuentes del crecimiento económico de Estados Unidos, y su metodología de «contabilidad del crecimiento económico» ha sido usada en diversos estudios alrededor del mundo. La idea básica de estos ejercicios consiste en descomponer el crecimiento de la producción en dos partes: 1) la que se debe a un aumento de la cantidad de insumos –por lo general, trabajo y capital–; y 2) la que responde a incrementos en la productividad del país, llamada también productividad total de los factores (PTF). La metodología consiste en estimar el porcentaje de participación de los factores (trabajo, capital y otros) en el proceso productivo. A partir de ello, se puede estimar cuánto aporta el crecimiento de los factores al crecimiento de la producción. La parte residual del crecimiento económico que no es explicada por el aumento de los factores, se atribuye a un aumento de la PTF. La evidencia encontrada en varios países es que el aumento de la PTF «explica» la mayor parte del crecimiento económico. Sin embargo, todavía existe gran discusión respecto a qué hay detrás del crecimiento de la productividad.

Para el caso de Guatemala, ha habido varios ejercicios de contabilidad del crecimiento económico como los de Prera, 1999, Morán, 2001, Loening, 2002, Segovia y Lardé, 2002 y Ralón, 2002. Estos ejercicios encuentran que la productividad de la economía guatemalteca decayó drásticamente en los años ochenta, y que si bien se ha recuperado en los años noventa, pareciera no tener un crecimiento muy alto. En ese sentido, la falta de crecimiento de la productividad representaría un serio obstáculo para el crecimiento económico del país.

Para evaluar los posibles efectos de un TLC entre Estados Unidos y Centroamérica lo más importante sería determinar lo que pasaría sin el tratado de libre comercio. Actualmente ese escenario alternativo al TLC puede concebirse como una situación en que los países centroamericanos tienen que ajustarse a una globalización con escasas normas, sin negociaciones, que se da en un contexto de apertura comercial y financiera que ya se dio, especialmente durante la década de 1990.

Si este escenario se acepta como válido, el desafío sería regular ese proceso, introduciendo ciertas condiciones que permitan aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos y costos de una integración desordenada, caótica e impredecible de las economías centroamericanas a la economía mundial. Aunque ello en parte se evita con las reglas multilaterales de la OMC, puede argumentarse que el grado en que las reglas al comercio y a las inversiones podrían ajustarse a las condiciones específicas de los países centroamericanos –y de Estados Unidos– serían mayores con las normas de un TLC restringido que con reglas multilaterales. También se puede argumentar que el proceso de negociación y la aplicación de estas reglas o normas podrían aplicarse de manera más acelerada que en el caso de una negociación multilateral.

Lo anterior es especialmente importante si se toma en cuenta que si bien un tratado de libre comercio Estados Unidos-Centro América puede aumentar el comercio de bienes y servicios, así como las inversiones, resultan tan importante como ello dos beneficios adicionales: a) el fortalecimiento del Estado de Derecho, puesto que una negociación con reciprocidad puede ser clave para que las normas se respeten efectivamente, y especialmente para que la



legislación vigente se cumpla; y b) el fortalecimiento de la transparencia, en la medida en que la negociación y los compromisos recíprocos obligan a que las reglas que se aplican -y negocian- generalmente implica, por tratarse de democracias, que sean conocidas por las sociedades de todos los países que participan en estas negociaciones.

En la práctica los costos y beneficios de la integración dependerán, al menos en parte, de la forma en que se lleve adelante el proceso de negociación, siendo especialmente importante la medida en que las negociaciones se dan en un contexto democrático con participación. Partiendo de lo anterior, pueden identificarse diversos riesgos, dependiendo del acceso a la información, de la participación, de la fortaleza institucional y de políticas complementarias que acompañen a la negociación e implementación del TLC. A continuación se analizan estos riesgos.

Un primer riesgo resultaría de llevar a cabo una negociación opaca, con información considerada secreta o restringida. Conviene ser realista en relación con este tema. Cuando en Centroamérica se restringe el acceso a la información, en realidad se restringe el acceso de sectores y organizaciones débiles; los individuos o grupos con poder normalmente obtendrán acceso a la información que desean. Lo anterior conduce a concluir que restringir información favorece más a las organizaciones, sectores o individuos de mayor poder y daña más a los débiles, aumentando así las asimetrías y reduciendo las posibilidades de participación e incidencia de los sectores más vulnerables.

Un segundo riesgo surgiría en el caso de una negociación tecnocrática, sin participación. La experiencia reciente de Centroamérica sugiere que, en el actual contexto de democracias no plenamente consolidadas, una negociación sin participación no es políticamente sosteni-

ble. Puede preverse que al no sentirse los diversos sectores representados o copartícipes en el proceso, especialmente en uno de tanta importancia como sería éste, habría esfuerzos importantes por oponerse a él. El hecho que como resultado del TLC habría ganadores y perdedores, y que existen casos de fracasos políticos en este ámbito, sugiere la necesidad de un proceso interno de negociación, con concesiones resultantes de acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, el sector privado, organizaciones sindicales y organizaciones ambientales.

Un tercer riesgo surge de la posibilidad de que se suscriba un TLC con una institucionalidad débil o inoperante, tanto en lo que se refiere a las instituciones responsables de la implementación del TLC como a las responsables de su seguimiento. En particular, se requerirán instituciones para asegurar financiamiento y apoyo técnico para facilitar los procesos de ajuste en Centroamérica que demandará el TLC. También se requerirá una institucionalidad para darle seguimiento técnico a la implementación e interpretación del TLC y para asegurar mecanismos adecuados de resolución de conflictos. Pareciera que se requerirá una institucionalidad flexible, que tome en cuenta tanto los valores centroamericanos y de Estados Unidos como los requisitos técnicos y financieros que se identifiquen como necesarios. Un cuarto riesgo es que el tratado de libre comercio entre en vigencia sin que se apliquen políticas nacionales para atender los problemas de equidad que existen en Centroamérica. El TLC es básicamente una oportunidad para que aumente el crecimiento económico de los países centroamericanos. Es cierto que además puede contribuir a fortalecer el Estado de Derecho en la región, pero sería un error creer que resolverá problemas de distribución. Cabría evitar la repetición de la experiencia del Mercado Común Centroamericano, donde en varios países,



con la excepción de Costa Rica, se promovió el crecimiento y la modernización económica pero sin asegurar una distribución amplia de los beneficios que traía ese crecimiento. Lo anterior lleva a la necesidad de contar con Estados fuertes, con suficiente legitimidad y recursos, capaces de impulsar políticas económicas y sociales que de manera integrada impulsen la equidad y no sólo el crecimiento.

Un quinto riesgo es que el TLC con Estados Unidos se dé a espaldas de la integración centroamericana. Éste no pareciera ser un riesgo muy grande. Por un lado, Estados Unidos no está siguiendo la política seguida por México: negociar acuerdos bilaterales o parciales que debilitaron al Mercado Común Centroamericano como consecuencia de preferencias comerciales diferentes para cada país de la región.

La posición de Estados Unidos en este sentido es clara, visualizando la integración centroamericana como un proceso que tiene ventajas económicas -un mercado más amplio-

y políticas -relaciones de interdependencia que favorecen la estabilización y la paz en la región-. No cabe descartar, sin embargo, cierto peligro: aunque se ha convenido una negociación conjunta de los cinco miembros del MCCA con Estados Unidos, la entrada en vigencia del TLC dependerá de cada Congreso centroamericano, lo cual podría dar lugar a diferencias grandes en la medida que hubiera algunos congresos que lo ratificaran y otros no.

Un último peligro consiste en que con el Tratado de Libre Comercio las relaciones económicas de Centroamérica se concentren en Estados Unidos y no se amplíen posteriormente a América y a otras regiones (Unión Europea).

Evitar este peligro requerirá avanzar con la negociación del ALCA y con un eventual acuerdo preferencial con la Unión Europea. Ello debiera estar acompañado por un fortalecimiento de reglas y acuerdos multilaterales, que reduzcan los costos del bilateralismo y de los acuerdos preferenciales.