NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/MEX/1982/L.13/Rev.1
4 de mayo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

NOTAS PARA EL ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1981
GUATEMALA

82-4-254

NOTAS PARA EL ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1981

GUATEMALA

INDICE

/INDICE DE CUADROS

INDICE DE CUADROS

/1. Rasgos

1. Rasgos generales de la evolución reciente: Introducción y síntesis

La economía guatemalteca tuvo que enfrentar numerosos factores adversos en 1981, los cuales se tradujeron en un virtual estancamiento --el producto interno sólo creció a una tasa real del 1%-- y en una caída en el ingreso interno bruto por habitante del 1.1% (véase el cuadro 1), lo cual refleja, entre otros aspectos, un deterioro de la relación de precios del intercambio. Aun para el mantenimiento de este nivel de actividad económica mínimo, el país se vio en la necesidad de girar sobre sus reservas monetarias internacionales, las cuales sufrieron un notorio descenso durante el año.

Los elementos que contribuyeron a este cuadro poco alentador son múltiples y variados, y se reforzaron mútuamente. Algunos ya son de carácter secular --1981 fue el quinto año consecutivo en el que se observó un ritmo de expansión decreciente--, mientras que otros son de orden coyuntural; algunos son de origen interno, y otros externo. Entre los fenómenos adversos más salientes se destacan, en primer término, la evolución de la economía internacional, que se manifestó en una caída en la demanda externa --y por consiguiente en los precios unitarios-- de la mayoría de los productos que el país exporta, 1/ aunado a un encarecimiento de las importaciones, y especialmente a movimientos en las tasas de interés que ampliaron la brecha entre las condiciones de los mercados de capital del país frente a aquellas que imperaban en el ámbito internacional. En segundo lugar, se produjo una continuada y significativa contracción en la formación de capital privado --por tercer año consecutivo-- debido a la falta de oportunidades de inversión en un mercado cada vez más deprimido, el agotamiento de las actividades de construcción vinculadas con el proceso de reposición de los daños físicos causados por el terremoto de febrero de 1976, y muy especialmente la incertidumbre nacida en fenómenos de orden extraeconómico a que se alude más adelante. En tercer lugar, la retracción económica en el resto de los países centroamericanos --aún más severa, en general, que la que caracterizó la de Guatemala-- incidió en forma adversa sobre el nivel de actividad del sector fabril guatemalteco, dado el elevado grado de interdependencia económica que aún persiste entre los países de la región en el marco del proceso de integración centroamericana. Finalmente, las tensiones existentes de carácter social y político --y el clima de violencia generalizada que acompañó las mismas-- repercutieron sobre la economía en diversas formas que fueron más allá de una simple contracción en la inversión privada, tal como se destaca a lo largo de esta nota.

1/ Este problema se agravó aún más debido a que, de acuerdo con el Convenio Internacional del Café, el país tuvo que acumular considerables existencias de café exportable.

/Cuadro 1

Cuadro 1

GUATEMALA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 a/
A. Indicadores económicos básicos							
Producto interno bruto a costo de factores (millones de dólares de 1970)	2 880	3 099	3 328	3 489	3 640	3 775	3 813
Población (millones de habitantes)	6.2	6.4	6.6	6.8	7.0	7.3	7.4
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	462	482	502	510	516	521	513
	Tasas de crecimiento						
B. Indicadores económicos de corto plazo							
Producto interno bruto	2.4	7.6	7.4	4.9	4.3	3.7	1.0
Producto interno bruto por habitante	-0.4	4.4	4.2	1.7	1.2	1.0	-1.5
Ingreso bruto b/	1.4	8.0	11.8	2.9	2.2	2.6	0.7
Relación de precios del intercambio	-2.8	10.5	40.0	-11.4	-11.8	-6.4	-3.2
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	11.5	25.9	35.5	-2.8	13.5	19.3	-15.0
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	5.9	40.9	18.3	15.1	8.5	9.9	5.1
Precios al consumidor							
Diciembre a diciembre	0.8	18.9	7.4	9.1	13.7	9.1	8.8
Variación media anual	13.1	10.7	12.6	7.9	11.5	10.7	11.4
Dinero	16.5	38.6	18.6	8.9	10.9	2.5	4.1
Sueldos y salarios nominales	5.6	4.5	-4.2	13.2	13.5	-0.1	18.4
Ingresos corrientes del gobierno	18.0	23.3	45.3	11.7	1.0	11.8	-1.0
Gastos totales del gobierno	12.1	55.4	9.0	15.9	15.3	28.4	17.9
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno c/	16.4	35.6	14.2	17.3	27.5	37.4	49.3
	Millones de dólares						
C. Sector externo							
Saldo del comercio de bienes y servicios	-77	-227	-99	-354	-291	-216	-548
Saldo de la cuenta corriente	-65	-79	-37	-271	-180	-178	-560
Variación de las reservas internacionales	-178	528	115	78	-16	-250	-180
Deuda externa d/	201	233	296	391	514	609	761

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Producto interno bruto más efecto de la relación de precios de intercambio.

c/ Porcentajes.

d/ Deuda externa pública más privada garantizada por el Estado; desembolsada.

/Ante este

Ante este cúmulo de obstáculos, el gobierno adoptó una política expansiva en el gasto público, y especialmente en aquel relacionado con la formación de capital. Sin duda, esa política contribuyó a atenuar las consecuencias de signo adverso sobre el nivel de actividad económica y del empleo de los fenómenos antes descritos, sobre todo en algunos sectores especialmente afectados, como el de la construcción. Sin embargo, la misma se logró a costa de crecientes desequilibrios financieros, tanto del sector público como del sector externo. En cuanto a lo primero, ante la evolución pausada en la recaudación de ingresos fiscales --producto del cuadro depresivo de la economía sumado a la reducción decretada durante 1981 en la base impositiva de algunos impuestos que gravan la exportación-- el creciente gasto se financió a través de cada vez mayores niveles de endeudamiento. El déficit del gobierno central llegó a niveles sin precedentes --equivalentes al 6.5% del producto interno bruto--, y éste se financió en un 85% a través del crédito interno otorgado por el Banco Central, lo cual, además de incidir sobre la capacidad de expansión del crédito que el sistema de intermediación otorgó al sector privado, se convirtió en el principal factor de expansión monetaria. Los efectos directos --el componente importado del gasto público-- e indirectos de dicha expansión se manifestaron en el nivel de importaciones, que en términos nominales creció en aproximadamente 7% en relación al año precedente.

Este último fenómeno, aunado a la contracción de la demanda externa ya mencionada, explica en gran parte el déficit sin precedentes en la cuenta corriente del balance de pagos (560 millones dólares, equivalente al 6.4% del producto interno bruto). De otra parte, del lado de las operaciones de capital, llaman la atención el uso relativamente moderado que el sector público hizo del endeudamiento externo --excepción hecha del financiamiento compensatorio del FMI a que se alude en seguida-- sumado a las crecientes dificultades que el país enfrentó para tener acceso a los mercados privados de capital, tanto por el riesgo que algunas fuentes financieras le adjudican a Centroamérica en la actualidad como por los diferenciales existentes en las tasas activas y pasivas de interés vigentes en Guatemala y en los principales centros financieros. Por añadidura, en 1981 continuó la fuga neta de capitales privados observada en años precedentes, todo lo cual contribuyó a una pérdida de reservas brutas del orden de los 100 millones de dólares. Así, Guatemala terminó el año 1981 con reservas monetarias internacionales brutas apenas suficientes para financiar 10 semanas de importaciones a los niveles de ese año, y reservas netas de menos de 50 millones de dólares.

En el panorama de desaceleración de la economía antes esbozado, es de suponer --y así lo confirman los pocos indicadores disponibles-- que los niveles de desempleo abierto y oculto aumentaron significativamente, aunque, al parecer, la masa salarial creció como resultado de los

/importantes

importantes ajustes en los salarios mínimos acordados en 1980, y cuyo principal efecto se sintió a partir de 1981. 2/ Ello quizás explique el porqué el consumo privado creció a un ritmo ligeramente mayor que el del producto interno bruto.

Además del gasto público, el único elemento dinámico en el panorama económico de 1981 lo constituye la oferta de alimentos --especialmente de granos básicos--, aunque ello ocurrió a costa de la oferta de otros productos agrícolas exportables, al desviarse tierras tradicionalmente habilitadas para algodón hacia la siembra de cereales. Este hecho, aunado a la atonía general de la economía, ayuda a explicar también la evolución moderada de los precios --el índice de precios al consumidor varió en promedio alrededor del 11%--, al menos en comparación con la inflación promedio en los países industrializados.

Todos los fenómenos descritos confluyeron para someter al sistema de intermediación financiera a fuertes presiones. Los bancos del sistema enfrentaron durante la mayor parte del año una situación de aguda iliquidez, debido a un decreciente ritmo de captación de depósitos y a un aumento en la demanda crediticia asociado a las restricciones en la disponibilidad de financiamiento externo. Esta situación se vio agravada por los requerimientos de crédito interno del sector público --al cual las autoridades monetarias concedieron prioridad-- y las dificultades que experimentaban los bancos para recuperar sus préstamos de avío, especialmente aquellos concedidos a los caficultores.

Como respuesta a las dificultades descritas, las autoridades guatemaltecas adoptaron hacia finales del año algunas medidas de ajuste, asociadas a un programa acordado con el Fondo Monetario Internacional en octubre de 1981. Se acudió al servicio de financiamiento compensatorio por fluctuaciones de los ingresos de exportación (80 millones de dólares) y al primer tramo del financiamiento ordinario (22 millones de dólares). Entre las principales medidas de ajuste que se adoptaron se destacan: 1) liberalizar las tasas de interés, al establecer un tope a las tasas activas del 15% en vez del 11% hasta entonces vigente, con lo cual se esperaba que las tasas pasivas también subirían alrededor de cuatro puntos; 2) la decisión de seguir una política de gastos públicos más prudente en 1982 (hecho que se reflejó en el presupuesto correspondiente a ese año que se envió al Poder Legislativo hacia finales de 1981, y en el anuncio de que no se contemplarían ajustes salariales para la administración pública en 1982), y 3) el compromiso de financiar una creciente proporción de los gastos de capital del sector público a través de financiamiento externo, a manera de elevar el acceso del sector privado al crédito doméstico, sin provocar un aumento significativo en los activos totales del sistema de intermediación.

Este conjunto de medidas anuncia una reversión en la tendencia de la política económica aplicada durante 1981, pero al haberse adoptado el mismo hacia finales del año es de suponer que únicamente empezará a incidir sobre el comportamiento de la economía en el año subsiguiente.

2/ Véase, CEPAL, Guatemala: Notas para el Estudio Económico de América Latina, 1980, (CEPAL/MEX/1030/Rev.1), abril de 1981, págs. 33-35.

/2. La evolución

2. La evolución de la actividad económica

a) Las tendencias de la oferta y demanda globales

El cuadro 2, que describe la evolución de las principales variables de la oferta y de la demanda globales, refleja elocuentemente los comentarios contenidos en el apartado anterior. El producto geográfico bruto real apenas creció, lo cual significa una tasa negativa en términos por habitante y la más baja que se haya registrado en más de 30 años de posguerra. Con todo, se podría sostener que ante la constelación de factores de signo adverso que el país enfrentó durante el año, aun ese ritmo de expansión mínimo debe interpretarse como cierto logro.

El desempeño modesto de la demanda total se debe a la severa contracción en el volumen de las exportaciones (una caída del 14%) y a una igualmente brusca caída en la formación de capital fijo privado (12.6%). La contracción del sector exportador se agravó aún más por el deterioro en la relación de precios del intercambio, y por las restricciones financieras que afectaron a diversos productores debido a la necesidad de acumular existencias en algunos casos (el café) y de tener que extender créditos de exportación en otros (el caso de algunas ventas colocadas en el resto de Centroamérica), cuyo cobro estaba en mora.

El gasto público, en cambio, y muy especialmente aquel relacionado con la inversión, fue la fuente principal de dinamismo durante el año. Si bien la incidencia total de dicho gasto en el producto interno bruto es reducida --pasó del 11.7% en 1980 al 13.0% en 1981--, llama la atención que su participación relativa en la formación de capital fijo total pasó de 39% en 1980 a casi el 50% en 1981. Este fenómeno, viabilizado por la ejecución de un número relativamente limitado de proyectos de gran dimensión --sobre todo en el campo de la hidroelectricidad, en el puerto del Pacífico, y en un programa de construcción de hospitales--, fue lo que permitió que el aumento en la inversión pública contrarrestara la caída en la inversión privada, y que, en balance, la formación geográfica bruta en capital fijo arrojara una modesta expansión. La inversión privada, por su parte, hubiera sido aún menor, de no haber mediado el elevado gasto de capital que varias empresas transnacionales realizaron en la exploración y explotación de petróleo.

Del lado de la oferta, y en lo que se refiere a las importaciones, si bien su valor nominal creció en relación al año precedente, su volumen disminuyó. Fue así como por tercer año consecutivo las importaciones evolucionaron a un ritmo menor que el producto interno bruto o el consumo total --el coeficiente de importaciones pasó de 21% en 1978 a 18.2% en 1981--, lo cual es contrario al comportamiento histórico de la economía guatemalteca e incluso a los fenómenos observados durante la mayor parte de la década de los setenta. Es prematuro afirmar si ello entraña alguna transformación estructural, o si, como es más probable, simplemente revela que en períodos de recesión económica la propensión marginal a importar declina al

/Cuadro 2

Cuadro 2

GUATEMALA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de quetzales a precios de 1970				Composición porcentual b/		Tasas de crecimiento b/		
	1978	1979	1980	1981 a/	1970	1981 a/	1979	1980	1981 a/
Oferta global	3 638	3 728	3 799	3 819	117.8	114.9	2.5	1.9	0.5
Producto interno bruto a precios de mercado	3 036	3 171	3 290	3 323	100.0	100.0	4.3	3.7	1.0
Importaciones de bienes y servicios	602	557	509	496	17.8	14.9	-7.5	-8.6	-2.6
Demanda global	3 638	3 728	3 799	3 819	117.8	114.9	2.5	1.9	0.5
Demanda interna	3 063	3 097	3 130	3 244	99.2	97.6	1.1	1.1	3.6
Inversión bruta interna	544	477	405	460	12.9	13.8	-12.4	-15.1	13.6
Inversión bruta fija	497	462	419	434	12.6	13.1	-7.1	-9.4	3.6
Pública	124	134	169	216	2.4	6.5	7.8	26.2	28.2
Privada	373	328	250	218	10.2	6.6	-12.0	-23.7	-12.6
Variación de existencias	47	15	-14	26	0.3	0.7	-68.6	...	...
Consumo total	2 519	2 620	2 725	2 784	86.3	83.8	4.0	4.0	2.2
Gobierno general	226	233	260	267	7.9	8.0	3.4	11.7	2.6
Privado	2 393	2 387	2 465	2 517	78.4	75.8	4.1	3.3	2.1
Exportaciones de bienes y servicios	575	631	669	575	18.6	17.3	9.7	6.1	-14.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ La composición porcentual y las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

/producirse

producirse un desplazamiento de la demanda hacia artículos esenciales, de los que Guatemala ha sido relativamente autosuficiente, sobre todo en 1981 gracias a la elevada producción de cereales. Por otra parte, cabe suponer --y los indicadores disponibles así lo confirman-- que las importaciones de bienes suntuarios se redujeron ante el panorama de incertidumbre mencionado en otras partes de esta nota.

Por último, en 1981 se produjo un aumento de existencias, debido principalmente a las retenciones de café a que Guatemala se vio comprometida de acuerdo con el Convenio Internacional del Café. Se estima que ésas llegaban a los 800 000 sacos (de 45 kg cada uno) hacia finales del año, hecho que sin duda influyó en forma decisiva en la variación de existencias que refleja el cuadro de oferta y demanda (véase nuevamente el cuadro 2).

b) El crecimiento de los principales sectores

i) Introducción. La evolución de la oferta interna a nivel de ramas de actividad fue muy consistente con el cuadro global antes descrito. Los únicos sectores que revelaron cierto dinamismo fueron los de la construcción --debido, exclusivamente, a la inversión pública-- y de la administración pública. En cambio, los sectores productivos evolucionaron a ritmos cercanos al de la evolución global de la economía. (Véase el cuadro 3.) A continuación se examinan los aspectos más salientes que caracterizaron el comportamiento de cada uno de esos sectores.

ii) El sector agropecuario. Dos hechos de especial relevancia ameritan comentarios en lo que se refiere al desempeño del sector agrícola: en primer término, la atonía que caracterizó al sector en su conjunto --uno de los niveles de expansión más bajos de los últimos 30 años--, debido básicamente al efecto de la demanda externa sobre los dos principales productos de exportación (el café y el algodón) y a las dificultades que confronta el cultivo del algodón como consecuencia de las tecnologías de alto costo que predominan actualmente, y, en segundo lugar, el gran dinamismo que reveló la producción de alimentos, especialmente granos básicos.

Estos hechos aparentemente contradictorios estaban más bien ligados, ya que la incidencia del mercado externo sobre el cultivo del algodón actuó como elemento positivo para la producción de cereales, al desviarse recursos normalmente dedicados a la producción de aquél hacia la de maíz.
Otro elemento que contribuyó a la excepcional cosecha de cereales fue un régimen de lluvias altamente favorable.

En lo que se refiere a los principales productos de exportación, el café fue el que enfrentó los mayores problemas. En primer término, la contracción en la demanda externa manifestada tanto a través de un descenso en los precios unitarios del cultivo como en la necesidad de retener parte de la producción, en el marco del sistema de cuotas establecido por la OIC, desalentó el uso de técnicas para optimizar la producción. En segundo lugar, se

/Cuadro 3

Cuadro 3

GUATEMALA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA AL COSTO DE LOS FACTORES

	Millones de quetzales a precios de 1970				Composición porcentual b/		Tasas de crecimiento b/		
	1978	1979	1980	1981 a/	1970	1981 a/	1979	1980	1981 a/
Producto interno bruto	2 828	2 949	3 059	3 091	100.0	100.0	4.3	3.7	1.0
Bienes	1 360	1 414	1 466	1 478	44.8	47.8	4.0	3.7	0.9
Agricultura	809	835	847	858	27.3	27.7	3.2	1.4	1.2
Minería	5	9	14	12	0.1	0.4	85.7	48.6	-10.4
Industria manufacturera	426	448	476	472	15.8	15.0	5.4	6.3	-1.0
Construcción	120	122	129	136	1.6	4.7	1.1	5.6	5.0
Servicios básicos	157	167	175	176	6.7	5.7	6.5	4.8	0.6
Electricidad, gas y agua	36	38	39	38	1.2	1.2	6.4	3.3	-2.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	121	129	136	138	5.5	4.5	6.5	5.9	1.6
Otros servicios	1 311	1 368	1 418	1 437	48.5	46.5	4.4	1.3	1.3
Comercio y finanzas	776	810	831	838	31.3	27.1	4.4	2.6	0.9
Propiedad de vivienda	143	148	152	155	7.0	5.0	3.5	3.0	1.9
Administración pública y defensa	199	204	221	228	4.8	7.5	2.6	8.6	3.0
Otros	193	206	214	216	5.5	6.9	6.6	3.9	0.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Cifras preliminares.
b/ La composición porcentual y las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

/dificultó

dificultó el acceso a financiamiento para el corte, ante la poca disponibilidad de crédito interno y la renuencia por parte de algunos productores de contratar créditos en el exterior a las tasas de interés prevalecientes en los mercados internacionales, sumado a las restricciones que los propios proveedores externos pusieron al crédito. En tercer lugar, los brotes de la roya del café (hemileia vastatrix) detectados en años anteriores se extendieron rápidamente, con una tasa de proliferación muy elevada (912 hectáreas afectadas a mediados del año y más de 4 600 hectáreas hacia finales del año). La presencia de este hongo no sólo disminuye los rendimientos del café, sino que eleva significativamente los costos de su cultivo. Finalmente, la caficultura, así como la mayoría de las faenas agropecuarias, se vio adversamente afectada por las tensiones sociales y políticas que prevalecieron en el país, las cuales se manifestaron, entre otras formas, en actos de violencia a nivel de fincas, daños físicos en algunos casos, e interrupciones en el ciclo normal de recolección, procesamiento y comercialización. Por todo lo anterior, el volumen de producción del café disminuyó en casi un 10%.

En lo que se refiere al algodón, la superficie sembrada para el ciclo 1981/1982 disminuyó en un 25%, bajando de 105 000 ha a 79 000 ha. Ello se debió a la decreciente rentabilidad de este cultivo, ante la baja en los precios internacionales, por un lado, y el sensible aumento en los costos de producción, por otro, atribuible este último al cada vez más denso uso de insumos, y especialmente de agroquímicos. De otra parte, el algodón, al igual que el café, se enfrentó a dificultades de financiamiento crediticio, y a los problemas relacionados con los factores extraeconómicos antes descritos. Como resultado de todos estos fenómenos, la producción de algodón en oro disminuyó en casi 23% en relación al año precedente, con la consiguiente baja en la producción de semilla, y del aceite y grasa, que de la misma se obtienen.

Los gremios organizados tanto de los caficultores como de los algodoneros buscaron alivio de la situación por la que atravesaban, y plantearon ante el gobierno varias medidas tendientes a disminuir el nivel de imposición a que se veían sometidos, así como a mejorar su acceso al crédito. Si bien el gobierno no accedió totalmente a dichas peticiones, sí redujo la base impositiva de los gravámenes sobre la exportación de ambos productos. Este aspecto se examina en mayor detalle más adelante.

La evolución de los demás productos básicos de exportación se ciñó a una tendencia más normal. Así, tanto la superficie cosechada con caña de azúcar como el volumen de la molienda aumentaron en aproximadamente 5.5%, mientras que el volumen de producción del banano aumentó en 10%. El cardamomo continuó siendo un importante producto de exportación, aunque al parecer éste tiende a llegar a su límite, y su volumen únicamente creció en 3.6% en relación al año precedente.

En lo que se refiere a productos para consumo interno, como ya quedó señalado, su producción creció en forma muy dinámica, debido, en parte, a un excepcional régimen de lluvias; en parte a la adición de unas 23 000 ha de

/tierra

tierra retiradas del cultivo de algodón y dedicadas a la explotación muy intensiva de cereales, y especialmente maíz, y, en parte, a los niveles remunerativos de los precios de garantía establecidos por el Instituto de Comercialización Agrícola (INDECA). En su conjunto, la producción de cereales --maíz, arroz y trigo-- aumentó en un 10.5% con respecto a 1980, mientras que la producción de frijol registró un aumento superior al 50% sobre el nivel anormalmente bajo del año anterior. (Véase el cuadro 4.)

En cuanto al sector pecuario, éste también registró un desempeño bastante dinámico, a pesar de las restricciones que la carne congelada encontró durante algunas semanas para el acceso al principal mercado de exportación --Estados Unidos de América-- debido a problemas de carácter fitosanitario. Según los datos oficiales, la producción de carne de ganado vacuno aumentó en 8.8%, mientras que la producción de ganadería porcina, ovina y avícola continuó su trayectoria de años anteriores, la última de gran dinamismo. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

No obstante lo anterior, la ponderación del café y del algodón en la producción total es lo suficientemente importante como para haber contrarrestado el comportamiento ascendente del resto del sector agropecuario, por lo que, en su conjunto, dicho sector tuvo una de las tasas de expansión más lentas en los últimos tiempos, restringiendo oportunidades de trabajo --sólo la baja en el cultivo de algodón se tradujo en unos 40 000 empleos estacionales (60 días) menos que durante el año precedente-- y contribuyendo decisivamente a la caída en el volumen de las exportaciones. El gobierno reaccionó a esta situación con una reducción de la imposición a esos dos cultivos, lo cual, a su vez, agravó el déficit fiscal a que se alude más adelante.

Cabe señalar, por último, que los acontecimientos de 1981 podrían ser de cierta importancia para la evolución de la estructura distributiva en el futuro, por dos razones. En primer lugar, porque el combate de la roya del café, por su relativa complejidad y elevado costo, normalmente no está al alcance de los pequeños productores, los cuales en el caso de Guatemala llegan a unos 45 000, en relación con unos 2 500 productores medianos y grandes. Peritos en la materia estiman que el acceso diferenciado de los distintos estratos de productores a los elementos tecnológicos y financieros necesarios para el control de la roya podrían desplazar a la mayoría de los productores pequeños de esta actividad en unos cuatro a cinco años. En segundo lugar, la producción de maíz, con elevados rendimientos atribuibles al aprovechamiento de tecnologías modernas en las tierras normalmente habilitadas para cultivos de exportación, también ha desplazado a millares de campesinos de subsistencia de esta actividad, al menos en 1981.

iii) La evolución de la minería y los hidrocarburos. La principal actividad minera en Guatemala durante el período 1977/1979 fue la explotación del níquel. Sin embargo, durante el último trimestre de 1980 dicha explotación fue suspendida temporalmente debido a las condiciones adversas en el mercado internacional. 3/ En 1981, no sólo no se reanudaron las

3/ Véase, CEPAL, op. cit., pág. 23.

/Cuadro 4

Cuadro 4

GUATEMALA: INDICADORES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

	1978	1979	1980	1981 a/	Tasas de crecimiento 1978	1979	1980	1981 a/
Indice de producción agropecuaria b/ (1975=100.0)	112.8	116.4	118.3	119.4	3.9	3.2	1.6	0.9
Agrícola	108.1	110.9	112.4	111.6	0.8	2.6	1.3	-0.8
Pecuaria	120.5	125.2	127.5	133.2	8.8	3.9	2.2	4.1
Producción de los principales cultivos								
Café c/	3 276	3 500	3 553	3 205	1.6	3.8	1.5	-9.8
Algodón c/	3 231	3 441	3 159	2 432	8.4	8.2	-8.2	-22.9
Banano d/	13 510	13 047	16 271	18 007	9.9	0.4	30.2	10.5
Caña de azúcar e/	104	94	108	114	-21.2	-9.6	15.0	5.5
Maíz c/	19 705	20 448	21 668	23 937	16.6	3.8	5.9	10.5
Frijol c/	3 141	2 985	2 651	4 246	6.6	-5.0	-11.2	60.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.
b/ Sobre la base de cifras a precios de 1958.
c/ Miles de quintales.
d/ Miles de racimos.
e/ Millones de quintales.

/operaciones

operaciones de la empresa procesadora, como se había previsto, sino que éstas se clausuraron indefinidamente, con el despido consiguiente de la mayoría del personal de la empresa. Así, la producción minera en 1981 registró un importante descenso en relación con el año anterior, en el cual la empresa operó durante los primeros tres trimestres. Las demás actividades mineras del país --extracción de plomo, cadmio y cobre-- son de una ponderación insignificante en el producto interno bruto total.

En lo que se refiere a la actividad petrolera, la cual se inició en forma incipiente en 1978, se tenían expectativas de un rápido aumento en la explotación, conforme avanzaban los trabajos de las cuatro empresas transnacionales que realizaban un activo programa de prospección en diversas regiones del norte del país. Sin embargo, no se produjo un aumento en el volumen de extracción en 1981 en relación con el año precedente, no obstante los anuncios oficiales de un importante crecimiento en las reservas comprobadas de que el país disponía. Así, la extracción promedio en 1981 ascendió a unos 4 500 barriles diarios --y llegó a 6 600 durante el último trimestre-- comparados con 4 100 barriles diarios en 1980. Este ritmo pausado de explotación --las empresas solicitaron autorización para elevar la producción hasta 12 000 barriles diarios-- se debió a una política conservadora por parte de las autoridades gubernamentales de guardar una adecuada relación entre la explotación y las reservas comprobadas. Con todo, se continuaron las actividades tendientes a ampliar esa explotación, realizando una convocatoria que permita la firma de contratos de exploración y explotación en nuevas áreas en la cuenca sedimentaria del norte del país.

iv) La evolución de la industria. El sector manufacturero guatemalteco tuvo que enfrentar dos fenómenos de signo adverso en 1981: el descenso en el nivel general de actividad económica, y las cada vez mayores restricciones que afectaron el intercambio comercial de manufacturas en el marco del proceso de integración centroamericana. Ambos fenómenos se tradujeron en una retracción de la demanda --o, en el mejor de los casos, en un crecimiento muy pausado de la misma-- para la mayoría de los productos manufacturados, y especialmente aquellos que no son de carácter esencial.

Desafortunadamente, se dispone de pocos indicadores sobre el particular. Sin embargo, los que existen apoyan plenamente las afirmaciones anteriores. Por ejemplo, el volumen de producción de cigarrillos durante los primeros nueve meses del año fue casi 24% inferior al del mismo período para el ejercicio anterior, y un fenómeno comparable ocurrió con la fabricación de bebidas alcohólicas y cerveza. La planta de envases de vidrio que existe en el país, que trabajó tres turnos diarios durante 1980, redujo sus actividades a un turno durante el segundo semestre de 1981. Empresarios vinculados con las ramas de vestuario, textiles, calzado y algunos alimentos envasados reportaron reducciones en el volumen de producción y en el nivel de empleo con respecto al año precedente. La mayoría de las actividades relacionadas con la construcción también se vio adversamente afectada por la baja en esta actividad (véase el próximo acápite). El volumen de producción de cemento disminuyó en 1.0% respecto al año anterior. (Véase el cuadro 5.) En cambio,

/Cuadro 5

Cuadro 5

GUATEMALA: INDICADORES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

	1978	1979	1980	1981 a/	Tasas de crecimiento b/ 1978	1979	1980	1981 a/
Indice de la producción manufacturera (1977=100.0)	106.6	112.5	119.3	118.0	6.5	5.6	6.0	-1.0
Alimentos	106.7	113.2	121.7	...	6.6	6.4	7.3	...
Textiles	105.7	111.4	113.6	...	6.0	4.7	0.2	...
Prendas de vestir	102.8	110.2	109.3	...	3.4	6.5	-0.6	...
Productos químicos	108.8	111.8	117.6	...	6.4	3.8	6.0	...
Otros	107.3	112.8	120.9	...	7.4	5.0	7.3	...
Otros indicadores de la producción manufacturera								
Consumo industrial de electricidad (MW)	522 971	545 683	513 132	...	10.3	4.3	-6.0	...
Empleo (número de personas)	70 576	69 523	78 943	78 447	-0.3	-1.5	13.5	-0.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Cifras preliminares.
b/ Las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

/la industria

la industria farmaceútica mantuvo un nivel de expansión relativamente dinámico relacionado, sin duda, con el carácter esencial de sus productos y de allí su acceso expedito al resto del Mercado Común Centroamericano.

En síntesis, el sector en su conjunto estuvo virtualmente estancado. La estimación de que el valor agregado de la industria manufacturera disminuyó en 1.0% podría incluso resultar conservadora, al tomar en cuenta los siguientes indicadores: el consumo de energía eléctrica de las empresas manufactureras descendió en un 7.9% durante los primeros 11 meses del año, en relación con el mismo período del año precedente; la importación de materias primas se redujo, en términos reales, en aproximadamente 5%, y la exportación de manufacturas a Centroamérica disminuyó, en términos reales, en más del 20%.

Este panorama poco favorable, que se vio acompañado por crecientes niveles de desempleo de obreros urbanos, también contribuyó a una retracción en las inversiones en actividades fabriles nuevas o en la expansión de las existentes. El único proyecto industrial nuevo digno de mencionarse, que estaba en vías de ejecución en 1981, fue un complejo de aserraderos que constituye la primera etapa de una industria de pulpa y papel, impulsada por la Corporación Financiera Nacional, con una participación de capital español.

Como respuesta a los fenómenos antes descritos, la política industrial giró en torno a la necesidad de diversificar mercados para la industria existente. Autoridades y empresarios realizaron varias giras de exploración de nuevos mercados, sobre todo en países vecinos de la Cuenca del Caribe, y el Poder Ejecutivo envió al Congreso varias iniciativas de ley tendientes a fomentar las exportaciones extrarregionales de manufacturas, a través de concesiones fiscales, el otorgamiento de crédito preferencial, y otras medidas de estímulo. Esas iniciativas aún estaban en estudio al concluir el período objeto de examen en esta nota.

v) La evolución de la construcción. No obstante que el sector de la construcción reveló un dinamismo ligeramente mayor al resto de las actividades --debido al elevado nivel de la inversión pública-- su ritmo de expansión fue muy inferior al registrado en años precedentes. Ello es atribuible a una retracción muy significativa en la construcción privada de todo tipo. Por ejemplo, las licencias para edificar en la ciudad de Guatemala, expresadas en miles de metros cuadrados de construcción, reflejaron una disminución del 34%, en relación al año anterior, y cabe recordar que ese nivel ya se había disminuido considerablemente en relación a 1979. (Véase el cuadro 6.) En parte, esta reducción se debe a cierto agotamiento en las obras relacionadas con la reconstrucción a raíz del terremoto de febrero de 1976, pero en mayor medida revela la contracción generalizada de la actividad económica, y la incertidumbre ante los factores extraeconómicos antes mencionados.

/Cuadro 6

Cuadro 6

GUATEMALA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

	1978	1979	1980	1981 a/	Tasas de crecimiento 1978	1979	1980	1981 a/
Superficie edificada b/ (miles de m^2)								
Total	592	521	228	151	13.8	-12.0	-56.2	-33.8
Vivienda	229	229	128	87	-18.5	-	-44.0	-32.0
Producción de cemento (Indice 1972=100.0)	208.9	217.9	228.4	227.2	8.6	4.3	4.8	-0.5
Empleo c/ (número de personas)	35 086	35 287	39 065	21 050	41.6	0.6	10.7	-46.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Período enero-octubre.

b/ Se refiere a permisos de edificación concedidos en la ciudad capital. No incluye programas de reconstrucción.

c/ Cotizantes del seguro social.

/Con el

Con el objeto de contrarrestar parcialmente esta tendencia, el gobierno impulsó un programa para alentar la construcción privada de viviendas, mediante el redescuento a tasas preferenciales de créditos para este destino. Bajo la égida de este programa, se extendieron alrededor de 80 millones de quetzales en créditos a través de los bancos del sistema. En ausencia de esta medida, la depresión que caracterizó la construcción privada lógicamente hubiera sido aún mayor.

Por su parte, el gobierno logró elevar significativamente sus inversiones en el sector de la construcción, en parte en edificaciones --hospitales y escuelas-- destinadas a reponer las pérdidas del terremoto de 1976. Otros proyectos, como las obras civiles de las plantas hidroeléctricas, carreteras y el puerto del Pacífico, exigían técnicas más intensivas en el uso de capital, por lo que es de suponer que, en balance, el sector de la construcción ofreció menos puestos de trabajo productivo en 1981 que en años pretéritos. Desafortunadamente, no se dispone de suficientes indicadores para confirmar este supuesto.

vi) La evolución de los demás sectores. Los sectores de servicio, incluyendo transporte, comercio y finanzas y servicios privados, evolucionaron a ritmos acordes con el de la actividad económica en general. Destaca la baja pronunciada en la tasa de expansión del comercio (0.9%), lo cual indudablemente repercutió en forma adversa sobre la ocupación urbana. Otra actividad de servicios que se enfrentó a una fuerte contracción por segundo año consecutivo fue el turismo, influido por la recesión en los países industrializados y el clima de violencia existente en el país.

c) La evolución del empleo y desempleo

Las estadísticas sobre ocupación en Guatemala son muy escasas. Sin embargo, existen múltiples indicadores que confirman lo que se desprende del análisis anterior referido al ritmo de desaceleración de la economía, en el sentido que el nivel de ocupación productiva declinó, y que el desempleo abierto y oculto aumentaron, probablemente en forma significativa.

El dato más importante se encuentra en el número de trabajadores afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Históricamente, esa afiliación ha crecido en forma muy dinámica, en parte por la expansión de la fuerza laboral, y en parte por la ampliación del régimen de seguridad social. En 1981, sin embargo, el número de trabajadores inscritos disminuyó en términos absolutos en un 1.3% en relación con el año anterior; y el descenso para los afiliados a empresas privadas fue aún mayor: del 2.5%.

La respuesta del gobierno a este fenómeno fue la de procurar elevar las oportunidades de trabajo en obras públicas de diversa índole. El número de trabajadores permanentes al servicio del Estado, según los datos del IGSS, creció en un 9.5% en relación con el año anterior, y el de los trabajadores temporales en obras específicas creció en 5%. Con todo, como ya quedó señalado, en la selección de obras públicas, al parecer el criterio de crear empleo no fue de los más importantes.

/3. El sector

3. El sector externo

Guatemala se vio muy afectada por la recesión económica de los principales países industrializados, así como por la política financiera seguida por las autoridades monetarias de Estados Unidos de América, la que se reflejó, entre otros aspectos, en elevadas tasas de interés en los principales centros financieros internacionales. Así, el país se vio ante una decreciente demanda externa para sus principales productos de exportación (especialmente el café, el algodón y el níquel) y para la venta de algunos servicios (particularmente el turismo). (Véase el cuadro 7.) Este fenómeno se agravó por el deterioro en el nivel de intercambio comercial con el resto de los países de Centroamérica. No obstante el ritmo relativamente moderado de crecimiento en el valor de las importaciones (incluso el volumen de las mismas registró un leve descenso), se cerró el año con el mayor déficit en cuenta corriente registrado en la historia.

Del lado de la cuenta de capital, por diversas razones que se exploran más adelante, el país únicamente movilizó un caudal modesto de financiamiento externo neto --público y privado--, por lo que las autoridades se vieron en la necesidad de acudir a líneas de crédito de corto plazo y al Fondo Monetario Internacional por un financiamiento de 110 millones de dólares. Lo anterior resultó insuficiente para cubrir el saldo negativo en la cuenta corriente, con la consiguiente pérdida de unos 180 millones de dólares en reservas monetarias internacionales, dejando al país en una situación mucho menos holgada que un año atrás para enfrentar los continuados vaivenes de la economía internacional en 1982.

a) El comercio de bienes

Ya quedó señalado que, en su conjunto, el volumen de la exportación de bienes disminuyó en un 13.2% y su valor en un 14.2% debido a la contracción de la demanda externa para los dos principales rubros de exportación --el café y el algodón--, la desaparición total de otro renglón que en los dos años pretéritos revistió cierta importancia --el níquel--, y el incumplimiento de la expectativa de que se incrementarían significativamente las exportaciones de petróleo (lejos de ocurrir, el volumen de exportación disminuyó, aunque su valor aumentó levemente). Si bien los precios unitarios del conjunto de las exportaciones únicamente disminuyeron en un 1.2%, para algunos renglones como el café, la caída en los precios unitarios promedio fue muy significativa, contribuyendo de esa manera a desalentar la eficiencia en el cultivo y la recolección de ese producto. Por otra parte, ya quedó señalado que hacia finales del año el país disponía de unos 800 000 sacos (de 45 kg cada uno) de café en retenciones, lo cual constituía un activo potencial en divisas que lógicamente no se registra en el balance de pagos.

/Cuadro 7

Cuadro 7

GUATEMALA: PRINCIPALES INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	1976	1977	1978	1979	1980	1981[a]
	Tasas de crecimiento					
Exportaciones de bienes						
Valor	18.6	52.6	-5.8	11.8	24.4	-14.2
Volumen	0.9	12.1	-7.0	9.6	19.9	-13.2
Valor unitario	17.5	36.1	1.2	2.0	3.8	-1.2
Importaciones de bienes						
Valor	41.4	14.3	18.1	9.2	5.0	7.3
Volumen	31.6	3.1	11.7	-8.0	-14.9	-0.5
Valor unitario	7.5	10.9	5.8	18.6	23.4	7.8
Relación de precios del intercambio de bienes	9.3	22.7	-4.3	-14.0	-15.8	-8.2
	Indices (1970 = 100)					
Relación de precios del intercambio de bienes cif/fob	73.8	91.9	86.9	75.1	64.5	59.4
Poder de compra de las exportaciones de bienes	114.4	160.2	141.9	133.8	143.2	114.0
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	126.0	156.7	143.3	139.7	138.4	109.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Cifras preliminares.

/La exportación

La exportación de la mayoría de los demás productos básicos tradicionales --azúcar, carne congelada y banano-- evolucionó en forma ascendente, ya que su volumen registró incrementos de alrededor de 5% para cada uno, y en el caso del banano también se experimentó un repunte en su precio internacional. (Véase el cuadro 8.)

Asimismo, los esfuerzos realizados en años anteriores para diversificar y ampliar las exportaciones continuaban reflejando un moderado éxito, al crecer el valor de las ventas no tradicionales al resto del mundo de 158 millones de dólares en 1980 a 188 millones en 1981, o sea un aumento del 19%. En este conjunto de productos se recoge una amplia gama, que incluye productos alimenticios, verduras y legumbres, flores, aceites esenciales, textiles y otras manufacturas. Sin embargo, la participación relativa de este conjunto de exportaciones en el total apenas llegó al 14%.

Finalmente, el valor de las exportaciones al resto de Centroamérica disminuyó en 14%, lo cual significa que su volumen descendió a una tasa superior al 20%. Si bien esta caída afectó en forma adversa al sector manufacturero guatemalteco, cabrían tres observaciones. En primer término, las exportaciones a Centroamérica en 1980 fueron anormalmente elevadas debido a los requerimientos extraordinarios de abastecimiento que supuso el proceso de reconstrucción en Nicaragua. Así, si se comparan las colocaciones de 1981 con los últimos años de la década de los setenta, se mantendría la trayectoria ascendente. En segundo lugar, la disminución en el valor de las exportaciones a Centroamérica fue menor que la reducción registrada al resto del mundo, con lo cual el comercio intrarregional continuó jugando su papel compensador de los fenómenos adversos procedentes del resto de la economía mundial. Asimismo, las importaciones de Guatemala originarias en el resto del mercado común también disminuyeron --de 218 millones de dólares en 1980 a 193 millones en 1981--, por lo que el superávit que Guatemala mantiene en su intercambio comercial con el resto de la región prácticamente se mantuvo, y ese superávit contribuyó en forma muy significativa a evitar un deterioro aún mayor en la cuenta comercial global del país. 4/

Por su parte, el volumen de la importación de bienes disminuyó en 0.5%, aunque, debido al aumento en su precio unitario, el valor de las mismas creció moderadamente, en 4.7%. Este panorama refleja los efectos de la contracción en el nivel general de actividad económica. Si bien el país continuaba sujeto a presiones inflacionarias a través de las importaciones, éstas llevaban una clara tendencia hacia la desaceleración en contraste con años anteriores. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el rubro de los hidrocarburos, cuyo precio unitario creció a un ritmo

4/ Otro indicador de la importancia de la demanda regional para el sector exportador guatemalteco es el siguiente: tanto en 1980 como en 1981, el 29% del total de las exportaciones de bienes se destinó al resto de Centroamérica. Las relaciones de las importaciones fueron de 15% y 12%, respectivamente, en ambos años.

/Cuadro 8

Cuadro 8

GUATEMALA: EXPORTACIONES DE BIENES, FOB

	Millones de dólares				Composición porcentual b/		Tasas de crecimiento b/		
	1978	1979	1980	1981 a/	1970	1981 a/	1979	1980	1981 a/
Total	1 092	1 221	1 520	1 304	100.0	100.0	11.8	24.5	-14.2
Exportaciones a Centroamérica	255	306	441	379	34.4	29.1	20.2	44.2	-14.1
Exportaciones al resto del mundo	837	915	1 079	925	65.6	70.9	-2.4	18.0	-14.3
Tradicionales	695	713	770	664	57.1	50.9	2.3	8.0	-13.8
Café oro	475	432	464	323	33.9	24.8	-9.0	7.4	-30.4
Algodón oro	139	189	165	173	8.9	13.3	35.4	-12.7	4.9
Banano	24	19	44	50	6.9	3.8	-20.4	129.3	11.9
Carne	31	38	28	33	4.3	2.5	23.6	-26.3	15.1
Azúcar	26	35	69	85	3.1	6.5	27.8	97.1	22.9
No tradicionales	142	202	309	261	8.5	20.0	41.3	53.0	-15.5
Cardamomo	27	49	56	34	1.3	2.6	82.2	14.3	-38.3
Cacao	8	6	2	1	-	-	-31.2	-54.6	-52.0
Semilla de ajonjolí	9	12	10	16	0.3	1.3	31.1	-16.7	56.0
Níquel	7	27	59	-	-	-	288.6	117.3	-
Petróleo	...	...	24	22	...	1.7	...	...	-5.5
Otros	91	108	158	188	6.9	14.4	17.6	46.3	19.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ La composición porcentual y las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

/muy inferior

muy inferior --17%-- al de años precedentes, debido al exceso de oferta del petróleo en el mercado internacional especialmente durante el segundo semestre. 5/ Con todo, debido a este aumento en el valor unitario, la incidencia de las importaciones de combustibles y lubricantes en el valor total de las importaciones pasó del 21% en 1980 al 22% en 1981, lo cual demuestra que el encarecimiento de los energéticos líquidos de años precedentes aún pesaba en forma importante sobre el balance de pagos del país.

La importación de bienes incluidos en los demás grupos es consistente con el panorama económico general. El valor de la importación de otras materias primas únicamente creció en 3.5% mientras que las importaciones de bienes de capital crecieron en 5.0%, lo cual significa que el volumen de ambos renglones disminuyó respecto al año anterior. Aún el valor nominal de la importación de bienes de consumo se mantuvo constante, mientras que las importaciones de materiales de construcción evolucionaron a un ritmo ligeramente mayor. (Véase el cuadro 9.)

En su conjunto, debido a un deterioro en la relación de precios del intercambio, aunado a la caída en el volumen de las exportaciones de bienes, el poder de compra de estas últimas disminuyó en un 20% en relación al año anterior.

Las principales medidas adoptadas por las autoridades del país para corregir el creciente déficit en la cuenta corriente gravitaron en torno a facilitar las exportaciones. Como se señala más adelante, a mediados del año se redujo la base impositiva para los gravámenes sobre la exportación del café y del algodón. También se llevaron a cabo algunas misiones a países situados en el Caribe para fomentar la venta de productos no tradicionales. No se adoptó medida alguna para contener la importación de bienes, como sí ocurrió para la contención de gastos en divisas para algunos servicios, tal como se señala a continuación.

b) El comercio de servicios y pago a factores

La exportación de servicios disminuyó a un ritmo aún mayor al que registró el renglón de bienes, tanto en términos nominales (21%) como reales. En cambio, la importación de servicios se mantuvo a un nivel similar al del año anterior, con lo cual el saldo deficitario en el renglón de los servicios se constituyó en la principal fuente del déficit en la cuenta corriente del balance de pagos.

5/ Durante 1981, casi la totalidad de las importaciones de hidrocarburos se originó en México y Venezuela, en el marco del Programa de Cooperación Energética impulsado por ambos países. El financiamiento del 30% de esas importaciones contemplado en el programa se convirtió en uno de los renglones importantes en el financiamiento de la cuenta de capital, como se señala más adelante.

/Cuadro 9

Cuadro 9

GUATEMALA: IMPORTACIONES DE BIENES, CIF

	Millones de dólares				Composición porcentual b/		Tasas de crecimiento b/		
	1978	1979	1980	1981 a/	1970	1981 a/	1979	1980	1981 a/
Total	1 391	1 504	1 598	1 673	100.0	100.0	8.2	6.3	4.7
Bienes de consumo	335	358	341	342	29.7	20.4	6.9	-4.8	0.3
Duraderos	124	133	123	117	9.3	7.0	7.3	-7.5	-5.0
No duraderos	211	225	218	225	20.4	13.4	6.7	-3.1	3.0
Bienes intermedios	682	801	955	1 011	48.0	60.4	17.4	19.3	5.9
Petróleo y combustibles	170	242	339	369	5.0	22.0	42.3	40.0	8.8
Materiales de construcción	86	101	93	100	6.3	6.0	16.7	-7.9	7.9
Otros	426	458	523	542	36.7	32.4	7.6	14.2	3.5
Bienes de capital	363	338	286	300	20.8	18.0	-6.8	-15.4	5.1
Para la agricultura	35	23	19	16	1.9	1.0	-33.0	-17.4	-15.0
Para la industria	228	226	193	221	14.6	13.2	-0.7	-14.6	14.6
Para el transporte	100	89	74	63	4.3	3.8	-11.5	-16.9	-15.1
Otros	10	7	16	20	1.5	1.2	-30.0	128.5	18.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ La composición porcentual y las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

/La baja

La baja en las exportaciones de servicios se debió, en primer término, al continuado descenso en los ingresos derivados del turismo internacional, atribuible tanto a la recesión económica en los principales lugares de origen del mismo, como a los actos de violencia asociados a los factores extraeconómicos imperantes. 6/ El número de visitantes disminuyó en un 30% en relación al ya bajo nivel del año anterior, y el índice de ocupación de los principales hoteles estuvo por debajo del 50%. En segundo lugar, al parecer varios rubros de la cuenta de servicios --y de las transferencias-- ocultan una continuada fuga de divisas, sin duda alentada por la incertidumbre que acompaña los factores extraeconómicos tantas veces mencionados. El saldo favorable anormalmente reducido del renglón de las transferencias, así como los saldos deficitarios extremadamente elevados de los renglones asociados a ingresos por inversiones y "miscelâneos", sugieren que las divisas asociadas a esas categorías dejaron de fluir hacia el país y que, en parte, abastecieron un pequeño pero creciente mercado paralelo de divisas que surgió con la implantación del control cambiario en 1980, modificado en septiembre de 1981. Por la naturaleza misma de estas transacciones, es imposible estimar su monto.

Precisamente como una medida para aliviar las presiones sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, en septiembre las autoridades monetarias adoptaron algunas medidas de restricción adicional para la venta de divisas para viajes, remesas familiares, y gastos médicos y escolares en el exterior.

c) El saldo de la cuenta corriente y su financiamiento

Tanto el saldo en la cuenta comercial como el saldo en la cuenta corriente arrojan un déficit sin precedentes; este último ascendió a 560 millones de dólares, o sea el 38% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios y el 6.4% del producto interno bruto. (Véase el cuadro 10.)

Por segundo año consecutivo, el país perdió reservas monetarias internacionales; en esta ocasión por un monto aproximado de 180 millones de dólares, o sea un tercio del déficit señalado. Los otros dos tercios se cubrieron básicamente por líneas de crédito del Banco Central (50 millones de dólares netos), el financiamiento compensatorio del FMI (110 millones de dólares) al cual se alude en mayor detalle más adelante, y préstamos oficiales, incluyendo el financiamiento petrolero que se comentó en páginas anteriores (casi 185 millones de dólares netos). El único renglón significativo relacionado con ingresos de capital privado fue el de la inversión directa, básicamente asociada a las actividades de prospección y explotación de petróleo.

6/ En agosto de 1981, el Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América incluso emitió una advertencia dirigida a los ciudadanos de ese país sobre los riesgos de viajar a Guatemala.

/Cuadro 10

Cuadro 10

GUATEMALA: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 a/
Exportaciones de bienes y servicios	783	985	1 335	1 298	1 539	1 718	1 484
Bienes fob	641	760	1 160	1 092	1 241	1 520	1 304
Servicios b/	142	225	175	206	298	228	180
Transporte y seguros	22	26	28	33	48	42	45
Viajes	78	66	66	67	82	62	30
Importaciones de bienes y servicios	860	1 213	1 435	1 652	1 830	1 964	2 032
Bienes fob	672	951	1 087	1 284	1 395	1 473	1 540
Servicios b/	188	262	348	368	435	491	492
Transporte y seguros	85	118	172	141	167	188	200
Viajes	55	82	100	108	120	164	133
Balance de bienes	-31	-190	73	-191	-154	47	-236
Balance comercial	-77	-227	-99	-354	-291	-216	-548
Utilidades e intereses	-66	-49	-32	-32	-12	-71	-103
Utilidades	-50	-60	-33	-35	-45	-62	-61
Intereses	-16	11	1	3	33	-9	-42
Transferencias unilaterales privadas	78	198	94	115	123	109	91 c/
Balance en cuenta corriente	-65	-79	-37	-271	-180	-178	-560
Transferencias unilaterales oficiales	-1	1	2	1	3	1	...
Capital a largo plazo	169	100	199	268	274	244	551
Inversión directa	80	13	98	127	117	111	127
Inversión de cartera	-2	-	5	12	5	1	4
Otro capital a largo plazo	91	87	96	128	152	132	420
Sector oficial d/	52	53	68	102	114	103	381
Préstamos recibidos	63	57	82	117	130	121	415
Amortizaciones	-9	-9	-14	-15	-16	-18	-34
Bancos comerciales d/	-	-	-	-	-	-	-
Préstamos recibidos	-	-	-	-	-	-	-
Amortizaciones	-	-	-	-	-	-	-
Otros sectores d/	39	34	28	27	38	29	39
Préstamos recibidos	49	53	43	58	59	25	63
Amortizaciones	-21	-34	-24	-41	-21	-10	-42
Balance básico	103	22	163	-3	97	67	-9
Capital a corto plazo	12	143	42	131	-97	-309	-142
Sector oficial	-	-4	-	8	2	50	40
Bancos comerciales	3	5	1	3	13	10	10
Otros sectores	9	142	41	121	-112	-369	-192
Errores y omisiones netos	-11	52	-27	-59	-16	-5	-30
Asientos de contrapartida e/	-282	311	-63	9	-	-3	...
Balance en cuenta de capital	-113	607	152	349	164	-72	379
Balance global	-178	528	115	78	-16	-250	-180
Variación total de reservas (- aumento)	178	-528	-115	-78	16	250	180
Oro monetario	-	-	-	-	-	...	...
Derechos especiales de giro	14	-14	1	-1	-10	2	20
Posición de reserva en el FMI	11	-15	-	-2	-1	-9	9
Activos en divisas	153	-499	-116	-75	27	257	151
Otros activos	-	-	-	-	-	...	...
Uso del crédito del FMI	-	-	-	-	-	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares; b/ Los servicios incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen utilidades e intereses; c/ Incluye transferencias unilaterales oficiales; d/ Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos, y e/ Se incluyen las contrapartidas de monetización o desmonetización de oro, de asignaciones o cancelación de derechos especiales de giro y de variaciones por revalorización.

En cuanto a créditos al sector privado, tanto de largo como especialmente de corto plazo, los saldos netos fueron negativos, lo cual se explica, en primer lugar, por los diferenciales de tasas de interés vigentes en Guatemala y aquellas que prevalecieron en el mercado internacional --lo cual alentó la presión sobre intermediarios domésticos y desalentó la contratación de créditos en el exterior-- y, en segundo lugar, la creciente dificultad que prestatarios, públicos y privados, encontraron en movilizar financiamiento externo ante la deteriorada imagen del país debido a factores de carácter extraeconómico. Por añadidura, la cuenta de capital, al igual que la corriente, encubre ciertas fugas de capital.

En síntesis, el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos de 1980 se financió en alto grado por préstamos compensatorios y líneas de crédito del Banco Central y por la pérdida de reservas, al grado que el nivel absoluto de las mismas al final del año ascendía a 345 millones de dólares, apenas suficiente para financiar 10 semanas de importaciones a los niveles vigentes en 1981, mientras que su nivel neto fue inferior a los 50 millones de dólares. 7/

d) El endeudamiento externo

Tal como se señaló, no obstante el déficit sin precedentes en la cuenta corriente del balance de pagos, la movilización de financiamiento externo crediticio neto durante 1980 fue relativamente modesta. El sector privado prefirió acceso al crédito interno, y los principales flujos de capital se registraron en el renglón de la inversión directa.

Por su parte, hasta 1980 el sector público guatemalteco tenía una deuda externa relativamente reducida, con una excelente estructura debido a que en su gran mayoría estaba contratada con fuentes oficiales de financiamiento, frecuentemente en condiciones concesionarias. De ahí que Guatemala ha tenido una de las relaciones más bajas de toda América Latina en el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones (alrededor de 3%). En 1981, se mantuvo la tendencia de un endeudamiento público externo prudente en cuanto a su monto, pero se iniciaron algunas negociaciones de créditos de proveedores que tenderían a empeorar la estructura de la deuda pública externa en el futuro. En todo caso, hacia finales del año los indicadores del endeudamiento público externo seguían siendo entre los más favorables de la región. (Véase el cuadro 11.)

7/ Sin embargo, esas reservas incluyen oro valorado a los precios vigentes en 1970. De revalorizarse dicho oro a los precios vigentes, se dispondría de unos 150 millones de dólares adicionales.

/Cuadro 11

Cuadro 11

GUATEMALA: INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

(Millones de dólares)

	1976	1977	1978	1979	1980 a/	1981 a/
Deuda externa total b/	588	669	821	934	1 057	...
Deuda pública y privada garantizada por el Estado	239	302	391	511	609	765
Servicio de la deuda externa	19	25	32	41	46	56
Amortizaciones	9	13	14	16	17	25
Intereses	10	12	18	25	29	31
Servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones	1.9	1.9	2.5	2.7	2.6	3.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Cifras estimadas.
b/ Desembolsada.

/4. Los precios

4. Los precios y las remuneraciones

a) Los precios y la política antiinflacionaria

El gobierno no tuvo ocasión de acudir al instrumental de políticas antiinflacionarias convencionales en 1981, al haberse puesto el acento en aquellas políticas tendientes a mantener un nivel mínimo de actividad económica, tomando en cuenta que las presiones inflacionarias originadas en el sector externo --que tradicionalmente han tenido un alto grado de responsabilidad en la evolución de los precios internos-- tendieron a la desaceleración en 1981. Más bien, como ya quedó señalado, se siguió una política expansiva en el gasto público, que por la forma en que se financió bien pudo haber contribuido a presiones inflacionarias por exceso de demanda, pero ante el grado de apertura de la economía guatemalteca esas presiones se habrían desencadenado a través del sector externo, por la vía de las importaciones, más que en la estructura de precios internos.

Así, el índice general de precios al consumidor creció 8.7% en diciembre de 1981 en relación con el mismo mes del año anterior, mientras que la tasa promedio anual de ese indicador llegó a 11.4%. Esta tasa fue ligeramente superior a la inflación de la mayoría de las economías industrializadas --el crecimiento del índice de precios de las importaciones fue de 7.3% en 1981-- y similar a los ritmos observados en los dos años anteriores. (Véase el cuadro 12.) La evolución de los precios para alimentos fue algo inferior al índice general, quizás debido al adecuado abastecimiento de alimentos de origen interno, y las presiones inflacionarias en las zonas urbanas superaron ligeramente a las del área rural.

Algunas medidas para atenuar el impacto de las presiones mencionadas se mantuvieron en 1981, al igual que en años anteriores. Por ejemplo, se continuó subsidiando el transporte colectivo urbano, a un costo de unos 10 millones de quetzales para el gobierno central, y se mantuvieron precios topes sobre una limitada lista de artículos, la cual incluye leche, azúcar, aceite, algunas materias primas y cemento. Sin embargo, la tendencia durante el año fue la de ajustar esos precios topes hacia arriba, con el fin de no desalentar la producción. También se mantuvieron los precios límites sobre los productos derivados del petróleo, aunque el costo de los hidrocarburos se trasladó en forma selectiva a los productos finales, castigando a la gasolina en una proporción mayor al promedio, y muy inferior a éste al diesel y al queroseno, combustibles de mayor incidencia sobre los gastos de los estratos de menores ingresos.

b) Las remuneraciones

Para entender el significado de los escasos datos sobre la evolución de los salarios en 1981 es necesario recordar algunos acontecimientos importantes que ocurrieron en esta materia durante el año anterior. No obstante que el movimiento obrero organizado se vio debilitado por

/Cuadro 12

Cuadro 12

GUATEMALA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNOS

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Indices (promedio del año)						
Indice de precios al consumidor (1975 = 100,0)	110,7	124,6	134,5	150,0	166,1	185,1
Alimentos	109,6	121,7	127,3	140,4	156,1	173,7
Indice de precios mayoristas (1950 = 100,0)	208,2	235,3	243,8	268,9	311,9	348,5
Productos importados	240,8	248,4	252,4	290,7	345,9	380,7
Productos nacionales	204,4	234,2	243,1	267,1	309,0	345,8
Materiales de construcción	243,5	289,3	334,6	380,8	428,2	448,4
Variación de diciembre a diciembre						
Indice de precios al consumidor	17,6	7,4	9,1	13,7	9,1	8,7
Alimentos	14,0	5,9	8,2	13,3	8,2	4,8
Indice de precios mayoristas	10,8	5,9	5,1	18,7	12,0	4,0
Productos importados	16,0	-6,3	2,3	25,5	6,8	10,7
Productos nacionales	10,1	8,0	5,4	18,1	12,4	3,4
Materiales de construcción	38,5	6,0	12,0	30,4	3,5	-3,1
Variación media anual						
Indice de precios al consumidor	10,7	12,6	7,9	11,5	10,7	11,4
Alimentos	9,6	11,0	4,6	10,3	11,2	11,3
Indice de precios mayoristas	10,5	13,0	3,6	10,3	16,0	11,7
Productos importados	9,8	3,2	1,6	15,2	19,0	10,1
Productos nacionales	10,5	14,6	3,8	9,9	15,7	11,9
Materiales de construcción	28,9	18,8	15,7	13,8	12,4	4,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/confrontaciones

confrontaciones no siempre exentas de violencia, en marzo de 1980 se llevó a cabo un paro laboral de importantes proporciones entre los trabajadores agrícolas de las plantaciones de algodón y de caña de azúcar. Tras un período de negociaciones, se acordó elevar el salario mínimo legal de 1.12 quetzales diarios a 3.20 quetzales, medida que afectó a unos 600 000 trabajadores. Al mismo tiempo, se acordaron ajustes sustanciales en los salarios mínimos urbanos. Esos ajustes se aplicaron gradualmente, y no siempre se observaron para todas las empresas. En todo caso, hacia finales de 1980 al parecer la mayoría de las empresas agrícolas y urbanas lo respetaban. Ello significa que al comparar el año calendario de 1981 contra todo el año 1980, sería dable esperar aumentos en los salarios promedios, aún si éstos no se ajustaron durante el período objeto de examen en esta nota.

Ello, en efecto, es lo que los datos sugieren. Según los indicadores proporcionados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, no obstante una reducción en el número de trabajadores afiliados --producto del menor nivel de actividad económica y quizás del ajuste en los salarios mínimos aludidos, que llevó a muchas empresas a eliminar lo que consideraban mano de obra redundante-- la masa salarial reportada creció en un 18.4%.Sin embargo, la mayor parte de ese ajuste al parecer ocurrió durante el año 1980. (Véase el cuadro 13.)

Desafortunadamente, no se dispone de otro indicador para medir la evolución de los salarios, aunque apreciaciones de tipo subjetivo sugieren que de haberse dado ajustes en términos reales éstos no fueron de gran significación. Se puede señalar, por ejemplo, que durante todo el año no se produjo variación alguna en los salarios mínimos establecidos por el gobierno central, y que los ajustes de los servidores públicos --las llamadas "bonificaciones de emergencia"-- fueron muy inferiores a los de años precedentes.

/Cuadro 13

Cuadro 13

GUATEMALA: EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES[a/]

	1978	1979	1980	1981
	Indices (1970 = 100.0)			
Sueldos y salarios				
Nominales	136.2	154.6	154.8	183.3
Reales	67.4	68.6	62.0	66.8
	Tasas de crecimiento			
Sueldos y salarios				
Nominales	13.2	13.5	0.1	18.4
Reales	4.8	1.8	-9.6	7.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Se refiere a información del Seguro Social sobre el número de trabajadores.

/5. Las políticas

5. Las políticas fiscal y monetaria

a) La política fiscal

La situación financiera del gobierno central se ha venido deteriorando durante los últimos años, y se agudizó considerablemente en 1981 debido a la disminución de la recaudación de ingresos y a una expansión moderada en los gastos de funcionamiento y muy dinámica en los de capital. Así, mientras que los ingresos fiscales descendieron, los gastos totales crecieron en un 17.9%, con lo cual el déficit del gobierno central ascendió a más de 660 millones de quetzales, equivalente al 7.7% del producto interno bruto, un nivel sin precedentes. (Véase el cuadro 14.)

Al crecer a un ritmo inferior al de la expansión del producto, el coeficiente de tributación disminuyó por tercer año consecutivo, llegando a 7.5%, uno de los más bajos en toda América Latina, y dos puntos por debajo del nivel alcanzado en 1978. Ello se debe, en parte, a la progresividad de los impuestos sobre la exportación, que reduce la incidencia de esos gravámenes en mayor proporción a la caída de los precios internacionales para el producto afectado. Por otra parte, a mediados del año, el gobierno decidió aliviar aún más la situación de los caficultores y de los algodoneros, reduciendo la base impositiva sobre la cual se calcula el tributo a pagar (en el caso del café, esa base ya se había reducido una vez hacia finales de 1980). 8/ Como resultado de la caída en los precios internacionales del café, aunado a esta modificación, sólo la recaudación de los impuestos sobre la exportación de ese producto disminuyó en más de 80 millones de quetzales --casi la mitad de lo recaudado en 1980--, contrarrestando la generación de ingresos adicionales a que dio origen el aumento de la tasa del impuesto del timbre --del 2% al 3%-- que entró en vigor el 1 de enero de 1981. En efecto, la recaudación de ese impuesto, que se aplica en cascada sobre las transacciones, sólo creció en 60 millones de quetzales. (Véase nuevamente el cuadro 14.)

Los demás ingresos tributarios evolucionaron de acuerdo con la desaceleración económica descrita en páginas anteriores, con la excepción de la recaudación del impuesto sobre la renta de las empresas, que aumentó sobre el nivel anormalmente bajo de 1980 en un 19.1%. Fuentes

8/ Los impuestos sobre la exportación del café y del algodón se aplican con una tasa progresiva sobre la base del valor fob de exportación. Las modificaciones introducidas a las tablas correspondientes al algodón (en junio) y al café (en agosto), elevan el valor fob sobre el cual se aplica el impuesto. Por ejemplo, según la tarifa anterior, los primeros 70 dólares por saco de café de 46 kg estaban libres de gravamen, cifra que en la nueva tabla se eleva a 90 dólares (y 110 dólares en el caso de exportaciones fuera de cuota, a países no miembros de la OIC).

/Cuadro 14

Cuadro 14

GUATEMALA: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de quetzales)

	1978	1979	1980	1981 a/	Tasas de crecimiento b/ 1979	1980	1981 a/
1. Ingresos corrientes	661	668	747	739	1.0	11.8	-1.0
Ingresos tributarios	621	621	678	652	0.1	9.2	-3.9
Directos	102	97	100	110	-4.6	3.1	9.4
Indirectos	519	524	578	541	1.0	10.3	-6.2
Sobre el comercio exterior	264	241	259	171	-8.6	7.4	-34.0
2. Gastos corrientes	476	540	678	722	13.4	25.5	6.5
3. Ahorro corriente (1-2)	185	128	69	17	-30.7	-46.1	-75.4
4. Gastos de capital	323	382	515	684	18.2	34.8	32.8
Inversión real	216	310 c/	438 c/	591 c/	19.7 c/	41.3 c/	34.9 c/
Amortización de la deuda	64	72	77	93	12.5	6.9	20.8
Otros gastos de capital	43	...	...	...	...	...	...
5. Gastos totales (2+4)	799	922	1 193	1 406	15.3	29.4	17.9
6. Déficit fiscal (1-5)	-138	-254	-446	-667	84.0	75.6	49.6
7. Financiamiento del déficit	138	254	446	667	84.1	75.6	49.6
Financiamiento interno	37	122	328	572	229.1	168.9	74.4
Financiamiento externo	101	132	118	95	30.6	-10.6	-19.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Cifras preliminares.
b/ Las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.
c/ Incluye otros gastos de capital.

/oficiales

oficiales atribuyen ese dinamismo --contrarrestado parcialmente por la caída en la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas-- a mejoras en la administración tributaria. La recaudación de los gravámenes a la importación disminuyó en términos absolutos, y su incidencia media en relación con el valor de las importaciones disminuyó de 6.9% en 1980 a 6.2% en 1981, quizás debido a la mayor ponderación de las importaciones del sector público --exentas de gravamen-- en el total. El único renglón que reveló cierto dinamismo se refiere a las regalías que el gobierno percibe por la incipiente explotación del petróleo, ya que el cobro de las mismas pasó de 13.6 millones de quetzales en 1980 a 26.6 millones en 1981.

El gasto de funcionamiento creció, pero a un ritmo relativamente pausado, sobre todo en relación a los años inmediatos anteriores. El crecimiento nominal de 6.5% incluye un modesto ajuste salarial ("bonificación de emergencia"), un aumento de 4 millones de quetzales para el pago de intereses sobre la deuda pública, la ampliación de algunos programas --sobre todo en los ramos de educación, salud y seguridad-- y aumentos en las transferencias a las municipalidades del país, financiadas a través del 50% de la contribución sobre inmuebles.

Como resultado del estancamiento en la recaudación de ingresos corrientes, aunado al moderado crecimiento de los gastos de funcionamiento, el ahorro en cuenta corriente virtualmente desapareció, llegando a una suma inferior a los 20 millones de quetzales, con lo cual no se pudo hacer frente siquiera a la amortización de la deuda pública, que demandó 93 millones de quetzales en 1981. En otras palabras, casi la totalidad de los gastos de capital --incluyendo la mayoría de los compromisos inherentes a la amortización de la deuda-- se financiaron a través del endeudamiento.

Esos gastos de capital crecieron a un ritmo muy dinámico, no sólo para continuar el programa de inversiones que el gobierno se había trazado en años anteriores, sino también como una política deliberada para contrarrestar la baja en la inversión privada, sobre todo en el ramo de la construcción, contribuyendo así a mantener un nivel mínimo de actividad económica y de empleo. Con todo, las autoridades demostraron cierta proclividad por proyectos de gran envergadura --en electrificación, transportes y comunicaciones-- que no se caracterizaban siempre por su capacidad de crear puestos de trabajo, y que no en todos los casos reflejaban un esfuerzo por optimizar beneficios sociales. Un ambicioso programa de electrificación a base de hidroelectricidad absorbió casi un 30% del presupuesto de capital, mientras que la construcción del nuevo puerto en la costa del Pacífico absorbió otro 13%. Por otro lado, la empresa privada que recibió una concesión del gobierno en 1980 para construir y administrar carreteras no realizó inversiones de importancia en 1981, debido a dificultades en

/movilizar

movilizar financiamiento externo, no obstante el compromiso que había adquirido el Estado de garantizar ese financiamiento. También se impulsaron una gran cantidad de edificaciones, sobre todo escuelas y hospitales, incluyendo el hospital "San Juan de Dios" de la ciudad de Guatemala, a un costo total superior a los 55 millones de quetzales. Muchas de estas edificaciones formaban parte del programa de reconstrucción de los daños causados por el terremoto de febrero de 1976.

El gobierno financió los gastos antes mencionados a través de un caudal de crédito cada vez mayor. Según el presupuesto de ingresos y gastos aprobado para 1981, aproximadamente un tercio de ese financiamiento se originaría en fuentes oficiales externas, bilaterales y multilaterales. Sin embargo, los préstamos contratados no se desembolsaron al ritmo previsto, mientras que otros proyectos originalmente contemplados a financiarse con recursos externos se desviaron hacia financiamiento interno. Fue así como el gobierno acudió al financiamiento interno para cubrir más del 85% del déficit, casi en su totalidad a través de valores colocados en el Banco Central. Las consecuencias de este fenómeno sobre el panorama monetario se examinan en mayor detalle en el próximo acápite.

Además de las modificaciones a los impuestos que gravan la exportación del café y del algodón, la principal medida de política fiscal tomada durante 1981 está ligada al acuerdo que el gobierno concertó con el Fondo Monetario Internacional. Según la carta de intenciones suscrita por las autoridades hacendarias del país, se seguiría una política de gasto más prudente que en los últimos años, y se tomarían algunas disposiciones para mejorar la recaudación de ingresos a través de una administración tributaria más estricta. Asimismo, el gobierno declaró su intención de elevar el grado de utilización de financiamiento externo para los proyectos de inversión pública, a manera de mantener la expansión de los activos monetarios internos dentro de límites compatibles con el nivel de actividad económica.

Aunque estas decisiones no influyeron sobre la ejecución de la política económica durante el período que abarca la presente nota, se reflejan en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado correspondiente a 1982, que el Poder Ejecutivo envió al Congreso en diciembre de 1981. En el mismo, se contempla una reducción nominal tanto en los gastos de funcionamiento (11.6 millones de quetzales) como de capital (43.9 millones), con lo cual se proyecta reducir el déficit fiscal de 531 millones de quetzales en 1981 a 453 millones en 1982. De esa cantidad, se contempla financiar un 36% a través de endeudamiento externo de largo plazo.

Finalmente, si bien no se dispuso de cifras detalladas sobre el resto del sector público, en vista de que el gobierno central representa aproximadamente el 65% de los ingresos y gastos corrientes del sector público en su conjunto, las tendencias y magnitudes antes descritas probablemente no se alterarían significativamente al analizar la situación financiera del sector público globalmente.

/b) <u>La política</u>

b) La política monetaria

Dos hechos llaman la atención al examinar el panorama monetario de 1981. Primero, la brusca caída en las reservas monetarias internacionales, como resultado del cúmulo de fenómenos explicados en las páginas precedentes, y segundo, una fuerte expansión del crédito interno, destinado, en alto grado, al sector público. En otras palabras, la disminución en la monetización externa se reemplaza con una expansión en la liquidez interna; los factores de expansión en su conjunto evolucionaron casi al mismo ritmo que el crecimiento del producto interno bruto.

Ya quedó señalado que las reservas monetarias brutas del país disminuyeron de 527 millones de dólares a finales de 1980 a 347 millones al concluir 1981. Al mismo tiempo, los pasivos externos crecieron en forma importante --de 175 a 443 millones de dólares, respectivamente-- debido a los créditos oficiales y compensatorios de corto plazo contratados en 1981, por lo que la pérdida de reservas netas durante el año ascendió a casi 450 millones de dólares, en tanto que la diferencia entre las reservas monetizables y los pasivos externos a finales del año fue negativa en casi 98 millones de dólares. 9/ (Véase el cuadro 15.)

Este fenómeno de contracción monetaria se vio contrarrestado --y en parte producido-- por una política crediticia relativamente liberal, al menos en lo que se refiere al financiamiento del sector público. La actividad crediticia en su conjunto creció, en efecto, en un 36% con respecto al año anterior, o sea tres y medio veces más que la expansión del producto interno bruto a precios corrientes. En alto grado, esa política se orientó a financiar las actividades del gobierno central; el resto del sector público fue acreedor neto del sistema; o sea, sus depósitos excedieron su nivel de endeudamiento. Así, por segundo año consecutivo, se produjeron aumentos espectaculares --en 1981 fue de 126%-- en el monto de crédito que el sistema bancario consolidado otorgó al sector público, al grado que la participación relativa de este último en la actividad crediticia total pasó del 5.8% en 1978 al 20.8% en 1980 y 34.8% en 1981. Un 90% de este financiamiento se originó en el Banco de Guatemala (Banco Central).

Cabe suponer que este acceso dinámico por parte del sector público al crédito interno restó recursos crediticios al sector privado. Al menos la expansión de la actividad crediticia dirigida a dicho sector fue muy moderada --11.6%-- en un momento en que éste encontraba creciente dificultad para lograr acceso al crédito externo. No obstante lo anterior, el Banco de Guatemala tomó algunas medidas para elevar el nivel de liquidez de los bancos del sistema, tanto a través de su política de adelantos

9/ Este concepto difiere del de las reservas monetarias netas, las cuales excluyen, entre otros, los pasivos mayores a un año plazo, y cuyo monto a finales de 1981 ascendió a 49.3 millones de dólares.

/Cuadro 15

Cuadro 15

GUATEMALA: BALANCE MONETARIO

(Millones de quetzales)

	Saldos a fin de año				Tasas de crecimiento b/		
	1978	1979	1980	1981 a/	1979	1980	1981 a/
Dinero	624	692	709	738	10.9	2.5	4.1
Efectivo en poder público	323	364	379	403	12.7	4.1	6.3
Depósitos en cuenta corriente	301	328	330	335	9.0	0.6	1.6
Factores de expansión	1 675	1 899	2 049	2 204	13.4	7.9	7.6
Reservas internacionales netas	682	663	351	-98	-2.8	-47.1	...
Crédito interno	993	1 236	1 698	2 302	24.5	37.4	35.6
Sector público	58	118	355	802	103.4	200.8	125.9
Sector privado	935	1 118	1 343	1 500	19.6	20.1	11.6
Factores de absorción	1 651	1 207	1 340	1 466	-26.9	11.0	9.4
Cuasidinero (depósitos de ahorro y a plazo)	850	927	1 088	1 260	9.1	17.4	15.8
Otras cuentas (neto)	201	280	252	206	39.3	-10.0	-18.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Cifras oficiales.
b/ Las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

/y redescuentos

y redescuentos --como fue el caso, por ejemplo, para fomentar la construcción de viviendas, así como el apoyo crediticio a determinados cultivos de exportación y alimentos-- como de la aplicación de la política de encajes en forma más flexible. Si bien los encajes legales no sufrieron variación durante el año, el coeficiente de encaje disminuyó ligeramente, del 17.9% a finales de 1980 al 17.0% al concluir 1981.

Ante la rápida expansión del crédito, la captación de recursos por parte del sistema de intermediación creció a un ritmo moderado: los depósitos monetarios al 1.6%, y los de ahorro y plazo al 15.8%. En igual forma, el efectivo en poder del público únicamente creció al 6.3%. El crecimiento pausado de los depósitos y del numerario, combinado con la uerte contracción en la monetización externa, explican porqué, pese a la fuerte expansión en el crédito interno, los medios de pago sólo crecieron al 11.2%, un ritmo muy similar al de la expansión del producto interno bruto.

La política seguida por las autoridades monetarias obviamente era viable únicamente en la medida en que se disponía de reservas monetarias internacionales. Conforme éstas se erosionaban hubo necesidad de buscar acceso a financiamiento externo, y de revisar la política expansiva en el gasto público y en el crédito. Fue así como se decidió, dentro del marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, una política más prudente en estas materias a partir de 1982, girando a la vez sobre créditos compensatorios y ordinarios en un monto equivalente a 110 millones de dólares. 10/

Al mismo tiempo, se acordó reducir la brecha entre las tasas de interés vigentes en Guatemala y aquellas que prevalecían en los mercados financieros internacionales, con el propósito de alentar la captación de depósitos en el país, desalentar la fuga de capitales y, en general, mejorar el nivel de competitividad del sistema de intermediación nacional con las fuentes de financiamiento externas. Fue así como al inicio del último trimestre del año se elevó el tope legal sobre tasas activas de interés, del 11% al 15%, y era de suponerse que de esta manera las tasas pasivas también subirían hasta 13%. Sin embargo, la aplicación de esta nueva política de tasas de interés fue gradual, conforme se renovaban préstamos vigentes o se extendían nuevos préstamos, y al concluir el año las tasas pasivas aún permanecían a sus niveles pretéritos.

10/ Concretamente, se giró sobre el primer tramo del "stand-by" por un monto de 19.1 millones de derechos especiales de giro, y se utilizó el servicio de financiamiento compensatorio por un monto de 76.5 millones de derechos especiales de giro.