

Distr.

RESTRINGIDA

LC/R.541(Sem.35/6) ✓

25 de noviembre de 1986

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Que Hacer? organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Lima, Perú, 25 al 28 de noviembre de 1986



EFFECTOS DE LA CRISIS EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS DISTINTOS ESTRATOS SOCIALES DE GUATEMALA\*/

\*/ Este documento ha sido preparado por el señor Luis Arturo del Valle, consultor de la División de Desarrollo Social de CEPAL. Las opiniones expresadas en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.





## CONTENIDO



<b>A. TENDENCIAS MACROECONOMICAS Y DETERIORO DE LAS CONDICIONES SOCIALES</b>	<b>1</b>
1. Las tendencias de la economía guatemalteca en la década de 1970	1
2. El carácter excluyente del crecimiento económico	10
a. El deformado espectro de oportunidades - sociales	10
b. El desarrollo excluyente y el empleo	16
c. El supuesto arbitraje del estado entre - el crecimiento económico y su caracter - excluyente	27
3. La situación social en el marco del desarrollo excluyente	36
a. La situación social antes de la crisis	36
b. La crisis económica y la situación social	44
i. El camino de la crisis	44
ii. El incremento del desempleo	49
iii. La inflación: un fenómeno nuevo	53
iv. El endeucamiento externo	60
v. Los recortes al gasto público en <u>servicios</u> sociales	63
vi. El deterioro del panorama alimentario	68
<b>B. LAS POLITICAS DE COMPENSACION</b>	
1. Introduucción	73
2. La política del Sector Público en los años - setentas	73
a. Período 1970-75	74
b. Período 1975-80	75
3. La política del Sector Público en el período - de crisis	78
a. El marco sociopolítico de los años ochentas	78
b. La política del Sector Público para el <u>ajuste</u> de la economía	81
c. Programa de Asistencia a areas en conflicto	86
d. Programa de Suministros alimentarios	89
e. Política de Precios	91
f. Política de Salarios	94
g. El PRES y su componente de desarrollo social	98
<b>C. CONCLUSIONES</b>	<b>104</b>
<b>ANEXO ESTADISTICO</b>	



## Indice de cuadros del Anexo Estadístico

- Cuadro 1. GUATEMALA: Dinámica del Producto Interno Bruto por componentes del gasto, en la década de 1970.
- Cuadro 2. GUATEMALA: Dinámica de la producción de bienes y servicios en la década de 1970.
- Cuadro 3. GUATEMALA: Balance de Pagos en la década de 1970.
- Cuadro 4. GUATEMALA: Estructura y dinámica de los ingresos del - Gobierno Central en la década de 1970.
- Cuadro 5. GUATEMALA: Dinámica y estructura del gasto público en - la década de 1970.
- Cuadro 6. GUATEMALA: Estructura del gasto público en la década de de 1970.
- Cuadro 7. GUATEMALA: Porcentaje que el déficit fiscal representó - del PIB en la década de 1970.
- Cuadro 8. GUATEMALA: Estructura social de la población, hacia 1980.
- Cuadro 9. GUATEMALA: Algunos indicadores básicos de la estructura - social a nivel nacional, hacia 1980.
- Cuadro 10. GUATEMALA: Distribución de la PEA ocupada, por grupos - sociales y actividades económicas, hacia 1980
- Cuadro 11. GUATEMALA: Distribución de la PEA rural ocupada, por actividades económicas y grupos sociales hacia 1980.
- Cuadro 12. GUATEMALA: Distribución de la PEA ocupada por categoría ocupacional y grupos sociales, hacia 1980.
- Cuadro 13. GUATEMALA: Estructura de la PEA rural por nivel de ingreso y rama de actividad. 1980
- Cuadro 14. GUATEMALA: Porcentaje de la PEA que obtiene ingresos menores de Q 1200/año por contextos espaciales, según los conceptos que se indican. 1980
- Cuadro 15. GUATEMALA: Estructura de la PEA afiliada al Seguro Social por actividades económicas más importantes, en los años que se indican.
- Cuadro 16. GUATEMALA: PEA total y trabajadores afiliados al sistema de seguridad social, en los años que se indican.

- Cuadro 17. GUATEMALA: Trabajadores cotizantes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, por actividad económica y por los años que se indican.
- Cuadro 18. GUATEMALA: Estructura del sector formal del mercado de -- trabajo, según regiones, en los años que se indican.
- Cuadro 19. GUATEMALA: Estructura del sector formal del mercado de - trabajo, según actividades; en los años que se indican.
- Cuadro 20. GUATEMALA: Dinámica del Producto Interno Bruto por componentes del gasto, 1981 a 1985.
- Cuadro 21. GUATEMALA: Dinámica de la producción de bienes y servicios, 1981 a 1985.
- Cuadro 22. GUATEMALA: Balance de pagos en los años 1981 a 1985.
- Cuadro 23. GUATEMALA: Evolución de las exportaciones (Valor FOB) 1981-85. Estructura y dinámica.
- Cuadro 24. GUATEMALA: Estructura y dinámica de las importaciones (Valor CIF) en los años 1981 a 1985.
- Cuadro 25. GUATEMALA: Indicadores del endeudamiento externo.
- Cuadro 26. GUATEMALA: Evolución de las finanzas del gobierno Central, 1980-85.
- Cuadro 27. GUATEMALA: Índice del volumen de empleo, referido al mes de febrero de cada año, según actividad económica.
- Cuadro 28. GUATEMALA: Índice de los salarios medios por trabajador (nominales) por actividad económica, en el mes de febrero de los años que se indican.
- Cuadro 29. GUATEMALA: Índice de los salarios nominales y reales promedio, en el mes de febrero de cada año, por actividad económica.
- Cuadro 30. GUATEMALA: Evolución de los salarios reales en 1981-86.
- Cuadro 31. GUATEMALA: Índice de precios al consumidor en los años - que se indican.
- Cuadro 32. GUATEMALA: Dinámica del IPC en el área urbana, total y alimentos.
- Cuadro 33. GUATEMALA: Estructura del gasto familiar, por área y - nivel de ingreso que se indica, 1980.

- Cuadro 34. GUATEMALA: Dinámica de los precios de los alimentos que se indican.
- Cuadro 35. GUATEMALA: Importancia relativa del gasto en los diez - principales rubros alimenticios con relación al gasto total familiar, para los estratos -- por nivel de ingreso que se indican, 1980.
- Cuadro 36. GUATEMALA: Importancia de los principales rubros de gasto en el gasto total, de la población rural, 1980.
- Cuadro 37. GUATEMALA: Importancia relativa de los gastos en los rubros que se indican con relación al gasto familiar total, por estratos y contextos espaciales, hacia 1980.
- Cuadro 38. GUATEMALA: Gastos ejecutados por el Gobierno Central, - por sectores, 1980-85. Estructura y dinámica.
- Cuadro 39. GUATEMALA: Gastos ejecutados por el Gobierno Central en servicios sociales, económicos y generales, como porcentaje del PIB, 1980-1985.
- Cuadro 40. GUATEMALA: Índice de los gastos por habitante ejecutados por el Gobierno Central, en los servicios que se indican, en valores corrientes.
- Cuadro 41. GUATEMALA: Gastos ejecutados por el gobierno central, por sectores. Índice de los valores constantes.
- Cuadro 42. GUATEMALA: Índice de los gastos efectuados por el gobierno central en servicios sociales, por habitante.
- Cuadro 43. GUATEMALA: Estructura y dinámica de la deuda externa desembolsada, por destino económico-social. Sector Público.
- Cuadro 44. GUATEMALA: Salarios mínimos modificados en 1980.



## INTRODUCCION

Guatemala atraviesa hoy en día por una de las crisis más severas de que se tenga registro, irrogada por la confluencia histórica de factores económicos, políticos y sociales. Esta crisis, cuya vertiente económica es la más perceptible, subsigue a una época de crecimiento económico que podría adjetivarse como extraordinario dados los antecedentes históricos disponibles, el cual se apoyó en favorables condiciones externas. Durante ese período, -- que se extiende por más de tres décadas, el perfil económico del país experimentó transformaciones importantes; se modernizó la agricultura y la infraestructura económica, se elevó el grado de industrialización y urbanización, se expandieron los servicios de educación, salud y finanzas, y se modificaron y profundizaron las relaciones económicas y financieras con el exterior. Sin embargo, las oportunidades sociales abiertas por tales transformaciones se agotaron muy pronto o fueron de hecho inexistentes para una proporción mayoritaria de la población, debido al carácter excluyente del crecimiento económico. Así, las profundas desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad guatemalteca no fueron alteradas.

Hacia 1978 se había diluído la dinámica del programa de reconstrucción de los daños causados por un terremoto ocurrido en 1976, y se agitaban las aguas en la esfera política, en Guatemala y en gran parte de Centroamérica. Fue entonces cuando el dinamismo económico comenzó a ceder terreno ante cambios desfavorables en el mercado internacional de productos primarios y en las corrien-

tes de capital, factores ambos de una criticidad incuestionable en el crecimiento pretérito. En los primeros años de la presente década los indicadores financieros y estructurales de la economía mostraron la existencia de una profunda crisis, la cual se desencadenó en forma coetánea con un deterioro mayúsculo en el orden político-social. La crisis en este último sentido culminó con un golpe de estado (marzo de 1982); la crisis económica tendió a generalizarse y a profundizar. Las medidas para enfrentarla abarcaron un espectro muy amplio, pero estuvieron gobernadas por los criterios propios de un programa de ajuste ortodoxo: reducción del gasto público para bajar el déficit fiscal, endeudamiento externo para sostener el tipo de cambio del Quetzal, restricciones a la importación, creación de nuevos impuestos y aumento en la tasa de algunos de los ya existentes y convocatoria a un gran diálogo nacional fueron, entre otras, algunas de esas medidas, con resultados nada exitosos. La crisis aun persiste y al finalizar el año en curso la actividad económica por persona registrará su sexta contracción consecutiva y habrá acumulado una pérdida del orden del 25 por ciento con relación a su máximo nivel histórico.

La crisis económica ha tenido profundas repercusiones en la esfera social y, de hecho, ha empeorado el cuadro de iniquidades reproducido de manera continua por el crecimiento económico excluyente de la postguerra. La deterioración del mercado laboral y la inflación han erosionado la capacidad media de los grupos pobres y muy pobres para defender una canasta de consumo sobrecargada de carencias; el patrón alimentario entre estos grupos ha venido a menos,

y lo mismo ha ocurrido con los servicios sociales ofrecidos por el Sector Público en las áreas de salud, vivienda y educación. Los mecanismos activados por dicho sector para proteger a los grupos mencionados de los devastadores efectos de la crisis sobre sus precarias oportunidades familiares, fueron limitados, al menos hasta 1985, y de dudosa efectividad además, en lo que atañe a sus resultados últimos. En 1986 se puso en vigor el Plan de Reordenamiento Económico y Social, el cual incluye instrumentos para atenuar los efectos de la crisis sobre los precios, el empleo, la nutrición infantil y la vivienda. Más adelante se sabrá en qué medida estos instrumentos alcanzaron sus objetivos.

En el presente informe se examinan las consecuencias de la crisis sobre las condiciones de vida de los distintos estratos sociales del país, con énfasis en los grupos pobres y muy pobres, por razones que son fácilmente entendibles. Tales consecuencias se analizan desde la perspectiva del alcance y dirección de las tendencias económicas y sociales básicas, antes y durante la crisis, y en el marco del crecimiento económico excluyente y de un limitado arbitraje por parte del Estado entre ese carácter excluyente y las desigualdades sociales, más que desde el ángulo opuesto, como serían los cambios en los niveles de ingreso familiar real, en la canasta de consumo y, en general, en las estrategias de sobrevivencia de los grupos pobres y muy pobres. Esta metodología obedece a las limitaciones de la información disponible y a las dificultades para llevar a cabo estudios de terreno, dados el tiempo y los recursos asignados a la investigación. No obstante, gracias a la cooperación de la Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala R.L., (FEDECOAG) fue posible entre-

vistar a 50 familias rurales, originarias de regiones caracterizadas por la pobreza, e indagar sobre los cambios en sus niveles de ingreso, de consumo y de empleo, ocurridos entre 1980 y 1986. Las tendencias que se desprenden de los resultados de tales entrevistas coinciden con las que fluyen del análisis de datos agregados, en el sentido de que los grupos pobres y muy pobres están arrojando un creciente empobrecimiento con la crisis actual, y que no cuentan con mecanismos para defender sus precarias oportunidades familiares establecidas hacia 1980.

El Informe fue elaborado para la Comisión Económica para la América Latina, CEPAL, de las Naciones Unidas, y su contenido y orientación están enmarcados en los lineamientos establecidos por la División de Desarrollo Social.

Guatemala, Octubre, 1986

## A. TENDENCIAS MACROECONOMICAS Y DETERIORO DE LAS CONDICIONES SOCIALES

### 1. Las tendencias de la economía guatemalteca en la década de 1970.

La década de 1970 fue un período de crecimiento económico sin precedentes, especialmente durante 1970-77. El Producto Geográfico Bruto creció a una tasa del 5.7 por ciento anual (Véase cuadro 1) equivalente a un tipo de duplicación de 12.5 años (durante los años 1970-77 la tasa de crecimiento anual promedió un 6.2 por ciento). El Producto Geográfico Bruto por persona aumentó de manera significativa, a pesar de la alta tasa de expansión poblacional, mejorando en un 25 por ciento entre 1970 y 1980, año éste último cuando alcanzó su máximo histórico.

Las circunstancias que posibilitaron este ciclo de crecimiento, extraordinario si se compara con niveles históricos, hay que buscarlas en el entorno internacional. Aunque el dinamismo económico de los países industrializados había comenzado a menguar a finales de los sesentas y principios de los setentas, el país avanzó en su inserción económica internacional por la vía del crecimiento y diversificación de las exportaciones y de los mercados, de cambios en su relacionamiento con los países proveedores de importaciones, y de su creciente acceso al sistema financiero internacional; además, como estas tendencias fueron comunes a los demás países centroamericanos, hubo oportunidad de incrementar las exportaciones de manufacturas a la región, no obstante que la institucionalidad del Mercado Común Centroamericano se rompió en 1969.

En efecto, todos los indicadores de las relaciones económicas internacionales muestran una evolución positiva durante este período, lo cual explica el dinamismo económico. Las exportaciones crecieron en términos reales, en un 6.1 por ciento anual (7.5 en 1970-77) y los flujos de capital (en términos corrientes) registraron un tipo de duplicación de cuatro años (crecimiento anual del 18 por ciento) lo cual permitió expandir las importaciones (a una tasa del 5.7 anual y del 13.1 en 1970-77) especialmente de combustibles y lubricantes, materias primas y de bienes de capital.

El crecimiento de la economía favoreció la expansión del sector público sin desbordar los límites de un estilo conservador. Los ingresos del gobierno provenientes de la tributación sobre el comercio exterior, crecieron más rápido que los de otras fuentes y su importancia en el total de ingresos tributarios aumentó de 30 a 38 por ciento. En su conjunto, los ingresos del gobierno aumentaron a una tasa del 13.4 por ciento por año; de esta manera pudo incrementar sus gastos en consumo e inversión, contribuyendo a una activación aun mayor de la demanda global. Fue precisamente la inversión pública el componente de la demanda con el más rápido crecimiento en este período (14.4 por ciento por año).

GUATEMALA: Tasa de crecimiento de los componentes de la demanda global y tipos de duplicación (número de años) durante la década de 1970.

	<u>Tasa de crecimiento</u>	<u>Tipo de duplicación</u>
Consumo privado	6.0	12
Consumo gobierno	5.9	12
Inversión privada	2.6	27
Inversión pública	14.4	5
Exportaciones	<u>6.1</u>	<u>12</u>
P. G.B.	5.7	12

FUENTE: Cálculos con base en datos del Banco de Guatemala.

En el contexto descrito las actividades productivas y de servicios tuvieron espacio para crecer. (Véase Cuadro 2). La agricultura se expandió a una de las tasas más altas en América Latina (4.7 por ciento anual, y 5.6 por ciento en 1970-77) con un tipo de duplicación de 15 años y experimentó una diversificación significativa. Los rubros de exportación y los de consumo industrial (incluida la caña de azúcar) representaban a principios de la década el 37 por ciento de la producción del sector y subieron a 42 por ciento a finales; los productos de consumo interno, básicamente alimentos, bajaron de 22 a 18 por ciento; el tipo de duplicación fue de 13 años en los primeros y de 26 en los segundos (la población se duplica cada 23 años).

La industria creció a una tasa del 6.2 por ciento anual. También en este sector tuvieron lugar algunas transformaciones, y ciertas ramas tradicionales (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario, madera y fabricación de muebles) perdieron

ponderación en el total de 72 a 68 por ciento en la década, mientras otras ramas aumentaron de 28 a 32 por ciento.

Un sector de crecimiento extraordinario fue la construcción, con tendencias a duplicar su valor agregado cada 5.5 años. Este crecimiento se debió a que parte de las utilidades generadas por los altos precios de los productos de exportación se canalizaron hacia dicho sector y al impacto del programa de reconstrucción de los daños provocados por el terremoto de 1976.

Todos los demás sectores crecieron a tasas significativas, si bien con algunos altibajos a lo largo de la década. En el cuadro que aparece más adelante se anotan las tasas correspondientes.

GUATEMALA: Dinámica de las actividades productivas durante la década de 1970 y tipo de duplicación (número de años).

<u>Actividades</u>	<u>Tipo de crecimiento</u>	<u>Tipo de duplicación</u>
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	4.7	15
Explotación de minas y canteras	24.1	3
Industria manufacturera	6.2	11.5
Construcción	13.2	5.6
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	9.5	7.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8.2	8.8
Comercio	5.4	13
Propiedad de vivienda	1.0	70 (20) *
Adm. pública y defensa	6.5	11
Servicios privados	6.7	11
P.G.B.	5.7	12.5

\* Sin incluir los resultados del año 1976.

FUENTE: Cálculos con base en datos del Banco de Guatemala.

Las relaciones económicas y financieras externas se amplia ron de manera notable. Las exportaciones de bienes y servicios se multiplicaron 5 veces y además se diversificaron; el café y el banano bajaron de un 56 por ciento del total en 1969-71 a 33 por ciento en 1979-81 y ganaron importancia el algodón, el azúcar, el cardamomo y las materias primas no agrícolas (petróleo y níquel). Las importaciones de bienes y servicios crecieron 5.8 veces y su estructura también se modificó en respuesta al avance de la sus titución de importaciones; disminuyeron los bienes de consumo y aumentaron las materias primas, combustibles y bienes de capital. No obstante, el saldo del comercio de bienes fue desfavorable a lo largo de la década, debido al impacto de los reajustes en los precios de petróleo, al encarecimiento de ciertos servicios como el transporte y, en general, a los precios más altos de las impor taciones. Ello, unido a un déficit secular en el intercambio de servicios, determinó un rápido crecimiento del saldo negativo del balance comercial de bienes y servicios, especialmente después de 1978 cuando cesó el incremento de precios de las exportaciones tradicionales.

Los pagos por servicio de factores mantuvieron un saldo des favorable a pesar de los intereses ganados por el Banco de Guatemala por las inversiones de las reservas monetarias acumuladas durante el período. Parte de ese resultado se debió a que los in tereses de la deuda externa comenzaron a crecer hacia los últimos años de la década, subiendo al 3.6 por ciento del valor de las ex portaciones de bienes y servicios a un 5.3 por ciento.

El monto de las transferencias unilaterales privadas también creció (se multiplicaron más de seis veces) pero no fue suficiente para compensar los déficit en la cuenta de bienes y servicios y de servicios por factores. Así, el saldo en cuenta corriente fue negativo de manera continua y con tendencia a agravarse a medida que la dinámica de las exportaciones de bienes perdió ímpetu; hasta 1977 el déficit representó un promedio del 1.2 por ciento del PIB, pero esta relación se elevó a 4.3 por ciento en 1978, y 2.6 y 2.2. por ciento en los años subsiguientes.

Un aspecto importante en las relaciones económicas externas fue la diversificación de mercados, proceso que había arrancado desde la década anterior. En 1970, tres países (Estados Unidos, El Salvador y Alemania Federal) suministraban el 56 por ciento de las importaciones; en 1980 el 59 por ciento correspondía a cuatro países (Estados Unidos, Venezuela, Japón y Antillas Holandesas). En relación a las exportaciones, los tres principales mercados (Estados Unidos, El Salvador y Alemania) absorbían el 53 por ciento en 1970 y los siguientes tres (Honduras, Japón y Costa Rica) el 23 por ciento; en 1980 los primeros tres mercados (los citados arriba) compraban el 48 por ciento de las exportaciones y los siguientes tres (Honduras, Costa Rica e Italia) el 17 por ciento.

También se avanzó en el relacionamiento financiero con el exterior (Véase cuadro 3). Las entradas brutas de capital, que marcan el ritmo con el cual el país accedió a las fuentes externas de financiamiento, crecieron a un 18 por ciento anual, equiva

lente a un tipo de duplicación de cuatro años. Los flujos de ca  
pital privado, en especial los de corto plazo, crecieron más que  
los de capital oficial y bancario, en respuesta a los cada vez  
más estrechos vínculos de los sectores productivos del país con  
las fuentes privadas de financiamiento del exterior. El ingreso  
de capitales de origen oficial y bancario aumentó a una velocidad  
de más o menos la mitad de la experimentada en los privados de  
corto plazo; suficiente para cubrir el déficit en la cuenta co-  
rriente hasta 1977; el capital de corto plazo, cuyas corrientes  
son de un carácter marcadamente procíclico, no tenía la importan-  
cia para el equilibrio global de la balanza de pagos que adquirie-  
ron después.

A finales de la década el balance de las relaciones financie  
ras comenzó a desdibujarse, pero en los años anteriores se habían  
acumulado cantidades importantes de reservas monetarias internacio-  
nales (éstas equivalían al 27 por ciento de las importaciones to-  
tales de bienes y servicios en 1970 y el 50 por ciento en 1977) lo  
cual permitió al gobierno amplios grados de libertad para conducir  
la política económica. La utilización excesiva de esos grados de  
libertad en medio del deterioro de los mercados de productos prima  
rios y del marco financiero externo, fue determinante en la cri-  
sis económica del país, como se apunta más adelante.

La presencia del Estado en la economía se caracterizó por un  
sello conservador; su cuadro financiero evolucionó dentro de un e-  
quilibrio razonable y hasta bien entrada la década los déficit fis

cales fueron manejables. Los ingresos totales evolucionaron a una tasa del 17 por ciento anual y los gastos en un 21 por ciento, lo cual hizo viable mantener el déficit por debajo del 2 por ciento del PIB.

El 90 por ciento de los ingresos del gobierno se originó en la tributación, la cual es fundamentalmente de carácter indirecto (83 por ciento en promedio) sin mayores cambios en este orden durante la década. La dinámica de esos ingresos estuvo influenciada por los impuestos al comercio exterior cuyo producto creció a un ritmo del 25 por ciento anual, en consonancia con el ciclo expansivo de las exportaciones. La dependencia del sistema tributario con respecto a los gravámenes a la importación y exportación (31 y 45 por ciento de los ingresos tributarios en 1970 y 1977) determinó bajas significativas en la carga tributaria cuando los impuestos al comercio exterior retrocedieron. Los impuestos directos tuvieron una importancia de entre 14 y 21 por ciento de los ingresos tributarios totales (Véase cuadro 4).

La carga tributaria ha sido una de las más bajas de la América Latina y, con excepción de los años 1977 y 1978, ha sido inferior al 10 por ciento; a principios de la década se computaba en 7.8 por ciento del PIB; ascendió hasta 10.2 por ciento en los años indicados, y luego volvió a descender por el menor rendimiento del sistema tributario y el efecto de la desgravación a las exportaciones. Además de la baja carga tributaria el sector público ha mantenido vigente un régimen de exoneración de impuestos a

las importaciones del sector industrial como parte de los incentivos para este sector, el cual redujo la carga tributaria real; el monto de las desgravaciones durante los años de 1970 equivale a un 0.6 a 0.8 por ciento del PIB.

El gasto público creció en forma acelerada pero sobre todo en los años finales cuando se abandonó el estilo conservador de la política fiscal y el sector público se embarcó en un ambicioso programa de inversiones en electrificación y otras obras de infraestrutura. (Véase cuadro 5). Este viraje ocurrió cuando el rendimiento del sistema tributario comenzaba a resentirse y generó casi de inmediato una brecha financiera en el sector público que pronto adquirió proporciones inmanejables. El nuevo estilo de política de gasto se caracterizó, entre otras cosas, por: a) privilegio a grandes proyectos de inversión con altos componentes importados, b) financiamiento con crédito interno, lo cual agotó las reservas monetarias internacionales acumuladas a lo largo de la década e inyectó masas monetarias de gran volumen a la economía; c) la expansión del equipamiento físico del país en algunas de las áreas en que tales inversiones se realizaron no corresponde al costo de esos proyectos. Los gastos de inversión tradicionalmente estuvieron por debajo de un tercio del gasto público, pero a finales de los 70s. tendieron con firmeza al 40 por ciento. (Véase cuadro 6). Las inversiones en obras públicas y electrificación alcanzaron el 66 por ciento, pero los gastos en desarrollo agrario y desarrollo socioeconómico tuvieron una baja notoria.

Los gastos de funcionamiento aumentaron menos de la mitad de los de capital, con algunos cambios en su estructura: disminuyó la participación de los sociales y culturales, de administración general y de defensa nacional; y aumentó la de los intereses de la deuda pública y de las transferencias al sector público.

El déficit fiscal se mantuvo dentro de límites razonables durante la década. Fue hasta en 1980 cuando se incrementó a tal punto que se duplicó el correspondiente a 1979 y superó al déficit combinado de todos los años anteriores desde 1970 (sin incluir 1976); en 1980 representó el 4.7 por ciento del PIB, doblando la proporción más alta registrada históricamente (Véase cuadro 7).

En resumen, la década de los setentas se caracterizó por el dinamismo económico, la diversificación de la estructura productiva, nuevos avances en la diversificación de las exportaciones (productos y mercados) y mayor acceso al sistema financiero internacional. Sin embargo, la dinámica de los aspectos sociales no fue corregida por el auge económico, como se anota en la sección siguiente.

## 2. El carácter excluyente del crecimiento económico.

### a. El deformado espectro de oportunidades sociales.

Pese al crecimiento económico la sociedad guatemalteca permanece estigmatizada por profundas desigualdades sociales. Desde tiempos atrás se conocen algunos hechos clave del desarrollo del país como es la desigualdad en la distribución de los ingresos; distintos estudios sobre presupuestos familiares y la estructura agraria

ofrecían evidencias contundentes en este sentido. Sin embargo, fue hasta 1980 cuando estudios sistemáticos sobre la pobreza <sup>1/</sup> permitieron contar con un perfil de la sociedad por grupos sociales, definidos éstos según su acceso a los medios para satisfacer las necesidades básicas: muy pobres, pobres, de ingresos medios y de ingresos altos. (Véase cuadro 8). Los grupos pobres y muy pobres constituyen una mayoría abrumadora, reflejo del carácter excluyente del crecimiento económico de la postguerra. Este crecimiento se basó en la modernización de la agricultura, la industrialización y el crecimiento urbano en la zona central, sobre puestos a una estructura social y económica tradicional y dejó al margen de las oportunidades creadas a una proporción significativamente mayoritaria de la población, sobre todo de la rural. Las posibilidades para acceder a los elementos básicos del bienestar y por la esa vía compartir las ventajas derivadas del proceso de modernización, han sido y continúan siendo limitadas para los grupos pobres y muy pobres. Hacia 1980, 71 de cada 100 familias eran pobres y muy pobres (Véase Cuadro 8), pero esta situación reviste severas tonalidades en el área rural, donde son pobres y muy pobres 84 de cada 100 familias; esta relación desciende a 47 en el área urbana.

La existencia de grupos pobres y muy pobres numerosos, es un hecho consubstancial a la conformación histórica de los patrones

---

<sup>1/</sup> CEPAL: Proyecto de Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano. (Varias Publicaciones-1982-1983).

de acceso social a los recursos productivos y al empleo. Dados los antecedentes del desarrollo del país, es explicable que esos grupos, en tanto expresión del desarrollo excluyente, sean el signo predominante en la estructura social rural. Su existencia y reproducción tiene sus raíces en la falta de acceso a la tierra, un fenómeno de criticidad incuestionable en la determinación del nivel de empleo, del tipo de inserción ocupacional de la fuerza de trabajo, los niveles de remuneración y otras características del empleo rural y, a la larga, por efecto de los desplazamientos demográficos, de la estructura del mercado y condiciones laborales a que acceden los grupos pobres y muy pobres en el contexto urbano.

El 84 por ciento de la población rural es pobre o muy pobre y en términos absolutos estos grupos casi duplican el total de los grupos no pobres (medios y altos) de todo el país. El acceso a la tierra y a otros factores para la producción agrícola, la dimensión de la agricultura campesina y las limitaciones de recursos cuantitativos y cualitativos en que ésta se desempeña, el crecimiento de la población rural que desborda el ritmo de acrecentamiento (si alguno) de los recursos y genera por lo tanto excedentes de mano de obra en relación a los puestos de trabajo disponibles, son factores responsables de la pobreza rural. Los campesinos pertenecen a los grupos más pobres. Tienen excedentes de fuerza laboral y enfrentan situaciones frecuentes de subocupación y una inserción en categorías ocupacionales de baja productividad

y remuneración (trabajo por cuenta propia o "familiar no remunerado). Los campesinos de infrasubsistencia (alrededor del 21.5 por ciento de la PEA total del país en 1980) tienen un excedente superior a 550 días/hombre por familia, debido a una escasa disponibilidad de tierra (0.6 ha. en promedio) y a una estructura productiva basada en el cultivo del maíz; las familias campesinas autosuficientes (un 9.6 por ciento de la PEA) que disponen en promedio de 2.1 has. de tierra, disponen de un excedente de 500 días hombre al año por familia. Debido a que la población rural crece a un 2.8 por ciento anual, la relación tierra/hombre se reduce de manera constante y con ello se contrae la base material de la sobrevivencia de estos grupos. El desarrollo excluyente ofrece, en ese caso, solo la oportunidad de subemplearse, de ocuparse unos días al año en trabajos estacionales, o de emigrar a las áreas urbanas y autocrearse un puesto de trabajo en el sector informal.

La exclusión de los grupos pobres y muy pobres del acceso a los recursos productivos y a una inserción ocupacional razonable determina, en tanto hecho histórico fundamental, un bajo nivel de ingreso y la exclusión de estos grupos de las oportunidades de desarrollo social: educación, salud, vivienda, nutrición, etc., exhiben por lo tanto, bajos niveles de escolaridad y salud, vivienda precaria, bajos índices de nutrición, etc. y, por supuesto, muy limitada participación política. Lo que en la superficie parece ser un "contraste entre grupos sociales" en realidad constituye una expresión inherente al estilo de desarrollo excluyente. (Véase Cuadro 9).

Es por su carácter "excluyente" que el crecimiento económico de la postguerra no provocó cambios en la contraparte social, la cual muestra rezagos considerables (Véase de nuevo el Cuadro 9). Rezagos que, por añadidura no son estáticos. En efecto, los grupos pobres y muy pobres no solo han estado privados del ascenso en la escala social sino enfrentan un deterioro en sus condiciones de vida desde antes de la crisis actual. En el caso de los grupos urbanos por ejemplo, el ingreso promedio del 20 por ciento más pobre se redujo a una tasa del 0.9 por ciento anual en 1970-80, mientras el del 10 por ciento más rico creció a un 4.0 por ciento anual. De esta cuenta, la brecha entre el ingreso familiar de estos estratos que era de 11 veces en 1970, se amplió a 13 veces en un lapso de 10 años. <sup>1/</sup>

La base material de sobrevivencia de los campesinos también tiende a deteriorarse en el largo plazo, y hay señales de una movilización social regresiva. Las unidades campesinas autosuficientes perdieron importancia relativa entre 1964 y 1979 (de un 31 a 21 por ciento del total de unidades agrícolas registradas) mientras las no autosuficientes subieron de 44 a 60 por ciento entre los mismos años; el tamaño promedio de las explotaciones no autosuficientes disminuyó de 0.7 a 0.5 hectáreas y la superficie cultivada a 0.42 ha., en el subestrato de fincas autosuficientes el tamaño medio y la superficie cultivada aumentaron ligeramente. Además, hay un deterioro cualitativo en dicha base material. El desarrollo ex-

1/ CEPAL: Satisfacción de las necesidades básicas del Istmo Centroamericano./CEPAL/MEX/1983/L.32 Noviembre de 1983, Pág. 19.

cluyente ha provocado efectos detrimentales sobre los recursos naturales, ya sea porque la máxima ganancia se antepone a cualquier otro criterio relativo a su utilización como ocurrió en las áreas algodoneras, o bien porque las necesidades de la sobrevivencia obligan, en el caso de los campesinos, a utilizar tierras sin vocación agrícola que pronto quedan expuestas a procesos erosivos. Ello, unido al uso indiscriminado de insecticidas, ha destruido la flora y la fauna en muchas regiones del país, y eliminado fuentes de suplementos alimenticios no agrícolas (plantas, animales, etc.).

En ciertas regiones del país (altiplano occidental y parte de las Verapaces) otros fenómenos, en apariencia desligados del estilo de desarrollo, han empobrecido aun más a la población rural y de manera particular a los campesinos. Un terremoto ocurrido en 1976 destruyó parte del patrimonio social (personas) y familiar del altiplano central del país. Posteriormente, esta misma región fue escenario de una violencia política sin precedentes, la cual desarticuló la estructura productiva y las bases convivenciales, y provocó una descapitalización humana (pérdida de líderes comunitarios) cuyos alcances aún no han sido evaluados, de materiales genéticos y de medios de producción. A ese ciclo de violencia siguió otro, de organización compulsiva (sistema de patrullas de autodefensa civil) el cual supone la entrega de cuando menos 52 días de trabajo al año por parte de los campesinos para sostener ese sistema. Todos estos fenómenos han empobrecido material e inmaterialmente a

una región caracterizada por sus carencias extraordinarias. Naturalmente, la crisis actual ha exacerbado ese empobrecimiento.

b. El desarrollo excluyente y el empleo.

Una de las manifestaciones más dramáticas de la crisis actual es el incremento del desempleo, con su secuela de daños económicos y sociales. El desempleo no es un fenómeno nuevo en el país, pero hasta antes de la crisis actual no fue tan dramático. Hacia 1980 por ejemplo, un año de alto nivel de empleo según lo muestran los registros del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la tasa de desempleo se estimó en 2.2 por ciento, aunque en los estudios de pobreza crítica realizados por CEPAL se calculó en un 14.8 por ciento considerando la población en situación indefinida. Como quiera que sea, es el subempleo más que el desempleo abierto el fenómeno que de manera secular ha introducido precariedad en las condiciones de trabajo de los grupos pobres y en particular de los rurales.

El crecimiento económico de la postguerra no fue suficiente para abatir el subempleo y el desempleo. En la agricultura, algunos cultivos de intenso desarrollo como la caña de azúcar y el algodón, representaron una fuente de empleo estacional aunque muy significativa para grupos de campesinos procedentes de áreas con altos niveles de subempleo. Pero la industrialización y la modernización de los servicios, especialmente de los financieros y de otro tipo vinculados con la industria, el desarrollo urbano y las actividad

dades de comercio exterior, no significaron demanda de fuerza de trabajo de los grupos pobres y muy pobres, porque gran parte de éstos están emplazados en áreas geográficas diferentes de aquéllas en donde las "ondas" modernizantes cuajaron, y porque los bajos niveles de escolaridad y adiestramiento que suelen caracterizar a esos grupos los alejó de las posibilidades ofrecidas por las actividades en expansión. Esto sugiere que más allá de si las personas están o no trabajando en un momento determinado, hay un acceso diferenciado al mercado de trabajo para los distintos grupos sociales y en particular para los pobres y muy pobres. Su inserción ocupacional tiene rasgos que están alineados con el carácter excluyente del crecimiento económico.

Para un país cuya fuerza de trabajo tiende a duplicarse cada 22-23 años, y con una economía caracterizada por el predominio de las fuerzas del mercado, el acceso de las personas con capacidad para trabajar a una ocupación estable y bien remunerada es de importancia crucial para la paz, el bienestar y la convivencia sociales. Si el país no tiene la capacidad económica para montar y sostener mecanismos asistenciales que contribuyen a la satisfacción de las necesidades básicas materiales y no materiales de los grupos pobres, las posibilidades de éstos últimos de avanzar -o de evitar de deterioro- en el sentido apuntado dependen de si trabajan o no, de si obtienen un salario adecuado o no. El vínculo entre el crecimiento económico y el bienestar social radica en la capacidad del primero para generar suficientes empleos para la

fuerza de trabajo y estilos de inserción ocupacional que permita a las personas enfrentarse a un mercado relativamente libre de bienes satisfactorios de las necesidades básicas. Si la inserción ocupacional no es acuéñime, vale decir, si estos grupos no obtienen un trabajo estable y bien remunerado, el desarrollo social pasa a depender de una acción del estado orientada a facilitar el acceso de tales grupos a la educación, nutrición, salud, etc. Si una y otra cosa no funcionan, o funcionan en forma limitada, discontinúa o incompleta, el orden social queda expuesto a crecientes tensiones y los límites de tolerancia de las carencias sociales pueden desvanecerse. Por lo anterior, cabe examinar algunas características del mercado laboral en el contexto del desarrollo excluyente y los efectos detrimentales de la crisis sobre el horizonte laboral de los grupos pobres y muy pobres.

De acuerdo con la lógica del desarrollo excluyente, es de suponer que los grupos mencionados accedan a ocupaciones ubicadas en segmentos precarios del mercado de trabajo. Los datos de la última encuesta de Ingresos y Egresos <sup>1/</sup> permite identificar algunas características de la inserción ocupacional de los grupos pobres y muy pobres, como las siguientes: a) predomina la ocupación en el sector primario, lo cual es consistente con el carácter principalmente rural de la pobreza; b) un porcentaje alto de la fuerza de trabajo está inserto en la categoría ocupacional de trabajadores por cuenta propia; c) Los grupos pobres exhiben los índices

1/ Dirección General de Estadística (hoy INE): Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos familiares. 1979-81. Enero de 1983.

más altos de familiares no remunerados, d) son los grupos con las mayores tasas de desempleo y subempleo y de remuneraciones más bajas.

En efecto, el 40 por ciento de la fuerza de trabajo del país está formada (1980) por la de los grupos pobres y muy pobres ocupados en la agricultura (Véase Cuadro 10); en el área rural, el 58 por ciento de la fuerza de trabajo son pobres ocupados en la agricultura. Desde el punto de vista de la fuerza de trabajo total de tales grupos, el 62 por ciento se ocupa en la agricultura; a la vez, de la población activa en la agricultura el 80 por ciento proviene de grupos pobres y muy pobres (este porcentaje alcanza 93 en la PEA rural dedicada a la agricultura). De la PEA ocupada en agricultura el 91 por ciento es rural.

El cuadro 11 ofrece datos adicionales sobre la ocupación de la PEA rural según actividad económica, y confirman el peso abrumador de la ocupación agrícola entre los grupos pobres y muy pobres. La distancia entre la agricultura y la segunda actividad más importante como fuente de ocupación es impresionante. Solo 12 y 9 de cada 100 muy pobres y pobres, respectivamente, se ocupan en la industria (básicamente la artesanía) y la relación es de 8.3 y 5.8 ocupados en la agricultura por cada uno ocupado en la industria.

En las categorías ocupacionales a que acceden los grupos mencionados destaca la del trabajo por cuenta propia, la cual es comparable con la categoría de asalariados privados.<sup>1/</sup> (Véase Cuadro 12).

<sup>1/</sup> De 1980 a 1985, el número de ocupados en el sector formal del mercado de trabajo se ha reducido en un 17 por ciento según los registros del IGSS, de manera que a estas alturas los trabajadores por cuenta propia probablemente constituyan una categoría de mayor importancia numérica que la de asalariados privados, al menos entre la población rural.

A nivel nacional 26 de cada 100 miembros de la PEA total son pobres o muy pobres insertos en esta categoría ocupacional. En el área central urbana 1/ el trabajo por cuenta propia es tan frecuente entre los estratos medios y altos como entre los pobres, pero estos últimos son inactivos insertos en ocupaciones de baja productividad - del sector informal, mientras en los estratos medios y altos se trata de profesionales y técnicos.

En las áreas urbanas del interior y en la rural, la inserción de los grupos pobres y muy pobres en el trabajo por cuenta propia es un fenómeno muy claro. En el resto del área urbana 20 y 33 de cada 100 trabajadores por cuenta propia provienen de familias muy pobres y pobres (4 y 19 en el caso del área urbana central) pero en la rural esa proporción sube a 47 y 34 de cada 100 2/. Esto significa que en el resto del área urbana alrededor del 40 por ciento de los trabajadores pobres y muy pobres acceden solo a trabajos por cuenta propia (alrededor de 20 en la región central urbana); en el área rural esa proporción sube a 41 de cada 100 entre los muy pobres y a 36 entre los pobres, pero el número de trabajadores rurales pobres insertos en la categoría ocupacional mencionada representan el 56 por ciento de la PEA total involucrada en tal categoría. Esta situación se explica, en parte, por la dimensión de la economía campesina, cuyos miembros trabajan por cuenta propia la mayor parte del año y como asalariados de manera estacional. La economía campesina, que involucra a

---

1/ La ciudad de Guatemala y sus alrededores.

2/ Véase cuadro 12. Estos porcentajes no están explícitos en el -- cuadro pero corresponden a la estructura de la fuerza de trabajo por cuenta propia de cada contexto espacial según grupos sociales (sentido horizontal) o bien a la estructura por categoría ocupacional de los grupos sociales según cada contexto espacial (sentido vertical).

unas 416 miles de familias según el último dato censal, representa casi la mitad de la población económicamente activa rural.

Por otro lado, cerca del 8 por ciento de la PEA total son pobres y muy pobres que "trabajan" como familiar no remunerado. La situación muestra severidad en el área rural, donde se ubica el 87 por ciento de todos los trabajadores familiares no remunerados del país. De ese contingente más del 80 por ciento son pobres y muy pobres, y cuentan por el 13 por ciento de la fuerza de trabajo rural. La importancia de esta categoría ocupacional se reduce considerablemente en el resto del área urbana y es mínima en la zona metropolitana.

Por otra parte, el acceso de los grupos pobres y muy pobres al empleo en el sector público es muy restringido y cuenta sólo para el 3 y 5 por ciento de la fuerza de trabajo de dichos grupos a escala nacional.

Los efectos del desarrollo excluyente se aprecian aquí de manera clara, pues mientras esos grupos acceden a este tipo de ocupación en proporciones del 17 y 13 por ciento en el área metropolitana, en el resto del área urbana las proporciones se reducen a 12 y 4, en la rural a 2 y 1 por cada 100. En otras palabras, los muy pobres y pobres rurales con acceso a empleos públicos representan solo el 14 por ciento del total de asalariados públicos del país y el 1.4 por ciento de la PEA rural; esta última relación sube a 4.1 y 5.6 por ciento en el resto urbano y la región urbana central, en ese orden.

Con respecto a las otras categorías ocupacionales interesa

destacar la de asalariados privados, que es la más importante para la fuerza de trabajo de los grupos pobres y muy pobres. A nivel nacional, entre 41 y 50 por ciento de la PEA de estos grupos está ubicada en esa categoría (1980); sin embargo, la situación varía según los contextos espaciales. En efecto, la PEA de tales grupos ubicada en la región central urbana dependía del trabajo asalariado privado en un 60 a 63 por ciento, porcentaje que se reduce a 44-55 en el resto urbano y a 41-50 por ciento en el área rural. De todos modos, la categoría de asalariados privados es la más importante en todos los contextos espaciales y para todos los grupos sociales, excepto para los muy pobres del área rural, en cuyo caso tiene igual importancia el trabajo por cuenta propia. (Véase de nuevo el Cuadro 12).

Sobre el acceso de la fuerza de trabajo de los grupos pobres y muy pobres a ocupaciones de baja remuneración, hay más de una evidencia. En principio, la preponderancia de la agricultura como fuente de empleo para estos grupos es una señal en el orden indicado. Además, los datos relacionados con el empleo y los salarios pagados en el sector formal del mercado de trabajo, muestran que el trabajador agrícola está en una posición salarial inferior, como se resumen el cuadro siguiente.

GUATEMALA: Salarios promedio por trabajador en el mes de febrero de cada año por sector económico, años 1981-1986.

(Promedio nacional = 100.0)

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Agrícola	43.7	44.9	42.6	38.5	41.7	42.9
No agrícola	135.8	126.3	134.8	142.1	138.7	133.2
Promedio	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	=====	=====	=====	=====	=====	=====

FUENTE: Cálculos con base en datos del INE.

La información de la encuesta de ingresos y gastos<sup>1/</sup> permite establecer que de los trabajadores por cuenta propia — la categoría ocupacional más importante del medio rural después de la de asalariados privados— casi el 60 por ciento obtiene ingresos inferiores a Q. 1 200 por año lo que, dada una tasa de participación de la familia rural en el mercado laboral<sup>2/</sup> equivaldría a un ingreso por persona de Q. 373 o menos; <sup>3/</sup> en la categoría de los asalariados privados el 57 por ciento de la PEA rural obtenía ingresos menores al nivel indicado. Esta situación se corrobora al examinar los grupos de ocupación. En este caso, el grupo de Agricultores, Pescadores. etc., equivalente al 48 por ciento de la PEA (1980) son

1/ DGE (Hoy INE): op.cit.

2/ Según la encuesta mencionada habrían 1.62 activos por familia en el área rural, o sea que el límite de ingresos sería de - Q. 1 942 por familia (Q. 1 199 x 1.62 activos), con 5.2 miembros, o sea Q. 373 por persona.

3/ Hay importantes diferencias en los distintos contextos espaciales del país. La situación más grave en términos de pobreza se concentra en la región identificada como Altiplano Occidental, un espacio donde predomina la agricultura campesina, la población indígena y severas limitaciones en recursos naturales. Es aquí donde los signos del rezago económico y social son más críticos que en el resto del país.

PEA rural en un 90 por ciento, y de ellos el 92 por ciento (o sea el 83 por ciento del gran total) obtiene ingresos inferiores a Q 1200 por año. En otras palabras, los grupos pobres y muy pobres acceden a empleos con bajas remuneraciones, pero los del medio rural están en desventaja con respecto a sus equivalentes urbanos, y dentro de aquellos quienes están empleados en la agricultura están en una posición todavía más desventajosa. El cuadro 13 resume la situación de la fuerza de trabajo rural; en síntesis, el 63 por ciento de la PEA rural obtiene ingresos menores de Q 1200/año, pero los porcentajes difieren entre sectores: agricultura 66 por ciento, industria y construcción 58 por ciento, comercio y transporte 57 por ciento, y servicios 42 por ciento. El cuadro 14 presenta los porcentajes de la fuerza de trabajo con ingresos inferiores a Q 1200/año por contextos espaciales y de acuerdo con las principales categorías ocupacionales, actividades económicas y grupos de ocupación. De nuevo, resalta la desventaja de los grupos rurales frente a los urbanos.

Por las circunstancias apuntadas hasta aquí, el acceso de los grupos pobres y muy pobres a la seguridad social es restringida, estacional en el caso de los trabajadores agrícolas, y básicamente inestable. A nivel nacional el porcentaje más alto de la PEA cubierta por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social fue de 35.9 en 1980, con variaciones de entre 27.1 y 67.6 por ciento para los sectores industrial y de servicios, respectivamente; es decir, que por cada activo incorporado al sistema de seguridad social hay en la práctica dos que están fuera de él. (Véanse cuadros 15, 16 y 17)

Las situaciones entre sectores de actividad económica difieren en más de un sentido. La agricultura registró un peso mayoritario en relación al número de trabajadores cotizantes con un 53.6 por ciento, más del doble que el sector servicios (incluyendo la administración pública) el segundo sector más importante (20.7 por ciento).

Por otro lado, la cobertura del Seguro Social se concentra en el Departamento de Guatemala, la costa sur y el norte, siguiendo las pautas del emplazamiento geográfico de las inversiones industriales y en servicios y de la agricultura de exportación. En 1980-81 cerca de un tercio de la PEA adscrita al seguro social se localizaba en el Departamento de Guatemala y un 41 por ciento en la costa sur; la tercera región más importante era el altiplano occidental con un 17 por ciento. De hecho, el 85 por ciento de la fuerza de trabajo cotizante del seguro social se concentra en el Departamento de Guatemala y en la costa sur, aunque ambos espacios poseen el 40 por ciento de la PEA total del país. (Véase Cuadro 18).

Con la baja en el empleo agrícola ocurrida después de 1980, la importancia relativa de la costa sur disminuyó y se incrementó la del Departamento de Guatemala, el cual concentra (1985) cerca del 45 por ciento de la PEA afiliada al Seguro Social. No obstante, hay una cierta concentración de los salarios en el Departamento de Guatemala, donde el 85 por ciento de los trabajadores se ubican en la industria, comercio y servicios (incluyendo la Administración Pública). Hacia 1980 el 33 por ciento de los trabajadores co-

tizantes al seguro social (radicados en el Departamento de Guatemala) recibían el 58 por ciento de los salarios; en años más recientes (1984 y 1985) esos trabajadores que representaban el 44 por ciento del total, recibían el 64 por ciento de los salarios. (Véase Cuadro 19).

Las características del sector formal del mercado laboral confirman las tendencias de la inserción ocupacional de la fuerza de trabajo de los grupos pobres y muy pobres. La baja en el empleo agrícola registrada en los años recientes ha repercutido sin duda entre familias pobres y muy pobres del área rural, como habría sucedido con la disminución del empleo en la construcción respecto a familias urbanas. En este sentido, las tendencias observadas en 1980-81 probablemente se agravaron. La encuesta nacional sobre ingresos y gastos ofrece información relativa a la rama de actividad económica del último empleo de la población desocupada. Aunque por ese tiempo la situación de la agricultura y de la construcción no era tan crítica como se tornó después, el 24 y 12 por ciento de los desempleos fueron "expulsados" de esas actividades; en el área rural el 45 por ciento de los desocupados había estado empleado en la agricultura y el 12 por ciento en la construcción. Como estos datos no se refieren solo al empleo en el sector formal sino abarcan el empleo global, es muy probable que las bajas en la ocupación formal de la agricultura y construcción se tradujeran en desocupación abierta.

c. El supuesto arbitraje del Estado entre el crecimiento económico y su carácter excluyente.

Históricamente, y en particular desde finales de la segunda guerra mundial, el estado ha intentado constituir una especie de instancia de arbitraje entre el crecimiento económico y su carácter excluyente, mediante la creación de un tejido institucional a través del cual atenuar los efectos de las desigualdades sociales. De alguna manera, la creación del sistema de seguridad social, la emisión de leyes laborales, la política de salarios mínimos y otros aspectos, caracterizan este espíritu; además, las varias Constituciones políticas promulgadas desde 1945 incluyen normas que apuntan en la misma dirección. Sin embargo, el camino entre la teoría y la praxis de un estado que busca morigerar las inequidades del estilo de desarrollo, ha estado colmado de dificultades y a lo largo de los años hay abundantes evidencias sobre los limitados alcances de este rol arbitral.

En efecto, hasta el presente no se han impulsado reformas orientadas a recomponer el espectro social de oportunidades, ni se ha desarrollado en el sector público una capacidad para dotar de servicios a los grupos pobres y muy pobres que no pueden obtener los satisfactores vitales en un mercado relativamente libre de ellos. En momentos de disyuntivas, cuando se precisaba profundizar en el arbitraje, las soluciones se correspondieron por lo general con las reglas de juego de un estado prescindente. El supuesto arbitraje ha tenido como denominador histórico, salvo en cortos períodos, la creación o fortalecimiento de condiciones para consolidar la inter

nacionalización de la economía; se ha buscado fortalecer la actividad de los actores estelares del proceso de dinamismo económico de la postguerra, lo cual ha implicado por momentos la intolerancia política de las organizaciones populares, la consolidación de un sistema tributario claramente regresivo, y otras acciones.

La presencia del estado en el escenario económico se ha caracterizado por las siguientes tendencias: a) creación, regulación y ajuste de un marco jurídico-institucional favorable al desarrollo de las actividades productivas, sin alterar las reglas de juego del desarrollo excluyente; b) la demanda por bienes y servicios o, lo que es lo mismo, una política de gasto público, y, c) el establecimiento y administración de un sistema de incentivos económicos a la producción.

Con relación al primer aspecto el período 1950-1980 se caracterizó por un proceso activo de creación, transformación y recreación de instituciones públicas, para administrar campos específicos de la política económica. Hacia principios de los años cincuentas se habían creado el Banco Central, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Fomento de la Producción y otras entidades; en la década de los cincuentas se establecieron el Departamento Agrario Nacional y el Banco Nacional Agrario, ambos orgánicamente ligados a un frustrado proyecto de reforma agraria. En los años de 1970 hubo otro ciclo de renovación institucional especialmente en torno a la agricultura, el turismo, el fomento industrial y de las exportaciones, y el sector

financiero. De particular interés fue el establecimiento del Sector Público Agrícola, integrado por instituciones especializadas en el manejo de crédito agrícola, tecnología, servicios de apoyo, comercialización, recursos forestales y tierras, el cual tendría la función de administrar un plan de desarrollo agrícola orientado a elevar las condiciones económicas y sociales de los pequeños y medianos agricultores. Aunque con una cobertura moderada, estas instituciones lograron sus objetivos como lo demostraron evaluaciones de terreno; <sup>1/</sup> el ingreso, la producción y el empleo de los agricultores beneficiados mejoraron en una medida significativa. Sin embargo, de manera temprana estas instituciones mostraron poca capacidad para generar nuevos mecanismos instrumentales y mantener vigente el apoyo a los pequeños y medianos agricultores.

En 1974 el Gobierno decidió institucionalizar al más alto nivel un conjunto de políticas para beneficiar al sector rural de bajos ingresos. Aparte de los instrumentos convencionales de apoyo económico y tecnológico, se incorporaron medidas sobre la cuestion agraria, bajo el criterio explícito de promover un cambio en las condiciones de vida del sector rural. Sin embargo, un terremoto ocurrido en 1976 trastocó las prioridades del gobierno central y los contenidos del programa agrario se evaporaron en la praxis del sector público. Posteriormente, el sector público agrícola fue involucrado en un estilo de política económica de objeti-

---

1/ USDA/CNP/SPA: Impacto del Crédito en el pequeño agricultor.  
1976. Cuatro volúmenes. 1974.

vos poco claros en materia agraria y agrícola, y se distorsionó su filosofía. Luego el país entró en la fase crítica en que actualmente se encuentra.

Un acontecimiento significativo en relación con el arbitraje del estado entre el crecimiento económico y su carácter excluyente fue la creación del Instituto Nacional de Cooperativas. Las organizaciones populares nunca tuvieron un espacio cierto en la dinámica sociopolítica del país, y las cooperativas no son una excepción. No obstante, en la década de 1970 estas organizaciones resurgieron con el apoyo de entidades internacionales y adquirieron una dinámica interesante porque cuajaron más entre pequeños agricultores y campesinos y grupos urbanos de bajos ingresos, y desde un principio se notó una tendencia a concentrarse en el altiplano occidental del país. Políticamente se toleró el desarrollo de estas organizaciones pero no había un instrumento para legalizar las de segundo grado (federaciones y centrales de servicios) y los de tercer grado. La creación del Instituto de Fomento Cooperativo abrió espacio para ello. De cualquier manera, la tolerancia y cierto apoyo — muy inferior al que podría otorgarse — a las cooperativas, fue un elemento de corporeidad del arbitraje estatal, por cuanto la composición socioeconómica de estas organizaciones está dominada por grupos de campesinos y urbanos de bajos ingresos y las organizaciones han podido intermediar entre dichos grupos y el resto del sistema, con el suministro de crédito, insumos para la producción, comercialización de productos y

otras actividades; esta intermediación ha repercutido en la situación socioeconómica y política de los asociados. El sector cooperativo constituye un cuerpo social de más de 200 miles de familias (alrededor del 18 por ciento de la población del país) organizado en 10 Federaciones y una Confederación.

A pesar de lo anterior, la reforma y reestructuración de instituciones han sido procesos inscritos en un programa amplio de legislación favorable al desarrollo de las actividades productivas, sin vertebrar un cuerpo de leyes e instituciones ordenadas y jerarquizadas por las necesidades de un proceso de arbitraje sustantivo. A la postre, la presencia del estado en esos términos creó condiciones favorables para el desarrollo de la agro-exportación y del crecimiento industrial y financiero, pero no estableció mecanismos de protección para los grupos carentes de acceso a los frutos del crecimiento económico. Retrospectivamente, resulta claro que por ese camino no se modificaron las reglas del juego del desarrollo excluyente sino más bien, en parte, se fortalecieron.

En relación al gasto del gobierno para adquirir bienes y servicios (de consumo o de inversión) y a las formas de financiar su capacidad en este sentido, algunas tendencias corroboran el limitado arbitraje del estado entre el crecimiento económico y las desigualdades sociales. Sobre el particular, hay varios aspectos a considerar. En primer término, la importancia relativa de los gastos de consumo e inversión del gobierno en el total de la economía es relativamente limitada si se utilizan criterios de com-

parabilidad internacional e índices usuales de medición. Así por ejemplo, el consumo del gobierno sobre el consumo total subió de 7.8 a 8.6 por ciento durante la década de los setentas, aunque el coeficiente de inversión pública sobre la total subió de 20 a 40 por ciento, debido al programa de reconstrucción de los daños terremoto de 1976 y al inicio de un programa de grandes inversiones en electricidad y obras públicas.

Si se examina en detalle el patrón de la política de gasto público, ésta no ofrece evidencias de un arbitraje sustantivo. En los gastos de funcionamiento por ejemplo, los de administración general, defensa nacional e intereses de la deuda representaban en 1970 un 60 por ciento del total, y si bien disminuyeron a 52.8 por ciento en 1980, también bajaron los gastos sociales y culturales (de 34 a 28 por ciento) y solo aumentaron otros gastos como transferencias al sector público y otros (de 5 a 19 por ciento). Los gastos de capital por su parte, reflejan una política de privilegio a las inversiones ligadas con el crecimiento económico, como la electrificación (que subió de 17 a 35 por ciento) y las obras públicas (de 10 a 31 por ciento) mientras disminuyeron las de desarrollo agrario (de 6 a 4 por ciento) y desarrollo socio-económico (de 13 a 6 por ciento). Así, aunque el gasto público en funcionamiento e inversión crecieron a tasas extraordinarias durante la década (17 y 34 por ciento anual, en términos corrientes) no cambió la fisonomía social determinada por el desarrollo excluyente, sino se consolidó el entorno infraestructural para el crecimiento de la agroexportación y la industria.

Cabe señalar sin embargo, que el gasto público ha implicado un mayor empleo de la fuerza de trabajo. El empleo del sector público representaba en 1970 el 14 por ciento del sector formal del mercado de trabajo, disminuyendo a un 12 por ciento por el incremento de la ocupación agrícola. Empero, en los años de la década actual, el crecimiento del empleo público por un lado, y la disminución en el privado, sobre todo agrícola, por el otro, elevaron la importancia relativa del primero a 17 por ciento del sector formal laboral. Entre 1970 y 1980 el empleo público aumentó en un 45 por ciento.

En todo caso, la presencia del estado en los gastos globales de consumo e inversión es menor en comparación con los países centroamericanos. Esta situación es producto del propio estilo de desempeño del estado en el marco del desarrollo excluyente, lo cual determina su capacidad para captar recursos (excedentes) de la corriente económica y revertirlos en el flujo ampliado de las necesidades económicas y sociales y morigerar por este camino las desigualdades sociales. La captación de recursos depende de la estructura tributaria la cual refleja, en sus rasgos esenciales, una situación en la que ciertos costos de la dinámica económico-social se equidistribuyen (impuestos indirectos) mientras los beneficios (el crecimiento económico) se centralizan. Se explica así, que la estructura tributaria del país este dominada por los impuestos indirectos (más del 83 por ciento históricamente), que sea poco elástica y que origine una de las cargas tributarias más

bajas de la América Latina. Empero, ello es connatural al rol de un estado que se ha ajustado, en lo fundamental, a las reglas de juego del desarrollo excluyente.

Debido a la estructura tributaria, la captación de recursos de la corriente económica no ha mantenido el paso con la modernización que en otros sentidos ha experimentado el estado, lo cual presiona sobre sus gastos. En la medida que estas tendencias se profundizaron hacia finales de la década de 1970, y el sector público se empeñó en un proyecto costosísimo de modernización del plantel productor de electricidad, de las capacidades portuarias en el pacífico y de las instalaciones básicas hospitalarias, justamente cuando el potencial de la estructura tributaria daba señales de agotamiento, se acudió a un expediente que eludía la responsabilidad de arrostrar los rendimientos decrecientes del sistema tributario o bien ajustar los términos de la modernización en los sectores mencionados a las capacidades reales del país. En efecto, para mantener el gasto público expansivo, debió hacerse uso del endeudamiento interno; el saldo de la deuda pública creció en casi 7 veces en la década. Posteriormente, cuando los desajustes financieros de la economía adquirieron tonalidades preocupantes, se recortó el gasto público y los servicios sociales fueron los más afectados.

En materia de incentivos económicos el sector público ha administrado distintos frentes: incentivos fiscales a la industria y otras actividades; precios de garantía para productos agrícolas,

esencialmente granos básicos, y programas de crédito. Salvo los programas de precios de garantía, enfocados con la idea de estabilizar los precios de granos básicos al productor y al consumidor, con un alcance social relativamente importante, así como la constitución de un fondo fiduciario para crédito agrícola que abrió acceso a un número considerable de pequeños agricultores, los incentivos económicos beneficiaron actividades o empresas de los sectores productivos en ascenso (industria y empresas agrícolas de exportación).

En resumen, la presencia del estado en la escena económica ha estado asignada por medidas tendientes a favorecer el desarrollo de las actividades productivas y no han tenido lugar transformaciones para morigerar las desigualdades sociales propias del desarrollo excluyente. Al menos ésta fue la tónica hasta 1981. En 1982, con una economía ya en crisis, se introdujeron mecanismos para aliviar la deteriorada situación de grandes grupos rurales especialmente del altiplano, aunque esos mecanismos se inscribieron más en el marco de una política contrainsurgente que de otra de compensación de los efectos de la crisis económica. Aún así, como tendencia central, aun en el período de crisis, el estado no ha podido estructurar una política definida de compensación para los grupos pobres y muy pobres, los cuales han quedado expuestos a los efectos devastadores de la inflación y el desempleo.

### 3. La situación social en el marco del desarrollo excluyente.

#### a. La situación social antes de la crisis.

El desarrollo social del país ha estado históricamente determinado por la dinámica del crecimiento económico excluyente, es decir, por las formas como los grupos sociales acceden a los frutos de ese crecimiento y a los servicios sociales básicos establecidos por el estado. La presencia de grupos pobres numerosos en el espectro social, en tanto fenómeno connatural al crecimiento económico excluyente, equivale a rezagos importantes en el ámbito social: nutrición, salud, educación y vivienda; rezagos que no han podido ser neutralizados o disminuídos por el arbitraje del estado.

En nutrición hay carencias importantes. Se estima que hacia finales de la década la ingesta de calorías alcanzó un promedio de 1,800, un 19 por ciento inferior al mínimo recomendable para el país (2,236 calorías). En 1970 el 50 por ciento de la población, el estrato más pobre, tenía una ingesta de 1,340 calorías, lo cual suponía una deficiencia del 40 por ciento con respecto al nivel recomendable. Esta situación no mejoró en mayor grado a lo largo de la década, pues según estimaciones 1/ oficiales hacia 1980 el 80 por ciento de la población tenía una ingesta de 1,400 calorías por día (37 por ciento por debajo de lo recomendable). Esta tendencia es consistente con una pérdida en el ingreso familiar del 20 por ciento - más pobre de la población durante esa década 2/ y del 3 y 6 por

---

1/ SEGEPLAN: Naturaleza y alcance de la pobreza en Guatemala. Marzo-1981.

2/ CEPAL/MEXICO: op.cit.

en el consumo por persona en calorías y proteínas.

Por otro lado, según estudios realizados a finales de la década de los setentas, 75 de cada 100 niños menores de 5 años presentan problemas de desnutrición, a juzgar por su peso y talla en relación con la edad; entre estos niños un 60 por ciento mostraba retardos juzgados como críticos. Este problema, que en modo alguno constituye el único riesgo para la niñez, proveniente de la desnutrición, es más frecuente y agudo entre los pobres y muy pobres, por razones obvias. En el área rural los retardos de talla y peso tienen una incidencia del 75 por ciento, bajando a 63 por ciento en el área urbana; donde la pobreza extrema está muy difundida como en el altiplano occidental, alcanzan al 85 por ciento de los niños, mientras en la región metropolitana a un 26 por ciento. Las carencias nutricionales entre los pobres y muy pobres se confirman al examinar el retardo en distintos grupos, de acuerdo con la ocupación del jefe de familia. Entre familias de agricultores minifundistas o asalariados que se ubican, típicamente, entre los grupos pobres y muy pobres, la incidencia de retardos es más de dos veces la que afecta a familias de profesionales y administradores. Como se apunta más adelante, las pronunciadas carencias nutricionales exponen a los niños a enfermedades y defunciones frecuentes.

En el ámbito de la salud también existen carencias importantes debido a las condiciones socioeconómicas de los distintos grupos, a factores ambientales y a la insuficiente cobertura de los servicios de salud. Los efectos de las condiciones socioeconómicas son claros

entre los grupos pobres y muy pobres; los bajos ingresos, el tamaño de las familias y las carencias nutricionales tienen efecto negativo sobre la salud y, a la vez, las malas condiciones de salud afectan - las condiciones generales de vida. Aunque la posición socioeconómica de los grupos pobres y muy pobres no ha mejorado, los indicadores globales sobre la salud revelan avances importantes en el transcurso de los últimos 30 años, como resultado de campañas de saneamiento y vacunación: la esperanza de vida al nacer subió de 43 a 58 años entre 1950 y 1980; las tasas de mortalidad y mortalidad infantil bajaron de 23 a 13 y de 107 a 69 por mil, respectivamente; el número de médicos subió de 2.2 a 3.9 por cada diez mil habitantes (entre 1960 y 1975). No obstante, la tasa media de mortalidad infantil continua siendo alta en comparación con los países centroamericanos, fenómeno atribuible de manera directa a la incidencia de enfermedades gastrointestinales y respiratorias agudas y complicaciones perinatales a menudo asociadas con higiene deficiente. Además, persisten altos índices de enfermedades infecciosas y parasitarias transmisibles entre la población joven, lo cual determina que la mitad de las defunciones ocurra entre menores de 5 años, grupo etáreo expuesto a déficit nutricionales agudos, como ya se indicó.

Con respecto a los factores ambientales hay una serie de deficiencias, sobre todo en el área rural. A finales de los 80s la mitad de la población urbana y el 3 por ciento de la rural, tenía acceso a conexiones domiciliarias de abastecimiento de agua; otro 39 y 15 por ciento, en ese orden, disponía de suministro de agua con "fácil acce-

so". En materia de alcantarillado y letrinización la población urbana tenía acceso en un 34 y 9 por ciento, y la rural en un 18 por ciento (letrinización). Además de lo anterior, existe un alto nivel de contaminación de las fuentes de agua para uso doméstico, pues no hay sistemas de disposición de desechos y los disponibles son de muy baja cobertura.

Otros factores influyentes en el estado de la salud son la localización de la población y el tamaño de las familias. En relación al emplazamiento territorial es evidente la dificultad que su dispersión en el área rural limita la cobertura de los servicios de salud; hacia finales de los años setentas casi un 20 por ciento de la población vivía en comunidades con difícil acceso, pero en algunos departamentos del altiplano esa proporción superaba al 50 por ciento. Por lo que hace al número de miembros de la familia, la fecundidad no deseada de los grupos pobres y muy pobres determina tamaños muy amplios en las familias; en el área rural las mujeres de 45 a 49 años habían tenido hasta 7.3 hijos a principios de la década actual, y en la urbana hasta 5.6 hijos. Hay una mortalidad materna de 1.5 por mil y en algunas áreas la mortalidad infantil es superior al 100 por mil.

Otro factor que contribuye al estado de la salud es el empleo inadecuado de los recursos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Este Ministerio proporciona servicios regulares a menos de una tercera parte de las personas que nominalmente constituyen su jurisdicción, casi solo en centros urbanos, dejando a los pobres rurales sin protección. La infraestructura física es insuficiente en

el nivel ambulatorio y más que suficiente en el caso de los hospitales. La distribución de los puestos de salud no es uniforme. En 1983 la población media que debía atender un puesto de salud era inferior a 5,000 habitantes en 5 departamentos, entre 5,000 y 10,000 en 10 departamentos y entre 10,000 y 26,000 en 7 departamentos, mientras que el 15 por ciento de los puestos no funcionaba por falta de personal y de suministros. Estas condiciones también prevalecían en los centros. En 1983, 22 de los 28 hospitales del MSPAS para la atención de casos agudos tenía tasas de ocupación por debajo del 70 por ciento 1/

En el campo de la educación hay otros cuantos déficit, pese a mejoras aparentes. A lo largo de las tres últimas décadas el sistema educativo del estado tuvo una expansión importante, pues la brecha entre la población de 7-14 años y la matrícula escolar en el nivel primario se redujo. En los años de 1970 la matrícula escolar aumentó a una tasa del 4.5 por ciento anual, superior a la tasa de crecimiento poblacional; en los primeros años de 1980 siguió aumentando pero a un ritmo menor (3.7 por ciento anual). La expansión ha sido más significativa en el medio rural, pero a pesar de ello la cobertura es de 45 y 62 por ciento en las áreas urbanas y rurales, respectivamente (finales de los 70s). Esto apuntaría a una conclusión positiva en el sentido de que los grupos pobres y muy pobres tienen un acceso razonable a la educación, sobre todo porque la cobertura del sistema ha mejorado aún más en los años ochentas (51 y 62 por ciento en las áreas rural y urbana, en ese orden) Sin embargo, hay algunas salvedades por anotar.

---

1/ SEGEPLAN: op.cit

En primer término, existen índices altos de deserción escolar, sobre todo en aquellos departamentos con población rural mayoritaria, alcanzando en algunos casos hasta el 80 por ciento de los alumnos matriculados en forma inicial. Estos índices de deserción oscilan entre 13 y 51 por ciento en departamentos como El Quiché y bajan a 5-11 por ciento en la ciudad de Guatemala. En segundo término, hay situaciones frecuentes de repitencia, las cuales cuentan por el 18 por ciento de la matrícula en el área rural y 15 por ciento en la urbana. En tercer lugar, hay incidencia de sobreedad en los seis grados de primaria, que oscilan entre 38 y 49 por ciento, pero en el ámbito rural se eleva a un 60 por ciento.

Algunas de las situaciones apuntadas como la repitencia, asociada probablemente con la sobreedad, pueden reflejar deficiencias en la calidad de la educación y en las condiciones del estudiante para el aprendizaje. Sin embargo, la deserción, sumada a la repitencia y sobreedad, son indicadores de un acceso limitado de los grupos pobres y muy pobres a la educación, en el sentido de no poder liberar a los niños del trabajo en forma total. Sobre el particular, estudios disponibles señalan que los desertores del sistema educativo provienen de familias en estado de pobreza, caracterizadas por sus bajos niveles educativos, altos índices de fecundidad y de mortalidad infantil, y sus limitadas oportunidades ocupacionales en las actividades rurales y en las informales urbanas 1/. Esto último se confirma en los indicadores de educación por grupos sociales expuestos en el cuadro 9. Entre

---

1/ SEGEPLAN: Criterios para la planificación de los recursos humanos. Proyecto GUA/79/PO3-OIT/FNUAP, 1984, y SEGEPLAN: Familia y perfil de la pobreza en Guatemala. Proyecto GUA/79/PO3-OIT/FNUAP, Guatemala, 1983.

los grupos extremadamente pobres el 97 por ciento de los trabajadores no tiene instrucción, porcentaje que varía a 91 entre los pobres y a 51 entre los no pobres. Además, el analfabetismo es muy alto entre los muy pobres, con un 61 por ciento entre la población de 15 años y más, proporción que se reduce de manera consistente hasta 14 por ciento entre los grupos de ingresos altos (Véase de nuevo el cuadro 9).

Ahora bien, aparte todo lo anterior, el sistema educativo adolesce de una deficiencia fundamental como es el reiterado anacronismo en los contenidos, los cuales guardan muy poca relación con las realidades socioeconómicas y carenciales de los grupos sociales en los diferentes contextos espaciales. Las carencias educativas no se refieren necesariamente a la cobertura del sistema de educación primaria o de cualquiera de los otros programas de educación extraescolar que abundan en el -- país, precisamente como reflejo de la ineficiencia del sistema escolar. Las carencias se relacionan fundamentalmente con los vacíos informativos de la niñez y la juventud, de falta de desarrollo de habilidades, conocimientos y actitudes que le permitan entender mejor su entorno - socioeconómico y aún geográfico, y desempeñarse de manera eficaz en sus roles y funciones sociales y económicas.

En relación a la vivienda sus condiciones reflejan las disparidades sociales. Su calidad intrínseca puede depender del clima, disponibilidad de materiales e, inclusive, de valores culturales, pero en lo esencial es un resultado de las condiciones socioeconómicas. Según los datos del IV Censo de Habitación (1981) 28 de cada 100 locales de habitación particulares ocupados estaban construídos con paredes de materiales diferentes del ladrillo, adobe o madera (o sea bajareque, lepa,

palo, caña u otro) pero, además, 25 de cada 100 en el total tenían piso de tierra. El peso de estas características era superior en el medio rural por el predominio del "rancho" en ese contexto.

Desde luego, el tipo de material predominante en la construcción de vivienda es solo uno de los múltiples aspectos que determinan la calidad de la habitabilidad. Cuenta, también, el acceso a facilidades relacionadas con un sistema de salubridad en desarrollo, tales como el agua potable, soluciones para excretas, etc. En este sentido hay brechas importantes. Con respecto al agua potable, la mitad de los hogares urbanos accedía a chorros de uso exclusivo, posibilidad de la cual disfrutaba solo el 17 por ciento de los hogares rurales; el chorro colectivo y público abastecían otro 35 por ciento de hogares pobres y muy pobres urbanos, pero solo al 18 por ciento de rurales. De hecho, en el área rural más del 60 por ciento de hogares se abastecía de agua proveniente de pozos (35 por ciento) o bien de río, lago o manantial (27 por ciento). Por razones obvias, este tipo de facilidad es de mínima importancia en el área urbana.

Por otro lado, el 60 por ciento de hogares rurales carece de algun tipo de inodoro (12 por ciento de la población urbana) y un 31 por ciento disponía de pozo ciego (un porcentaje similar en el área urbana) de manera que solo 10 de cada 100 hogares rurales contaba con facilidades de servicio conectado a red de captación, pozo séptico o excusado lavable (56 de cada 100 urbanos disponían de tal facilidad).

En algunos aspectos de la habitabilidad, las diferencias entre grupos sociales son abismantes. Por ejemplo, la proporción de vivien-

das sin agua entre los grupos muy pobres alcanza 85 por ciento y entre los pobres 67 por ciento; en los grupos de ingresos medios y altos tal proporción baja a 38 y 7, en ese orden (Véase de nuevo el cuadro 9). Además, el 93 por ciento de las viviendas de los muy pobres carecen de solución para excretas, y un 79 por ciento entre los pobres; para otros grupos tal relación disminuye a 48 y 10.

Hay también problemas de hacinamiento. A nivel nacional 70 de cada 100 hogares cuentan con solo un dormitorio en el cual se hacinan desde 4 hasta más de 9 personas, situación más frecuente entre pobres y muy pobres. Se estima que entre los grupos muy pobres hay un promedio de 3 personas por cuarto, y de 2.2 entre los pobres; en los grupos de ingresos medios y altos ese promedio es de 1.5 y 1.0.

## b. La crisis económica y la situación social.

### i. El camino de la crisis.

A partir de 1978 el dinamismo económico, signo dominante de un período relativamente largo, comenzó a desdibujarse y se exteriorizaron los efectos iniciales de los cambios en el ámbito económico internacional. A finales de la década la actividad económica pasó por lo que, en una perspectiva de corto plazo, se percibió como un "frenaje" pero que a la postre se convirtió en una "caída libre", con profundas implicaciones sobre la estructura social, por el desempleo e inflación que trajo consigo. La tasa de crecimiento del PGB traspasó el límite cero en 1981 y luego tomó expresiones negativas hasta 1985 inclusive, con una muy leve recuperación en 1984 que no modificó el ya bien caracterizado cuadro de crisis (Véase el cuadro 20). Todos

los componentes de la demanda se deterioraron: el consumo privado - declinó en forma sostenida bajo los efectos del desempleo y la inflación; la inversión privada se derrumbó y el coeficiente con respecto al PGB cayó de un promedio histórico de 9.5 a 5.7 en 1985; el coeficiente de exportación alcanzó su nivel más bajo en 1985, marcando un doble retroceso en este aspecto: el nivel absoluto de las exportaciones fue inferior al de 1977, y la diversificación lograda en las décadas de 1960 y 1970 se perdió por la declinación del cultivo del algodón y de las ventas de manufacturas al Mercado Común Centroamericano.

Las actividades productivas se contrajeron de manera generalizada (Véase cuadro 21). La construcción y la minería fueron afectadas de forma extrema, pero también disminuyó la producción agrícola e industrial. En la agricultura el fenómeno más notorio fue la caída del algodón, pues en 1985 la superficie dedicada al mismo fue la -- quinta parte de la registrada en 1981, con severas consecuencias sobre las exportaciones y el empleo estacional.

El Balance de las relaciones económicas externas se desfiguró. Los ingresos por exportación menguaron (Véanse cuadros 22 y 23) y en especial los generados por ventas a Centroamérica; las importaciones también perdieron ímpetu (Véase cuadro 24) pero el balance comercial se mantuvo deficitario. Este resultado, asociado con déficit recurrentes en el intercambio de servicios, agudizó el desequilibrio de la cuenta corriente del balance de pagos, cuyo déficit subió de 0.7 por ciento del PGB en 1977 a más del 6 por ciento en 1981. Las entradas de capital también se resintieron; los flujos netos resultaron

insuficientes para neutralizar el déficit en cuenta corriente y hubo necesidad de utilizar las reservas monetarias internacionales hasta agotarlas y más adelante acumular obligaciones vencidas. La deuda externa creció a partir de 1980 con tendencia a duplicarse cada dos años (Véase cuadro 25); al mismo tiempo, los problemas económicos de los países centroamericanos tornaron ineficiente el sistema de pagos del comercio regional y se acumularon deudas de difícil pago en favor de Guatemala.

A principios de 1982 el país había consumido sus reservas monetarias internacionales y los ingresos por exportación y movimientos de capital eran insuficientes para proveer un nivel aceptable de liquidez externa. Se creó así lugar para el desarrollo de un mercado paralelo de divisas donde el tipo de cambio ascendió mientras en el mercado oficial se acumulaban más obligaciones vencidas. A través de cuotas y otras restricciones se contuvieron importaciones, pero el gasto en el exterior excedía las posibilidades reales del país. Las políticas de ajuste permitieron reducir el déficit en cuenta corriente, pero a un nivel cada vez más deprimido de actividad económica.

Un factor que de modo indudable contribuyó a acentuar el desequilibrio externo fue la política fiscal aplicada después de 1978 basada en el gasto público expansivo, sin tendencias correlativas en los ingresos<sup>\*\*</sup>. El déficit fiscal subió de menos del 2 por ciento del PGB como promedio en los años 70s. a 6.6 por ciento en 1981, multiplicándose 16 veces entre 1977 y 1981, con las consiguientes presiones sobre las divisas y los precios internos; en los años subsiguientes el déficit se redujo pero mantuvo una alta proporción con respecto al

---

\*\* Véase el cuadro 26.

PGB alta dados los niveles históricos en ese orden. Así, se generaron presiones sobre los agregados monetarios, pues esos déficits se financiaron en alto porcentaje con crédito del Banco Central.

Infortunadamente, ha existido una cierta tendencia a atribuir a la política fiscal del período 1978-81 una causalidad casi absoluta con relación a la crisis; esto alentó una intelección limitada de la naturaleza, dinámica y profundidad de la crisis. Los debates sobre el particular se caracterizaron por una inclinación a percibir el deterioro de la actividad económica como un fenómeno alimentado por factores internos y temporal, además, sin otorgar la debida importancia a las condiciones externas. Esto explicaría, en alguna medida, la falta de linealidad en la política de ajuste.

La crisis económica ha desencadenado presiones sobre la ya desfigurada estructura social, a través del incremento en el desempleo y la inflación. Entre 1981 y 1986 el empleo descendió en todas las actividades económicas (Véase cuadro 27) con excepción de la producción de electricidad, gas y agua, y de los servicios del Gobierno Central. En agricultura el índice cayó a 72 en febrero de 1986 (febrero de 1981 = 100) y aunque no es éste el sector más afectado (en la construcción el índice cayó a 24 y en la minería a 25) se trata de una fuente de ocupación muy importante para los grupos pobres y muy pobres del área rural, a pesar de que es también la actividad en la cual se pagan los salarios más bajos.-

El otro problema es la inflación. La sociedad guatemalteca se enfrenta a incrementos de precios desde 1973, pero en los años recientes este problema se ha agudizado; la tasa de inflación en 1985 y -

1986 desbordó los antecedentes históricos en este particular, y muestra tendencias hacia la aceleración. Las pérdidas en los salarios reales fluctúan entre 0.5 (comercio) y 8.0 (servicios privados) por ciento anual, pasando por 4.2 y 7.8 por ciento en la agricultura y la construcción, entre febrero de 1981 y febrero de 1986.

No existe información sobre los ingresos reales de los grupos excluidos del sector formal del mercado de trabajo; tres cuartas partes de la fuerza de trabajo está en esa situación, la cual afectá de manera más pronunciada a los grupos pobres y muy pobres. Es de suponer, dadas las categorías ocupacionales en las que se insertan estos grupos (trabajo por cuenta propia, familiar no remunerado) que su situación es peor en comparación con la de los asalariados en términos de sus ingresos reales. Sobre estos temas se vuelve más adelante, en la sección 3.b.ii.

Un tercer problema es el de la deuda externa. Hasta hace poco se consideraba que la deuda no era preocupante dados su nivel y estructura. No obstante, de 1983 en adelante el Banco de Guatemala incrementó su nivel de endeudamiento, a fin de proteger el tipo de cambio externo del Quetzal, con préstamos de corto plazo que han modificado las condiciones medias de la deuda externa total. De esta cuenta, la presión del servicio de la deuda sobre las divisas disponibles se ha tornado cada vez más irritante y ha obligado a reducir otras importaciones esenciales para el desarrollo de las actividades productivas y de los servicios sociales. Dado el peso desproporcionado de los servicios sobre el monto de las exportaciones, se ha comenzado la re-negociación de algunos componentes específicos de la deuda.

ii. El incremento del desempleo.

Una consecuencia inmediata de la pérdida del dinamismo económico sobre la estructura social ha sido el incremento del desempleo, el cual ha recaído sobre los grupos pobres y muy pobres, como se desprende de las tendencias sectoriales del empleo. Según el índice elaborado por el INE el empleo bajó de 100 en 1981 a 93 en 1985 y a 76 en 1986. Con excepción de la producción de electricidad, gas y agua, y de los servicios privados y del gobierno, el empleo se ha reducido en todas las actividades económicas. Según el índice, el empleo cayó en 28 por ciento en la agricultura y en 76 por ciento en la construcción. Estas dos actividades absorben contingentes importantes de fuerza de trabajo con bajas calificaciones y con salarios por lo general inferiores al promedio nacional, provenientes de los grupos pobres y muy pobres. En la agricultura la baja en el empleo se explica por la caída del cultivo de algodón; la ocupación en esta actividad en 1986 equivale a la mitad de la registrada en 1981, y ese cambio cuenta por el 30 por ciento de la baja en el empleo a nivel nacional y por el 70 por ciento de la registrada en la agricultura. (Véase cuadro 27). En la construcción hubo una menor actividad como resultado de los recortes en el presupuesto de inversión del Gobierno Central, y un incremento en los costos a raíz de la inflación.

El Gobierno se ha constituido en una fuente importante de empleo (Véanse de nuevo los cuadros 17 y 27), y es el único sector en el cual el índice de empleo ha subido de manera consistente en el período de crisis. En 1985 el empleo en el sector público superó en más del 10 por ciento el nivel de 1981, pero cabe recordar en este sentido que -

la fuerza de trabajo de los grupos pobres y muy pobres tienen un acceso en extremo limitado a esta fuente de ocupación (Véase de nuevo el cuadro 12).

Los registros del Seguro Social confirman las tendencias del empleo establecidas a partir del Índice del INE. A nivel agregado se establece una reducción en el número de puestos mayor a la reportada en el índice (17 por ciento frente a 7 por ciento, entre 1981 y 1985) pero ambas fuentes revelan un deterioro mayor en la agricultura y la construcción frente a las demás actividades, y confirman la creciente importancia del estado como empleador.

Como quiera que sea, la crisis económica ha obligado a la cancelación de puestos de trabajo proceso en el cual los grupos pobres y muy pobres están soportando una carga particularmente pesada, a juzgar por las actividades donde ese fenómeno ha tomado mayor dimensión. Sobre el particular cabe añadir que, según quedó indicado antes, la fuerza de trabajo de estos grupos acceden a empleos cuyo ejercicio no demanda mayores calificaciones, como ocurre en la agricultura y la construcción; empero, esto conduce también a un deterioro de las remuneraciones. De acuerdo con la información disponible los salarios medios por trabajador agrícola (nominales) equivalen al 33 por ciento del promedio no agrícola, proporción que, además, tiende a reducirse con el tiempo (de 35 a 32 por ciento entre 1981 y 1985). Si los salarios agrícolas se comparan con los del transporte --los segundos más bajos-- equivaldrían a poco más del 40 por ciento, pero a solo una sexta parte si se relacionan con los del sector financiero, en el cual se registran los salarios más altos. Como resultado de estas

diferencias salariales, los trabajadores agrícolas insertos en el sector organizado del mercado laboral, quienes contaban por el 43 por ciento del total en 1981, percibían el 19 por ciento de los salarios; en 1985 esas proporciones se modificaron a 43 y 17 por ciento. Además, los salarios reales se han deteriorado en general pero el fenómeno se aprecia más acentuado en agricultura y construcción, con una pérdida del 10 y 15 por ciento anual entre 1983 y 1986 (Véanse cuadros 28, 29 y 30).

Cabe llamar la atención sobre otro problema. Mientras que en los años 1981 a 1985 se han cancelado unos 31,000 puestos de trabajo anualmente en el sector formal del mercado laboral, la fuerza de trabajo tiene un tipo de duplicación de 22-23 años, lo cual significa que unas 65,000 personas se suman cada año a dicha fuerza de trabajo. Como producto de estas tendencias cabe esperar que se incremente la desocupación abierta o bien la reabsorción de los desempleados en actividades del sector informal; ambas posibilidades suponen un mayor deterioro en la situación social, por varias razones. En primer término, los grupos pobres y muy pobres exhiben altos niveles de fecundidad, por lo general no deseados; el número de miembros de la familia es superior hasta en un 50 por ciento al promedio de las familias de ingresos medios, y en el área rural las diferencias son aun mayores (6.2 frente a 4.0 miembros). Esta parece ser, entre otras, una causa de la alta incidencia de "familiares no remunerados" típica de estos grupos sociales. Por lo tanto, la cancelación de puestos de trabajo a nivel nacional cancela la posibilidad de que estos "familiares no remunerados" se inserten en una categoría ocupacional

distinta, con algún nivel de remuneración.

En segundo lugar, hacia 1980 el 9 por ciento de la PEA rural estaba integrada por adolescentes de 10-14 años (2.9 y 0.04 por ciento en el resto urbano y urbano central, respectivamente). La eliminación de puestos de trabajo puede desplazar a los miembros de este grupo etáreo a la categoría de "familiar no remunerado" o bien a situaciones de subempleo o desempleo disfrazado.

En tercer lugar, la baja en el empleo reduce las oportunidades de inserción ocupacional para los jóvenes o grupos etáreos de 15-19 y 20-24 años. En 1980 la tasa de desocupación en estos grupos equivalía a 7.8 y 6.8 por ciento de la PEA en el área central urbana, y al 7.1 y 5.2 por ciento en el resto urbano; en el área rural era de solo 2.9 y 1.3 por ciento, pero esto podría esconder situaciones frecuentes de subempleo y desempleo encubierto. De las personas desocupadas en 1980 el 18.3 y 29.4 por ciento correspondía a estos grupos etáreos en la región central urbana, 26.7 y 23.5 por ciento en el resto urbano, y 25.5 y 12.1 por ciento en el área rural. En otras palabras, las tendencias del mercado laboral conforman un panorama sombrío para la fuerza de trabajo emergente, y sus oportunidades de inserción en un empleo estable y razonablemente remunerado se diferirán hasta que la actividad económica permita la reabsorción de los desempleados del sector formal. Los grupos pobres y muy pobres están en desventaja en este sentido y sobre todo los rurales, debido a que necesitan incorporar al mercado de trabajo a personas de más corta edad en comparación con los grupos medios y altos.

iii. La inflación: un fenómeno nuevo.

Desde mediados de los años cuarenta hasta principios de la década de 1970, el país disfrutó de estabilidad de precios; el IPC aumentó en 1.5 por ciento anual (1946-1972). Las políticas monetaria y fiscal conservadoras restringían la expansión de la oferta monetaria y los ingresos por exportación permitían aumentar importaciones para neutralizar presiones inflacionarias producidas por la demanda. Sin embargo, en 1973 los precios dieron un saldo en respuesta a fenómenos externos como el "shock" petrolero y la crisis de alimentos y fertilizantes. Entre 1973 y 1977 el panorama de los precios internos cambió en términos que podrían juzgarse radicales si se tiene en cuenta la experiencia histórica en este aspecto. Los precios al consumidor en la ciudad de Guatemala subieron a un 13.3 por ciento anual, y en más del 10 por ciento por año en el resto de la década.

En los primeros años de 1980 las presiones inflacionarias fueron similares. Supuestamente la economía se había ajustado al nuevo nivel de precios del petróleo y el ritmo inflacionario perdió parte de su ímpetu después de 1977; no obstante, el segundo 'shock' petrolero y el excesivo gasto público realimentaron las presiones sobre los precios, los cuales aumentaron a una tasa superior al 10 por ciento por año, como se indicó arriba. En los años 1982-84, el IPC se incrementó en solo 2.8 por ciento anual. Sin embargo, los efectos acumulados de los desequilibrios fiscales sobre los agregados monetarios mantuvieron las presiones inflacionarias y no fue posible atenuarlas con importaciones pues el país había perdido capacidad para mantener estas últimas en niveles altos, de manera que los precios internos

aumentaron de nuevo. Es más, una proporción creciente de las importaciones debió financiarse con divisas adquiridas en el mercado paralelo lo que, unido a diversas medidas tributarias y cambiarias implantadas como parte de los esfuerzos por ajustar la economía, alentaron mayores expectativas inflacionarias. Esta tendencia se fortaleció en 1985 cuando el IPC creció un 18.7 por ciento (Véase cuadro 31) y en 1986 en cuyos primeros 8 meses el IPC subió 35.5 por ciento sobre el mismo período del año anterior. En estas tendencias subyacen factores relacionados con el deterioro del tipo de cambio, la monetización de la economía - provocada por los déficit fiscales y las pérdidas cambiarias del Banco de Guatemala, el desabastecimiento temporal de algunos productos no - siempre atribuible a causas reales, y el efecto anticipado de ajustes salariales --sobre todo de los introducidos en el sector público-- sobre las expectativas de precios, entre otros. Estos factores mantienen una presencia importante aunque variable en 1986.

La inflación ha provocado fuertes tensiones sobre la estructura social, porque el empobrecimiento que trae consigo se sobrepone a una situación de creciente desempleo, en perjuicio de los grupos pobres y muy pobres. El comportamiento del IPC en los últimos años anticipa la magnitud de esos efectos, aunque dada la estructura social del país no permite obtener evidencias explícitas de cómo la inflación deteriora las condiciones económicas de aquellos grupos. El IPC comprende 218 productos, desde maíz y frijol hasta cereales para el desayuno y pasta de tomate; una canasta que no necesariamente es realista para los grupos pobres; por lo tanto, el índice puede reflejar en forma parcial el efecto de la inflación sobre su situación socioeconómica. Por esta

razón, es conveniente examinar el comportamiento del IPC en alimentos como el grupo de gasto familiar más importante entre los grupos sociales mencionados. Este índice se ha incrementado más rápido que el total (Véase cuadro 32) lo cual coloca en desventaja a los grupos sociales cuyo gasto en alimentos absorbe una proporción importante de sus ingresos totales. Además, el crecimiento de los precios de los alimentos tiende a ser cada vez mayor (aceleración) y en esa medida las presiones sobre los grupos pobres y muy pobres se hacen insostenibles. Desde este punto de vista, la situación reciente difiere de manera apreciable sobre la de 1984. Con la tasa de crecimiento mensual de 1984 (.78 por ciento) el IPC en alimentos tenía un tipo de duplicación de 89 meses; con la tasa de 1985 (2.50 por ciento) el tipo de duplicación se redujo a 27 meses, y con la de enero-agosto de 1986 (3.85) cayó a solo 18 meses.

GUATEMALA: Crecimiento del IPC total y de alimentos, en 1984, 1985 y 1986.

(Tasa de crecimiento mensual).

Indice	1984	1985	1986 a/
Total	0.61	2.50	2.76
Alimentos	0.78	2.60	3.85

a/ Enero-Agosto.

La tendencia del índice de precios de alimentos permite suponer que aquellos grupos sociales que destinan un alto porcentaje de sus ingresos a la compra de alimentos, son afectados en forma severa. De

acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, la población invierte el 55 por ciento de su gasto total en alimentos; ese porcentaje tiene un recorrido de entre 66 y 22 para los grupos muy pobres y de ingresos altos (Véase cuadro 33). El impacto del aumento de precios es mayor para los grupos pobres y muy pobres y más aún para los del área urbana del interior y de la rural, pues en estos contextos espaciales los grupos mencionados dedican el 62 y 68 por ciento de sus ingresos a la compra de alimentos.

Como ocurre siempre, unos precios suben más que otros. Para los grupos pobres y muy pobres puede ser irrelevante un cambio drástico de precios en carne o productos lácteos (por muy importantes que estos sean desde el punto de vista nutricional); pero no ocurre lo mismo con el maíz y el frijol, los cuales cuentan por el 66 a 70 por ciento del suministro calórico de la población. Esta consideración llevaría, entonces, a examinar los precios de aquellos alimentos críticos en la canasta de estos grupos.

El cuadro 34 contiene información sobre el crecimiento de los precios de 10 productos alimenticios y de la leña, durante los períodos enero-diciembre de 1984 y enero/1985-agosto/1986, en diferentes regiones establecidas para el cálculo del IPC nacional. El cuadro revela, en esencia, la generalización y aceleración del proceso inflacionario en 1985 y 1986. En 1984 los precios de maíz, arroz, frijol y azúcar bajaron o fueron estables; los de carne con hueso, huevos, manteca y café tostado y molido aumentaron menos del uno por ciento mensual en la mayor parte del país, y solo unos pocos precios como los del pollo y aceite vegetal aumentaron más del uno por ciento mensual en la mayo-

ría de regiones. El período 1985-86 cambia en un sentido fundamental, sobre todo tratándose de productos de importancia crítica para los - grupos pobres y muy pobres (maíz, frijol, azúcar, café y leña). Durante ese lapso el IPC de alimentos aumentó 2.67 por ciento mensual pero los precios de los productos listados en el cuadro 34 subieron más - rápido y los del maíz y arroz prácticamente doblaron la tasa del IPC; la excepción serían los precios del pollo, huevos, azúcar y aceite.

Para los grupos sociales mencionados, sobre todo del área rural, algunos productos de los citados en el cuadro 34 no son tan importantes como resultan para otros grupos y en otro contexto espacial (Véase cuadro 35) como sería el caso de los aceites vegetales, carne de - pollo y huevos, aunque gasten una proporción de su ingreso igual o mayor que la de otros grupos. Sin embargo, ciertos rubros constituyen - una cuestión de sobrevivencia, como serían el maíz, frijol, azúcar, café y leña, los cuales componen una especie de canasta de sobrevivencia; según los datos de los cuadros 36 y 37 esa canasta representaba en 1980 más del 50 por ciento del gasto total de las familias rurales muy pobres. Entre 1980 y 1984 los precios de esta canasta se alteraron pero de una manera estacional e, inclusive, en 1984 los precios del maíz, frijol y leña bajaron durante el año, los del azúcar permanecieron estables y los del café subieron en la ciudad de Guatemala, pero nada más. Sin embargo, en 1985-1986 los precios del maíz aumentaron entre 4.02 y 5.86 por ciento mensual según las distintas regiones del país, los del frijol entre 3.53 y 4.81, y los demás rubros en los márgenes que se indican: café 3.26-0.11; azúcar 0.22-1.80; leña 0.89 - 3.45 por ciento mensual.

El comportamiento de los precios en un contexto de creciente desempleo y pérdida de salarios reales, es indicativo de que la obtención de la canasta de sobrevivencia absorbe una parte cada vez mayor de los ingresos de los grupos pobres y muy pobres, sin que ello reduzca y menos aún, elimine, el riesgo de que se agraven sus carencias nutricionales. Las características de la inserción ocupacional de la fuerza de trabajo de estos grupos (predominio de actividades por cuenta propia) los bajos salarios y el incremento en la tasa de desocupación por la cancelación de puestos en agricultura y construcción o, en todo caso, el incremento de actividades por cuenta propia, respaldan la idea de un deterioro en la situación alimentaria de estos grupos en el período de crisis; dados el rezago en los ingresos reales y las tasas de inflación, estos grupos estarían reconcentrando sus gastos para financiar la canasta de sobrevivencia, lo cual significa un empobrecimiento de su carencial canasta de consumo alimentario.

Con el propósito de tener una indicación sobre el efecto de la inflación entre los grupos rurales muy pobres y su canasta de sobrevivencia, se entrevistaron 46 familias ubicadas en distintas aldeas de la república y se les preguntó sobre cambios en sus ingresos entre 1980 y agosto de 1986, y sus gastos en alimentos básicos y leña. Se indagó también sobre la ocupación del jefe de familia y en el caso de quienes son agricultores, sobre los precios de fertilizantes pagados por ellos. Las respuestas se anotaron en una boleta muy simple diseñada para el efecto, por parte de los Agentes de Extensión de la Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala, quienes llevaron a cabo las entrevistas.

Se analizaron las respuestas y se descartaron aquellas entrevistas que contenían datos incongruentes; finalmente se escogieron 27, correspondientes a familias radicadas en pequeñas comunidades de 12 de los 22 departamentos de la república, relativamente alejadas de centros urbanos importantes. De tales entrevistas se desprenden algunas tendencias interesantes. En primer lugar, el ingreso mensual informado indica que se trata, en efecto, de familias muy pobres, con ingresos estimados para 1980 en alrededor de Q 1,200 por año; según se desprende de la información, más del 80 por ciento de estas familias han tenido incrementos en sus ingresos en el orden del 40 por ciento.

En segundo lugar, la información relacionada con el gasto en los principales alimentos revela de manera consistente aumentos en los precios del maíz, frijol, azúcar, café y leña, acordes con las tendencias conocidas a nivel nacional. El costo de la canasta de sobrevivencia para estas familias se triplicó entre 1980 y 1986 y de poco menos del 40 por ciento que representaba del gasto familiar habría pasado a absorber casi el 80 por ciento, entre esos años.

En tercer lugar, todos aquellos que se dedican a la agricultura informaron haber pagado en 1986 precios por los fertilizantes que, como tendencia general, triplican los de 1980, lo cual también está en armonía con la situación observada a nivel nacional en ese campo.

Los datos suministrados por las entrevistas no fueron analizados estadísticamente porque el propósito era obtener informaciones de carácter tendencial más que resultados precisos. Cualquiera que sea la reserva que en torno a las mismas pudieran plantearse, ellas confirman lo que se desprende de información a nivel nacional, como es el encare-

cimiento de la canasta de sobrevivencia, más el hecho de que los ingresos de los grupos pobres y muy pobres, provenga del salario o de actividades por cuenta propia crecen, cuando lo hacen, a un ritmo muy rezagado con relación al incremento de los precios. Por otro lado, entre las entrevistas descartadas había información de familias indicando ingresos nominales inferiores a los de 1980. Aunque esta situación es susceptible de ocurrir con cierta frecuencia por el incremento del desempleo, tales informaciones no se tomaron en cuenta para la estimación de las tendencias antes expuestas. Tampoco se ha introducido consideración alguna sobre algunas respuestas que anticipan claramente perspectivas de trabajo individual peores en 1986 que en 1980, por lo reducido de las observaciones. En todo caso, las tendencias a que tales respuestas apuntan no están desalineadas de la lógica que gobierna una crisis como la actual y en una estructura social como la del país, cuya dinámica pone al margen del trabajo a los menos calificados (pobres y muy pobres) antes que a otros y los reinserta en ocupaciones precarias como el trabajo por cuenta propia o en la cesantía, con el consiguiente deterioro de sus ingresos.

#### iv. El endeudamiento externo.

Durante el período de crisis la deuda externa creció 2.6 veces (de US\$ 972 a US\$ 2,570 millones). En el contexto latinoamericano la deuda externa ofrecía, hasta hace poco, un perfil alentador dado su nivel y ventajosa estructura en términos de plazo, interés promedio, naturaleza institucional de los acreedores, y otros aspectos. Sin embargo, su rápido crecimiento en los últimos años introdujo un deterioro -

concomitante en su estructura, en más de un sentido. En 1980 tres cuartas partes del saldo correspondía el sector público y el 25 por ciento al Banco de Guatemala; a mediados de 1986 las proporciones habían cambiado a 49 y 51 por ciento. Este cambio deterioró las condiciones medias de la deuda y agudizó las presiones sobre los medios de pago del país. A principios de 1985 el 76 por ciento de la deuda del Gobierno estaba contratada con Organismos Financieros Internacionales (BID, BIRF, etc.,) 21 por ciento eran préstamos de la banca privada, y 3 por ciento préstamos de otras instituciones; el plazo medio era de 24 años y la tasa de interés del 6 por ciento (promedio ponderado). En cuanto a la deuda del Banco de Guatemala (saldo al 30 de Junio de 1986) el 6 por ciento estaba contratado a plazos de hasta un año, el 81 por ciento de uno a cinco años, y el resto a más de 5 años. El 73 por ciento estaba sujeto a tasas fijas de interés (entre 0.75 y 31.8 por ciento), el 22 por ciento con tasas variables y el 5 por ciento con tasas que se calculan mediante ponderaciones especiales.

El primer efecto de los cambios en las condiciones medias de la deuda fue un crecimiento acelerado en el monto de recursos destinados al servicio de la misma. Los pagos correspondientes de elevaron de un 20 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios en 1982 a un 46 por ciento en 1985, lo cual agravó el ya complicado panorama de la liquidez internacional del país. Lo anterior agudizó las restricciones externas pues de hecho se transfirieron al exterior recursos reales del país, pues el monto de los servicios de la deuda fue superior a los desembolsos en un 25 por ciento. La atención de la deuda obligó al país a destinar a ese fin la totalidad de sus ingresos por exportación de

café, algodón, petróleo y carne, lo cual agravó la situación de 1984 cuando el servicio de la deuda absorbió la totalidad de los ingresos generados por esas exportaciones excepto el petróleo.\* De esta cuenta, el monto de divisas disponible para financiar otras importaciones necesarias para la actividad productiva o los servicios sociales se redujo en forma significativa.

Otro efecto de las presiones del servicio de la deuda se relaciona con la inflación. Debido a que el mercado de cambios para pagos esenciales no se sostuvo, el Banco de Guatemala debió adquirir divisas en el mercado libre para honrar el pago de intereses y principal, lo cual se tradujo en pérdidas cambiarias importantes y en una expansión monetaria adicional a la provocada por el déficit fiscal.

Es importante mencionar que un alto porcentaje de la deuda a cargo del Banco de Guatemala refleja la ineficacia de las políticas de ajuste seguidas en el pasado y la persistencia de ciertos gastos más allá de las posibilidades reales del país. Así por ejemplo, el 38 por ciento (saldo al 31 de Agosto de 1986) está integrado por los Bonos de Estabilización expresados en US\$, emisiones 1983 y 1984; una parte de estos bonos corresponde a deudas vencidas no pagadas por concepto de importaciones realizadas en un período en el cual ya se había contraído la capacidad de importar del país. Un 21 por ciento es deuda por importaciones de petróleo o préstamos para financiar importaciones de petróleo, y otro 4.7 por ciento son saldos de préstamos obtenidos bajo el Programa GSM 102 de la CCC, para financiar importaciones de alimentos e insumos para la ganadería.

---

\* Véase cuadro 25.

Obviamente, en la medida que el país ha privilegiado el pago de sus obligaciones externas con apego a los términos contractuales originales, el monto de divisas disponibles para atender importaciones esenciales a la actividad económica y los servicios sociales se redujo. Por esta razón, el peso de la deuda sobre los ingresos por exportaciones en 1985 y 1986 se ha proyectado de manera directa o indirecta sobre el panorama económico y social del país y ha obligado a renegociar algunos de sus componentes a fin de aliviar esa presión.

v. Los recortes al gasto público en servicios sociales.

De acuerdo con lo indicado hasta aquí, la situación social, caracterizada por desigualdades y grandes carencias entre los grupos pobres y muy pobres, se ha deteriorado aún más con la crisis económica por el creciente desempleo y la inflación (estimulada en parte por los desequilibrios del sector externos agravados en años recientes por el peso de la deuda externa). Un factor adicional que ha contribuido en ese deterioro es la contracción del gasto público en servicios sociales como parte de la política de ajuste de la economía. Esa política se basó, como es usual, en reducir el gasto más que en incrementar los ingresos del gobierno, si bien esos recortes se dieron más en el área de inversión. Es más, en sectores como el de educación se incrementó el número de maestros a pesar de un gasto menor en el total del sector, lo cual implica que la fluidez en el suministro de servicios no personales disminuyó y con ello la eficacia global de los servicios. Esta ha sido también una situación recurrente en los servicios de Salud, en los cuales la escasez de medicinas adquirió una magnitud no conocida antes.

A partir de 1982 el gasto público se contrajo sin interrupción y hacia 1985 era casi un 25 por ciento inferior al de 1981 (en términos corrientes). La dinámica expresada en el cuadro 38 equivaldría a una reducción de solo 0.4 por ciento anual durante el período 1981-85 pero ese resultado está influido de manera determinante por la variación de 1981 cuando el gasto aumentó en casi 23 por ciento sobre el año anterior. Si los cambios interanuales se computan de 1982 en adelante, la baja promediaría un 6.2 por ciento anual en el total, en los servicios sociales -0.6 (en vez del 0.4 indicado en el cuadro), en los servicios económicos -25.0 en vez de -10.5, y en los servicios generales 5.0 en vez del 8.1 por ciento anual. Se aprecia, entonces, que los cambios en el gasto público son superiores a los indicados en el cuadro 38.

Los recortes en el gasto se proyectan a todos los servicios económicos y sociales, pero las implicaciones son diferentes en uno y otro caso. Hay algunos servicios económicos, como los agrícolas por ejemplo, con una incidencia indirecta sobre el orden social, pero otros como transporte, no necesariamente. En todo caso, los recortes en algunos de estos sectores no se debieron en su totalidad a la política de ajuste, sino a la conclusión de proyectos importantes como ocurrió con la hidroeléctrica de Chixoy en el sector energía, y a la suspensión de otros de baja prioridad para el momento. En el conjunto de los Servicios Sociales se registró una baja equivalente al 0.6 por ciento por año, bastante menor a la registrada en el gasto total, lo cual podría dar una imagen falsa del replanteamiento de prioridades introducido a raíz de la política de austeridad. Estos gastos a-

umentaron en importancia relativa en el total de 34 a 42 por ciento (Véase de nuevo el cuadro 38) lo cual podría sugerir que la política de ajuste trataba de mantener el nivel de los servicios sociales. Sin embargo, entre los distintos renglones incluídos en esta categoría los correspondientes a Trabajo y Previsión Social aumentaron en 8.0 por ciento anual, pero ello obedece al efecto de los ajustes y complementos salariales (bonificaciones y aguinaldos) de los empleados del gobierno. Los servicios sociales propiamente, o sean los de salud, educación y vivienda 1/ se redujeron, unos más que otros, pero moviéndose en sentido contraccionista todos ellos. Así, los gastos en Salud y Asistencia Social bajaron en casi el 10 por ciento anual entre 1981 y 1985, los de Educación en 1.3 por ciento (4.3 por ciento en 1982-85) y los de Vivienda y Desarrollo Urbano cayeron en casi 22 por ciento anual.

Otra manera de apreciar la evolución de los gastos en Servicios Sociales es compararlos con el PGB. En este sentido, los gastos en Salud se redujeron de 1.6 por ciento del PGB en 1980 a solo 0.6 por ciento en 1985 (Véase cuadro 39); aunque menos intensa la baja es significativa, desde este punto de vista, en Educación y Vivienda.

Al contrario de los Servicios Sociales, los llamados Servicios Generales ganaron importancia en el total de gasto público. Lo más relevante es el incremento en los gastos de Defensa y Seguridad, cuya

---

1/ Teniendo en cuenta que los gastos en Vivienda se encaminan a dar soluciones habitacionales para los grupos pobres y muy pobres, éstos se incluyeron entre los Servicios Sociales. En los registros oficiales forman parte de los Servicios Económicos.-

ponderación en el total subió de 10 a 16 por ciento entre 1979-81 y 1985. Un cambio mayor se registró en el sector Financiero, el cual pasó a contar por el 20 por ciento del total en 1985 de un 12 por ciento en 1981. En este caso tuvo una participación importante el servicio de la deuda pública, el cual se duplicó durante el período.

Las tendencias apuntadas se confirman en los cambios experimentados por el gasto en servicios sociales por habitante. En el cuadro 40 se anotan los índices correspondientes y, de nuevo, resalta la caída en los gastos en Salud Pública y Asistencia Social, Educación y Vivienda, mientras ocurre lo contrario en los gastos destinados al área de Trabajo y Previsión Social. En Salud, cuyos servicios incluyen el suministro de medicinas, la situación es peor a la sugerida por los índices de gastos por habitante, debido a su encarecimiento provocado por la evolución del tipo de cambio (estos productos son importados o fabricados en el país con base en materias primas importadas).

Los cambios comentados hasta ahora se refieren al monto de los gastos en términos corrientes; si las cifras correspondientes de ajustan por los deflatores de los gastos de consumo del gobierno, la situación es peor. Hubo una caída en los gastos en Salud y Vivienda bastante mayor a la registrada en Educación, mientras los realizados en Trabajo y Previsión Social se incrementaron (Véase cuadro 41). Si los gastos se miden por habitante la baja reviste cierto dramatismo teniendo en cuenta las carencias ya mencionadas en este informe. Si se toma como base el año 1981, el gasto por persona en Salud y Asistencia Social cayó más del 55 por ciento en 1985, pues el índice -

respectivo bajó de 100 a 44; en Educación el índice bajó de 100 a 64, y en Vivienda de 100 a solo 17; sólo en Trabajo y Bienestar Social el índice mencionado subió en 7.2 por ciento (Véase cuadro 42).

Los gastos sociales también perdieron peso en el monto de recursos externos movilizadas por el sector público durante el período de crisis. De la deuda externa desembolsada los sectores de Salud y Educación contaron por el 11 y 5 por ciento en 1980, ponderación que disminuyó a 9 y 4 por ciento en 1984. Sin embargo, estos cambios fueron menos drásticos en comparación con los ocurridos en los servicios económicos, como se aprecia en el cuadro 43.

La reducción del gasto público en los Servicios Sociales ha ocurrido en momentos en que un porcentaje cada vez más alto de la población queda imposibilitado de agenciarse los satisfactores básicos en salud, educación y vivienda, en el mercado privado, de manera que en la práctica los costos del ajuste económico se están socializando en la medida que persiste alto nivel de desempleo y de inflación.

A lo anterior cabría adicionar que la masa de trabajadores - adscrita al Seguro Social también se ha reducido como consecuencia del mayor desempleo en el sector formal laboral. Aunque el sistema de Seguridad Social no es abierto como los servicios de salud ofrecidos por el MSPAS, su cobertura es de importancia fundamental en un país con carencias notables en servicios de salud.

Por otro lado, el desajuste en el sector externo, reflejado en la escasez de divisas, también ha tenido efectos negativos en el orden social. En primer lugar, las dificultades del país en materia de liqui

dez externa dieron como resultado, entre otras cosas, un desabastecimiento de medicinas y otros bienes esenciales para la sociedad. En 1984, cuando se introdujo el sistema de cambios múltiples, productos como las medicinas, alimentos y material educativo, e insumos para la fabricación de medicinas y para la agricultura (fertilizantes y otros) se mantuvieron en un mercado de divisas subsidiadas; no obstante, los suministros de medicinas no se normalizaron, y los precios de ciertos alimentos y de materiales educativos tampoco reaccionaron a aquel tratamiento preferencial. En cuanto a los fertilizantes el subsidio en las divisas parece haber beneficiado más a los intermediarios tradicionales que a los usuarios finales; el testimonio de 27 familias rurales a que se hizo referencia en el apartado iii. anterior, corrobora que los precios pagados por los agricultores por los fertilizantes adquiridos no responden a un tipo de cambio subsidiado.

#### vi. Deterioro del panorama alimentario

El panorama alimentario del país se ha deteriorado de manera significativa en el período de crisis. El consumo aparente por persona de calorías, proteínas y grasas se redujo en forma continua en los años 1982 a 1984 y pese a una recuperación registrada en 1985 continuó por debajo del nivel correspondiente a 1981, como se aprecia en el detalle que se incluye más adelante.

Desde luego, como ocurre con todos los promedios, las cifras relativas al consumo aparente por persona, esconden diferencias entre estratos sociales que en algunos casos pueden ser muy significativas. Dada la dinámica socioeconómica del país, se esperaría que una baja en la ingesta de calorías en el promedio nacional sea el

GUATEMALA: Disponibilidad de nutrientes por persona / día en los años que se indican.

Años	Calorías (Unidades.)	Proteínas (Gramos)	Grasas (gramos)
1976	1637	40.8	31.4
1978	1926	46.7	36.0
1980	2150	51.6	37.0
1981	2247	55.8	36.5
1982	2107	51.2	37.4
1983	2001	50.2	33.2
1984	1885	47.7	28.7
1985	2082	50.9	32.1

FUENTE: INE : Hojas de Balance de Alimentos

resultado de un menor consumo de alimentos entre los grupos pobres y muy pobres, profundamente afectados por la inflación y el desempleo, y no de cambios en los patrones dietéticos de los grupos medios y altos. Esta posibilidad se desprende no solo de los efectos de la crisis expuestos en secciones anteriores, sino queda claramente sugerida en los cambios en la estructura del consumo aparente de nutrientes a lo largo del período de crisis. En la medida que los cereales, que constituyen la fuente calórica por excelencia de los grupos pobres y muy pobres pierden importancia relativa en el suministro de nutrientes, puede anticiparse que las bajas en el consumo aparente por persona traducen un deterioro en el patrón alimentario de los grupos sociales mencionados. Sin embargo, como el grupo de cereales incluye el trigo, las conclusiones que se desprenden del examen del suministro de nutrientes se relativizan; por ello, el comportamiento del suministro calórico proveniente del maíz ofrecería una idea más clara de las tendencias recientes en el cuadro alimentario entre los grupos pobres y muy pobres.

En el orden apuntado, cabe señalar que la importancia relativa del maíz en el suministro de calorías por persona disminuyó de 53 por ciento en 1981 a un 50 por ciento en 1984; en 1985 esa proporción se recompuso al nivel anterior (53 por ciento) pero el promedio de calorías provenientes del maíz fue inferior en un 7 por ciento al de 1981. Como estos cambios ocurrieron en medio de tendencias detrimentales en el cuadro alimentario general, resultaría inverosímil la posibilidad de que los grupos pobres y muy pobres hubiesen compensado, voluntariamente, su menor consumo de maíz con otros alimentos.\* Lo que resulta evidente, en el marco de la crisis actual, es que los grupos sociales ya indicados se han visto compelidos, ante la pérdida de empleos y erosión de los ingresos reales, a constreñir su carencial canasta alimentaria.

GUATEMALA: Numero de calorías por persona/día suministradas por los cereales.

Años	Maíz	Arroz	Trigo	Maicillo
1981	1186	25	259	19
1982	1177	21	149	17
1983	1197	21	154	16
1984	957	18	169	16
1985	2007	26	168	20

FUENTE: INE, op.cit.

\* El numero de calorías suministradas por el trigo aumentó entre 1982 y 1985, y hay probabilidades de que el dato correspondiente a 1981 pudiera estar sobreestimado, dados los antecedentes históricos en cuanto al consumo por persona de harina de trigo. En todo caso, - datos disponibles para 1970 indican que el consumo de harina del estrato más pobre es menos de la mitad del estrato medio.

El consumo aparente por persona ha bajado en casi todos los alimentos registrados en las Hojas de Balance, pero las implicaciones sociales difieren. Así por ejemplo, el deterioro en el consumo de maíz estaría significando, como se sugirió antes, un empobrecimiento del patrón alimentario de los grupos pobres y muy pobres, quienes están en imposibilidad de defender el poder adquisitivo de sus escasos ingresos, como tendencia general. Aunque esta conclusión puede ser relativa tratándose de los grupos campesinos que producen para su propio consumo, parecería totalmente válida para los grupos urbanos cuyos sostenes económicos están insertos en actividades del sector informal del mercado de trabajo o en condición de cesantes.

La baja en el consumo de otros productos como el arroz, las carnes, la leche y los huevos, reflejarían el mismo fenómeno pero con incidencia relativamente mayor entre los grupos medios y los pobres ubicados en los niveles superiores del correspondiente estrato.

En el detalle que aparece a continuación se puede observar el comportamiento del consumo aparente por persona de alimentos durante el período de crisis. Se puede observar, claramente, que en aquellos rubros a los cuales los grupos pobres y muy pobres tienen acceso relativamente más viable, los cambios entre 1980 y 1984 son, en general, regresivos, lo cual confirma las apreciaciones formuladas anteriormente.-

GUATEMALA: Índice de la disponibilidad  
de alimentos por persona, -  
en los años que se indican.

(1981 = 100.0)

Alimentos	1981	1984	1985
Máiz	100.0	80.5	92.6
Frijol	100.0	100.0	129.0
Arroz	100.0	90.0	90.0
Papas	100.0	140.0	140.0
Hortalizas	100.0	95.0	94.2
Yuca	100.0	100.0	111.0
Plátano	100.0	90.6	153.0
Banano	100.0	55.5	113.3
Azucares	100.0	100.6	103.2
Carne de bovino (ca- nal)	100.0	92.1	72.5
Carne de cerdo	100.0	96.0	84.0
Carne de pollo	100.0	73.3	66.6
Huevos	100.0	68.0	67.0
Leche de vaca	100.0	79.4	76.8
Aceites y grasas	100.0	131.8	84.0

FUENTE: INE: op.cit.

## B. LAS POLITICAS DE COMPENSACION

### 1. Introducción

Durante el período 1950-1980 los avances en el campo social fueron limitados. Es cierto que se registraron cambios importantes como la creciente urbanización; surgieron nuevos grupos sociales de posición media; se amplió el estrato asalariado; mejoraron los índices de salud y la cobertura del sistema educativo, y aumentó - aunque en pequeña escala el consumo promedio de calorías y proteínas; todo ello asociado en grado variable con la política económica impulsada por los gobiernos para modernizar las actividades agroexportadoras, la planta industrial y el complejo infraestructural del país. Empero, la fisonomía social se modificó muy poco; - amplios grupos de población quedaron al margen de aquellos progresos y debieron enfrentar, ya durante la década de 1970, un deterioro de la base material de su sustento. El arbitraje del estado entre el crecimiento económico y la exclusión de los grupos pobres y muy pobres de los frutos de ese crecimiento, no alteró el cuadro de desigualdades sociales que caracteriza a la sociedad guatemalteca. Ese arbitraje fue insuficiente en el período de dinamismo económico de los años setentas, lo fue en el período postterremoto de 1976, y lo es en los ochentas, en el período de crisis. Esta insuficiencia forma parte importante del entorno de las políticas de - compensación.

### 2. La política del Sector Público en los años setentas

Durante la década pasada la política económica se orientó a -

a crear o fortalecer condiciones para el crecimiento económico mediante el apoyo a las actividades productivas y la expansión del gasto público; a raíz del terremoto de 1976 se enfatizó sobre la cuestión social, pero en un plazo relativamente corto esta tendencia se evaporó.

a. El período 1970-1975

En 1971 se puso en vigencia el Plan de Desarrollo 1971/75 el cual postulaba, entre otras cosas, un aumento en el gasto público para apoyar la producción a través de asistencia a los agentes económicos en áreas básicas como la agricultura, industria y otras. Esta política determinó una expansión acelerada en el gasto público (con un tipo de duplicación de 5 años frente a otro de 16 años en las dos décadas anteriores) y cambios en su estructura: crecieron las inversiones en obras públicas y en el campo financiero, reflejo esto último de la actividad de instituciones creadas para implementar programas de crédito agrícola, fomento industrial y comercialización de alimentos.

Uno de los componentes más importantes de la política económica en estos años fue el apoyo a la agricultura, sobre todo a los pequeños y medianos productores. El Sector Público tuvo una presencia creciente en servicios asistenciales, a través de instituciones especializadas para administrar programas de generación y transferencia de tecnología, crédito, comercialización, tierras y desarrollo pecuario, lo cual repercutió en un mayor gasto público y en una participación en aumento del Ministerio de Agricultura en la distribu-

ción institucional de aquel, de 6.7 a 8.9 por ciento. Por medio de los instrumentos del Plan de Desarrollo Agrícola se pretendía apoyar algunos aspectos clave del desarrollo social en el área rural, pero en la práctica se cargó el acento en los aspectos productivos, institucionales y de infraestructura, lo cual se explicaría por una cierta falta de condiciones dentro del Sector Público para asumir un rol protagónico en el desarrollo, idea que de alguna manera estaba presente en el marco conceptual del Plan.

b. Período 1975-1980

Durante estos años parecían haberse reafirmado algunas de las orientaciones del Plan de Desarrollo 1971/75, al incorporarse al marco de orientación componentes orientados al desarrollo social rural, como era la cooperación con las organizaciones rurales y medidas en el campo agrario, sin rebasar en este último caso los límites del entorno jurídico existente. Empero, un terremoto acaecido en 1976 fortaleció unos aspectos y debilitó otros. Por ejemplo, el Sector Público asumió el liderazgo en el programa de reconstrucción, lo cual fortaleció su presencia en la dinámica económico-social del país; empero, al mismo tiempo, algunas de las prioridades establecidas para el desarrollo rural se trastocaron. Por razones obvias, la política económica se concentró en la reconstrucción, lo cual se refleja en los gastos de inversión del gobierno central, que en 1976 multiplicaron más de 2.5 veces los de 1975; además, su estructura cambió en la dirección marcada por las necesidades del momento y las inversiones en desarrollo socioeconómico, que habían promediado menos del 5 por ciento del total en los años 1973-75, alcanzaron 22 -

por ciento en 1976-78. Sin embargo, la inercia de una política que en lo sustantivo excluía la problemática social, pronto se puso en evidencia pues las inversiones en desarrollo agrario y socioeconómico - perdieron su ritmo luego después.

En este quinquenio hubo otro viraje. Ante la pérdida de dinamismo de las exportaciones y el agotamiento del programa de reconstrucción, se inició en 1978 una política de expansión de las inversiones en energía y otros sectores de infraestructura. El gasto público creció más allá de toda perspectiva conocida hasta entonces, y la falta de ajustes en el sistema tributario para generar tendencias correlativas en los ingresos, introdujo un profundo desbalance en las finanzas del gobierno central, recurriéndose entonces al endeudamiento interno y al agotamiento de las reservas monetarias internacionales. En este contexto, la cuestión social volvió al margen de la política económica. Los programas juzgados relevantes para los intereses de los grupos pobres y muy pobres perdieron importancia relativa en el gasto público total después de 1977. En Educación por ejemplo, el monto de recursos asignados a los programas de i. Educación Escolar Diversificada, ii. Educación Preprimaria y Primaria, iii. Educación Escolar Básica, y iv. Educación Extraescolar, bajó de un 66 por ciento del gasto total en el sector en 1977 a 62 por ciento en 1979. En Salud y Asistencia Social, los programas relacionados con servicios técnicos para la salud, saneamiento ambiental, epidemiología, promoción de salud materno-infantil y otros, contaron por el 87 por ciento del gasto total en ese sector en 1977 pero bajaron a un 63 por ciento en 1979. Otro tanto ocurrió en materia de vivienda, pues las inversiones

de impacto potencial en los grupos pobres y muy pobres cayeron del 96 al 61 por ciento del total sectorial entre los años mencionados.

En 1977 la cuestión social adquirió una relevancia particular en la política del gobierno, pues el gasto en programas orientados a los grupos pobres y muy pobres tomaron una ponderación creciente en el gasto público canalizado a vivienda, agricultura, salud y educación. Pero ello se debió al terremoto y no a un cambio de prioridades en la política económica, visualizado en una perspectiva de largo plazo. Una evidencia en tal sentido es que los programas mencionados perdieron importancia relativa en el gasto una vez las necesidades más urgentes de la reconstrucción fueron satisfechas.

Otro aspecto de la situación social que tomó cierto relieve en este período fue el salario. En 1980 se introdujeron ajustes sustanciales en el salario mínimo agrícola y en otras actividades como la industria (18 ramas) construcción, comercio, transporte y minas y canteras. Entre 1973 y 1980 el IPC había acumulado un aumento superior al 200 por ciento, pero el ajuste en los salarios mínimos fue de entre 66 y 186 por ciento, de manera que los salarios reales cayeron\*. En otras actividades como la producción de alimentos en la rama agrícola, actividades industriales específicas (panificador calificado, galletero, y otras) transporte urbano (municipio de Guatemala) educación y periodismo (en sus diferentes formas) no hubo reajuste del salario mínimo.

En resumen, durante la década de 1970 y hasta 1981, la política económica se orientó a crear condiciones para el crecimiento económico mediante el gasto público expansivo y la ampliación del andamiaje

---

\* Véase el cuadro 44.

institucional para el apoyo a la producción. El financiamiento de los déficit fiscales a que condujo la expansión del gasto, y los déficit mismos, introdujeron una serie de desajustes en la economía, los cuales determinaron la orientación de la política económica en los años subsiguientes (1982 en adelante).

### 3. La política del Sector Público en el período de crisis

#### a. El marco sociopolítico de los años ochentas

La política del Sector Público durante el período de crisis no difiere de la aplicada en épocas precedentes en cuanto a que los problemas sociales no se han incorporado de manera explícita, al menos hasta 1985, sino en respuesta a circunstancias puntuales. Así como el Sector Público amplió su presencia en la escena económico-social después del terremoto, en la presente década ese fenómeno se repite en función de las necesidades de reconstrucción física, económica y hasta moral de un conglomerado social afectado por un ciclo de violencia sin precedentes, pero sin alterar los parámetros fundamentales que determinan el ámbito y los límites históricos del arbitraje estatal. Esto explica, en parte, que el despliegue de instrumentos para compensar los efectos devastadores de la crisis sobre la situación económica y social de los grupos pobres y muy pobres, sea limitado. Este es un elemento que enmarca el alcance de las políticas de compensación. El otro es la situación sociopolítica prevaleciente en Guatemala al iniciarse el presente decenio, en el contexto de un agotamiento y retroceso del dinamismo económico pretérito.

La década actual se inicia en medio de síntomas económicos, políticos y sociales absolutamente preocupantes. En lo económico, como ya se indicó, empezaron a manifestarse los efectos desfavorables del cambio en los mercados externos de productos primarios, mientras la dinámica -- del programa de reconstrucción se había agotado. Se intentó compensar esas tendencias con el gasto público expansivo, sobre todo en inversión, pero con pocos efectos sociales, pues tales inversiones se orientaron a proyectos de apoyo al crecimiento económico. En el orden sociopolítico la situación mostraba un deterioro mayúsculo. Un ciclo de violencia se desató en el occidente, norte y parte del sur del país, el cual desarticuló las estructuras convivenciales a un -- punto tal que, inclusive, viejos sistemas como el de los enganchadores \* , colapsaron. La violencia y la represión conformaron un cuadro social sin parangón en la historia de muchas comunidades del interior; cundió la desmoralización por la pérdida de vidas y de garantías sociales e individuales y severas limitaciones en cuanto a movilización.

En los años 70s. el país registró un avance importante en el terreno de la organización social debido a un ambiente económico favorable y a las inversiones adicionales que se realizaron como consecuencia de la reconstrucción. De haberse conservado, estos avances -- habrían constituido un instrumento de reivindicación social en situaciones de crisis como la actual. Pero a principios de los ochentas --

---

\* El sistema de enganchadores se estructuró desde el surgimiento de las grandes fincas en la costa sur, para el reclutamiento de la mano de obra estacional requerida por las mismas, sobre todo para la época de cosecha.

todas las formas de organización fueron combatidas y en la actualidad se cuenta con muy pocos cuerpos sociales capaces de reivindicar ciertos derechos para compensar los efectos de la crisis sobre la situación económico-social de los pobres y muy pobres.

El programa de reconstrucción abrió espacios para la organización gracias a que, por primera vez, muchas comunidades contaron con recursos para iniciar proyectos de infraestructura. Gran número de estos proyectos fueron exitosos y ello impulsó un fortalecimiento de la identidad étnica y comunal en las comunidades indígenas del Altiplano y las Verapaces. Sin embargo, esta dinámica tuvo retrocesos casi definitivos cuando la guerra alcanzó su punto máximo, pues muchos líderes fueron víctimas de la violencia. Estos líderes habían emergido en gran número durante la reconstrucción y abrieron camino para fortalecer la confianza de las comunidades en sus propios modelos de organización los que, vistos bajo otra óptica, demostraron gran versatilidad, eficiencia y honestidad.

En forma coetánea a este proceso surgían otras tendencias hacia la organización en regiones secularmente abandonadas (Huehuetenango, San Marcos, norte de El Quiché, Alta Verapaz y El Petén) donde se emplazaron grupos insurgentes, los que encontraron una sociedad más abierta al cambio, con excepción del departamento de Totonicapán, cuya población permaneció como grupo cerrado a cualquier intento de acercamiento. Esta dinámica conformó lo que sería el escenario de una guerra de grandes proporciones.

Obviamente, el conflicto marcó un alto a los avances sociales registrados durante la reconstrucción; las comunidades perdieron a -

sus líderes y los modelos de organización comunal y urbana cesaron. Además, los desplazamientos poblacionales compelidos por la guerra implicaron el abandono de las parcelas de subsistencia, el rompimiento de esquemas tradicionales de mercadeo, el desabastecimiento de productos esenciales y el retroceso de los procesos de desarrollo social. Los campesinos perdieron sus exiguos bienes de capital (instrumentos de labranza), sus viviendas (en su mayoría, ranchos) y los centros de servicios construídos por el esfuerzo colectivo como escuelas y puestos de salud.

La población urbana, que comenzaba a sentir los primeros efectos de la crisis por la vía del crecimiento del desempleo, se enfrentó en unos casos, a las consecuencias de una migración masiva - procedente de las zonas en conflicto y, en otros, a las dificultades de otorgar refugio a parientes originarios de esas mismas zonas. No se ha evaluado todavía el peso que estos desplazamientos han tenido en el congestionamiento demográfico de la ciudad de Guatemala.

Las circunstancias apuntadas forman parte del contexto en el cual se ha aplicado la política del Sector Público a partir de 1982, cuando la economía entraba en una fase de deterioro y amplios grupos de población enfrentaban las caudas de la guerra y otros las dificultades del reasentamiento y acceso a medios para la subsistencia. Se trataba, como norma general, de grupos pobres y muy pobres.

#### b. La política del Sector Público para el ajuste de la economía

A partir de 1982 la política del Sector Público se orientó a - restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos y rehabilitar a las poblaciones desplazadas por la violencia; con estas dos preo-

ocupaciones las políticas sociales dirigidas a grupos urbanos y rurales no afectados por el conflicto se abandonaron. La búsqueda del ajuste de la economía dió como resultado una serie de medidas en los campos fiscal, monetario y cambiario, pero sin la suficiente consistencia para alcanzar los propósitos planteados. Las principales medidas fueron las siguientes:

i. En el ámbito fiscal:

- 1) recorte de los gastos públicos, especialmente los de inversión, como un intento para reducir el déficit fiscal, ante la imposibilidad de readecuar el sistema tributario;
- 2) consolidación de la deuda pública interna (1983) para moderar la carga de su servicio sobre el gasto público;
- 3) una reforma tributaria (1983) que incluyó el impuesto al valor agregado (tasa de 10 reducida luego a 7); modificación al impuesto sobre la renta; conversión de la base de imposición específica de los gravámenes al consumo de bebidas alcohólicas, destiladas y cervezas, y otras bebidas a una base ad valorem; recargos en los impuestos sobre viajes al exterior; desgravaciones tributarias (eliminación del impuesto del timbre sobre el valor de las importaciones y sobre los contratos de crédito extendidos por los bancos); reducción de los impuestos a la exportación de café, algodón, banano, azúcar, carne y camarón; y supresión de algunos gravámenes de importancia secundaria;
- 4) Readecuación impositiva (1984) por la cual se redujo al mínimo la lista de productos exentos del pago del impuesto al valor agregado; restablecimiento del impuesto del timbre;
- 5) Nueva reforma tributaria (1985) acompañada de disposiciones para modificar las tasas de interés y otros instrumentos de estabilización monetaria. Este proyecto de reforma se frustró por presiones de los grupos privados.

ii. En el ámbito del sector externo:

- 1) establecimiento de licencias previas a la importación;
- 2) reducción de los límites de divisas para viajes, estudios, atención médica y remesas personales al exterior;

- 3) diferimiento unilateral de pagos externos y emisión de bonos de estabilización expresados en dólares de los Estados Unidos (1983) hasta por un monto equivalente a US\$ 400 millones. Se perseguía obtener un registro exacto de las obligaciones externas vencidas y reprogramar su pago y neutralizar el exceso de recursos líquidos en la economía generados por la contraparte en moneda local de las obligaciones pendientes de pago;
- 4) endeudamiento externo por parte del Banco Central (1983-1984) para apoyar el tipo de cambio del Quetzal ante su deterioro en el mercado paralelo;
- 5) puesta en práctica de un sistema de cambios múltiples - previsto en la segunda parte de la ley monetaria. Este sistema contempla tres mercados: pagos esenciales, licitaciones y libre. En el primero el tipo de cambio se mantuvo a 1 por 1, para transacciones estimadas esenciales (alimentos, energéticos, insumos agrícolas y otros rubros, además de la deuda pública), y se alimenta con aquellos ingresos fijados por la autoridad monetaria. En el mercado de licitaciones se negocian las divisas remanentes del mercado de pagos esenciales, y en el mercado libre las transacciones no incluidas en ninguno de los dos anteriores, al tipo de cambio que determine la oferta y la demanda.
- 6) Suscripción de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para obtener un crédito contingente por US\$ 125 millones. El gobierno se comprometió en lo siguiente:
  - a) reducir el déficit del sector público;
  - b) mantener una política de precios y salarios que reflejaran esencialmente las fuerzas del mercado;
  - c) mantener una política monetaria orientada a objetivos de estabilidad y evitar pérdida de reservas monetarias internacionales;
  - d) adoptar políticas realistas de tasas de interés; y
  - e) ampliar el aprovechamiento de crédito externo para financiar proyectos de inversión. El convenio fue interrumpido en el tercer trimestre de 1984 al considerar el FMI que las metas acordadas no se estaban cumpliendo.

iii. En el ámbito de los precios y subsidios:

- 1) eliminación del subsidio al transporte urbano de la ciudad de Guatemala (1982);
- 2) establecimiento de precios "tope" para una lista de productos componentes de la canasta básica del consumidor; en 1985 se aplicó a más de 450 posiciones de precios;
- 3) emisión de una ley de defensa del consumidor (1985) que

pretendía reprimir las alzas inmoderadas en los precios.

En 1985, luego de un intento frustrado de reforma tributaria, el Gobierno convocó a un Gran Diálogo Nacional, en el cual participaron por primera vez en la historia contemporánea guatemalteca, todos los sectores del país (patronos, sindicatos, cooperativas, universidades y Gobierno). Este diálogo terminó por recomendar nuevos recortes en el gasto público como medida central de estabilización económica, algunas modificaciones al régimen cambiario y una política de venta de las empresas públicas, entre otras cosas.

Todas las medidas citadas hasta aquí, no se enmarcaron en un programa articulado de ajuste de la economía, lo que sumado a las frecuentes revisiones introducidas en los aspectos tributarios y cambiarios, restaron efectividad al esquema y dieron lugar a que los desequilibrios de la economía persistan.

A partir de Junio del año en curso se puso en ejecución el Plan de Reordenamiento Económico y Social (PRES) cuyo objetivo más importante es lograr la estabilización de la economía. Este Plan comprende políticas en diversos campos, incluyendo un componente social orientado a atenuar los efectos del desempleo y compensar las caudas de la inflación mediante subsidios a los medicamentos genéricos, combustibles, fertilizantes, refacción escolar y otros. Este componente se analiza en la sección siguiente.

En materia de estabilización económico-financiera las medidas más importantes son las siguientes:

- 1) Política cambiaria. Se mantienen tres mercados de cambio, así: a) mercado oficial, en el cual se realizan transacciones de -

la deuda externa registrada antes del 6 de junio de 1986, con divisas subsidiadas o sea al tipo de campo de 1 por 1; b) mercado regulado, en el cual se negocian las divisas por exportaciones e ingresos de capital y se venden las requeridas para importaciones de materias primas, combustibles, trigo y medicinas; adicionalmente pagos por movimientos de capital ingresados después del 6 de junio; el tipo de cambio en este mercado es de Q 2.50 por 1; c) mercado bancario, en el cual se negocian el resto de las divisas a un tipo de cambio determinado por la oferta y la demanda, bajo un límite que acuerden conjuntamente los bancos del sistema y el Banco de Guatemala.

Además, se han estado aplicando medidas de tipo administrativo para dar fluidez y eficacia al nuevo sistema cambiario.

2) Política fiscal. Poco antes de la vigencia del PRES había entrado en funcionamiento el Nuevo Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano, y los impuestos a la importación se calcularon sobre una base quetzalizada, es decir, aplicando el tipo de cambio al cual se liquidaba el pago de las importaciones. Estas medidas se integraron al PRES, el cual involucró algunas otras como las siguientes: a) impuesto temporal a las exportaciones con el propósito de neutralizar parte de las ganancias extraordinarias obtenidas por los exportadores al liquidar el valor de las mismas en el mercado regulado (Q 2.50 por 1); b) aumento de la tasa de interés sobre los bonos del Gobierno adquiridos por el Banco de Guatemala; c) impuesto sobre los servicios de telefonía internacional; d) mayor fiscalización

del comercio exterior para evitar la evasión de los impuestos fiscales y la retención de divisas en el exterior. Con estas medidas se espera reducir el déficit fiscal a menos del 2.0 por ciento del PIB en 1986.

3) Política Monetaria. a) Traslado al Banco de Guatemala de los depósitos que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social tenía en los bancos del sistema; b) aumento del encaje bancario (en 6 y 3 puntos para depósitos monetarios y de ahorro, en ese orden); c) operaciones de mercado abierto con valores públicos con tasas de interés variable (de 9 a 12 por ciento) en función del período de la inversión; d) aumento en la tasa de interés para las operaciones activas y pasivas del sistema bancario (al 14 y 11 por ciento, respectivamente).

Además de los instrumentos mencionados, que son típicamente de estabilización financiera, se busca implementar una política para el fomento de las exportaciones, y se está renegociando parte de la deuda externa a fin de hacer más manejables las restricciones externas de la economía.

#### c. Programa de Asistencia a áreas en conflicto (PAAC) \*

Uno de los pocos instrumentos utilizados en el país para compensar los efectos de una crisis económica, política y social, es -

---

\* La inclusión del PAAC en este informe obedece al hecho de que éste se orientó claramente a restablecer las bases de sobrevivencia de un amplio estrato social emplazado en el altiplano occidental, una de las regiones con más agudos niveles de pobreza.

el PAAC (1982-1985) rebautizado como la política de "fusiles y frijoles" bajo una concepción de corte militar. No es un instrumento para neutralizar los efectos sociales del desempleo y la inflación generados por la crisis económica actual; el problema hacia cuya solución se encaminó es aún más complejo por cuanto además del desempleo abarca los desplazamientos no voluntarios de la población, las amputaciones sociales y otras consecuencias igualmente severas que se desprenden de la guerra, inserto todo ello en el entorno de una crisis a nivel nacional.

Los antecedentes del PAAC se inscriben en el deterioro de la situación política y social de finales de los años setentas, a raíz de un ciclo de violencia --producto de las acciones insurgentes y contrainsurgentes-- que desarticuló las estructuras sociales del plano occidental principalmente. El PAAC constituyó un esfuerzo --consciente y deliberado par ayudar a las familias desplazadas de sus lugares de origen, a recomponer las bases de su sobrevivencia. Donde el nivel del conflicto lo permitió, se dotó a las familias de los elementos mínimos para que pudiesen reiniciar una vida normal y reconstituir la convivencia comunitaria. Cada familia recibió in situ los elementos indispensables para rehacer su vivienda (20 láminas de zinc, los parales necesarios para sostener el techo, clavos, etc.,) y raciones alimenticias mientras se obtenía la próxima cosecha; en muchos casos se suministraron equipos mínimos de labraza y algunos utensilios de cocina. Los centros y puestos de salud fueron abastecidos de medicinas.

La estrategia del Programa parecería muy elemental pero era -

lógica considerando que las familias desplazadas tenían más de un año de haber dejado sus comunidades y, por lo tanto, carecían de lo indispensable para la sobrevivencia.

El PAAC se concentró, entonces, en establecer las condiciones mínimas de sobrevivencia, por lo general debajo de las preexistentes al conflicto. En este sentido, sus resultados en cuanto a promoción del desarrollo social fueron muy limitados en comparación con el programa de reconstrucción. Se trató de una ayuda para compensar los efectos de la guerra. Empero, funcionó debido a su elementalidad. Las viviendas fueron reconstruidas, en la mayoría de casos en el mismo sitio de antes; se rehabilitó la infraestructura perdida o dañada, se repararon las vías de acceso y los edificios de municipalidades, escuelas y puestos de salud. Las condiciones últimas en las que la sobrevivencia se estableció no difirieron mucho de las existentes antes del conflicto. Fue una reposición al mínimo costo posible.

No se dispone de información con respecto al número de familias beneficiadas con el PAAC, pero su efecto en la normalización de las actividades económicas y sociales en las áreas de conflicto fue definitivo.

En 1983 se adoptó una nueva estrategia para atender los problemas de las familias desplazadas. Se trata de los polos de desarrollo un esquema complejo, en el cual el desarrollo se pretende lograr a través de la acción coordinada de las distintas entidades del sector público. El primer polo de desarrollo fue localizado en Acul, municipio de Nebaj, Departamento de El Quiché. Los siguientes se localizaron de distintos lugares del área ixil, en el municipio de Playa Gran-

de en el Departamento mencionado, en Nentón, Huehuetenango, y Chisec, San Cristóbal Verapaz y Senahú, Departamento de Alta Verapaz.

En todos los polos de desarrollo se completó la parte física - y la construcción de vías de acceso, pero los resultados fueron escasos en la parte productiva y los pobladores dependieron del sistema de alimentos por trabajo para su sobrevivencia.

Una de las restricciones más frecuentes radicó en la falta de tierras laborables, pues aún y cuando las familias reubicadas eran propietarias de parcelas, éstas quedaban muy lejos del área básica de los polos y se ubicaban en territorios donde aún persistían situaciones de conflicto y tenían un acceso restringido.

#### d. Programa de suministros alimentarios

Con la asistencia del Programa Mundial de Alimentos, el Sector Público está llevando a cabo proyectos tendientes a solucionar carencias de grupos pobres y muy pobres del interior del país. Aunque las actividades en este frente se iniciaron desde la década pasada, fué a partir de 1980 que se incrementaron de manera sustancial; de 1031 t.m. de alimentos importados para estos proyectos en 1981, se alcanzaron 18,195 t.m. en 1985, haciendo un total de 41.8 miles de t.m. en todo el período.

La asistencia alimentaria se destina parcialmente a los grupos poblacionales involucrados en el PAAC y los polos de desarrollo, pero se incluyen también proyectos de un alcance más general orientados a compensar carencias nutricionales y de otro tipo de grupos pobres y muy pobres, al mismo tiempo que se fomentan actividades de desarrollo a largo plazo. Los proyectos en ejecución son los siguientes:

- 1) Proyecto de Desarrollo Comunitario (US\$ 10.4 millones\*\*). El objetivo principal es mejorar las condiciones de vida de la población rural a través de la generación de empleo, a fin de reducir las migraciones y permitir la reinserción de las familias desplazadas en el ciclo de producción. Se pretende beneficiar a 30,000 familias rurales pobres sin acceso a servicios comunitarios. Algunas de las obras de beneficio social que permitirá construir la asistencia alimentaria son las siguientes: 390 sistemas de distribución de agua, 105 centros de salud, 600 escuelas rurales, 90 campos de deporte, 90 edificios municipales, 150 centros sociales comunales, 30,000 letrinas, 1800 hectáreas de riego, y 15,000 viviendas de bajo costo.
- 2) Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Franja Transversal (US\$ 2.0 millones) Se persigue mejorar las condiciones socioeconómicas de 2,000 pequeños agricultores asentados en esa franja, mediante el fomento de cultivos exportables como hule, cardamomo y otros, para lo cual se otorgará asistencia técnica y crediticia, con bajas tasas de interés esta última.
- 3) Capacitación Femenina para el Desarrollo Comunal (US\$ 5.0 millones). El objetivo es promover entre las mujeres rurales del altiplano occidental, un sentido de responsabilidad y cooperación en las labores colectivas, y apoyar la organización y funcionamiento de grupos de trabajo, desarrollar la capacidad productiva y tecnologías sencillas entre las mujeres para que puedan realizar actividades generadoras de ingresos. Se beneficiarán 7750 mujeres con capacitación y asesoría en producción, administración y mercadeo; 1350 voluntarios de las comunidades que se entrenarán para realizar labores complementarias como educadores y extensionistas, y 980 artesanos semicalificados que recibirán capacitación. Se espera mejorar el estado nutricional de 50,000 beneficiarios directos de la ayuda alimentaria.
- 4) Producción de Alimentos Básicos entre Pequeños Agricultores (US\$ 5.8 millones). Este proyecto persigue contribuir al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de 9,500 pequeños agricultores principalmente del altiplano occidental, mediante una mayor producción de alimentos básicos y cambios en la combinación de cultivos; se incluyen apoyos como la multiplicación de semillas mejoradas, capacitación para mejorar las prácticas agrícolas y aumento en las disponibilidades de leña; también se capacitará a las mujeres para mejorar la preparación de alimentos, cuidado de la salud, economía doméstica.
- 5) Educación Nutricional y Alimentación Suplementaria de Grupos Vulnerables y Alumnos de Escuelas Primarias (US\$ 14.6

---

\*\* Costo de la asistencia del PMA.

millones). Un proyecto cuyo objetivo es el de prevenir los efectos de la malnutrición en la población desplazada especialmente del Altiplano y las Verapaces, entre grupos vulnerables como son las madres y los niños. Los beneficiarios serán 400 miles de niños de 5 a 15 años de edad, 126 miles de niños de edad preescolar y 42 miles de madres lactantes o mujeres embarazadas. Su ejecución se iniciará próximamente.

e. Política de precios.

En materia de precios el expediente favorito del Sector Público ha sido el establecimiento de precios "tope" para productos considerados esenciales en la Canasta del consumidor, por parte del Ministerio de economía. Este mecanismo de aparente protección de la canasta del consumidor de la inflación, no es nuevo en el país; sin embargo, durante los últimos años ha existido una tendencia a endurecerlo en respuesta al incremento de la tasa de inflación. A partir de 1980 se establecieron precios tope para una canasta de poco más de 120 artículos, incluyendo aceites y grasas vegetales, carnes populares, leche, cereales, alimentos molidos, alimentos procesados (jugos de frutas, compotas, pastas alimenticias, sopas deshidratadas, etc.,) insumos para la ganadería, aperos de labranza y materiales de construcción. En 1985 la lista de precios tope se amplió a más de 450 posiciones aunque dentro de una canasta fundamentalmente similar a las anteriores pero con mayor grado de especificidad en cuanto a marcas y medidas, lo cual tornó inoperante el sistema.

En mayo de 1986 se revisó la política de precios "tope" y se redujo en forma considerable su cobertura, de manera que en la actualidad está vigente para solo 10 productos de consumo final y cuatro materias primas, con 49 posiciones entre precios al detallista y al con-

sumidor. Se incluyen carnes (cortes populares de carne de bovino y porcino) leche, trigo nacional, harina de trigo, levaduras, polvo para hornear, algunos tipos de pan, salchicha popular, aceites y grasas vegetales, incaparina, jabón de lavandería y de tocador. El azúcar blanca fue excluida de manera temporal y su precio liberado.

Otros productos o servicios sujetos a precios tope son las medicinas --de uso popular y generalizado-- las cuotas por educación en el sistema privado, los combustibles y el transporte público.

En términos generales, la política de precios "tope" ha demostrado poca eficiencia como instrumento contrainflacionario. En la década de los años setenta por ejemplo, cuando la inflación promedió un poco más del 11 por ciento anual (1973-1980) seis de 19 productos sujetos a precios "tope" registraron aumentos en sus precios reales iguales o superiores a los del IPC, y otros tres lo tuvieron muy cercano a éste último. Así mismo, entre enero de 1984 y agosto de 1986, los precios de los productos listados en el cuadro 34 subieron en igual o mayor medida que el IPC, a pesar de que casi todos ellos estaban sujetos a "topes". Además, en años recientes han surgido frecuentes situaciones de desabastecimiento de aceites vegetales, azúcar, carne, medicinas y otros artículos esenciales, y se han establecido canales paralelos de distribución en los cuales los precios reales han estado por arriba de los "topes", como visiblemente ocurrió con los aceites y el azúcar. Los desabastecimientos de medicinas han tomado ribetes dramáticos por momentos, al extremo de que uno de los hospitales más importantes del país suspendió temporalmente su atención al público por falta de ellas.

El sistema de precios "tope" presupone que los movimientos en los precios tienen una base especulativa, percepción que llevó a emitir una ley de protección del consumidor (1985) , la cual penaliza drásticamente determinados actos que inciden en el incremento de los precios. Especulativos o no, esos movimientos no han sido atenuados en grado significativo por la existencia de precios "tope" y, como se indicó en 3.b.iii anterior, la canasta de sobrevivencia de los grupos más pobres tiene en 1986 un costo tres veces mayor que en 1980. Además, de acuerdo con la información de base para el cálculo del IPC, los precios en la ciudad de Guatemala fueron superiores a los "topes" durante el mes de Junio, en carne de cerdo, aceites y grasas vegetales. En algunos lugares de la república algunos precios registraron diferencias de entre 25 y 39 por ciento más arriba de los topes, como ocurrió con carnes, incaparina, leche pasteurizada, aceites vegetales y margarina. Esas diferencias parecen exceder los costos de transporte.

En todo caso, las tendencias actuales en materia de precios apuntan hacia una liberalización, aunque sin descartar controles cuando se estime necesario, de acuerdo con pronunciamientos formulados al más alto nivel del gobierno

Otro instrumento de la política de precios lo constituyen los programas de precios de garantía ejecutados por el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) orientados de manera exclusiva a los granos básicos. Aunque en la práctica estos programas constituyen una especie de refugio para los productores, por cuanto establecen una última instancia de mercado al cual vender si los precios -

vigentes no son atractivos, en ocasiones han operado como mecanismo de defensa de los intereses del consumidor, pues el Instituto ha colocado los productos a precios inferiores a los del mercado e, inclusive, por debajo de sus precios de compra. Sin embargo, durante el período de crisis estas actividades han estado limitadas debido a los objetivos de estabilización financiera perseguidos por el Sector Público, en cuyo marco los programas de crédito del Banco Central (de cuya asistencia se nutre el Instituto para sus programas de compra) se han restringido; además, el endeudamiento que el instituto tiene con el Banco Central también ha influido en alguna forma para que éste limite su financiamiento a los programas de compras de granos básicos. Con todo, al finalizar el año 1985 el Instituto había utilizado alrededor del 10 por ciento del financiamiento disponible para sus programas de estabilización de precios, debido a que los límites establecidos para los precios de compra resultaron inferiores a los del mercado.

#### e. Política de salarios

La inflación no es un fenómeno absolutamente nuevo en el país, pero su recurrencia y aceleración sí lo son y éstas se intensificaron en 1985 y 1986, según se indicó en su oportunidad. Frente a estas tendencias, el mercado laboral del país aun no ha desarrollado mecanismos de defensa que eviten el deterioro de los salarios reales o, al menos, que lo minimicen. Por el lado del Sector Público se estimó que los salarios mínimos podría constituir un mecanismo eficiente de ajuste en los salarios reales, y bajo esta óptica los primeros fue-

ron revisados en 1980. Sin embargo, hay tres circunstancias cuando - menos, en torno a este aspecto que conviene puntualizar. En primer - término, los ajustes introducidos en 1980 quedaron lejos de compen - sar el incremento acumulado en el IPC, de manera que no se recuperó el nivel de los salarios reales. En segundo lugar, hay evidencias de que en algunas actividades los salarios vigentes eran superiores al nuevo nivel establecido como salario mínimo. En tercer lugar, en cier - tos casos o momentos, el excedente de fuerza de trabajo en el merca - do laboral restó inoperancia a la política de salarios mínimos.

En 1980, debido a una huelga laboral generalizada en la Costa Sur, los salarios mínimos para la agricultura de exportación se modi - ficaron de Q 1.12 a Q 3.20; este año ha sido el de mayor nivel de em - pleo agrícola de que se tenga historia, lo cual coincidió con el - punto máximo de la actividad algodonera. De entonces en adelante, - el cultivo del algodón ha declinado y con ella la demanda de traba - jo comenzó a menguar, de manera que, según información no documenta - da, en varias actividades de la Costa Sur muchas personas continua - ron temporalmente empleadas a salarios inferiores al mínimo.

Ciertos efectos sociales que trajo consigo el ajuste en los - salarios mínimos nunca fueron evaluados, tales como la pérdida de u - bicación física, social y económica de grupos de trabajadores, es - pecialmente de colonos, voluntaria o involuntariamente desarraigados de sus espacios; en algunos momentos, sin embargo, los desplazamien - tos humanos en la costa sur tomaron relieves preocupantes. De algu - na manera, esto venía a sumarse a la desestabilización de las activi -

dades productivas irrogada por la violencia de los años 1981-1982, en perjuicio de las familias de asalariados agrícolas. Cabe mencionar que la ocupación estacional en la agricultura de exportación de la costa sur proporcionaba, en muchos casos, el único ingreso en efectivo a un sinnúmero de minifundistas del altiplano occidental. Sin otras alternativas de ingreso monetario, las perspectivas para grandes contingentes de migrantes estacionales de esta región, se ensombrece, debido a que los cultivos sustitutivos del algodón como la soya y el sorgo, normalmente requieren ínfimas cantidades de mano de obra.

Aparte de los salarios mínimos, cuya política no ha tenido la continuidad requerida en un período de cambios bruscos en los precios (no se ha revisado desde 1980); el período de crisis se caracteriza por ausencia de instrumentos ordenadores de una política de salarios. El Sector Público ha establecido disposiciones relativas a complementos salariales sobre una base fija, lo que significa ajustes muy diferenciados para los distintos niveles salariales, y totalmente desligados de la evolución de indicadores básicos en este sentido, como pudiera ser la canasta básica y su costo. Estos ajustes fueron introducidos en 1984 y 1985 y estimularon su transferencia al nivel de precios, inclusive de manera anticipada, a pesar de que los salarios gubernamentales no tienen incidencia directa en los costos de producción de la canasta básica de los consumidores.

El sector productivo ha introducido ajustes salariales, especialmente en la industria, servicios financieros y otros servicios, sobre bases heterogéneas e independientes de los criterios utiliza-

dos en el Sector Público. En 1986 un número significativo de empresas incrementaron los salarios en respuesta a una exhortación realizada por parte del Gobierno en ese sentido. No se tiene información disponible sobre el nivel y variaciones de esos ajustes pero los mismos serán reflejo unas veces, de la voluntad patronal, otras de la capacidad de negociación de las organizaciones laborales y otras, de la capacidad de las empresas para soportar determinados incrementos, de acuerdo con la elasticidad de la demanda de sus productos respecto a los precios.

Como quiera que sea, los ajustes salariales no han sido suficientes para sostener el nivel de los salarios reales, según se desprende de la información disponible hasta febrero de 1986, antes de que muchos ajustes en la actividad privada fuesen establecidos. Esta situación es resultado de la falta de una política salarial coherente, en la cual se establezcan los criterios para los ajustes en relación con la evolución de una Canasta de Consumo representativa de los intereses del sector asalariado. Se ha anunciado una nueva política salarial para 1987 pero hasta la fecha se desconoce cual será su orientación básica.

De cualquier manera, y aparte de qué tan eficiente sea la política salarial en el futuro, la realidad del mercado laboral es que un 75 por ciento de la fuerza de trabajo está potencialmente fuera de sus alcances, o sea aquella proporción que está por ahora excluida del sector formal del mercado de trabajo. Particularmente desventajosa es la situación de quienes están insertos en categorías ocupacionales como el trabajo por cuenta propia.

#### f. El PRES y su componente de desarrollo social

A partir de Junio de 1986 está en ejecución el Plan de Reordenamiento Económico y Social, el cual incluye un componente orientado de manera específica a compensar el deterioro de las condiciones de vida de los grupos pobres y muy pobres provocado por el desempleo y la inflación. Los principales elementos del componente social son los siguientes.

##### 1) Política de empleo

El PRES contempla la creación de unos 40,000 puestos de trabajo en toda la república para lo cual se invertirán recursos del Gobierno por Q 100 millones. El propósito es recuperar los ingresos monetarios de igual número de familias, dando una atención prioritaria a sectores productivos como la agricultura, infraestructura y comunicaciones, y sociales como educación, salud y vivienda. El 80 por ciento de los recursos se destinarán a proyectos intensivos en el uso de fuerza de trabajo y el 20 por ciento restante para ampliar la cobertura del sistema educativo mediante la creación de nuevas plazas de maestros, fortalecer los apoyos asistenciales a la agricultura y otros sectores sociales mediante la contratación de delegados agrícolas y promotores sociales. Todo ello en 1986.

##### 2) Política de servicios de empresas públicas

Se incluye la posibilidad de revisar las tarifas cobradas por empresas estatales, a fin de eliminar los subsidios a las mismas por parte del gobierno central; se estima importante que estas empresas sean autosuficientes desde el punto de vista financiero.

Como parte de esta política se establecerían subsidios para los usuarios de ciertos servicios como el agua potable radicados en áreas marginales, incrementando al mismo tiempo el costo de dicho servicio para los residentes en áreas de categorías media y alta. Todo ello dependerá de la situación particular de cada empresa, de sus expectativas financieras y de sus posibilidades de desarrollo a mediano y largo plazo.

### 3) Vivienda popular

Los lineamientos del PRES en materia de vivienda se orientan hacia el desarrollo de un proyecto integral que genere empleo y capacite, motive y organice el trabajo en equipo y en comunidad; vincule a cada familia con su trabajo y con la necesidad de agua potable, energía y drenajes, y que permita utilizar al máximo los recursos disponibles en cada lugar, adaptándose a las condiciones de la cultura local y respetando las tradiciones y costumbres de cada pueblo. La política de vivienda se concibe como parte de una solución social, cuyo fin es abrir un frente de trabajo para combatir la pobreza y los desequilibrios sociales.

### 4) Precios

El Estado intervendrá en la regulación de precios para evitar alzas especulativas, pero sin desestimular la actividad productiva. La idea es proteger la capacidad adquisitiva de las familias pobres y muy pobres, mediante la aplicación de precios tope a los bienes y servicios de consumo popular, con una flexibilidad razonable a fin de ajustar los precios "tope" de acuerdo con la evolución

de los costos de producción y comercialización, para evitar situaciones de desabastecimiento.

Se reconoce la limitada capacidad del Sector Público para administrar una política de precios "tope", razón por la cual el número de bienes y servicios sujetos al sistema se limita al máximo y - al mismo tiempo se estima aconsejable la creación de organizaciones de consumidores, las cuales serían involucradas en las actividades de control de los precios.

Los criterios para la selección de los bienes y servicios sujetos a precios tope se relacionan con los siguientes aspectos: importancia visible en la estructura del gasto familiar; deben ser bienes de consumo básico cuya producción y comercialización presenten condiciones monopólicas y oligopólicas; que sean productos susceptibles de quedar fuera del alcance de los grupos pobres y muy pobres si sus precios se incrementan; deben ser productos con aporte significativo de calorías y proteínas o bien productos alimenticios sustitutos de otros considerados de consumo básico.

La política de precios "tope" tendrá un carácter temporal en tanto el Sector Público está en condiciones de implementar mecanismos para la estabilización de los precios.

#### 5) Salarios

El PRES reconoce que el deterioro de los salarios reales - registrado en los últimos años es resultado de la inflación combinada con la ausencia de una política salarial acorde con la realidad económica del país. Los asalariados han absorbido una cuota desproporcionada del costo de la estabilización económica en tiempos recientes,

pero se estima que la actual coyuntura no es propicia para plantear una política de recuperación total de los salarios reales; se postula entonces la necesidad de rescatarlos parcialmente y por esa vía estimular el crecimiento de la demanda interna.

En principio, la política salarial identificada en el PRES consistiría en incrementos fijos a los empleados públicos por una cantidad de Q 50 por mes, independientemente, se supone, de cual sea la tasa final de inflación para el año 1986 o la base salarial del trabajador. Esta política se enmarca en la idea de compartir los recursos disponibles por el gobierno entre incremento de salarios y creación de nuevos puestos de trabajo.

En cuanto al sector privado el PRES propone como base de la política seleccionar una canasta de 10 productos básicos y establecer un compromiso entre el estado, los empresarios y los trabajadores para realizar revisiones periódicas en el comportamiento de sus precios, a partir de cuyos resultados se establecerían los ajustes salariales. Además, se revisarán los salarios mínimos a la luz de las circunstancias vigentes en materia de inflación.

#### 6) Subsidios

El PRES establece una serie de subsidios a fin de compensar a los grupos pobres y muy pobres de los efectos de la crisis económica. Tales subsidios se canalizarán a través de programas especiales de medicinas, fertilizantes, refacciones escolares, combustibles y transporte colectivo en la ciudad de Guatemala. Los alcances de esta medida en cada uno de los campos a los cuales se aplica, se resumen a continuación.

### 1) Combustibles

Este subsidio tiene por objetivo reducir el impacto que las medidas cambiarias tendrá sobre el precio de los combustibles. Las medidas cambiarias implican el traslado de las importaciones de petróleo, combustibles y lubricantes, de un mercado de divisas con un tipo de cambio de Q 1 por US\$ 1, al nuevo mercado regulado, con una tasa de cambio de Q 2.50 por US\$ 1.

### 2) Medicinas

El subsidio a las medicinas básicas pretende contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas en materia de salud de los grupos pobres y muy pobres, a través de hospitales, centros y puestos de salud, farmacias estatales y, eventualmente, farmacias privadas. Se contempla el uso de medicinas genéricas, las cuales serán vendidas a un precio equivalente al 20 por ciento de su costo.

### 3) Fertilizantes

Se trata de suministrar fertilizantes a un precio subsidiado para la temporada agrícola 1986/1987, a fin de asegurar los niveles de producción y productividad de los cultivos alimenticios, lo cual habrá de contribuir a morigerar el incremento de precios de los alimentos básicos, sobre todo de aquellos consumidos por los grupos pobres y muy pobres. El 70 por ciento del subsidio se destinará hacia los pequeños productores y el 30 por ciento restante a los productores comerciales.

### 4) Refacciones y útiles escolares

Para complementar la dieta de la población escolar que asis-

te a las escuelas públicas y suministrarles el material educativo indispensable, el sector público otorgará un subsidio por un monto de Q 10 millones. Se espera beneficiar principalmente a grupos urbanos pobres y muy pobres, sin excluir a los rurales.-

En resumen, el componente social del PRES descansa en un incremento del gasto público bajo la forma de inversiones para abrir puestos de trabajo y aumento de salarios a los empleados del gobierno, y subsidios a los combustibles, medicinas, fertilizantes, refacciones escolares y útiles, y un proyecto de vivienda popular.



## C. CONCLUSIONES

1. Guatemala experimentó durante los años de 1970 un ciclo de crecimiento económico sin precedentes, a juzgar por los antecedentes -- disponibles. Este proceso fue estimulado de manera determinante por los avances en la diversificación de la estructura productiva iniciada a finales de los años cincuentas y por una creciente inserción de la economía en el sistema internacional a través de la expansión y diversificación de las exportaciones y de los mercados, y de mayores flujos de capital. Sin embargo, en el orden social persistieron las desigualdades seculares entre grupos sociales, entre el campo y la ciudad, y en el estilo de inserción ocupacional de la fuerza de trabajo proveniente de los grupos sociales. Las familias más pobres del área urbana se empobrecieron material e inmaterialmente, pues su ingreso se deterioró a lo largo de la década y la distancia que hacia 1970 los separaba de otros grupos se hizo más amplia. Además, aunque los indicadores globales relativos a la nutrición, educación y salud sugieren avances en una escala promedial, una proporción mayoritaria de la población continuo inmersa en un ambiente de privaciones en los aspectos esenciales del bienestar humano.

2. La experiencia guatemalteca corrobora los resultados alcanzados en otros países de América Latina en el sentido de que el crecimiento económico per se no asegura el tránsito hacia estructuras sociales equitativas y más bien existe el riesgo, dado el carácter excluyente que lo ha caracterizado en el caso de Guatemala, de que los ingresos se reconcentren y se desfigure aún más la ya deformada estructura social del país. Los términos en que los grupos sociales han accedido históricamente a los frutos del crecimiento económico no han experi-



mentado cambios y una proporción mayoritaria de la población permanece al margen de las oportunidades creadas por ese crecimiento. En tal sentido destaca, por su efecto de capilarización social, el hecho de que la fuerza de trabajo no ha tenido una oportunidad transparente para insertarse en ocupaciones estables y remuneradas en forma razonable y acceder así, por la vía del salario, a los medios indispensables para mejorar el grado de satisfacción de sus necesidades básicas. Esta marginación tiene una expresión más aguda en el área rural, donde se emplaza la mayor parte de los grupos pobres y muy pobres. La estrechez de oportunidades en este contexto espacial, --circunscritas por factores estructurales al empleo en la agricultura-- ha inducido desplazamientos de población hacia las áreas urbanas. En apariencia, los migrantes logran mejorar de esta manera la base material para su sustento, pero se desconoce si la desarticulación de sus relaciones sociales y los cambios que el contacto con otro contexto espacial y socioeconómico provoca en su interpretación sobre el sentido de la vida y las relaciones comunitarias, constituye o no una especie de empobrecimiento inmaterial.

3. No hay instancias arbitrales entre el crecimiento económico y su carácter excluyente. El Estado ha tenido una función limitada en este particular y no ha podido desarrollar una capacidad expansoria para ayudar a mejorar el suministro de satisfactores de las necesidades básicas de los grupos pobres y muy pobres, incapaces de obtenerlos en un mercado relativamente libre de tales satisfactores. El arbitraje del Estado ha tenido como denominador histórico la creación y fortalecimiento de condiciones para consolidar el crecimiento económico, sin incorporar la cuestión social, de manera explícita, a

sus orientaciones de política. Temporalmente, cuando determinadas y poderosas circunstancias lo exigieron (terremoto de 1976, reconstrucción de las áreas destruidas por la guerra) el Estado asumió un papel activo pero sin exceder los límites y ámbito históricos de su presencia en la dinámica económico-social.

4. En 1978-79 el dinamismo económico comenzó a desdibujarse y en 1981 la economía entró en un ciclo de contracciones sucesivas, con inmediatas consecuencias en el orden social al contraerse también el empleo, acentuarse el grado de inflación y reducirse los gastos del sector público en los servicios sociales. El panorama económico -- rápidamente reflejó las señales de una aguda crisis y hacia 1985 -- el nivel de actividad productiva por habitante estaba por debajo del máximo histórico en cerca del 24 por ciento. En tal estado de cosas se combinaron efectos propios de la coyuntura internacional (desfavorables condiciones del mercado internacional de productos primarios, deterioro del Mercado Común Centroamericano y dificultades para mantener flujos crecientes de capitales hacia el país) con factores internos, como son los desequilibrios financieros provocados por la política de gasto público expansivo aplicada después de 1978.
5. La crisis económica ha irrogado cambios regresivos en la situación social, debido a sus impactos adversos sobre el nivel y estructura del empleo, sobre los salarios reales y sobre los servicios sociales del estado. La contracción del empleo obviamente ha reducido y, en el extremo, eliminado la capacidad para solventar las necesidades básicas de las familias cuyos sostenes pasaron a la condi--

ción de cesantes o se han visto compelidos a reinsertarse en puestos de trabajo autocreados en el sector informal. En la coyuntura actual, la cual muestra indicios de prolongarse, la actividad productiva no está en capacidad de reabsorber la fuerza de trabajo cesada entre -- 1981 y 1985 (unas 30,000 personas por año, en promedio) y menos todavía para ocupar a los jóvenes de las nuevas generaciones que masivamente se incorporan al mercado de trabajo (alrededor de 65,000 personas por año). Esto hace preveer una situación delicada hacia el -- corto y mediano plazos, y demandará un esfuerzo lineal para contener el deterioro del mercado de trabajo y moderar las tensiones que se ciernen sobre la estructura social.

Pero, además de la declinación en el volumen de empleo, la crisis ha hecho retroceder el mercado laboral en otros aspectos. La -- proporción de la fuerza de trabajo colocada en el sector organizado de dicho mercado disminuyó de 37 a 25 por ciento del total. Así, en vez de aumentar el número de asalariados (con relaciones laborales estables, prestaciones e, inclusive, pactos colectivos) ha disminuído y, contrario sensu, el porcentaje de la fuerza de trabajo en condiciones precarias de ocupación aumenta, cuando no la desocupación -- abierta. Aunque los cesados del sector formal se reinserten en ocupaciones autocreadas en el sector informal, ello implica un deterioro en el espectro laboral y social del país.

6. La disminución en el volumen de empleo no agota por supuesto el impacto de la crisis sobre la cuestión social. Los salarios reales también se han deteriorado y a un ritmo más acentuado que las bajas en la actividad económica, lo cual es indicativo de una recon-

centración de los ingresos en perjuicio del factor trabajo (la masa salarial, en términos corrientes, bajó de un 12.2 por ciento del -- PGB en 1981 a 11.3 por ciento en 1985). La dinámica inflacionaria -- abulta los obstáculos para frenar el deterioro en las condiciones de vida de los grupos pobres y muy pobres, pues éstos por lo general carecen de capacidad para proteger el poder adquisitivo de sus bajos ingresos y no existen mecanismos compensatorios por parte del Sector Público orientados hacia ese fin. Las bajas en el consumo -- privado registradas en el período de crisis (más del 20 por ciento acumulado entre 1981 y 1985) refleja, de alguna manera, las restricciones que tienen estos grupos para sostener el nivel de su carential canasta de consumo. Hay evidencias de que el consumo por persona de ciertos productos básicos alimenticios ha disminuído en el período de crisis (maíz, arroz, carne de bovino, entre otros) de manera que los patrones nutricionales se habrían empobrecido aún más entre los grupos mencionados. Según la percepción gubernamental, entre -- el 70 y 80 por ciento de los estudiantes de nivel primario padecen de desnutrición en algun grado actualmente, lo cual significaría -- que el porcentaje de población de hasta 14 años afectada por esa -- situación estaría por arriba del 80 por ciento de incluirse en los cálculos los niños que no asisten a la escuela quienes pertenecen, como tendencia básica, a los grupos muy pobres.

El deterioro de los salarios reales induce situaciones de empobrecimiento. En el área rural por ejemplo, la canasta de sobrevivencia de los grupos más pobres (maíz, frijol, azúcar, café y leña) equivalía en 1980 a unos 430 salarios mínimos, alcanzando en agosto de 1986 más de 1275 salarios. Esto es consecuencia de que los precios

correspondientes se triplicaron entre las fechas mencionadas, en tanto que el ingreso aumentó, por lo general, en 40 por ciento o menos.

Sin duda, la situación de los grupos cuyos sostenes trabajan en el sector informal del mercado de trabajo es peor, pues las categorías ocupacionales típicas del mismo como es el trabajo por cuenta propia y aún el asalariado, se caracterizan por generar bajas remuneraciones; además la organización laboral es prácticamente inexistente en este caso.

7. Las políticas de ajuste han tenido dos efectos básicos sobre la situación social. En primer término, los recortes en el gasto público han restringido el alcance y eficacia de los servicios sociales del sector público --de por sí limitados-- pues aquellos se aplicaron a los servicios no personales, materiales y suministros, y en la actualidad hay, por ejemplo, unos 117 centros de salud abandonados por falta de equipos y suministros; esto explica que, a diferencia de otros países, este tipo de ajuste fiscal no haya provocado desempleo dentro del sector gubernamental. En todo caso, los recortes en los gastos para servicios sociales han coincidido con una mayor demanda social compelida por el creciente desempleo y la inflación, la cual se antepone a una pauta histórica caracterizada por servicios sociales insuficientes.

En segundo lugar, las políticas de ajuste han sido deficientes y la estabilización de la economía se ha retardado. La idea de sostener el tipo de cambio en 1982-84 obligó a incrementar la deuda externa con préstamos de corto plazo y en condiciones de mercado, lo cual se manifestó pronto en presiones sobre las divisas para atender

su servicio, absorbiendo un porcentaje desproporcionado del valor de las exportaciones y comprimiendo el margen disponible para financiar importaciones esenciales para la actividad productiva y los servicios sociales. De esta cuenta, un problema que se consideró de un manejo relativamente fácil como es la deuda externa, dados su estructura y perfil, se tornó en poco tiempo en uno de los más irritantes y las presiones que ejerció sobre el escaso margen de manobra de la política económica en 1985 y 1986, han obligado a renegociar algunos de sus componentes.

Las medidas cambiarias posteriores --sistema de cambios múltiples-- tampoco resolvieron la inestabilidad del tipo de cambio y provocaron una creciente monetización de la economía debido a las pérdidas cambiarias del Banco de Guatemala, las que sumadas al déficit fiscal, generaron presiones adicionales sobre el tipo de cambio y el nivel de precios internos. Además, como el déficit fiscal se ha financiado con crédito del banco central, las disponibilidades de recursos para financiar actividades del sector privado tendieron a reducirse.

Por otro lado, la política de ajuste limitó de manera indirecta el espacio para asegurar la autosustentabilidad y confianza del sistema alimentario del país. Las restricciones en el gasto público y en el crédito del banco central, determinaron disponibilidades decrecientes de recursos para financiar programas de compras de cereales por parte del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, lo cual de alguna manera ha afectado los suministros y precios de los alimentos básicos. Además, el deterioro del tipo de cambio ex--

terno del Quetzal y algunas medidas cambiarias estimularon las exportaciones de alimentos no necesariamente por los canales regulares, provocando desabastecimientos temporales del mercado interno y presiones sobre los precios.

8. Los instrumentos de compensación de los efectos de la crisis sobre las condiciones económicas y sociales de los grupos pobres y muy pobres han sido muy pocos hasta finalizado el año 1985 y, de hecho, estos se limitan al PAAC y a la ayuda alimentaria. En materia de salarios y precios, defensa del nivel de empleo, oferta alimentaria y otros aspectos, la política del Sector Público ha sido limitada en extremo, al menos en sus resultados últimos.

En Junio de 1986 se puso en vigor el Plan de Reordenamiento Económico y Social, el cual constituye un plan de ajuste de la economía relativamente heterodoxo, pues incluye un componente social orientado específicamente a amortiguar los efectos sociales del ajuste financiero (fiscal y cambiario) como es la defensa --aunque parcial-- del nivel de empleo, y subsidios a los precios de combustibles, fertilizantes, medicinas, desayuno escolar y otros. 17



**ANEXO ESTADISTICO.**



Cuadro 1

GUATEMALA: Dinámica del Producto Interno Bruto por componentes del gasto, en la década de 1970.

(Variaciones interanuales de los valores en dólares de 1970)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Consumo privado	5.9	8.3	5.9	2.2	3.5	9.2	10.0	6.5	4.3	4.4
Consumo gobierno	- 7.4	10.5	0.1	4.7	10.2	11.1	6.7	6.3	6.2	12.0
Formación bruta de capital	15.5	-15.8	18.5	35.1	-16.1	39.2	11.3	10.3	-13.2	-14.7
Formación bruta capital fijo	8.5	- 0.6	11.4	- 1.9	9.5	37.2	9.3	7.4	- 5.1	- 9.9
Privada	4.8	- 5.5	10.1	4.4	8.1	31.1	7.0	11.3	-12.5	-22.9
Pública	24.6	16.8	15.3	-19.4	14.8	58.0	15.6	- 3.0	17.1	19.2
Construcción	0.7	11.4	18.1	- 9.0	10.8	52.8	13.5	5.5	6.2	- 0.3
Maq. y equipo	11.8	- 5.2	8.5	1.6	8.9	29.9	7.0	8.4	-11.2	-16.1
Exportación b. y s.	2.6	14.8	13.1	11.4	0.1	6.7	4.0	- 4.3	12.0	2.2
Importación b. y s.	5.9	- 0.8	15.0	13.1	- 7.2	48.1	16.0	8.3	- 6.5	- 5.9
PIB, a.p.m.	5.6	7.3	6.8	6.4	2.0	7.4	7.8	5.0	4.7	3.8

FUENTE: CEPAL, con base en datos oficiales

Lad/la

Cuadro 2

GUATEMALA: Dinámica de la producción de bienes y servicios, años 1970.  
(variaciones interanuales de los valores en dólares de 1970).

Actividades	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	-1980	1970-80
Agricultura, S.C t P.	7.1	9.6	5.3	6.4	2.5	4.5	3.9	3.1	2.8	1.6	4.7
Minas y canteras	0.0	-12.5	7.1	26.7	5.3	30.0	15.4	53.3	78.3	69.5	24.1
Industria manufac.	7.2	5.5	8.1	4.6	-1.4	10.4	10.7	6.5	5.6	5.6	6.2
Construcción	0.4	20.1	19.2	-6.5	15.3	73.7	12.3	3.3	6.4	3.8	13.2
Subtotal bienes	6.8	8.7	6.8	5.2	1.9	10.0	6.6	4.3	4.3	3.5	5.8
Electricidad, gas, agua, serv. sanit.	5.2	13.2	10.0	7.9	8.4	7.7	24.1	10.8	6.1	2.3	9.5
Transporte y Comunic.	7.5	12.1	10.3	13.1	2.2	9.2	7.4	7.1	5.2	8.2	8.2
Subt. S. Básicos.	7.0	12.3	10.2	12.1	3.4	8.9	10.8	7.9	5.4	6.8	8.5
Comercio y Finanzas	4.6	5.2	7.5	7.7	-0.4	8.3	10.2	4.7	4.4	2.0	5.4
Propiedad Vivienda	2.1	1.9	1.9	1.8	2.9	-19.2	8.2	6.8	3.6	3.0	1.0
Admon. Publica y Def.	1.3	10.7	2.3	6.6	11.1	12.0	-1.0	5.5	6.7	10.6	6.5
Otros servicios	7.5	7.6	7.9	6.0	7.7	7.5	7.2	5.0	7.5	3.7	6.7
Subt. Otros Servic.	4.1	5.8	5.9	6.4	2.8	4.9	7.7	5.1	5.1	3.7	5.2
TOTAL	5.6	7.3	6.8	6.4	1.9	7.4	7.8	5.0	4.7	3.7	5.7

FUENTE: CEPAL, con base en datos oficiales.

## Cuadro J

GUATEMALA: Balance de Pagos, años 1970.  
(Millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Exportación de b. y s.	349.5	338.6	394.0	531.9	702.0	782.9	968.8	1321.2	1275.9	1449.1	1730.5
Importación de b. y s.	336.7	371.2	389.9	520.7	812.5	860.3	1201.2	1425.5	1644.1	1784.1	1959.5
Balance de bienes	30.5	- 3.1	41.1	50.7	- 49.2	- 31.4	-190.4	73.3	-191.3	-180.2	47.3
Balance comercial	12.8	- 32.6	4.1	11.2	-110.5	- 77.5	-232.4	-104.3	-368.3	-335.0	-228.0
Servicio de factores	- 38.2	- 41.9	- 45.6	- 45.9	- 48.0	- 66.0	- 44.0	- 26.8	- 17.8	2.7	- 45.1
Transf.unilat.privad.	17.4	26.3	31.2	43.2	56.6	78.3	197.7	94.0	115.0	123.3	108.6
Bal.Cta.Corriente	- 8.0	- 48.2	- 10.3	8.5	-101.9	- 65.2	- 78.6	- 37.1	-271.2	-208.9	-164.6
Transf.unil.oficiales	0.1	- 1.0	- 1.2	- 0.7	- 1.2	- 0.5	1.2	1.9	0.8	3.2	1.2
Capital a largo plazo	55.0	46.4	32.9	60.1	70.1	168.6	99.8	199.2	267.8	257.7	246.5
Inversión directa	29.4	28.6	15.9	34.8	47.4	90.0	12.5	97.4	127.2	117.0	110.6
Inver.en cartera	1.5	- 10.0	- 9.4	- 3.5	- 13.6	- 2.4	0.1	5.4	11.6	5.4	3.9
Otro cap.largo pl.	24.1	27.9	26.5	28.7	36.3	91.1	87.2	96.4	129.0	135.4	132.1
Balance Básico	47.1	- 2.8	21.4	67.8	- 33.0	103.0	22.3	164.0	- 2.6	52.0	83.1
Capital corto plazo	- 27.9	12.8	18.9	14.2	21.8	11.9	148.4	44.3	129.5	- 33.3	-323.1
Errores y omisiones	- 3.8	0.0	- 1.2	- 0.6	0.0	- 10.7	49.0	- 26.5	- 58.5	- 44.4	- 18.0
Balance Cta.Cap.	23.4	58.3	49.4	72.8	90.7	169.3	298.2	218.7	339.4	183.3	- 93.2
Balance global	15.4	10.0	39.1	81.3	- 11.2	104.1	219.6	181.6	68.3	- 25.2	-257.7
Variación reservas (-aumento)	- 14.6	- 13.3	- 42.9	- 77.4	6.2	-102.6	-219.1	-182.0	- 68.2	18.9	250.6

FUENTE: CEPAL, con base en datos oficiales.

LAD/la

Cuadro 4

GUATEMALA: Estructura y dinámica de los ingresos del Gobierno Central, en la década de 1970.

(Porcentajes de los valores corrientes)

Años	Total	Ingresos tributarios		Impuestos Indirectos		Impuestos Directos
		% ingresos totales	Total	Al comercio Ext.	Otros	
1970	100.0	(88.9)	100.0	31.2	52.5	16.3
1971	100.0	(87.8)	100.0	30.8	52.6	16.6
1972	100.0	(87.6)	100.0	28.8	53.5	17.7
1973	100.0	(89.3)	100.0	29.8	53.5	16.7
1974	100.0	(90.3)	100.0	31.4	53.1	15.5
1975	100.0	(91.0)	100.0	30.4	48.8	20.8
1976	100.0	(89.7)	100.0	32.2	49.6	18.2
1977	100.0	(93.9)	100.0	44.7	41.0	14.3
1978	100.0	(93.3)	100.0	42.6	41.0	16.4
1979	100.0	(92.7)	100.0	38.8	45.6	15.6
1980	100.0	(90.7)	100.0	38.2	46.9	14.9
<u>Dinámica **</u>						
1971-77	20.6		14.1	27.9	17.3	19.6
1971-80	16.8		13.4	24.7	15.4	16.5

\*\* Promedio de las variaciones relativas interanuales

FUENTE: Cálculos con base en datos del Ministerio de Finanzas

LADLa

Cuadro 5

GUATEMALA: Dinámica y estructura del gasto público en la década de 1970.

(Porcentajes de los valores corrientes)

Gastos	Dinámica 1971/ 1980	Estructura			
		1970	1975	1978	1980
Funcionamiento	16.7	100.0	100.0	100.0	100.0
Sociales y culturales	14.9	34.2	31.7	20.2	27.7
Admon. General	16.1	36.0	41.2	38.4	32.2
Defensa	15.6	19.4	14.8	13.3	14.0
Intereses deuda	18.9	5.5	7.3	8.0	6.6
Otros		4.9	5.0	20.1	19.5
De capital	34.1	100.0	100.0	100.0	100.0
Carreteras	14.6	31.4	16.4	12.7	9.5
Obras públicas	63.8	10.3	26.5	10.2	31.1
Desarrollo agrario	27.7	15.6	7.5	5.4	3.8
Des.socioeconómico	12.9	13.2	8.0	16.3	6.3
Electrificación	42.3	17.5	28.7	38.1	35.3
Otros		12.0	12.9	17.3	14.0

FUENTE: Cálculos con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro 6

GUATEMALA: Estructura del gasto público  
en la década de 1970.

(Porcentaje de los valores  
corrientes)

Años	Total	Funciona- miento	Inver- sión
1970	100.0	78.2	21.8
1971	100.0	77.1	22.9
1972	100.0	66.6	33.4
1973	100.0	67.7	32.3
1974	100.0	67.9	32.1
1975	100.0	73.9	26.1
1976	100.0	58.5	41.5
1977	100.0	64.2	35.8
1978	100.0	64.7	35.3
1979	100.0	63.6	36.4
1980	100.0	60.7	39.3

FUENTE: Cálculos con base en datos del Minis-  
terio de Finanzas Públicas.

LAD/la

Cuadro 7

GUATEMALA: Porcentaje que el déficit fiscal representó del PIB en la década de 1970.

(A precios corrientes)

---

Años	Porcentaje
1970	1.2
1971	0.8
1972	2.5
1973	1.8
1974	1.3
1975	0.9
1976	3.7
1977	0.7
1978	1.2
1979	2.6
1980	4.7

---

FUENTE: Cálculos con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de -- Guatemala.

Lad/lad

## Cuadro 8

## GUATEMALA: Estructura social de la población, hacia 1980

Grupos Sociales	Total		Urbana		Rural	
	Miles personas	%	Miles personas	%	Miles personas	%
Muy pobres	2879	39.6	418	16.8	2461	51.5
Pobres	2287	31.5	750	30.2	1537	32.2
Medios	1725	23.8	997	40.1	728	15.2
Altos	371	5.1	320	12.9	51	1.1
<b>TOTAL</b>	<b>7262</b>	<b>100.0</b>	<b>2485</b>	<b>100.0</b>	<b>2485</b>	<b>100.0</b>
=====						

FUENTE: CEPAL/MEXICO: Guatemala: La pobreza y la distribución del Ingreso en los sectores urbanos. Agosto 1982

Lad/la

Cuadro 9

GUATEMALA: Algunos indicadores básicos de la estructura social a nivel nacional, hacia 1980.

(porcentajes)

Indicadores	Grupos Sociales				
	Total	Muy Pobres	Pobres	Medios	Altos
<b>a. Relacionados con el empleo</b>					
1. Tasa participación PEA	32.4	27.0	33.3	40.9	30.9
2. Tasa desempleo abierto	14.8	15.4	16.4	13.6	10.2
3. Tasa de subempleo	19.4	29.5	30.0	0.0	0.0
4. Porcentaje asalariados	53.9	44.4	55.7	61.6	61.4
5. Asalariados Sc.PUBLICO	6.3	2.7	5.5	9.8	15.7
6. Porcentaje no asalariados	46.1	55.6	44.3	38.4	38.6
i Patronos	0.7	0.2	0.3	0.9	4.4
ii Cuenta propia	35.4	40.3	35.5	30.8	28.9
iii Fam.no remunerado	10.0	15.1	8.5	6.7	5.3
7. Ocup.sector primario	51.3	72.0	52.0	34.0	13.3
8. Ocup.sector secundario	19.7	13.3	20.6	25.0	22.8
9. Ocup.sector terciario	29.0	14.7	27.4	41.0	63.9
10. Operarios artes. y agrícolas	49.7	71.8	50.9	30.6	10.0
<b>b. Relacionados con la Educación</b>					
11. Trab.sin instrucción	87.4	96.8	91.3	79.2	51.4
12. Analfabetas 15 años y +		61.4	49.1	30.0	14.3
<b>c. Relacionados c/vivienda</b>					
13. # personas p/cuarto	2.1	3.0	2.2	1.5	1.0
14. % viviendas c/agua	38.5	15.4	32.6	61.6	92.6
15. % viviendas sin solución p/excretas	71.0	92.9	78.7	48.3	10.1

FUENTE: CEPAL, op.cit.

CUADRO 10

GUATEMALA: Distribución de la PEA ocupada, por grupos sociales y actividades económicas, hacia 1980.

(Porcentajes)

Actividades	Total	Muy Pobres	Pobres	Medios	Altos
<u>Total del País</u>					
Agricultura	51.2	23.7	16.8	10.1	0.6
Industria	14.7	3.5	4.8	5.5	0.9
Construcción	4.9	0.9	1.8	2.0	0.2
Servicios básicos	3.7	0.6	1.1	1.8	0.3
Comercio y finanzas	13.0	2.7	4.1	4.9	1.3
Otros servicios	12.3	1.5	3.7	5.6	1.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>33.0</b>	<b>32.4</b>	<b>29.8</b>	<b>4.8</b>
<u>Central Urbana</u>					
Agricultura	2.3	0.1	0.3	1.1	0.8
Industria	24.7	1.2	5.1	13.4	5.0
Construcción	8.5	0.6	2.3	4.6	0.9
Servicios básicos	7.3	0.3	1.8	3.7	1.4
Comercio y finanzas	23.0	1.1	4.6	11.3	6.1
Otros servicios	34.1	1.4	6.8	17.6	8.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>4.8</b>	<b>21.0</b>	<b>51.7</b>	<b>22.5</b>
<u>Resto Area Urbana</u>					
Agricultura	22.0	7.1	6.7	7.6	0.6
Industria	22.0	3.2	7.0	11.0	0.8
Construcción	7.8	1.4	2.9	3.4	0.1
Servicios básicos	7.5	0.9	2.3	4.0	0.3
Comercio y finanzas	21.0	3.4	6.5	9.3	1.8
Otros servicios	19.7	3.1	6.7	8.8	1.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>19.1</b>	<b>32.1</b>	<b>44.1</b>	<b>4.7</b>
<u>Rural</u>					
Agricultura	71.4	34.3	23.7	12.9	0.6
Industria	10.2	4.1	4.1	2.0	0.04
Construcción	3.1	0.8	1.4	0.9	0.03
Servicios básicos	1.7	0.6	0.5	0.6	-
Comercio y finanzas	8.3	2.9	3.2	2.0	0.2
Otros servicios	5.1	1.0	2.1	1.9	0.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>43.7</b>	<b>35.0</b>	<b>20.4</b>	<b>0.9</b>

Fuente: Cálculos con base en datos de CEPAL/MEXICO, op.cit.

CUADRO II

· GUATEMALA: Distribución de la PEA rural ocupada, por actividades económicas y grupos sociales hacia 1990.

(Porcentajes)

Actividades	Grupos Sociales				
	Total	Muy pobres	Pobres	Medios	Altos
Agricultura	78.5	67.7	63.5	66.4	71.6
Industria	9.4	11.6	9.7	4.3	10.2
Construcción	1.8	4.0	4.6	3.6	3.1
Servicios básicos	1.3	1.5	3.2	-.-	1.7
Comercio y finanzas	6.6	9.2	9.9	18.6	8.3
Otros servicios	2.4	6.0	9.1	7.1	5.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	100.0	47.9	33.2	18.1	0.9
Industria	100.0	40.4	39.9	19.3	0.4
Construcción	100.0	25.0	44.5	29.4	1.1
Servicios básicos	100.0	32.0	30.1	37.8	2.1
Comercio y finanzas	100.0	34.6	38.9	24.4	2.1
Otros servicios	100.0	20.8	41.3	36.6	1.3
Total	100.0	43.7	35.0	20.4	0.9

Fuente: Cálculos con base en CEPAL/MEX, op cit.

CUADRO 12

GUATEMALA: Distribución de la PEA ocupada por categoría ocupacional y grupos sociales, hacia 1980.

(Porcentajes)

<u>Grupos Sociales</u>					
<u>Categoría ocupacionales</u>	Total	Muy Pobres	Pobres	Medios	Altos
<u>Total del País</u>					
Asalariados Públicos	6.4	0.9	1.8	2.9	0.8
Asalariados Privados	47.6	13.7	16.3	15.4	2.2
Patronos	0.6	0.1	0.1	0.3	0.2
Por Cuenta Propia	35.4	13.3	11.5	9.2	1.4
Familiar no Remunerado	10.0	5.0	2.7	2.0	0.3
Total	100.0	33.0	32.4	29.8	4.8
<u>Urbana Central</u>					
Asalariados Públicos	16.6	0.6	3.5	8.0	4.4
Asalariados Privados	56.0	3.1	12.5	29.2	11.2
Patronos	3.5	0.2	0.6	1.3	1.4
Por Cuenta Propia	22.0	1.0	4.2	11.9	4.9
Familiar no Remunerado	1.9	0.03	0.2	1.2	0.5
Total	100.0	4.9	21.0	51.6	22.4
<u>Resto Area Urbana</u>					
Asalariados Públicos	12.7	1.8	3.8	6.5	0.6
Asalariados Privados	43.3	8.4	14.6	18.3	2.0
Patronos	0.53	--	0.06	0.4	0.06
Por Cuenta Propia	38.5	7.9	12.6	16.5	1.4
Familiar no Remunerado	5.0	1.0	1.1	2.4	0.5
Total	100.0	19.1	32.1	44.2	4.7
<u>Rural</u>					
Asalariados Públicos	2.1	0.7	0.8	0.6	--
Asalariados Privados	47.2	17.8	17.6	11.4	0.2
Patronos	0.04	0.04	--	--	--
Por Cuenta Propia	37.4	17.7	12.8	6.2	0.6
Familiar no Remunerado	13.3	7.3	3.8	2.0	0.1
Total	100.0	43.7	35.0	20.4	0.9

Fuente: Cálculos con base en datos de CEPAL/MEXICO, op.cit.

Cuadro 13

GUATEMALA: Estructura de la PEA rural por nivel de ingreso y rama de actividad, 1980

(Porcentajes)

Actividades	Total	Menos de Q 1200/año	Más de Q 1200/año
Agricultura	100.0 (71)*	66.0 (74)	34.0 (65)
Industria y construcción	100.0 (12)	58.0 (11)	42.0 (14)
Comercio y transporte	100.0 (10)	57.0 (9)	43.0 (11)
Servicios	100.0 (6)	42.0 (4)	56.0 (9)
<b>TOTAL</b>	<b>100.0 (100)</b>	<b>63.0 (100)</b>	<b>37.0 (100)</b>

\* Los números entre paréntesis describen la estructura en un sentido vertical.

FUENTE: Cálculos con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, op.cit.

Lad/la

Cuadro 14

GUATEMALA: Porcentaje de la PEA que obtiene ingresos menores de Q.1,200/año por contextos espaciales, según los conceptos que se indican.  
1980

	Total	Urbana Central	Resto Urbana	Rural
<u>a) Por principales categorías ocupacionales</u>				
Trabajo cta. propia	52.8	30.4	44.7	58.9
Empleado Gobierno	7.5	4.6	7.6	10.9
Empleado Privado	48.7	25.6	45.6	56.7
<u>b) Por principales actividades económicas</u>				
Agricultura	64.7	16.1	56.4	65.9
Industria	50.0	27.9	47.0	65.1
Construcción	30.1	23.8	25.4	37.5
Comercio	49.8	29.1	49.3	63.9
Servicios	<u>32.6</u>	<u>22.9</u>	<u>33.1</u>	<u>44.3</u>
Total**	53.4	25.7	44.2	63.1
<u>c) Por principales grupos de ocupación</u>				
Comerciantes, vendedores, etc.	52.4	32.7	41.8	63.1
Agricultores, pescadores, etc.	65.8	26.9	56.0	67.0
Artesanos, operarios, etc.	46.2	27.4	41.3	59.2
Trabajadores manuales, etc.	32.8	30.2	28.4	37.2
Trabajadores en servicios personales, etc.	<u>53.6</u>	<u>45.0</u>	<u>59.4</u>	<u>56.4</u>
Total	53.4	25.7	44.2	63.1

\*\* Los totales son un promedio ponderado de los contextos espaciales, si se miden en sentido horizontal, y en un sentido vertical son un promedio ponderado a nivel nacional de las distintas categorías ocupacionales, ramas económicas o grupos de ocupación, de todos los cuales se incluyen aquí solo los más importantes. Se omiten dos categorías ocupacionales, cinco actividades económicas y cinco grupos de ocupación.

FUENTE: Cálculos con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares. Dirección General de Estadística, Enero 1983.

LADV/nm

Cuadro 15

GUATEMALA: Estructura de la PEA afiliada al Seguro Social por actividades económicas más importantes, en los años que se indican

(Porcentajes)

Años	Agricultura, silvicultura, caza y -- pesca	Industria manufacturera.	Construcción	Comercio y servicios financieros	Servicios **	Total
1970	21.2	69.3	33.3	33.2	54.2	27.7
1975	25.2	26.4	32.1	28.2	54.1	29.6
1978	30.7	25.6	43.1	38.3	65.4	33.3
1979	30.4	24.6	41.2	38.5	67.7	33.4
1980	32.7	27.1	44.5	37.7	67.6	35.9
1981	32.1	26.2	23.4	36.7	66.6	34.5
1982	16.4	24.0	29.1	36.6	71.4	27.0
1983	14.8	24.7	18.7	37.4	68.6	24.9
1984	14.8	21.4	13.9	34.2	74.1	25.0
1985	16.4	23.5	14.0	32.7	72.2	25.8

\*\* Incluye la Administración Pública

FUENTE: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social: Boletín Estadístico  
Numeros seleccionados.

LAD/lad

Cuadro 16

GUATEMALA: PEA total y trabajadores afiliados al sistema de seguridad social, en los años que se indican.

Años	PEA Total		Afiliados IGSS		Fuera del IGSS	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1970	1619.2	100.0	448.3	27.7	1170.9	72.3
1975	1856.2	100.0	550.1	29.6	1306.1	70.3
1980	2137.6	100.0	766.9	35.9	1370.7	64.1
1981	2196.5	100.0	757.0	34.5	1439.5	65.5
1982	2256.9	100.0	609.1	27.0	1647.8	73.0
1983	2319.1	100.0	576.7	24.9	1742.4	75.1
1984	2383.0	100.0	594.9	25.0	1788.1	75.0
1985	2448.5	100.0	631.7	25.0	1816.9	75.0
<u>Tasas de crecimiento *</u>						
1975-70	2.8		4.2		2.2	
1980-75	2.9		6.9		1.0	
1985-80	2.8		- 3.8		5.8	

\* Acumulativas anuales implícitas

FUENTE: Cálculos con base en datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y SEGEPLAN.

LAD/1a

Cuadro 17

GUATEMALA: Trabajadores cotizantes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, por actividad económica y por los años que se indican

(Miles de trabajadores)

AÑOS	Total	Sector Privado								Estado		
		Total	Agricultura	Industria	Construcción	Comercio	Transporte	Servicio	Otros*	Total	Presupuesto	Planillas
1970	448.3	387.5	207.1	69.3	21.6	36.6	8.8	36.0	8.1	60.8 <sup>e/</sup>	46.0	14.8
1971	442.8	...	246.7	46.9	15.0	30.9	9.8	...	6.3	...	...	...
1972	448.4	387.3	251.3	40.7	12.2	28.6	10.6	37.9	6.1	61.0	46.7	14.3
1973	468.9	406.2	249.1	49.7	16.9	32.8	10.5	41.8	5.3	62.6	48.1	14.5
1974	497.4	497.4	262.1	48.3	19.3	39.6	10.5	40.7	9.4	67.5	53.0	14.5
1975	550.2	479.7	271.4	66.7	24.4	39.8	12.2	51.2	13.9	70.5	54.1	16.3
1976	586.6	507.1	295.8	69.9	22.9	40.7	13.9	53.1	10.9	79.4	62.2	17.2
1977	617.5	541.5	312.5	70.8	24.8	42.1	14.3	4.4	16.2	92.3	59.2	33.1
1978	673.3	592.1	360.7	70.6	35.1	48.9	14.3	51.2	11.5	81.1	61.3	19.8
1979	694.8	608.8	368.1	69.5	35.3	49.7	14.5	61.3	10.4	86.0	64.3	21.7
1980	766.9	678.2	406.6	78.9	39.1	51.7	17.5	70.3	14.1	88.6	68.2	20.4
1981	757.0	661.0	409.3	78.4	21.0	53.1	17.6	68.2	13.3	96.0	74.6	21.5
1982	609.1	512.5	215.7	73.9	26.9	61.3	19.9	96.9	17.9	96.6	76.8	20.3
1983	576.7	479.6	199.8	77.8	17.8	63.4	16.0	87.0	17.6	97.1	76.8	20.3
1984	594.9	475.6	205.5	69.5	13.6	59.4	19.8	92.6	15.7	119.4	79.4	40.0
1985	631.7	521.4	233.6	78.2	14.1	58.4	20.3	101.7	15.1	110.3	82.3	28.0

\* Incluye explotación de minas y canteras, y electricidad, gas y agua.

<sup>e/</sup> Cifra estimada.

FUENTE: IGSS: Boletín Estadístico números seleccionados.

Cuadro 18

GUATEMALA: Estructura del sector formal del mercado de trabajo, según regiones, en los años que se indican.  
(Porcentaje del número de trabajadores afiliados al IGSS y de los salarios pagados).

AÑOS	TOTAL	Departamento de Guatemala 1/	Altiplano 2/ Occidental	Costa 3/ Sur	Central 4/ Seca	Norte 5/	Oriente 6/	Peten 7/
1975								
No. trabajadores	100.0	37.0	16.8 (5.8) a/	38.0	2.1	7.3	1.6	0.3
Salarios	100.0	59.7	10.6 (5.0)	21.9	2.0	5.9	1.7	0.3
1980								
No. b trabajadores	100.0	32.9	17.0 (5.9)	40.8	1.7	5.7	1.4	0.5
Salarios	100.0	58.1	10.9 (4.6)	20.9	1.6	6.0	1.7	0.8
1981								
No. trabajadores	100.0	32.6	18.3 (5.6)	39.6	1.3	5.9	1.0	0.4
Salarios	100.0	56.5	11.8 (4.6)	21.5	1.5	6.7	1.5	0.5
1982								
No. trabajadores	100.0	44.7	14.5 (6.3)	26.9	2.9	8.2	2.2	0.6
Salarios	100.0	61.3	9.8 (4.2)	17.3	1.6	7.6	1.7	0.5
1983								
No. trabajadores	100.0	46.1	15.9 (6.9)	25.4	2.1	7.7	2.2	0.6
Salarios	100.0	60.3	10.8 (4.9)	17.3	1.8	7.3	1.8	0.7
1984								
No. trabajadores	100.0	44.5	17.3 (7.7)	26.1	2.2	6.8	2.4	0.7
Salarios	100.0	64.4	11.1 (5.2)	15.2	1.8	4.8	1.9	0.8
1985								
No. trabajadores	100.0	44.1	19.1 (10.4)	28.4	2.2	6.7	1.9	0.6
Salarios	100.0	64.3	10.0 (4.4)	16.7	1.7	5.3	1.5	0.5

1/ Cerca del 25 por ciento de la PEA del país está empleada en este Departamento

2/ Una región en la que predomina la economía campesina, y posee alrededor del 36 por ciento de la PEA

3/ Una región de Agricultura Comercial y posee cerca del 16 por ciento de la PEA

4/ Una región árida, de bajo desarrollo. Posee un 5 por ciento de la PEA

5/ Región en la que coexiste la agricultura campesina y la comercial (banano, café y cardamomo). Posee el 8 por ciento de la PEA

6/ Región de pocos recursos naturales. Posee el 9 por ciento de la PEA.

7/ Región poco explotada y extensa (35 por ciento del territorio). Posee el uno por ciento de la PEA.

a/ Los números entre paréntesis excluyen Quetzaltenango y San Marcos, departamentos que tienen una parte importante de agricultura comercial.

FUENTE: Cálculos con base en datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

LADV/nm

Cuadro 19

GUATEMALA: Estructura del sector formal del mercado de trabajo, según actividades, en los años que se indican (porcentaje del número de trabajadores afiliados al IGSS y de los salarios pagados).

AÑOS	TOTAL	Agricultura Silvicultura y pesca	Explotación de minas y canteras.	Industria manufac- turera.	Construc- ción.	Electrici- dad, agua y serv. sa- nitarios.	Comercio	Transporte Almacenaje y comuni- caciones.	Servicios
1972									
No. trabajadores	100.0	56.0	0.3	9.1	2.7	1.1	6.4	2.4	22.1
Salarios	100.0	20.1	0.5	15.3	3.0	2.1	15.2	3.3	40.2
1975									
No. trabajadores	100.0	49.3	0.7	12.1	4.4	1.8	7.2	2.2	22.1
Salarios	100.0	21.1	0.8	18.4	4.6	1.8	14.3	3.3	37.7
1978									
No. trabajadores	100.0	53.6	0.5	10.5	5.2	1.2	7.3	2.1	19.7
Salarios	100.0	23.2	15.0	16.6	6.5	1.9	15.9	3.0	31.3
1980	100.0								
No. trabajadores	100.0	53.0	0.4	10.3	5.1	1.4	6.7	2.3	20.7
Salarios	100.0	21.3	1.4	16.4	7.2	2.2	15.1	3.4	33.1
1981									
No. trabajadores	100.0	54.1	0.4	10.4	2.8	1.4	7.0	2.3	21.7
Salarios	100.0	24.8	1.3	17.5	5.0	2.0	15.4	3.1	30.9
1982									
No. trabajadores	100.0	35.4	0.5	12.1	4.4	2.4	10.1	3.3	31.8
Salarios	100.0	17.2	1.2	6.9	5.8	2.2	17.6	3.6	35.5
1983									
No. trabajadores	100.0	34.7	0.6	13.5	3.1	2.5	11.0	2.8	31.9
Salarios	100.0	19.3	1.5	19.7	4.1	3.0	19.5	4.2	28.7
1984									
No. trabajadores	100.0	34.5	0.4	11.7	2.2	2.3	10.0	3.3	35.6
Salarios	100.0	16.7	0.9	18.2	2.0	2.6	17.5	3.5	38.6
1985									
No. trabajadores	100.0	37.0	0.3	12.4	2.2	2.1	9.2	3.2	33.6
Salarios	100.0	19.2	0.7	20.1	2.1	2.4	17.4	3.7	34.4

FUENTE: Cálculos con base en datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

LADV/nm

Cuadro 20

GUATEMALA: Dinámica del Producto Interno Bruto por componentes del gasto, 1981 a - 1985.

(Variaciones interanuales de los valores en dólares de 1970).

Rubros	1981	1982	1983	1984	1985
Gastos consumo privado	0.2	- 5.5	- 2.6	1.6	- 1.3
Gastos de consumo del gobierno	4.4	- 1.2	1.4	1.4	- 2.8
Formación interna bruta de capital	15.3	-19.1	-17.5	2.6	-16.3
Formación bruta de capital fijo	7.8	-10.9	-27.0	-11.8	- 3.3
Privada	-10.5	- 1.1	-23.1	5.8	- 1.1
Pública	34.3	-20.4	-32.1	-35.7	- 8.2
Exportaciones de bienes y servicios	-14.1	- 3.1	-10.9	- 1.1	0.4
Importaciones de bienes y servicios	- 2.8	-24.6	-19.7	6.3	-13.4
Producto Interno Bruto a precios de mercado	0.7	- 3.5	- 2.7	0.5	- 1.0

FUENTE: CEPAL, con base en datos oficiales.

Cuadro 21

GUATEMALA: Dinámica de la producción de  
bienes y servicios, 1981 a  
1985.

(Variaciones interanuales de  
los valores en dolares de -  
1970).

Actividades	1981	1982	1983	1984	1985
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1.2	- 3.0	- 1.7	1.6	- 0.8
Minas y canteras	-36.6	12.6	-12.1	-19.1	-14.5
Industria manufacturera	- 3.1	- 5.2	- 1.9	0.5	- 0.2
Construcción	-18.9	-11.6	-26.4	-28.4	- 9.6
Subtotal bienes	1.0	- 4.5	- 4.2	- 1.1	- 0.8
Electricidad, gas, agua	- 0.4	- 2.2	- 0.8	4.8	4.3
Transporte y comunicaciones	- 2.1	- 4.8	- 0.7	3.3	1.1
Subtotal servicios básicos	- 1.7	- 4.1	- 0.6	3.0	1.2
Otros servicios	1.1	- 2.2	- 1.2	1.4	- 1.2
Subt.otros serv.	1.1	- 2.2	- 1.2	1.4	- 1.2
TOTAL	- 0.7	- 3.5	- 2.7	0.5	- 1.0

FUENTE: CEPAL, con base en datos oficiales.

## Cuadro 22

GUATEMALA: Balance de pagos en los  
años 1981 a 1985

(Millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985
Exportación de bienes y s.*	1445.9	1277.8	1,172.2	1227.7	1183.0
Importación de bienes y s.	1291.2	1170.4	1092.1	1130.9	1062.0
<b>Balance comercial</b>	<b>- 577.9</b>	<b>- 347.8</b>	<b>- 141.7</b>	<b>- 201.4</b>	<b>- 86.0</b>
Servicio de factores	- 85.8	- 113.9	- 113.1	- 209.3	- 180.0
Utilidades	- 48.8	- 40.8	- 38.5	- 82.8	- 70.0
intereses recibidos	55.0	20.0	27.0	29.6	30.0
Intereses pagados	- 109.3	- 100.3	- 102.0	- 152.1	- 139.0
Otros	17.1	7.2	0.5	4.0	1.0
Transferencias unilaterales privadas	89.4	62.0	29.7	28.1	19.0
<b>Balance Cta. Corriente</b>	<b>- 574.1</b>	<b>- 399.9</b>	<b>- 224.9</b>	<b>- 382.6</b>	<b>- 247.0</b>
Transferencias un. oficiales	1.4	0.9	0.8	0.7	0.0
Capital a largo plazo	397.6	339.5	283.4	205.4	139.0
Inversión directa	127.1	77.2	44.9	38.0	60.0
Inversión en cartera	0.2	0.6	77.4	58.5	2.0
Otro capital l. plano	270.3	261.7	161.2	108.9	81.0
Sector oficial **	201.0	147.5	166.9	156.5	82.0
Bcos. comerciales **	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros sectores **	69.3	114.3	5.7	47.7	1.0
<b>Balance Básico</b>	<b>- 175.0</b>	<b>- 59.6</b>	<b>59.4</b>	<b>- 176.5</b>	<b>- 108.0</b>
Capit-al a corto plazo	- 130.3	39.4	28.7	178.9	186.0
Errores y omisiones netos	4.3	- 18.0	- 37.3	11.8	- 10.0
<b>Balance Cta. Capital</b>	<b>272.8</b>	<b>361.5</b>	<b>275.9</b>	<b>396.7</b>	<b>316.0</b>
<b>BALANCE GLOBAL</b>	<b>- 301.2</b>	<b>- 38.5</b>	<b>51.0</b>	<b>14.0</b>	<b>69.0</b>
Variación de reservas ( - aumento)	304.6	16.2	- 63.5	- 29.7	- 69.0

\* Incluye otros servicios no factoriales

\*\* Incluye prestamos netos concedidos y otros activos y pasivos

FUENTE: CEPAL, con base en datos oficiales.

Cuadro 23

GUATEMALA: Evolución de las exportaciones (Valor FOB),  
1981-85. Estructura y dinámica.

Rubros	Estructura		Dinámica *				
	1970	1985	1981	1982	1983	1984	1985
<b>TOTAL</b>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>-14.5</u>	<u>- 7.6</u>	<u>- 9.0</u>	<u> 3.7</u>	<u>- 6.2</u>
Export.a centroame- rica	26.4	19.3	-14.1	-11.1	- 4.9	- 9.3	-29.6
Al resto del mundo	<u>73.6</u>	<u>80.7</u>	<u>-14.7</u>	<u>- 6.2</u>	<u>-10.6</u>	<u> 9.1</u>	<u> 1.9</u>
Tradicionales	63.8	61.6	14.2	- 9.3	-10.1	5.7	14.3
Café	25.6	42.4	-30.0	15.0	-17.6	16.8	24.7
Algodón	11.6	6.8	4.2	-45.5	-29.1	6.8	0.0
Banano	5.4	6.8	13.3	42.0	-25.0	3.0	30.9
Carne	2.6	0.9	0.0	-41.4	- 7.1	-18.6	-23.1
Azucar	18.6	4.7	23.2	-48.2	118.1	-25.2	-29.6
No tradicionales	9.8	19.1	-16.8	- 1.9	-12.2	17.0	-24.2
Cardamomo	1.6	5.9	-39.3	29.4	34.4	69.5	-37.0
Petróleo	-	1.1	-50.0	109.1	30.2	-42.8	-64.7
Otros	8.2	12.1	-46.8	-14.8	-35.5	21.6	-5.2

\* Variaciones relativas interanuales

FUENTE: CEPAL, con base en cifras oficiales.

LAD/1a

Cuadro 24

GUATEMALA: Estructura y dinámica de las importaciones (valor CIF) en los años 1981 a 1985.

Importaciones	Estructura		Dinámica				
	1980	1985	1981	1982	1983	1984	1985
Bienes de consumo	18.3	19.1	6.5	- 8.8	-17.3	12.1	-14.7
Materias primas y productos intermedios	45.4	52.9	7.4	-19.5	- 3.7	12.1	- 8.2
Combustibles y lub.	12.5	10.3	8.3	-18.2	-24.5	16.0	- 8.1
Materiales construccion	5.8	4.3	6.7	-21.7	-22.5	- 5.9	-10.6
Bienes de capital	17.5	13.1	2.5	-15.4	-52.5	27.1	4.9
Otros	0.5	0.3	75.3	-50.4	14.3	-51.0	- 5.2
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>4.7</b>	<b>-17.1</b>	<b>-18.2</b>	<b>12.6</b>	<b>- 8.1</b>

FUENTE: Cálculos con base en datos del Banco de Guatemala

LAD/lad

## Cuadro 25

GUATEMALA: Indicadores del endeudamiento externo  
(Millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985 a/
<u>Deuda externa total</u>					
Saldo	1 305	1 560	2 130	2 493	2 570
Pública	1 203	1 491	2 083	2 453	2 472
Privada	102	69	47	40	98
Desembolsos	510	419	763	652	434
Servicio	286	265	295	440	544
Amortizaciones	177	164	193	289	357
Intereses	109	101	102	151	187
<u>Deuda externa pública</u>					
Desembolsos	460	437	767	605	373
Servicio	127	221	260	360	531
Amortizaciones	77	149	175	235	354
Intereses	50	72	85	125	177
<u>Relaciones y proporciones (porcentajes) b/</u>					
Deuda externa total/ exportaciones de b. y s.	89.8	119.4	181.1	202.3	217.2
Servicio/exportación de bienes y servicios	19.7	20.2	25.1	34.7	46.0
Intereses netos/exporta- ción de b. y s.	3.7	6.2	6.4	9.9	12.4
Servicio/desembolsos	56.1	63.2	38.7	67.5	125.3

a/ Cifras preliminares

b/ Todas las relaciones se refieren a la deuda externa total

FUENTE: CEPAL, con base de cifras oficiales

## Cuadro 26

GUATEMALA: Evolución de las finanzas del gobierno central, 1980-85.

(tasas de crecimiento anual).

Conceptos	1981	1982	1983	1984	1985
<u>1. Ingresos corrientes</u>	<u>- 0.8</u>	<u>- 1.5</u>	<u>- 1.5</u>	<u>-10.4</u>	<u>29.8</u>
Tributarios	- 3.9	3.9	- 8.5	-13.1	36.3
Directos	9.4	- 1.8	24.1	-35.8	44.2
Indirectos	- 6.2	- 4.4	-15.3	- 6.2	33.3
Sobre comercio exterior	-34.0	-26.9	-15.2	0.9	-17.8
<u>2. Gastos.</u>	<u>24.3</u>	<u>-15.2</u>	<u>-12.8</u>	<u>3.2</u>	<u>7.3</u>
Corrientes	11.9	- 6.5	1.5	6.3	9.3
De capital	40.6	-24.3	-31.4	- 2.9	- 4.1
Inversión real	41.8	-30.4	-26.9	-16.4	- 2.3
Amortización de la deuda	33.8	12.6	-48.3	70.0	13.7
<u>3. Déficit fiscal.</u>	<u>62.3</u>	<u>27.1</u>	<u>-32.6</u>	<u>30.9</u>	<u>-30.5</u>
<u>4. Financiamiento del déficit.</u>	<u>62.3</u>	<u>27.1</u>	<u>-32.6</u>	<u>30.9</u>	<u>-30.5</u>
Interno	93.3	-34.4	-38.5	61.3	-32.0
Externo	- 8.5	3.7	-11.1	-47.0	52.8

FUENTE: CEPAL, con base en cifras oficiales.

## Cuadro 27

GUATEMALA: Índice del volumen de empleo, referido al mes de febrero de cada año, según actividad económica.

(Base: febrero 1981 = 100)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Agricultura	100	74	86	95	95	72
Consumo interno	100	85	103	108	113	65
Agroexportación	100	70	79	90	88	75
Minería	100	72	66	58	42	25
Industria	100	78	76	81	86	75
Electricidad, gas, ag.	100	104	102	100	105	108
Construcción	100	104	71	35	33	24
Comercio	100	110	96	93	109	83
Transporte	100	96	73	99	97	90
Estab. financieros	100	95	96	96	99	101
Servicios	100	103	103	103	107	93
Privados	100	104	104	100	105	79
Gobierno Central	100	102	103	106	110	112
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>89</b>	<b>88</b>	<b>90</b>	<b>93</b>	<b>76</b>
No agrícola	100	98	90	87	92	78
Privado	100	87	87	88	91	72

FUENTE: Cálculos con base en datos del INE.

LAD61a

Cuadro 28

GUATEMALA: Índice de los salarios medios por trabajador (nominales) por actividad económica, en el mes de febrero de los años que se indican.

(Promedio nacional = 100.0)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Agricultura	43.7	52.3	49.4	42.0	48.3	55.1
Minería	255.1	218.2	292.6	284.7	290.4	298.3
Industria	147.7	167.0	187.5	179.0	192.0	255.6
Electricidad, gas, agua	160.9	159.7	159.1	181.8	175.6	190.9
Construcción	122.7	169.9	167.0	112.5	115.9	135.8
Comercio	135.8	132.9	143.2	164.8	157.5	209.7
Transporte	96.6	108.5	124.4	96.0	117.0	129.0
Establecimien tos financie- ros	256.8	295.4	306.8	326.1	316.4	347.7
Servicios	<u>120.4</u>	<u>156.8</u>	<u>134.7</u>	<u>138.6</u>	<u>144.3</u>	<u>121.6</u>
Privados	133.0	143.2	149.4	156.7	161.9	148.8
Gobierno	103.4	102.3	113.0	115.9	119.9	94.9
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>116.5</b>	<b>115.9</b>	<b>109.1</b>	<b>115.9</b>	<b>128.3</b>
	=====	=====	=====	=====	=====	=====

FUENTE: Cálculos con base en datos del INE.

LAD/la

Cuadro 29

GUATEMALA: Índice de los salarios nominales y reales promedio, en el mes de febrero de cada año, por actividad económica.

(Base: 1981 = 100.0)

Actividades	1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	N*	R**	N	R	N	R	N	R	N	R	N	R
Agricultura	100	100	119	119	109	106	96	83	110	81	126	77
Minería	100	100	85	85	115	108	112	97	114	98	156	96
Industria	100	100	113	113	127	120	121	105	130	95	153	93
Electricidad, gas, agua	100	100	104	99	99	93	113	98	109	80	119	73
Construcción	100	100	121	121	119	113	80	70	83	61	97	59
Comercio	100	100	98	98	105	100	121	105	116	85	154	94
Transporte	100	100	112	112	129	122	99	86	121	89	133	82
Establecimientos fi- nancieros	100	100	115	115	119	113	127	110	123	90	135	83
Servicios	100	100	197	106	109	105	115	100	120	88	101	62
Privados	100	100	99	99	103	98	108	93	112	82	103	63
Gobierno central	100	100	103	103	109	103	112	97	116	85	116	71

\* Nominal  
\*\* Real

FUENTE: Cálculos con base en datos del INE

LAD/la

## Cuadro 30

GUATEMALA: Evolución de los salarios reales en 1981-1986. \*\*

(variaciones interanuales)

	1982	1983	1984	1985	1986	Promedio
Agricultura	19.2	-10.5	-21.8	- 3.0	- 4.7	- 4.2
Minería	-15.1	27.6	-10.6	0.9	- 2.2	0.1
Industria	12.8	6.2	-12.3	- 9.4	- 1.9	- 0.9
Electricidad, gas, agua	- 0.7	- 5.9	5.0	-18.4	- 9.2	- 5.8
Construcción	21.3	- 7.0	-38.1	-13.0	- 2.1	- 7.8
Comercio	- 2.3	1.9	5.7	-19.3	11.3	- 0.5
Transporte	12.1	8.5	29.1	3.0	- 7.9	- 2.7
Establecimientos financieros	14.8	- 1.7	- 2.4	-18.0	- 8.2	- 3.1
Servicios	6.4	- 1.1	- 5.4	-12.1	-29.6	- 8.4
Privados	- 1.0	- 1.2	- 4.3	-12.1	-21.3	- 8.0
Gobierno	3.1	0.2	- 5.9	-12.7	-16.4	- 6.3

\*\* Salarios en el mes de febrero de cada año

FUENTE: Cálculos con base en datos del INE.

LAD/la

Cuadro 31

GUATEMALA: Índice de precios al consumidor en los años que se indican.

(Base: Marzo-abril/83 = 100.0)

Años	Indice	Variación relativa	
		Promedio	Diciembre *
1975	54.2	-	-
1976	60.0	10.7	18.9
1977	67.6	12.7	7.4
1978	72.9	7.8	9.1
1979	81.3	11.5	13.7
1980	90.0	10.7	9.1
1981	100.3	11.4	8.7
1982	100.5	0.2	- 2.0
1983	105.7	5.2	8.4
1984	108.8	2.9	5.2
1985	129.1	18.7	31.6
1986 a/	172.2	41.6 b/	35.5 c/

a/ Enero a Agosto

b/ Con relación a enero-agosto de 1985

c/ De agosto a agosto

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 32

GUATEMALA: Dinámica del IPC en el area urbana, total y alimentos.

(Base: Marzo-Abril/83 = 100.0)

Período	Total		Alimentos y Beb.	
	Indice	Dinámica a/	Indice	Dinámica
1983	105.2	-.-	105.0	-.-
1984	108.2	2.85	108.1	2.95
1985	129.1	19.32	130.3	20.54
1986				
Enero	154.3	3.00 b/	150.5	-0.06 b/
Febr.	156.8	1.62	154.0	2.32
Marzo	162.5	3.64	162.9	5.78
Abril	170.9	5.17	173.5	6.51
Mayo	174.0	1.81	177.8	2.48
Junio	179.4	3.10	187.5	5.46
Julio	184.3	2.73	193.1	2.99
Agos.	186.7	1.30	196.0	1.50

a/ Variaciones interanuales

b/ Con respecto a diciembre de 1985.

FUENTE: Cálculos con base en cifras del INE.

Cuadro 33

GUATEMALA: Estructura del gasto familiar, por área y nivel de ingreso que se indica, 1980  
(Porcentajes).

	TOTAL	Alimen- tos.	Gastos de vivienda	Amuebla- miento y equipamien- to hogar.	Vestido y calza- do.	Asisten- cia mé- dica.	Educa- ción.	Transporte y comuni- caciones.	Lectura y recreación	Otros gas- tos de con- sumo
<b>Total Nacional</b>	100.0	54.8	12.4	6.5	10.0	2.0	1.2	6.3	2.2	4.6
Menos de Q. 1,200	100.0	65.9	16.0	5.3	7.4	1.3	0.1	1.0	0.4	2.6
Q. 1201-Q. 2400	100.0	65.4	13.1	5.2	9.2	1.4	0.3	1.6	0.7	3.1
Q. 2401-Q. 4800	100.0	59.4	11.5	5.6	10.9	1.7	0.8	4.0	1.7	4.3
Q. 4801-Q. 7200	100.0	51.5	12.8	6.5	11.0	2.1	1.4	7.8	2.6	4.3
Q. 7201 o más	100.0	44.7	11.3	7.9	11.0	2.7	2.1	11.8	3.3	5.2
Q. 60,000		(21.7) <sup>a/</sup>	(9.8)	(11.9)	(7.6)	(6.6)	(4.3)	(18.9)	(6.4)	(12.9)
<b>Central urbano</b>	100.0	41.6	14.4	7.7	9.9	2.6	2.4	11.4	4.1	5.9
Menos de Q. 1,200	100.0	54.4	27.4	2.9	6.3	1.3	0.6	3.1	0.9	3.1
Q. 1201-Q. 2400	100.0	52.5	23.6	4.6	7.7	1.6	0.5	4.3	1.9	3.5
Q. 2401-Q. 4800	100.0	53.7	16.3	4.7	9.7	1.6	1.2	5.8	2.8	4.2
Q. 4801-Q. 7200	100.0	47.8	15.3	5.6	10.6	2.2	1.8	9.1	3.4	4.2
Q. 7201 o más	100.0	40.2	14.1	8.8	11.4	2.6	2.5	12.0	3.6	4.8
Q. 60,000		(21.8)	(9.8)	(11.9)	(7.6)	(6.6)	(4.3)	(18.9)	(6.4)	(12.9)
<b>Resto área urbana</b>	100.0	56.5	12.5	5.8	10.2	2.1	1.0	5.7	1.7	4.5
Menos de Q. 1200	100.0	63.3	16.0	5.3	7.8	2.2	0.1	1.1	0.4	3.8
Q. 1201-Q. 2400	100.0	62.8	14.9	5.1	9.2	1.6	0.4	1.6	0.6	3.8
Q. 2401-Q. 4800	100.0	60.0	12.4	5.3	10.8	1.9	0.8	3.0	1.6	4.3
Q. 4801-Q. 7200	100.0	54.1	11.8	6.5	11.2	1.7	1.3	6.3	2.6	4.4
Q. 7201 o más	100.0	47.9	7.7	6.9	10.3	3.0	1.6	14.7	2.5	5.4
Q. 60,000		(19.9)	(20.0)	(13.2)	(9.0)	(0.0)	(0.7)	(23.1)	(1.7)	(12.3)
<b>Rural</b>	100.0	64.7	10.8	6.0	9.8	1.5	0.4	2.5	0.9	3.5
Menos de 1200	100.0	66.9	15.5	5.4	7.4	1.2	0.1	0.8	0.3	2.4
Q. 1201-Q. 2400	100.0	67.8	11.2	5.4	9.4	1.3	0.2	1.2	0.6	2.9
Q. 2401-Q. 4800	100.0	62.3	8.2	6.3	11.7	1.6	0.5	3.4	1.3	4.4
Q. 4801-Q. 7200	100.0	56.2	8.1	8.9	12.1	2.4	0.9	6.3	0.9	4.3
Q. 7200 o más	100.0	55.4	7.3	6.5	10.6	2.6	1.6	5.9	3.7	6.4
Q. 60,000		(30.3)	(26.7)	(2.5)	(25.3)	(0.1)	(3.9)	(0.0)	(7.0)	(3.9)

<sup>a/</sup> Los números entre paréntesis corresponden a la estructura de gastos del último estrato de ingreso, Q. 60,000 y más.

FUENTE: Cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, 1979-81, Vol. I

## Cuadro 34

GUATEMALA: Dinámica de los precios de los alimentos  
que se indican.

(tasa de crecimiento mensual)

Regiones **	Alti- plano	Costa	Orien te	Guate mala	Centr Seca	Norte Bajo	Peten
Productos/años	1/ 1/	2/ 2/	3/ 3/	4/ 4/	5/ 5/	6/ 6/	7/ 7/
Hueso c/carne							
1984 a/	0.68	0.61	-2.29	1.14	0.90	4.13	0.53
1985-86 b/	4.28	5.03	5.14	4.17	3.99	2.29	6.59
Carne Pollo							
1984	1.13	0.57	0.59	1.11	0.56	1.09	1.44
1985-86	2.54	2.74	2.23	2.74	2.55	2.43	2.40
Maiz blanco							
1984	-0.95	-1.07	-2.01	0.00	0.00	0.00	0.00
1985-86	5.45	5.86	5.86	5.24	4.47	5.03	4.02
Arroz de 2a.							
1984	-0.67	-0.63	2.39	0.00	0.29	0.00	0.00
1985-86	6.35	4.61	3.95	5.65	5.31	5.31	4.22
Huevos							
1984	1.92	0.27	1.17	-0.36	0.95	0.25	0.00
1985-86	2.16	2.05	1.58	2.12	2.42	1.99	2.97
Azucar							
1984	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1985-86	1.03	0.61	1.39	0.22	1.80	1.34	1.50
Aceites Vegetales							
1984	1.16	2.07	1.74	2.51	0.90	1.70	0.54
1985-86	2.68	2.28	2.43	2.05	2.48	2.68	2.48
Manteca de cerdo							
1984	0.29	0.44	2.14	0.78	-3.62	0.48	2.28
1985-86	3.11	3.04	1.81	2.90	4.69	2.40	1.44
Frijol negro							
1984	0.63	-0.60	0.76	-0.31	-0.70	-0.31	3.26
1985-86	3.53	4.04	4.11	4.04	4.47	4.04	4.81
Cafe tostado y - molido							
1984	0.58	0.00	1.13	3.22	0.73	-0.15	1.67
1985-86	4.84	5.38	3.34	9.11	5.82	4.92	3.26
Leña							
1984	-2.66	-1.20	5.22	-0.34	-1.52	5.30	-3.01
1985-86 c/	3.17	1.81	1.62	3.45	0.89	1.37	0.96

\*\* Las regiones son las siguientes: 1/ Sacatepequez, Chimaltenango y Quezaltenango; 2/ Escuintla y Suchitepéquez; 3/ Chiquimula y Asunción Mita; 4/ Ciudad de Guatemala; 5/ Zacapa; 6/ Alta Verapaz e Izabal. y 7/ Departamento del Peten.

a/ Tasa acumulativa mensual enero-diciembre de 1984  
b/ Tasa acumulativa mensual diciembre 1984-agosto 1986  
c/ Tasa acumulativa mensual diciembre 1984--julio 1986.

FUENTE: Cálculos con base en cifras del INE.

Cuadro 35

GUATEMALA: Importancia relativa del gasto en los diez principales rubros alimenticios con relación al gasto total familiar, para los estratos por nivel de ingreso que se indica, por área. Año 1980. (Porcentajes)

Rubros Área y nivel ingreso	1/ Maíz		2/ Pan		3/ Carnes 1a. y 2a.		Aceites y grasas		Azúcar granu- lada.		Café tosta- do.		Leche 4/ Vegetales y legumbres 7/	
Total Nacional	8.3	4.2	3.3	5.8	(4.2) <sup>5/</sup>	1.9	2.4	2.5	(0.2) <sup>6/</sup>	1.1	1.7	3.9		
Menos de Q. 1200	21.2	8.9	2.0	4.8	(2.1)	2.1	2.5	4.4	(1.0)	1.6	0.5	4.4		
Q. 1201 - Q. 2400	13.8	6.8	3.3	5.9	(3.8)	2.4	3.0	3.9	(0.3)	1.6	1.3	6.2		
Q. 2401 - Q. 4800	7.1	4.1	4.3	6.5	(4.2)	2.4	2.8	2.6	(0.1)	1.8	2.1	3.6		
Q. 4801 - Q. 7200	3.8	2.2	4.1	6.4	(5.1)	1.7	2.4	1.6	(0.0)	0.8	3.2	3.1		
Central Urbana	2.2	1.2	3.6	5.4	(3.9)	1.3	1.8	0.9	(0.0)	0.6	2.0	2.7		
Menos de Q. 1200	5.6	2.9	7.0	4.8	(4.2)	1.9	2.5	2.0	(0.0)	1.5	1.7	3.1		
Q. 1201 - Q. 2400	4.9	2.5	6.0	5.7	(4.7)	1.7	2.6	1.7	(0.0)	1.2	1.9	3.6		
Q. 2401 - Q. 4800	4.1	2.0	5.8	6.6	(4.9)	1.8	2.5	1.4	(0.0)	1.0	2.1	3.7		
Q. 4801 - Q. 7200	2.6	1.4	4.3	6.5	(4.4)	1.4	2.2	1.1	(0.0)	0.7	2.3	3.0		
Resto área urbana	6.3	3.4	4.2	6.9	(5.2)	2.1	2.6	2.3	(0.1)	1.1	2.0	3.5		
Menos de Q. 1200	15.4	7.1	3.3	6.2	(2.5)	2.1	2.8	3.8	(0.3)	2.0	0.8	4.7		
Q. 1201 - Q. 2400	10.5	5.1	4.5	7.2	(4.7)	2.3	2.9	3.4	(0.1)	1.4	1.5	4.3		
Q. 2401 - Q. 4800	6.0	3.6	4.8	7.4	(5.7)	2.4	2.9	2.4	(0.1)	1.1	2.4	3.7		
Q. 4801 - Q. 7200	3.8	2.3	4.3	6.7	(5.9)	1.9	2.5	1.6	(0.0)	0.8	2.2	3.2		
Área rural	14.2	7.0	2.5	5.4	(4.0)	2.4	2.8	3.9	(0.4)	1.4	1.6	5.2		
Menos de Q. 1200	22.8	9.4	1.3	4.6	(2.0)	2.1	2.5	4.6	(1.1)	1.6	0.4	4.4		
Q. 1201 - Q. 2400	15.9	7.9	2.5	5.6	(3.5)	2.5	3.0	4.4	(0.4)	1.7	1.0	7.1		
Q. 2401 - Q. 4800	9.5	5.7	3.0	5.7	(5.6)	2.7	2.9	3.5	(0.2)	1.2	1.8	3.6		
Q. 4801 - Q. 7200	7.2	4.1	2.0	5.8	(5.4)	2.1	3.0	2.7	(0.0)	0.7	2.1	3.0		

1/ Maíz y tortilla

2/ Tipo frances y dulce corriente

3/ Aceite corriente, margarina, manteca vegetal y manteca de cerdo

4/ Fresca y elaborada

5/ Los números entre paréntesis se refieren al porcentaje del gasto que representan las carnes de cerdo, aves, otras carnes frescas y pescada y mariscos.

6/ Los números entre paréntesis se refieren al porcentaje del gasto que representa la panela o rapadura.

7/ Excepto frijol.

FUENTE: Cálculos con base en la encuesta nacional de ingresos y gastos familiares 1979-81. Vol. I

LADV/nm

Cuadro 36

GUATEMALA: Importancia de los principales rubros de gasto en el gasto total, de la población rural, 1980.  
(Porcentajes del gasto total)

Rubros	Nivel de Ingreso									
	TOTAL	Menos de Q. 1200	Q. 1201 a Q. 2400	Q. 2401 a Q. 4800	Q. 4801 a Q. 7200	Q. 7201 a Q. 12000	Q. 12001 a Q. 18000	Q. 18001 a Q. 36000	Q. 36001 a Q. 60000	Más de Q. 60000
<b>1. Alimentos y bebidas.</b>	<b>64.7</b>	<b>66.9</b>	<b>67.8</b>	<b>62.3</b>	<b>56.2</b>	<b>55.4</b>	<b>25.8</b>	<b>30.3</b>	-	-
a. Maíz	13.9	22.8	15.7	8.3	6.3	3.9	1.4	-	-	-
b. Frijol	7.0	9.4	7.9	5.7	4.1	2.6	1.4	1.4	-	-
c. Azúcar granulada	3.9	4.6	4.4	3.5	2.8	1.6	-	-	-	-
d. Café tostado y molido	1.4	1.6	1.7	1.2	0.7	0.9	-	0.1	-	-
<b>2. Gastos de vivienda</b>	<b>10.8</b>	<b>15.5</b>	<b>11.2</b>	<b>8.2</b>	<b>8.1</b>	<b>7.3</b>	<b>6.3</b>	<b>26.7</b>	-	-
a. Combustibles y alumbrado	9.7	14.8	10.5	6.9	6.2	4.7	5.9	4.6	-	-
I. Leña	7.4	11.8	8.5	4.8	3.1	2.3	2.3	-	-	-
<b>3. Amueblamiento, equipamiento y mantenimiento hogar.</b>	<b>6.0</b>	<b>5.4</b>	<b>5.4</b>	<b>6.3</b>	<b>8.9</b>	<b>6.5</b>	<b>28.6</b>	<b>2.5</b>	-	-
<b>4. Vestido y calzado</b>	<b>9.8</b>	<b>7.4</b>	<b>9.3</b>	<b>11.7</b>	<b>12.1</b>	<b>10.6</b>	<b>2.8</b>	<b>25.3</b>	-	-
<b>5. Asistencia médica</b>	<b>1.5</b>	<b>1.2</b>	<b>1.3</b>	<b>1.6</b>	<b>2.4</b>	<b>2.6</b>	<b>0.1</b>	-	-	-
<b>6. Educación</b>	<b>0.4</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.5</b>	<b>0.9</b>	<b>1.6</b>	-	<b>3.9</b>	-	-
<b>7. Transporte y comunicaciones.</b>	<b>2.5</b>	<b>0.9</b>	<b>1.2</b>	<b>3.8</b>	<b>6.3</b>	<b>5.9</b>	<b>33.1</b>	-	-	-
<b>8. Lectura y recreación</b>	<b>0.9</b>	<b>0.3</b>	<b>0.6</b>	<b>1.3</b>	<b>0.9</b>	<b>3.7</b>	<b>2.5</b>	<b>7.0</b>	-	-
<b>9. Otros gastos consumo</b>	<b>3.5</b>	<b>2.4</b>	<b>2.9</b>	<b>4.9</b>	<b>4.3</b>	<b>6.4</b>	<b>0.9</b>	<b>3.9</b>	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	-	-

FUENTE: Cálculos con base en datos de la encuesta nacional de ingresos y gastos familiares, 1979-81. Vol. I LADV/nm

Cuadro 37

GUATEMALA: Importancia relativa de los gastos en los rubros que se indican con relación al gasto familiar total, por estratos y contextos espaciales, hacia 1980.

(porcentajes)

Estratos y Contextos	Alquileres	Leña	Kerosina	Gas	Energía eléctrica
<u>Total nacional</u>	<u>3.1</u>	<u>4.2</u>	<u>0.6</u>	<u>0.6</u>	<u>1.6</u>
Menos de Q 1200	1.2	11.1	1.7	0.1	0.3
Q 1201-Q 2400	2.1	7.7	1.0	0.2	0.9
Q 2401-Q 4800	2.9	3.6	0.6	0.7	1.8
Q 4801-Q 7200	5.0	1.5	0.4	1.0	2.3
<u>Urbana Central</u>	<u>7.0</u>	<u>0.6</u>	<u>0.4</u>	<u>1.0</u>	<u>2.4</u>
Menos de Q 1200	16.8	3.3	1.7	0.7	1.6
Q 1201-Q 2400	14.5	2.5	1.6	0.9	1.8
Q 2401-Q 4800	8.0	1.4	0.9	1.3	2.4
Q 4801-Q 7200	8.0	0.5	0.4	1.3	2.4
<u>Resto área urbana</u>	<u>2.3</u>	<u>3.9</u>	<u>0.5</u>	<u>0.7</u>	<u>2.4</u>
Menos de Q 1200	2.4	8.3	1.2	0.2	1.6
Q 1201-Q 2400	2.7	7.5	0.7	0.3	2.1
Q 2401-Q 4800	2.3	3.7	0.5	0.9	2.5
Q 4801-Q 7200	2.6	1.9	0.3	1.0	2.7
<u>Area rural</u>	<u>0.4</u>	<u>7.4</u>	<u>0.9</u>	<u>0.2</u>	<u>0.6</u>
Menos de Q 1200	0.3	11.8	1.8	0.0	0.1
Q 1201-Q 2400	0.3	8.5	1.0	0.1	0.4
Q 2401-Q 4800	0.4	4.8	0.5	0.3	0.9
Q 4801-Q 7200	1.5	3.1	0.4	0.6	1.4

FUENTE: Cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1979-81 Vol. I. Instituto Nacional de Estadística, antes Dirección General de Estadística.

Cuadro 38

GUATEMALA: Gastos ejecutados por el Gobierno Central, por sectores, 1980-85. Estructura y dinámica.

(Porcentajes de los valores corrientes).

Servicios	Dinámica *		Estructura				
	1981-85	1979-81	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Económicos</u>	<u>-10.5</u>	<u>34.8</u>	<u>39.2</u>	<u>30.2</u>	<u>25.6</u>	<u>18.3</u>	<u>15.8</u>
Agricultura	-12.7	5.1	4.0	3.8	4.7	3.8	2.9
Transporte	-9.4	11.0	13.0	10.6	8.7	8.1	5.9
Comunicaciones	-4.5	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
Industria y comercio	-20.3	1.3	1.0	0.4	0.4	0.3	0.2
Energía	-3.1	16.2	20.1	14.4	10.5	5.1	6.1
Turismo	-9.6	0.2	0.2	0.1	0.3	0.2	0.02
Minería e hidrocarburos	-2.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1
<u>Sociales</u>	<u>0.4</u>	<u>37.0</u>	<u>33.9</u>	<u>34.6</u>	<u>40.8</u>	<u>41.9</u>	<u>42.5</u>
Salud y Asist. Social	-9.7	9.1	8.3	6.1	6.7	7.6	6.2
Trabajo y Prev. Social	8.0	14.5	13.3	16.0	20.7	21.2	24.2
Educación, Ciencia y Cultura	-1.3	11.5	10.9	11.3	12.3	12.2	11.9
Vivienda y desarrollo urbano	-21.8	1.9	1.4	1.2	1.1	0.9	0.4
<u>Generales</u>	<u>8.1</u>	<u>28.5</u>	<u>27.0</u>	<u>35.1</u>	<u>33.7</u>	<u>39.8</u>	<u>41.5</u>
Administración	8.4	5.5	6.3	4.7	4.5	5.3	6.3
Defensa y Seguridad	6.4	9.8	8.9	13.1	14.8	16.0	15.6
Financiero	9.5	13.2	11.8	17.3	14.4	18.5	19.6
TOTAL	-0.4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* Promedio de las variaciones interanuales

FUENTE: Cálculos con base en datos del Ministerio de Finanzas

Cuadro 39

GUATEMALA: Gastos ejecutados por el Gobierno Central en servicios sociales, económicos y generales, como porcentaje del PIB, 1980-1985.

Servicios	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Sociales</u>	<u>6.0</u>	<u>5.8</u>	<u>5.0</u>	<u>4.9</u>	<u>5.0</u>	<u>4.3</u>
Salud y Asistencia social	1.6	1.4	0.9	0.8	0.9	0.6
Trabajo y Previsión social	2.4	2.3	2.3	2.5	2.5	2.5
Educación, Ciencia y Cultura	1.8	1.9	1.6	1.5	1.5	1.2
Vivienda y desarrollo urbano	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0
<u>Económicos</u>	<u>4.9</u>	<u>6.6</u>	<u>4.4</u>	<u>3.1</u>	<u>2.2</u>	<u>1.6</u>
<u>Generales</u>	<u>4.2</u>	<u>4.6</u>	<u>5.1</u>	<u>4.1</u>	<u>4.7</u>	<u>4.2</u>
TOTAL	15.1	17.0	14.4	12.2	11.9	10.1
	----	----	----	----	----	----

FUENTE: Cálculos con base en datos del Ministerio de Finanzas y del Banco de Guatemala.

Cuadro 40

GUATEMALA: Índice de los gastos por habitante ejecutados por el Gobierno Central, en los servicios que se indican, en valores corrientes.

(1979-81 = 100.0)

Servicios	1979-81	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Servicios sociales</u>	<u>100.0</u>	<u>110.6</u>	<u>94.4</u>	<u>94.1</u>	<u>97.0</u>	<u>95.4</u>
Salud Pub. y Asistencia Social	100.0	109.6	67.9	62.7	71.1	55.7
Trabajo y Prev. Social	100.0	111.0	111.4	121.9	125.6	138.1
Educación, Ciencia y - tecnología	100.0	114.4	98.6	91.0	90.5	85.4
Vivienda y desarrollo urbano	100.0	90.3	67.7	51.6	41.9	19.4
<u>Servicios económicos</u>	<u>100.0</u>	<u>133.3</u>	<u>86.1</u>	<u>61.6</u>	<u>44.4</u>	<u>36.9</u>
<u>Servicios generales</u>	<u>100.0</u>	<u>115.0</u>	<u>124.7</u>	<u>101.6</u>	<u>120.0</u>	<u>120.4</u>
TOTAL	100.0	119.9	100.1	84.8	85.1	82.0

FUENTE: Cálculos con base en datos del Ministerio de Finanzas.

LAD/lad

## Cuadro 41

GUATEMALA: Gastos ejecutados por el gobierno central, por sectores. Índice de los valores constantes

(1979/81 = 100.0)

Sectores	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Servicios económicos</u>					
Agricultura	133.9	93.1	65.9	61.6	40.1
Comunicaciones	103.2	91.4	78.8	83.5	64.3
INDustria y comercio	92.6	35.5	29.8	22.5	10.5
Energía	140.8	86.3	53.6	26.1	28.4
Turismo	87.2	38.3	93.4	72.9	9.6
Minería e hidrocarb.	131.0	106.2	141.5	63.3	49.8
<u>Servicios sociales</u>					
Salud y Asist.Social	105.4	66.7	62.5	70.8	51.9
Trabajo y Prev.Social	106.6	109.4	121.0	124.6	128.0
Educación, C. y Tecn.	109.8	96.9	90.6	90.0	79.2
Vivienda y D.urbano	84.6	65.3	49.3	41.0	16.3
<u>Servicios generales</u>					
Administración y servicios generales	131.1	84.3	69.0	80.9	86.4
Defensa y Seguridad	106.3	132.9	128.7	139.3	121.9
Financiero	104.1	130.2	92.8	119.7	114.3
<b>TOTAL</b>	<b>115.1</b>	<b>98.2</b>	<b>84.2</b>	<b>84.6</b>	<b>76.1</b>
=====					

FUENTE: Cálculos con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas y deflatores de los gastos en consumo del gobierno general calculados por el Banco de Guatemala.

Cuadro 42

GUATEMALA: Índice de los gastos efectuados por el gobierno central en servicios sociales, por habitante, 1981-1985.\*\*

(1981 = 100.0)

Servicios	1981	1982	1983	1984	1985
Salud y Asistencia Social	100.0	61.6	56.1	61.7	43.9
Trabajo y Bienestar social.	100.0	99.8	106.6	107.4	107.2
Educación, ciencia y tecnología	100.0	85.7	77.9	75.3	64.4
Vivienda y desarrollo urbano	100.0	74.7	54.7	44.2	16.8
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>84.9</b>	<b>83.2</b>	<b>83.4</b>	<b>74.4</b>

\*\* En valores constantes.

FUENTE: Cálculos con base en cifras del Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro 43

GUATEMALA: Estructura y dinámica de la deuda externa desembolsada, por destino económico-social. Sector Público, en los años que se indican.

Sectores	1970	1976	1980	1984
a) <u>Estructura *</u>				
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Carreteras	38.3	18.9	13.0	8.9
Agricultura	16.9	22.2	11.5	8.6
Electrificación	21.5	14.1	41.8	37.4
Telecomunicaciones	----	8.4	7.0	4.1
Salud	10.5	14.5	10.9	9.2
Educación	3.2	9.1	4.9	4.5
Otros	9.6	11.8	10.9	27.2
b) <u>Tasa de crecimiento</u>				
	1970-80	1980-84	1970-84	
TOTAL	<u>40.0</u>	<u>19.7</u>	<u>34.0</u>	
Carreteras	25.7	8.9	20.7	
Agricultura	34.8	11.4	27.7	
Electrificación	49.8	16.4	39.4	
Telecomunicaciones	71.4	4.8	45.6	
Salud	40.6	14.7	32.7	
Educación	46.3	17.2	37.3	
Otros	42.1	50.3	44.3	

\* Porcentaje del saldo bruto acumulado en cada año.

FUENTE: Cálculos con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

## GUATEMALA: Salarios mínimos modificados en 1980

Rama de actividad económica	Salario mínimo Diario Legal vi gente en 1973	Salario mínimo Diario Legal vi gente en 1980	Incremento 1973-1980	
			Absoluto	Relativo
<b>Agricultura</b>				
Café	1.12	3.20	2.08	186.0
Caña de azúcar	1.12	3.20	2.08	186.0
Algodón	1.12	3.20	2.08	186.0
Ganadería	1.12	3.20	2.08	186.0
<b>Industria</b>				
Alimentos	1.98	4.00	2.02	102.0
Bebidas	2.05	4.12	2.07	100.1
Textiles	1.99	4.00	2.01	101.0
Calzado	1.85	3.72	1.87	101.1
Papel, imprenta y editoriales	1.84	4.00	2.15	117.4
Productos de caucho	2.05	4.12	2.07	100.9
Sustancias y productos químicos	2.00	4.04	2.04	102.0
Derivados del petróleo	2.00	4.04	2.04	102.0
Minerales no metálicos	1.98	3.70	1.72	86.9
Metálicos básicos	2.00	4.00	2.00	100.0
Tenería	1.66	3.72	2.06	124.1
Muebles	1.95	3.92	1.97	101.0
Construcción y reparación de materiales de transporte	2.07	4.00	1.93	93.2
Reparación de aparatos eléctricos y electrónicos	2.07	3.60	1.53	73.9
Madera	1.36	3.36	2.00	147.1
Refinería de azúcar	1.20	3.36	2.16	180.0
Vidrio	1.80	3.70	1.90	105.5
Tabaco	-	3.72	-	-
<b>Construcción</b>	1.69	3.20	1.51	89.4
<b>Comercio</b>	1.69	3.20	1.51	89.3
<b>Servicios</b>				
Teatros y cines	2.29	3.80	1.51	65.9
Médico-sanitarios	1.70	3.48	1.78	104.7
Lavandería y limpieza de ropa	1.91	3.60	1.69	88.5
Seguros y fianzas	-	5.12	-	-
Restaurantes, bares, cantinas y fuentes de soda	1.69	3.48	1.79	105.9
Hoteles	1.69	3.48	1.79	105.9
<b>Transporte</b>				
Extraurbano	1.40	3.26	1.86	132.9
<b>Minas y canteras</b>				
Arcilla, arena, piedra y otros minerales no metálicos	-	3.36	-	-

Fuente: Diversos Acuerdos Gubernativos, Diario Oficial.



