

**Implicaciones de la política macroeconómica,
los choques externos y los sistemas de
protección social en la pobreza, la
desigualdad y la vulnerabilidad
en América Latina y el Caribe.
Guatemala**

**Maynor Cabrera
Manuel Delgado
con la colaboración de:
Vivian Guzmán
Luis Velásquez
José Luis Rodríguez**



NACIONES UNIDAS



Este documento fue elaborado por Maynor Cabrera y Manuel Delgado, del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), con la colaboración de Vivian Guzmán también del ICEFI, y Luis Velázquez y José Luis Rodríguez de SEGEPLAN. Se agradece los comentarios de Marco V. Sánchez (UN-DESA), Martín Cicowiez (Universidad de la Plata) y María Castro (ICEFI).

Las ideas y conclusiones de este estudio son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente las posiciones oficiales de las instituciones a las cuales pertenecen.

El documento no ha sido sometido a revisión editorial, y las opiniones expresadas en él pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/MEX/W.4

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2010. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Políticas económicas, choques externos y desempeño económico	11
A. La inserción de la economía guatemalteca a un mundo globalizado	11
1. La apertura financiera	12
2. La apertura comercial	12
3. Las privatizaciones	13
4. La política fiscal	13
B. Los choques macroeconómicos durante el período 1990-2006	13
1. Choques externos	13
2. Otras variables externas	15
3. Variables internas	16
C. Desempeño macroeconómico 1990-2006	18
D. Choques y políticas de mayor relevancia durante 1990-2006	20
II. Mercado laboral	21
A. Participación en el mercado laboral	21
B. Evolución el empleo	22
C. Evolución de la informalidad	23
D. Una visión más de la situación del empleo en el año 2004	25
E. Políticas laborales durante 1990-2006	26
III. La situación social y el sistema de protección social	29
A. El círculo vicioso de pobreza y desigualdad con una baja protección social	29
B. Políticas sociales y el sistema de protección social	30
1. La educación	30
2. Protección social: situación e institucionalidad de la salud y las pensiones	30
3. La asistencia social	33
4. Vivienda y servicios básicos	35
C. Volatilidad macroeconómica del gasto público social	36
D. Flexibilidad de los programas de protección social	37
IV. Análisis de simulaciones de choques externos y políticas	39
A. Escenario base economía guatemalteca 2006-2015	39
1. Consideraciones sobre la evaluación del escenario base	39

2.	Descripción del escenario base (principales supuestos)	40
B.	Simulaciones de choques externos	46
1.	Caída en el precio de las principales exportaciones	46
2.	Aumento en el precio mundial de los bienes alimenticios	48
3.	Aumento en el precio mundial del petróleo	52
4.	Salida de flujos de capital	54
5.	Reducción de remesas	54
6.	Impacto de los choques externos	55
C.	Simulación de políticas de protección social	56
D.	Combinación de choques y políticas	58
V.	Conclusiones y recomendaciones de política	63
A.	Principales hallazgos	63
B.	Recomendaciones de política derivadas de las simulaciones	64
C.	Consideraciones para la política pública	65
D.	Desafíos en materia estadística y estudios futuros	66
	Bibliografía	67
	Anexos	69
	Anexo 1 Matriz de programas	71
	Anexo 2 Reformas al Código Laboral	72
	Anexo 3 Datos macroeconómicos 1990-1999	73
	Anexo 4 Elasticidad de consumo	79
	Anexo 5 Estimación del parámetro Frisch	82
	Anexo 6 Resultado en el empleo y los ingresos laborales por tipo de trabajador en las simulaciones del MACEPES, 2010-2015	82
	Anexo 7 Cambios en la pobreza y desigualdad ante choques externos	83
	Anexo 8 Nota técnica sobre construcción de la MCS	85
	Anexo 9 Actividades incluidas en el COU 2006 y su correspondencia con la MCS	91
	Anexo 10 Productos incluidos en el COU 2006	92

Índice de cuadros

Cuadro 1	Guatemala: Descomposición de choques externos y ajuste interno, 1990-2006	15
Cuadro 2	Guatemala: Evolución del déficit y de los componentes del gasto público, 1990-2006	17
Cuadro 3	Guatemala: Tasa de crecimiento del PIB per cápita e inflación: Promedios y desviación estándar, 1990-2006	18
Cuadro 4	Guatemala: Evolución tasas de crecimiento promedio según actividad económica, 1990-2006	19
Cuadro 5	Guatemala: Composición de la PEA, evolución de la tasa de participación y tasa de desempleo, 1989-2006	24
Cuadro 6	Guatemala: Evolución del empleo, 1989-2006	25
Cuadro 7	Guatemala: Desempleo abierto y distribución de los ocupados según características, 2004	27
Cuadro 8	Guatemala: Condiciones laborales según distintas características del trabajador, 2004	28
Cuadro 9	Guatemala: Remuneraciones y horas trabajadas características del trabajador, 2004	29
Cuadro 10	Guatemala: Indicadores de salubridad, 2006	34
Cuadro 11	Guatemala: Población ocupada afiliada y beneficiaria del IGSS según características, 2006	35
Cuadro 12	Guatemala: Variación interanual promedio del gasto público social del gobierno central, 1995-2007	38

Cuadro 13	Guatemala: Proyecciones de crecimiento económico realizadas por Banguat a principios de 2009	40
Cuadro 14	Guatemala: Indicadores de las diferencias entre hombres y mujeres: razones de las principales tasas y variación del salario real, 2006 y 2015	45
Cuadro 15	Guatemala: Participación consumo de alimentos según tipo de hogar	48
Cuadro 16	Guatemala: Evolución de las principales variables bajo los distintos escenarios (diferencias respecto al escenario base), 2010-2015	50
Cuadro 17	Guatemala: Participación de los derivados del petróleo en el consumo de los hogares, 2006	51
Cuadro 18	Guatemala: Resumen de efecto de políticas, 2010-2015	58
Cuadro 19	Guatemala: Evolución de las principales variables ante la combinación de choques y políticas, 2010-2012.....	60

Índice de gráficos

Gráfico 1	Guatemala: Evolución de la balanza de pagos y de los precios del café, 1990-2008.....	14
Gráfico 2	Guatemala: Evolución de exportaciones e importaciones, 1990-2006	17
Gráfico 3	Guatemala: Inversión pública y privada y sus componentes, 1990-2006.....	18
Gráfico 4	Guatemala: Consumo, inversión privada y crédito al sector privado, 1990-2006.....	20
Gráfico 5	Guatemala: Evolución de la informalidad laboral, 1989-2005.....	26
Gráfico 6	Guatemala: Índice de evolución de los salarios mínimos reales, 1990-2007	30
Gráfico 7	Guatemala: Evolución del gasto nacional en salud, 1990-2005	34
Gráfico 8	Guatemala: Crecimiento del PIB a precios de mercado y evolución del PIB per cápita, 2007-2015.....	41
Gráfico 9	Guatemala: Evolución del consumo privado y la formación bruta de capital fijo FBKF, 2007-2015.....	42
Gráfico 10	Guatemala: Evolución del desempleo por sexo y calificación, 2006-2015	45

Resumen

Guatemala es una economía pequeña y abierta que está expuesto a choques macroeconómicos externos. Los más importantes durante el período 1990-2006 fueron las remesas, con un impacto positivo, y el deterioro en la balanza comercial. Dado que prevalecen los empleos de baja productividad, informales, sin ninguna red de protección social, esto contribuye a que los choques externos negativos repercutan inmediatamente en la pobreza y desigualdad. En contraste, la respuesta de las políticas públicas es modesta. El gasto social aumentó su importancia de 1990 a 2006, aunque se caracteriza por contar con pocos recursos, estar escasamente evaluado, está atomizado en diversos programas, es altamente rígido y cuenta con poca adaptabilidad a choques macroeconómicos.

Los principales choques externos identificados, según el modelo MACEPES y los datos de Guatemala, son una caída en el precio internacional de las principales exportaciones y una caída en las remesas familiares. En ambos casos, el crecimiento económico se reduce y aumenta la pobreza y la pobreza extrema. Asimismo, si el precio internacional del petróleo se incrementa se agravaría la pobreza y la pobreza extrema, aunque sin impactar en el crecimiento económico.

De las políticas analizadas y simuladas en este estudio, las transferencias directas del Gobierno a los hogares, transferencias a la educación y pensiones no contributivas, fueron las más efectivas en amortiguar los choques externos y en reducir levemente la pobreza de forma transitoria. Estas políticas pueden ser aprovechadas durante un período de crisis severa, pues permitirían mitigar efectos sociales nocivos. Por otro lado, el costo fiscal de mantener protegidos los niveles de gasto público en educación no es elevado y permite preservar de un mayor deterioro al capital humano del país. Finalmente, para aumentar el impacto de las políticas debe aumentarse los recursos fiscales, ampliar la cobertura de los programas sociales y fortalecer la institucionalidad gubernamental.

Introducción

Guatemala está expuesta a una serie de choques externos debido a que es una economía pequeña y con un grado de apertura creciente en los últimos años. A la vez, el país es altamente vulnerable a los choques externos porque gran parte de su población es pobre y trabaja en empleos de baja productividad. Esto contrasta con que la respuesta de las políticas públicas es bastante modesta para afrontar estos retos, porque el país destina muy pocos recursos al gasto social y carece de mecanismos de protección social. El seguro social tiene una cobertura muy baja y a pesar de que se han hecho esfuerzos en generar institucionalidad para prevenir hambrunas y reducir los elevados niveles de desnutrición existentes, los resultados no han sido muy evidentes hasta la fecha. Dentro de este marco de institucionalidad débil, se han generado respuestas para atender problemas sociales como el abandono escolar y el trabajo infantil, así como para atender a gran parte de la población de la tercera edad que carece de pensiones para afrontar la vejez. Las respuestas han consistido en crear un Programa de Transferencias Condicionadas en Efectivo para la educación y la salud y un Programa para el Adulto Mayor sin Protección Social.

En este contexto surge este estudio como parte del proyecto regional Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos, y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe que pretende mejorar la comprensión de la relación entre políticas macroeconómicas, shocks externos y las políticas de protección social; contribuyendo al diseño de políticas macroeconómicas y sociales más efectivas para reducir la pobreza y erradicar la pobreza extrema, así como disminuir la vulnerabilidad. Este proyecto es coordinado por la Oficina Subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA, por sus siglas en inglés). Es por ello la importancia de un estudio que estime cuáles podrían ser los impactos que se generarían derivados de choques externos y evaluar qué políticas públicas de gasto contracíclico y de protección social podrían aplicarse. Esto es muy relevante en el marco de la crisis económica mundial reciente, la cual muestra signos de mejoría, aunque con tasas de desempleo que todavía permanecen altas y con un pronóstico de recuperación lenta. Por otro lado, este estudio cobra trascendencia en la medida los logros en la reducción de la pobreza de los últimos años podrían verse severamente afectados ante los efectos de la crisis, tanto a nivel doméstico con un aumento del desempleo e informalidad, como mediante la reducción de remesas.

La evaluación de los choques externos y de la protección social en respuesta a ellos se hizo haciendo uso de una metodología que combina un análisis de equilibrio general computable (EGC),

que permite analizar los impactos macroeconómicos y las distintas interrelaciones de los sectores económicos, instituciones y mercados existentes, con microsimulaciones que permiten identificar los impactos distributivos y en la pobreza de los choques externos. Este análisis parte de un modelo de equilibrio general diseñado en el marco de este proyecto por UN-DESA especialmente para este proyecto, el cual se denomina MACEPES (Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Económica y Social). Se espera que este modelo, además del análisis presentado en este documento, contribuya a dotar de mejores herramientas a la administración pública para la formulación de políticas públicas.

El informe contiene cuatro apartados principales. El primero constituye un análisis de la situación económica actual, partiendo la descripción de las principales políticas económicas y del análisis del desempeño macroeconómico en el período 1990-2006. En el segundo capítulo se hace un análisis detallado del mercado de trabajo. Finalmente, se describen las principales características del gasto social y del sistema de protección social de Guatemala. Finalmente, se presenta un análisis del impacto que los choques externos pueden tener en la economía guatemalteca. Se evaluaron distintas opciones de política que permitirían atenuar el impacto negativo de los choques externos sobre la pobreza, desigualdad y el gasto social.

I. Políticas económicas, choques externos y desempeño económico

A. La inserción de la economía guatemalteca a un mundo globalizado

La evolución económica del siglo XX en Guatemala se puede dividir en tres grandes etapas. La primera, la economía agro exportadora de 1860 a 1940 que se organizó alrededor de dos cultivos básicos: el café y el banano. Una segunda etapa la conforma el proceso de industrialización que en Guatemala se inició a finales de la década de los cuarenta, en coincidencia con precios elevados del café, flujos positivos de inversión extranjera, ayuda financiera de Estados Unidos en el contexto de la guerra fría y a partir de 1954 en un contexto de represión militar. Con la Sustitución de Importaciones se consolidó el Mercado Común Centroamericano en 1960, el cual potenció en gran medida el comercio intrarregional, logrando consolidar una industria naciente en Guatemala. Sin embargo, para la década de 1970 la polarización urbano-rural se acrecentó, el Estado no había sido capaz de asegurar la provisión de los servicios básicos de salud, educación, ni de garantías laborales.

Con el choque del petróleo a finales de los años setenta se inició la tercera etapa: crisis y el ajuste a la globalización. Guatemala adoptó inicialmente políticas monetarias y fiscales expansionistas con el objeto de mantener los niveles de gasto público y el crecimiento económico experimentados durante la segunda parte de los años sesenta y primera de los setenta, no obstante esto se dio en un contexto de recesión mundial y de deterioro de los términos de intercambio. Estas políticas, combinadas con la defensa en la paridad cambiaria del quetzal respecto al dólar, dieron origen a que en 1982 se experimentaran severos desequilibrios macroeconómicos, incluyendo la disminución de las reservas internacionales y una caída significativa del PIB per cápita en términos reales.

A raíz de los desequilibrios macroeconómicos de inicios de los ochenta y del establecimiento de un gobierno civil en 1986, Guatemala puso en marcha una serie de políticas de ajuste que incluyeron la devaluación del tipo de cambio, la reducción de barreras comerciales, la liberalización financiera, la apertura de cuenta de capitales y la privatización de empresas públicas, entre otros. Estas políticas, sumadas a la evolución de los precios internacionales de los principales productos de exportación e importación, el fenómeno de la migración, las remesas, los desastres naturales y la creciente violencia, constituyen el marco que define la situación económica del país de 1986 a 2006.

1. La apertura financiera

Las principales políticas de apertura financiera consistieron en la eliminación de controles de capitales, la liberalización de las tasas de interés, la flexibilización de las condiciones de ingreso de entidades al mercado financiero nacional y la prohibición de que el Banco de Guatemala (Banguat) otorgara crédito al gobierno central (Fuentes, 1999). Los controles de capitales fueron eliminados en 1986. Sin embargo, sus efectos se empezaron a manifestar a partir de 1991, luego de hacerse efectiva la liberalización de la tasa de interés para los intermediarios financieros regulados y eliminar el tipo de cambio de carácter regulado. En septiembre de 1993, se puso en marcha el Programa de Modernización Financiera, mediante el cual se agilizó la aprobación y fusión de entidades financieras (reducción del capital mínimo de apertura), se ampliaron los servicios susceptibles de ser suministrados por los bancos (Fuentes, 1999), se fijó como mínimo el 8% del capital sobre activos ponderados por riesgo y se otorgó mayor autonomía a la Superintendencia de Bancos. Estas medidas favorecieron el incremento de 25 a 54 instituciones financieras de 1989 a 1998, respectivamente. Empero, esta mayor flexibilización no se acompañó de una supervisión adecuada, por lo cual fue necesario reforzar la regulación en el año 1999¹ y en el 2002². La tercera medida se adoptó en 1993, cuando se prohibió constitucionalmente que el Banguat suministrara crédito al gobierno.

El resultado de la apertura financiera fue el crecimiento de bancos e instituciones financieras, sin embargo no se desarrolló un mercado financiero profundo, con una cartera concentrada en préstamos a menudo vinculados (Fuentes, 1999). Esto trajo como resultado un sistema financiero frágil, en el cual han existido períodos de crisis bancarias en 1998, 2001 y 2006. Posterior a estas quiebras, se han realizado fusiones y adquisiciones bancarias que han reducido la cantidad de entidades financieras existentes en el país.

2. La apertura comercial

La política de apertura comercial inició en 1985 con el establecimiento del Régimen de fomento de exportaciones no tradicionales Decreto 146-85, el cual exoneraba de aranceles las compras para las exportaciones de maquila y estableció un nuevo Arancel Externo Común con tasas más bajas. Las reformas iniciales redujeron la dispersión arancelaria del 60% en 1980 al 30% en 1986, mientras que el arancel medio no ponderado se redujo del 30% en 1980 al 25% en 1987 (Fuentes, 1999). Posteriormente, como parte del ingreso de Guatemala a la OMC, y de acuerdos con los países centroamericanos, se estableció un techo del 20% y un piso del 5%. A partir del año 1996 se profundiza la liberalización comercial, al reducirse anualmente los aranceles para llegar en 1999 al 0% de aranceles para bienes de capital y materias primas no producidas por la región, 5% para materia primas regionales, 10% para bienes intermedios y 15% para bienes finales (CIEN, 1999).

La promoción de exportaciones se vio impulsada por nuevos esquemas de incentivos tributarios. Se aprobó en 1989 la Ley de Fomento y Desarrollo de la actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89) enfocada a incentivar y desarrollar la producción con destino a países fuera del área centroamericana³. En 1989, también se promulgó la ley de zonas francas, Decreto 65-89, con objetivos similares y con mayores beneficios, pero acompañados de mayores grados de control⁴. El régimen de maquila y exportaciones no tradicionales aprovechó el acceso preferencial otorgado por Estados Unidos, a partir de 1984, mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Dicha iniciativa, planteada para tener una duración de 12 años, se mantuvo hasta ser sustituida finalmente por la firma del tratado de libre comercio Centroamérica —República Dominicana y Estados Unidos

¹ Se aumentó al 10% al mínimo de capital, limitaron los créditos vinculados y se creó un seguro de depósitos.

² Con anterioridad habían sido aprobadas la Ley de Libre Negociación de Divisas (decreto 94-2000) y la Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos (decreto 67-2001).

³ Aunque se reformó en el 2004 para ampliar los beneficios para exportaciones hacia la región centroamericana.

⁴ Para conocer en detalle los beneficios fiscales, véase ICEFI (2008).

(DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). Además del DR-CAFTA en 2006, Guatemala estableció Tratados de Libre Comercio con México en 2001, República Dominicana en 2002 y Taiwán en 2006.

3. Las privatizaciones

La mayoría de las privatizaciones en Guatemala se implementaron en el período de 1996 a 1998. Se argumentó que el Estado era incapaz e ineficiente en el manejo de estos servicios y que el dinero obtenido de la venta o concesión de los activos del Estado sería utilizado para financiar inversiones de gran importancia y para pagar la deuda pública externa. Sin embargo, los recursos fueron destinados para otros usos como la capitalización del Crédito Hipotecario Nacional (2002), la desmovilización del ejército (2004) y el financiamiento del programa de reconstrucción de los lugares afectados por la tormenta tropical Stan (2006). En 1996 se privatizó el servicio de correo postal. Se vendió en 1998 el 80% de las acciones de la Empresa Eléctrica Guatemalteca (EEGSA), el 95% de las acciones de la Empresa de Telecomunicaciones de Guatemala (TELGUA), dos empresas de distribución eléctrica del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) y el usufructo de la compañía de ferrocarriles de Guatemala FEGUA. Los ingresos generados por la venta de la empresa de telecomunicaciones y de distribución eléctrica ascendieron a 1.208 millones de dólares.

4. La política fiscal

Los Acuerdos de Paz de 1996 establecieron una agenda exhaustiva para superar las causas del conflicto y establecer las bases para el desarrollo económico y social del país, renovar el papel del Estado y de su relación con los ciudadanos. Dichos Acuerdos estipulaban que la política fiscal debía reformarse con el propósito de mejorar la capacidad de recaudación, de gestión y de ejecución de los ingresos y egresos. En seguimiento a estos compromisos, en el 2000 se acordó el Pacto Fiscal.

La política fiscal en el período 1990-2006 se caracterizó por ser procíclica, altamente conservadora y en muchos casos regresiva. Además, por mantener niveles de inversión en infraestructura y gasto público social insuficiente frente a los bajos niveles educativos, los altos déficit de salud y uno de los niveles de desnutrición más altos de Latinoamérica. Esto se explica, en parte, porque la recaudación tributaria sigue siendo la más baja de la región, a pesar de haber pasado de un 8,8% del PIB para 1986-1990 a un 12,1% en 2007, aunque se redujo al 10% en el año 2009, a causa de la crisis internacional. Además, la tributación está altamente basada en los impuestos indirectos (72,5% de la recaudación en 2007). Por otro lado, el gasto público aumentó entre 1990-2006, no obstante, sigue siendo uno de los gastos más bajos de la región, principalmente en el área social. El gasto social se incrementó especialmente en el área de educación (1% del PIB), pero el gasto en salud, en cambio, no aumentó en la misma medida.

B. Los choques macroeconómicos durante el período 1990-2006

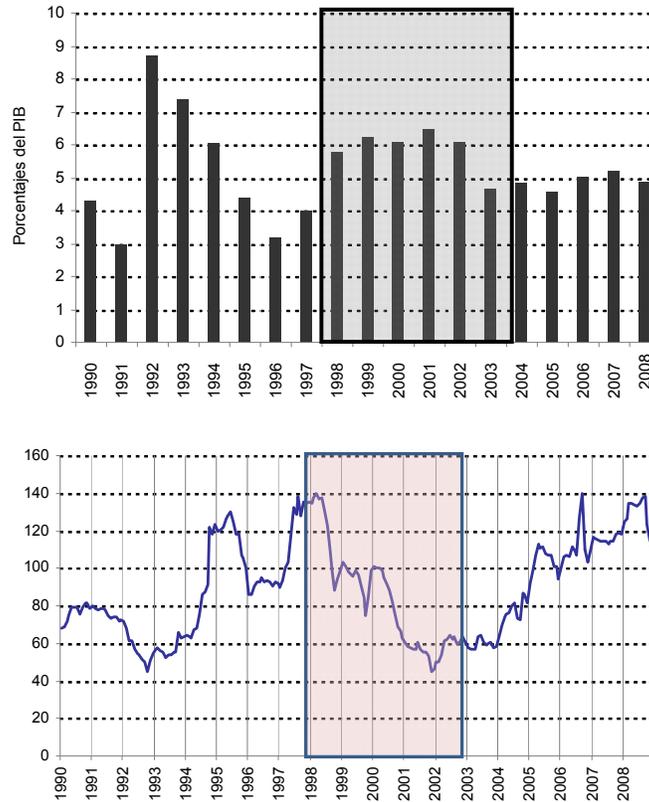
Durante el período 1990-2006, el efecto acumulado de los choques en la cuenta corriente no fue considerablemente elevado. El déficit en cuenta corriente se mantuvo en torno al 5% en el transcurso de 1990 a 1997 (véase el gráfico 1 arriba) y durante 1998-2003 los choques negativos más importantes acontecieron cuando el déficit de cuenta corriente aumentó en 0,9% del PIB. Posteriormente, en los años 2004-2006, la cuenta corriente mejoró al superar los choques positivos a los de carácter negativo. Durante todo el período 1990-2006, los choques más importantes fueron las remesas (positivo) y el deterioro en la balanza comercial, principalmente por el incremento acelerado de las importaciones.

1. Choques externos

Los choques externos fueron el factor más importante de reducción del déficit en cuenta corriente durante el período 1990-2006, aunque su magnitud se redujo en el período 2004-2006 (véase el cuadro 1). Entre los distintos choques, los provenientes de los cambios en la tasa de interés fueron los

menos significativos y los efectos del crecimiento del comercio mundial contribuyeron a reducir el déficit de forma creciente a lo largo de los períodos.

GRÁFICO 1
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS Y DE LOS
PRECIOS DEL CAFÉ, 1990-2008



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco de Guatemala muy distinta a las del período anterior.

Los términos de intercambio mejoraron durante el período 1990-1997 y 1998-2003, incluso cuando los precios de las exportaciones se redujeron debido a que coincidió con una baja mayor en el precio de las importaciones. En el período 2004-2006, los términos de intercambio se deterioraron porque los precios promedio de las exportaciones cayeron a la vez que los precios de las importaciones se incrementaron.

La baja en el precio del café en el año 2001 (véase el gráfico 1 abajo) tuvo efectos severos. En la cosechas de 2001 al 2002 el volumen exportado en quintales cayó del 15% y 16% y el valor en dólares se redujo del 47% y 15%, lo cual derivó en caídas en el desempleo y reducción de los asalariados de las fincas del café (Romero, 2007). OIM (2002a) estimó que en el año 2001 el empleo en las plantaciones de café de altura disminuyó en un 60% y que para el 90% de los casos las contrataciones fueron menores a los tres meses que dura la cosecha. Debido a la importancia que ha tenido el cultivo del café en la economía⁵, la caída en sus precios tuvo un impacto considerable sobre

⁵ Según estimaciones del PNUD (2008), el café está muy arraigado en el país ya que solamente en 33 de los 333 municipios no se cultiva y 16% de la superficie cultivada del país se dedica a este producto.

la situación de jornaleros y pequeños productores. Es importante notar que, durante el lapso que ha durado la crisis internacional la baja en el precio del café no ha sido tan abrupta como durante la crisis del 2001.

CUADRO 1
GUATEMALA: DESCOMPOSICIÓN DE CHOQUES EXTERNOS Y AJUSTE INTERNO,
1990-2006
(En porcentajes el PNB)

Tipo de choque externo y ajuste interno	1990-1997 respecto de 1986-1989	1998-2003 respecto de 1990-1997	2004-2006 respecto de 1998-2003
Cambio en el déficit en CC	0,36	0,89	-,82
Choques externos	-8,11	-11,02	-,28
Deterioro términos intercambio	-2,88	-3,82	2,11
Efecto precio importaciones	-3,86	-4,91	1,83
Efecto precio exportaciones	0,98	1,09	0,28
Choque de tasa de interés	-0,61	0,04	0,01
Comercio mundial	-4,61	-7,24	-,40
Otras variables externas	-1,79	-3,98	-,54
Carga acumulativa deuda	-0,42	-0,17	-,01
Cambio en las remesas	-0,27	-0,14	0,09
Donaciones	-1,94	-3,13	-,47
Ingresos factoriales	0,84	-0,54	-,15
Ajuste interno	11,04	15,89	7,66
Gasto doméstico	0,46	1,44	-,08
Consumo	-0,06	0,32	0,31
Privado	-0,06	0,10	0,72
Público	0,00	0,22	0,41
Inversión	0,52	1,11	0,39
Privado	0,39	0,93	0,05
Público	0,13	0,18	0,34
Razones de comercio	10,58	14,45	7,74
Reemplazo de importaciones	9,85	9,93	0,02
Penetración de exportaciones	0,73	4,52	7,76
Efectos de interacción	0,79	0,00	2,34
Choque importaciones	1,22	1,25	0,00
Choque exportaciones	0,29	1,26	2,35
Choque deuda	0,14	0,01	0,00

Fuente: Elaboración propia basada en datos del FMI y Banguat.

2. Otras variables externas

El efecto de otras variables externas (carga acumulativa de la deuda, remesas, ingresos factoriales y donaciones) fue positivo y creciente. El choque positivo más importante a nivel individual fue el de las remesas familiares, principalmente durante el período 2004-2006 (véase el cuadro 1). En segundo plano quedaron los choques poco significativos como la deuda, ingresos factoriales y las donaciones. A pesar de que en algún momento se esperaban mayores flujos de cooperación internacional por la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, las donaciones recibidas no llegaron a constituirse en un choque importante.

El crecimiento de las remesas se ha debido a que la emigración de guatemaltecos hacia los Estados Unidos y México ha crecido en las últimas décadas. Tres hechos habrían impulsado el crecimiento de la emigración. En primer lugar, el terremoto de 1976 dejó alrededor de 25 mil muertos y un déficit de viviendas superior a un millón (OIM, 2002b). A partir de esta fecha, la migración hacia los Estados Unidos aumentó paulatinamente, estimándose que entre 1980 y 1990 la población migrante guatemalteca se había quintuplicado. En segundo término, la violencia generada por la guerra civil también contribuyó significativamente al incremento de la migración a México, Estados Unidos y Canadá. Muchos pudieron acogerse a la figura de refugio o asilo, posteriormente se promovieron recursos legales para lograr la extensión de su permanencia en territorio estadounidense. Se estimaba que para 2005 los migrantes guatemaltecos representaban el 20,4% de la migración de centroamericanos en los Estados

Unidos (esta última, levemente superior a dos millones). Finalmente, según OIM (2002b) la crisis de la Caficultura en 2001 habría sido un nuevo detonante de la migración.

Las remesas pasaron del 2,2% del PIB en la década de 1990 al 8,5% del PIB en el período 2000-2007. Para 2007 las remesas ascendieron a 4.111 millones de dólares (12,2% del PIB). El quiebre que presenta la serie en 2002, implica una mejora en los mecanismos de captación de la información por parte del Banguat y una mayor “bancarización” de las remesas. No obstante, durante la crisis internacional (año 2009) se observó una caída del 10% del volumen de remesas reportado por el Banguat.

3. Variables internas

Las variables internas, gasto doméstico y razones de comercio, habrían influido considerablemente en el deterioro de la cuenta corriente (cuadro 1). El factor fundamental detrás de este choque negativo fue el comportamiento del comercio internacional. Por un lado, el reemplazo del consumo doméstico por el de bienes importados creció a tasas aceleradas durante los dos primeros períodos a la vez que las exportaciones perdieron terreno en el mercado internacional. Adicionalmente, el gasto doméstico (consumo e inversión) aumentó durante los períodos 1990-1997 y 1998-2003. Durante el período 2004-2006, la magnitud de los choques negativos fue menor debido a que el reemplazo de consumo por importaciones dejó de crecer y el gasto doméstico se contuvo mediante la contención del gasto e inversión gubernamental.

La evolución de las importaciones y exportaciones o razones de comercio (cuadro 1) influyeron negativamente en la cuenta corriente. Las exportaciones se estancaron durante los años 1990-1993, luego se recuperaron e incluso crecieron más que las importaciones en los años del 1994 al 1997. A partir de allí, las exportaciones apenas crecieron mientras que las importaciones siguieron con una tendencia al aumento. No fue sino hasta el año 2004 que se observó una recuperación en el crecimiento de las exportaciones. La relación de importaciones a exportaciones creció de 1,8 en el año 1998 a 2,6 en el 2006 (2,0 si se toman en cuenta las exportaciones e importaciones de maquila y zonas francas). A esta situación habría contribuido un proceso continuo de apreciación del tipo de cambio real que abarató las importaciones en un escenario de liberalización arancelaria, a la par de un sector exportador que no logró mejorar su competitividad, ni logro cambios significativos en abarcar nuevos destinos y diversificar su oferta de productos. Durante la crisis internacional reciente, a pesar de que las exportaciones se redujeron, las importaciones lo hicieron en mayor medida, por lo cual la relación importaciones y exportaciones no se alteró significativamente. Puede destacarse, sin embargo, que el turismo se constituyó en un nuevo motor para la economía guatemalteca, pues las exportaciones del servicio viajes y turismo se multiplicaron por 8 desde 1990 hasta 2007, si bien su participación en el PIB era del 3,2% del PIB para 2007, implica un nuevo paradigma para la inserción de Guatemala en la economía global.

El gasto doméstico o absorción se incrementó desde 1990 a 2006. Este aumento se observó principalmente durante el período 1990-2003, porque durante el período 2004-2006 el crecimiento del consumo privado se vio compensado con un estancamiento de la inversión privada y con reducciones en el consumo e inversión pública. El gasto público se redujo durante el período 1990-1997, luego que se observara en 1989 un crecimiento importante en el gasto gubernamental y en el déficit fiscal, el cual llegó al 3,3%. El ajuste en los niveles de gasto redujo a cero el déficit en 1991, 1992 y 1996.

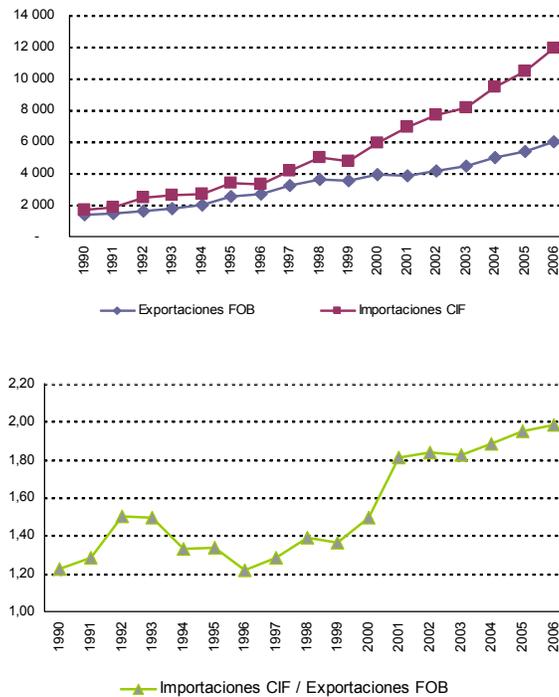
A partir de 1996, debido a compromisos incluidos en los Acuerdos de Paz y a una mayor disponibilidad de recursos, los egresos del gobierno empezaron a crecer hasta alcanzar su nivel más alto en el año 1999. Luego, los gastos permanecieron por encima del 14% del PIB durante el período gubernamental 2000-2003. Finalmente, durante 2004-2007, los gastos como porcentaje del PIB se redujeron respecto a la anterior administración. Y en lo que va de la administración actual (2008-2009), los niveles de gasto como porcentaje del PIB no han aumentado. En el cuadro 2 se resume la evolución de las variables fiscales.

El consumo privado como proporción del PIB evolucionó favorablemente desde el año 1990 hasta 1997, como puede observarse en el gráfico 3. Luego el consumo privado descendió hasta a su

nivel más bajo en el año 2000 y no fue sino hasta en 2003 que empezó a crecer su participación en el producto. Para los años 2005-2006, el consumo privado ya era equivalente casi un 88% del PIB. La evolución de esta variable estuvo influenciada por la disponibilidad de crédito y las remesas en los períodos de ascenso y en alguna medida por eventos negativos como la crisis del café en el período de descenso.

La inversión privada creció más que la pública, por lo cual aumentó su participación en el PIB de 13,7% en el período 1990-1997 a 16,2% en 2004-2006 (véase el gráfico 3). Mientras que la inversión pública permaneció estancada entre 3,1% y 3,5% durante los años de 1990 al 2006. La construcción fue la categoría de inversión que más creció tanto en el sector privado como en el público. Por lo tanto, a excepción del período 1998-2003, cuando el gasto y la inversión pública se expandieron, la fuerza más importante detrás de la absorción doméstica estuvo del lado del consumo e inversión privada. Estas variables se habrían visto afectadas negativamente por la crisis internacional.

GRÁFICO 2
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1990-2006
(Millones de dólares)



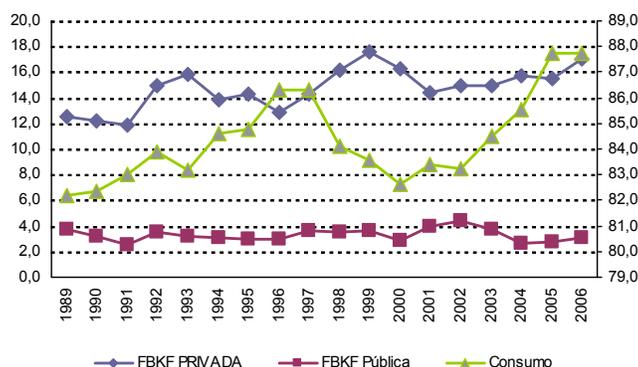
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Banguat.

CUADRO 2
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT Y DE LOS COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO, 1990-2006
(Porcentajes del PIB)

Período	Déficit	Gasto total	Corriente	Capital
1990-2007	0,9	11,1	8,2	3,0
1998-2003	2,2	14,6	9,8	4,8
2004-2006	1,6	13,9	9,2	4,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Banguat.

GRÁFICO 3
GUATEMALA: INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA Y SUS COMPONENTES, 1990-2006
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Banguat

C. Desempeño macroeconómico 1990-2006

La economía guatemalteca creció a un ritmo promedio del 3,5% anual durante el período 1990-2006. Si bien estas tasas no representan un crecimiento boyante, en ninguno de los años la actividad económica entró en recesión, ya que la tasa más baja fue 2,4% en el año 2001 y la más alta fue 5,3% en el año 2006. Como la población crece a un ritmo de 2,5% anual, el PIB per cápita se incrementó a una tasa promedio de tan solo 1,5% anual. Debe tomarse en cuenta que debido a la crisis económica que sufrió el país durante el principio de la década de los ochentas y con las tasas de crecimiento tan bajas del período 1990-2006, el PIB per cápita apenas ha recuperado los niveles que mostraba en 1980.

El análisis por períodos muestra que en 1990-1997, la economía tuvo la menor variabilidad de los tres períodos seleccionados (véase el cuadro 3). En el período 1998-2003 se observaron menores tasas de crecimiento y mayor variabilidad medida según el coeficiente de variación (1,0). En 2004-2006, el crecimiento fue mayor y más volátil que en 1998-2003, según el coeficiente de variación (1,2). Durante el año 2007 se observó la tasa de crecimiento más elevada durante 30 años (6,3%), y a partir de ese año la economía empezó a caer debido a los efectos de la crisis internacional, entre otros.

CUADRO 3
GUATEMALA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA E INFLACIÓN:
PROMEDIOS Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR, 1990-2006
(En porcentajes)

	Promedio				Desviación estándar			
	1990-1997	1998-2003	2004-2006	1990-2006	1990-1997	1998-2003	2004-2006	1990-2006
Crecimiento económico	1,2	0,8	1,4	1,1	0,8	1,0	1,2	0,9
Inflación	10,6	6,4	7,9	8,5	2,3	1,5	1,8	2,7

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco de Guatemala.

Durante el período 1990-2006, las actividades económicas con mayor dinamismo fueron: transporte, almacenamiento y comunicaciones, banca, seguros y bienes inmuebles, y electricidad y agua, que reportaron las tasas de mayor crecimiento promedio. El sector de minas y canteras también creció de forma importante, aunque su participación en la economía todavía es modesta. Por el contrario, la agricultura, silvicultura, caza y pesca y la industria manufacturera fueron las actividades con menor crecimiento. El sector agrícola (véase el cuadro 4) creció a tasas cada vez menores y por

debajo del promedio de la economía. Mientras tanto, la industria pareciera haberse recuperado en el período 2004-2006 respecto a los años anteriores. Finalmente, cabe mencionar que las actividades económicas de servicios, en general, han crecido por encima del promedio de toda la economía.

CUADRO 4
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DE TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO SEGÚN
ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1990-2006
(En porcentajes)

Concepto	Tasas de crecimiento promedio (1990-1997)	Coefficiente de variación (1998-2003)	2004-2006	1990-2006	1990-1997	1998-2003	2004-2006	1990-2006
PIB	3,6	3,3	3,9	3,5	0,2	0,3	0,3	0,2
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	3,0	2,9	2,5	2,9	0,2	0,6	0,5	0,4
Explotación de minas y canteras	13,8	3,5	0,8	7,9	0,8	3,5	16,0	1,6
Industria manufacturera	2,7	2,1	3,6	2,7	0,2	0,5	0,3	0,3
Construcción	4,7	3,8	2,9	4,1	2,2	3,6	3,3	2,6
Electricidad y agua	8,5	6,9	3,1	7,0	0,5	1,1	0,3	0,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,7	7,8	15,2	8,1	0,3	0,1	0,3	0,5
Comercio al por mayor y al por menor	4,1	3,1	3,4	3,6	0,4	0,4	0,3	0,4
Banca, seguros y bienes inmuebles	7,3	6,0	13,5	7,9	0,2	0,8	0,2	0,5
Propiedad de vivienda	2,9	3,5	3,1	3,1	0,2	0,1	0,4	0,2
Administración pública y defensa	4,8	3,1	2,3	3,6	0,5	0,4	1,8	0,9
Servicios privados	3,3	3,6	3,3	3,4	0,1	0,0	0,4	0,2

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco de Guatemala.

En términos de su volatilidad, la construcción, minas y canteras, así como administración pública y defensa, tuvieron los coeficientes de variación más elevados (cuadro 4). En el período 1998-2003 se observó mayor volatilidad en el sector agrícola, debido a la crisis del café, y en la banca, seguros y bienes inmuebles por eventos de aceleración del crédito seguidos de quiebras bancarias⁶.

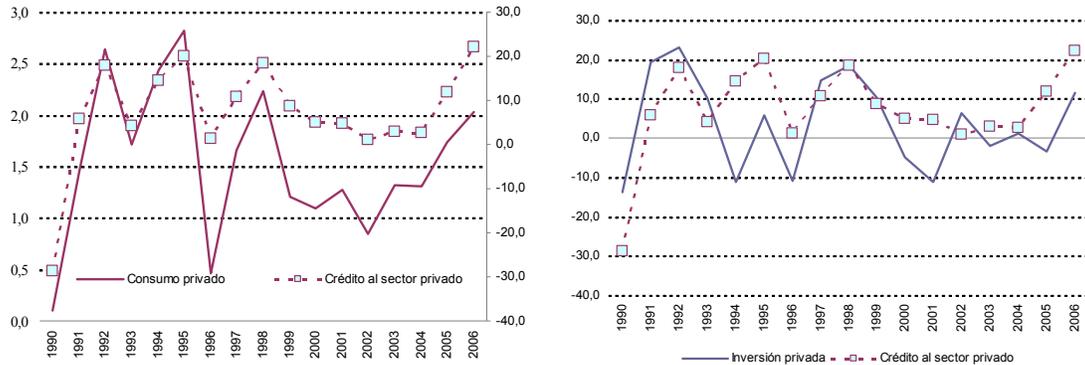
El país ha gozado de cierta estabilidad de precios, sin embargo, en 1990 ocurrió la inflación más alta de la historia del país. Esto condujo a adoptar políticas fiscales y monetarias contractivas, como limitar el endeudamiento del gobierno central con el Banguat, ajuste del gasto público y restringir la oferta monetaria. Derivado de lo anterior, la inflación se redujo paulatinamente y en el período 1998-2003 se experimenta una inflación menor en promedio y en volatilidad. Posteriormente, en el período 2004-2006 la inflación vuelve a aumentar y se hace más variable debido a incrementos en los precios externos del petróleo, maíz, trigo y materiales de construcción, entre otros, además de que una política monetaria menos restrictiva permite un crecimiento acelerado del consumo gracias a un alza importante en la cartera de créditos. De acuerdo con los datos más recientes, durante el año 2009 el país habría experimentado inflación negativa, en parte por la baja en la demanda y en los precios internacionales de importaciones.

Como se puede observar en el gráfico 4, durante el período 1990-2006 existió una relación muy cercana entre la evolución del crédito al sector privado en términos reales y el crecimiento del consumo per cápita. Además, hay que considerar que el creciente flujo de remesas familiares influyó en el dinamismo del consumo privado per cápita en los últimos años. En el caso de la inversión también se puede observar una asociación bastante estrecha (véase el gráfico 4 abajo). Por lo anterior, habría que considerar la importancia del crédito como un choque macroeconómico interno que ha influido de forma importante en el ciclo económico reciente. Esta relación entre crédito y crecimiento

⁶ En los años 2000 y 2001 fueron intervenidos el Banco Metropolitano, el Banco Promotor, el Banco Empresarial, y otras entidades financieras.

también fue importante durante el período 2007-2009, a pesar de que otros factores externos influyeron en el crecimiento de la economía guatemalteca.

GRÁFICO 4
GUATEMALA: CONSUMO, INVERSIÓN PRIVADA Y CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Banguat.

D. Choques y políticas de mayor relevancia durante 1990-2006

En síntesis, durante el período 1990-2006 se identificaron algunos choques que fueron relevantes para la economía guatemalteca. Las remesas familiares constituyeron el principal choque por su magnitud e impacto en la balanza de pagos, además de que también existieron ingresos de flujos de capitales derivados de inversión extranjera directa, aunque de corta duración y ligados principalmente al proceso de privatizaciones. En el ámbito de los choques observados en los precios internacionales, si bien se observaron alzas y bajas en los principales bienes exportables como el azúcar y el café, este último bien se vio afectado severamente durante el período 2001 por una de sus mayores caídas. Adicionalmente, se ha observado una tendencia hacia el alza de los derivados del petróleo. Esta alza fue muy pronunciada luego del período estudiado en esta sección, o sea en el año 2008, aunque también sufrió algunas bajas derivado de la crisis internacional y la contracción en el comercio mundial.

Dentro de las políticas macroeconómicas llevadas a cabo tienen mayor relevancia las destinadas hacia modificar el marco de acción de la política monetaria y financiera. La política de liberalización financiera provocó el crecimiento de entidades bancarias, mayor crédito y sendas quiebras de entidades bancarias. Además, se modificaron las principales leyes financieras y monetarias del país, para fijar a la inflación como un único objetivo de la política monetaria y un conjunto de micro reformas aún insuficientes para mejorar la supervisión del sistema financiero. Por otro lado, destacan las políticas de apertura comercial, con la reducción de aranceles y suscripción de tratados comerciales, así como el incremento de políticas de incentivos tributarios. Finalmente, en el ámbito de la política fiscal se aumentó el gasto público derivado de los Acuerdos de Paz, pero no ha sido posible realizar una reforma tributaria que fortalezca los ingresos públicos. Estos cayeron al 10% como resultado de la crisis financiera internacional.

II. Mercado laboral

A. Participación en el mercado laboral

La población económicamente activa PEA, según estimaciones basadas en Encuestas de Hogares⁷, estaba conformada por 5,4 millones de habitantes en el año 2006. Aunque la PEA está mayoritariamente conformada por hombres (61%), las mujeres han incrementaron su participación en el mercado de trabajo desde 1989 al año 2006 (véase el cuadro 5). Además ha habido una mayor urbanización de la PEA, ya que en el año 2006 la PEA estaba principalmente ubicada en zonas urbanas mientras que en 1989 su residencia estaba localizada en el área rural. Finalmente, la calificación de la PEA mejoró porque se redujo la proporción de aquellos sin educación y quienes cuentan con educación secundaria o superior aumentó (cuadro 5).

La tasa de participación habría aumentado durante la década de 1990, aunque se estancó alrededor del 59% durante el período del año 2000 al 2006. Lo anterior ha estado muy influido por la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, mientras que la participación de la población masculina se modificó muy poco durante el período 1989-2006, al oscilar entre el 77% y 80%.

El incremento en la tasa de participación laboral siguió tendencias similares en el área urbana y la rural durante el período 1989-2006, aunque con tasas de crecimiento de la población distintas para la población urbana, porque su proporción en la población total aumentó de 38,0% en 1989 a 40,3% en 2006. Además, el crecimiento de la PEA indígena superó a la no indígena, cuando ambas tasas eran similares en el año 1989. Por otro lado, de acuerdo con el nivel educativo del trabajador, el incremento más importante en la tasa de participación se dio en la población sin un nivel de educación completado, seguido del grupo de población con educación secundaria completa. El grupo con educación primaria completa también se incrementó pero en menor medida. Para aquellos con educación universitaria completa, su tasa de participación se vio inalterada. En síntesis, la participación laboral creció más en la población femenina, áreas urbanas, indígenas y sin ningún nivel de educación. Factores como la migración del área rural a la urbana, el crecimiento del sector servicios y el debilitamiento del sector agrícola estarían detrás de los cambios mencionados.

⁷ Guatemala no cuenta con series anuales sobre el mercado laboral, por lo tanto se exploró la evolución de los indicadores laborales con estimaciones basadas en la Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989, ENCOVI 2000 y ENCOVI 2006.

CUADRO 5
GUATEMALA: COMPOSICIÓN DE LA PEA, EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN
Y TASA DE DESEMPLEO, 1989-2006

Concepto	% de la PEA			Tasa de participación						Tasa de desempleo abierto		
	1989	2000	2006	1989	2000	2006	1989	2000	2006	Promedio	Desviación estándar	Coefficiente de variación
Mujeres	25,5	36,0	38,2	24,5	41,2	42,2	3,2	1,5	2,4	2,5	1,6	0,6
Hombres	74,5	64,0	61,8	76,9	78,9	77,7	1,6	1,4	1,5	4,4	2,9	0,6
Indígena	36,0	41,1	38,9	49,6	62,9	61,7	0,5	1,2	0,8	2,1	2,5	1,2
No indígena	64,0	59,9	60,1	49,8	57,1	57,1	2,9	1,5	2,5	3,8	1,9	0,5
Rural	39,5	42,1	52,2	47,8	58,4	57,3	1,1	1,2	0,9	2,3	2,2	1,0
Urbana	60,5	58,9	47,8	52,9	60,7	60,2	3,4	1,7	2,6	4,2	2,1	0,5
Calificada	...	18,1	23,9	...	...	...	...	2,8	3,5	...	...	...
No calificada	...	81,9	76,2	...	...	...	...	1,1	1,3	...	...	...
Total	100,0	100,0	100,0	49,7	59,3	58,8	2,0	1,4	1,8	3,1	2,1	0,7

Fuente: Elaboración propia (2000 y 2006) e Informe de Desarrollo Humano PNUD para 1989, basado en Encuestas de Hogares.

B. Evolución el empleo

Las tasas de desempleo abierto en Guatemala siempre han sido reducidas. Durante los años en los que se revisaron las Encuestas de Hogares (1989, 2000 y 2006), las tasas de desempleo abierto estuvieron alrededor del 2%. Durante el período 1989-2006, el desempleo fue mayor para las mujeres que para los hombres, en el área urbana que en la rural y para los no indígenas que para los indígenas. En lo que respecta al nivel educativo fue mayor para aquellos con educación secundaria completa.

Como se verá más adelante, el problema del empleo en Guatemala está relacionado con la creación de empleos de calidad. Ejemplo de ello es que una quinta parte de la población ocupada corresponde a empleos no remunerados. Además, nótese que gran parte del empleo no remunerado es de carácter infantil (de la población ocupada de 10 a 17 años, el 61,2% no estaba remunerada en el año 2006) y juvenil (19,4% del empleo de 18 a 24 años no estaba remunerado en el año 2006).

El aumento en el desempleo durante el año 2000 fue mayor para las mujeres, en las cuales también se observó un crecimiento importante en el trabajo no remunerado⁸. Además, se observó un mayor aumento en el desempleo en las áreas urbanas, para la población indígena, y para la población sin nivel educativo aprobado y con primaria completa. Por el contrario, las estimaciones de desempleo para el año 2006 señalan resultados positivos respecto al año 2000 y 1989. El desempleo se redujo con mayor intensidad en la población femenina, área rural, en la población indígena y en trabajadores sin nivel educativo y aquellos con primaria completa. Los promedios de tasa de desempleo más elevados se situaron en la población femenina, urbana, no indígena y con educación secundaria completa. Por otro lado, la variabilidad en la tasa de desempleo, medida según el coeficiente de variación, fue mayor para los grupos de población rural, indígena, y sin nivel educativo (cuadro 5).

De acuerdo con estimaciones basadas en Encuestas de Hogares puede verse que el empleo creció a una tasa promedio anual del 3,8%. Las actividades productivas que más generaron empleo fueron los servicios financieros, el comercio y la construcción, sectores que además su valor agregado creció por encima del promedio de la actividad económica en la mayoría de períodos. Por otro lado, la agricultura, un sector de bajo crecimiento, vio mermada fuertemente su participación en el empleo total, aunque su participación en el empleo total es la mayor. Por su parte, la industria, a pesar de contar con tasas bajas de crecimiento, aumentó su participación en el empleo total.

La proporción de las mujeres aumentó su participación en casi todas las actividades productivas, principalmente en la agricultura y la industria. El empleo es predominantemente femenino en el grupo de

⁸ El empleo no remunerado creció de 16,7% de los ocupados en 1989 a 19,5% en el año 2000. Del cual, la ocupación no remunerada en las mujeres ascendió de 14,3% en 1989 al 23,7% en el 2000, cifra que se mantiene para el año 2006.

actividades de servicios, entre ellas, educación, salud y administración pública, y en el comercio. Por otro lado, la proporción en la población ocupada del grupo sin nivel educativo se redujo durante el período 1989-2006 mientras que aumentó los segmentos de población empleada con educación secundaria y universitaria. No obstante, por su tamaño la mayor cantidad de empleos creados se situó en el grupo que cuenta con educación primaria completa (en promedio 69 mil por año).

CUADRO 6
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO, 1989-2006
(En porcentajes)

	Crecimiento promedio anual			% Población ocupada			Proporción de empleo femenino		
	1989-2000	2000-2006	1989-2006	1989	2000	2006	1989	2000	2006
Población ocupada									
Agricultura	1,8	0,6	1,4	49,9	39,1	33,2	8,1	15,9	18,3
Minas y canteras	2,5	1,3	2,1	0,2	0,2	0,1			3,0
Industria	4,1	5,9	4,7	13,7	13,7	15,9	42,9	52,2	48,5
Electricidad y agua	0,8	0,7	0,3	0,4	0,3	0,2	9,7	16,3	10,5
Construcción	7,4	5,8	6,9	4,0	5,7	6,6	1,1	2,1	1,7
Comercio	8,9	4,2	7,2	13,2	21,7	22,8	54,9	58,0	57,4
Transporte y comunicaciones	2,9	8,4	4,8	2,6	2,3	3,0	7,5	9,3	8,8
Servicios financieros	9,7	8,8	9,4	1,3	2,4	3,3	27,9	34,6	26,2
Serv. sociales y de salud	0,6	0,3	0,5	14,7	10,1	8,5			
Otras actividades	13,9	15,4	14,4	0,0	0,1	0,2	50,5	54,5	66,2

Fuente: Informe de Desarrollo Humano PNUD basado en Encuestas de Hogares.

C. Evolución de la informalidad

El problema de fondo en el empleo en Guatemala es la baja calidad de los puestos de trabajo. Esto se evidencia en las importantes dimensiones que tiene el sector informal, independientemente de cómo se mida. Esta situación presenta grandes desafíos para el país, porque no ofrece vías para superar la pobreza y mejorar las condiciones de vida, y el tipo de trabajo es un entorno vulnerable en el presente y con altas probabilidades de dejar desprotegidos a los trabajadores cuando llegue la hora del retiro.

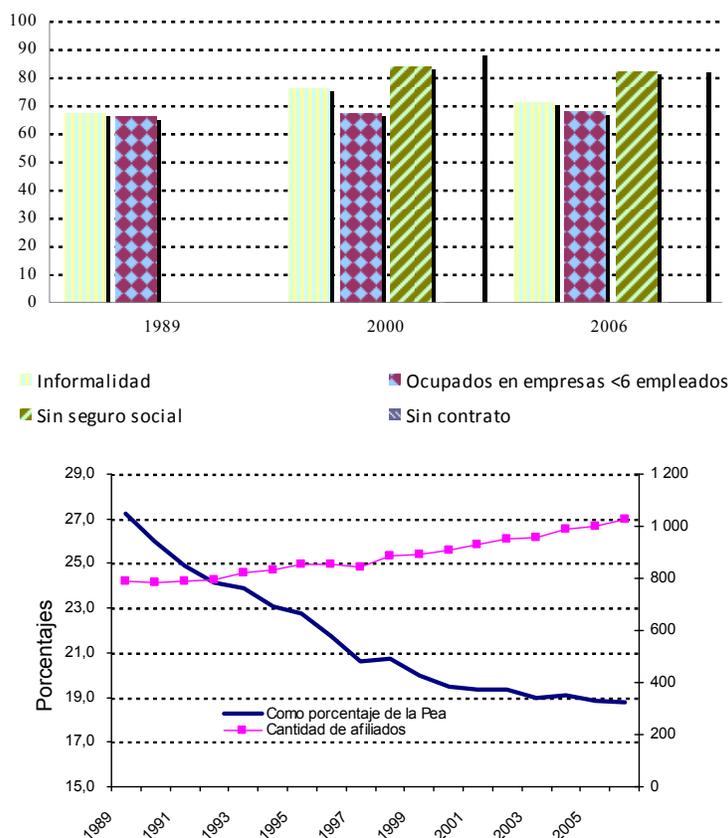
Durante el período 1989-2006, la proporción de empleos informales⁹ con respecto al empleo total osciló entre 67% y 75%. El porcentaje de informalidad es mayor en las mujeres, en la población indígena, en los residentes del área rural y en la medida que el nivel de escolaridad es más bajo. También existe una relación inversa entre el ingreso promedio y el porcentaje de empleados informales dentro del grupo respectivo. Finalmente, este fenómeno tiende a ser mayor en rangos de menor edad (entre 10 y 17 años) y de mayor edad (65 ó más). En coincidencia con la evolución del desempleo abierto, la informalidad se incrementó en el año 2000 respecto a 1989, y luego descendió en el año 2006 (véase el gráfico 5). Se incrementó considerablemente para las mujeres respecto a los hombres y para el empleo rural.

La información sobre los afiliados al seguro social muestra que la proporción de los trabajadores afiliados respecto a la PEA total se redujo durante el período 1989-2006. Como se puede

⁹ En este estudio se define a un trabajador formal como: los empleados públicos, patronos y asalariados que estén ocupados remunerados en establecimientos de más de cinco empleados (excepto servicio doméstico) o profesionales y técnicos ocupados en establecimientos de cinco o menos empleados (excepto servicio doméstico); y a trabajadores por cuenta propia que sean profesionales y técnicos. Los trabajadores informales son todos los demás ocupados, incluyendo todos los no remunerados y el servicio doméstico con menos de seis empleados (excluyendo aquellos con al menos un año de educación universitaria) y los empleados privados asalariados en establecimientos con menos de seis empleados.

observar en el gráfico 5 abajo, esta tendencia fue más pronunciada durante el período 1989-1998, mientras que de 1998 al 2001 la tendencia se redujo. A partir del año 2001, la reducción del porcentaje de asegurados dentro de la PEA se ha modificado poco y permaneció alrededor del 19%.

GRÁFICO 5
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL, 1989-2005



Fuente: Informe de Desarrollo Humano PNUD basado en Encuestas de Hogares.

Nota: No hay información disponible para los ocupados sin seguro social y sin contrato.

El empleo en la actividad agrícola, que realiza su producción predominantemente con empleados informales, redujo la población cubierta por seguridad social durante los noventa de forma significativa: al año 2006 estaba cubierto menos de la mitad de los trabajadores del año 1989. Por otro lado, al interior del sector construcción aumentó de forma importante el empleo informal y fue una de las actividades productivas donde el número de cotizantes del IGSS fue más volátil. Otros grupos de actividades donde creció la informalidad fueron los servicios financieros, el transporte y comunicaciones y el de electricidad y agua. Cabe mencionar que en estos sectores creció más el valor agregado durante 2000-2006. Existen sectores en los cuales no se alteró de forma importante la proporción de empleo informal, como fue el comercio y la industria, los cuales incorporaron más trabajadores como cotizantes al seguro social¹⁰.

¹⁰ El sector comercio contribuyó con el 46% de los nuevos cotizantes durante el período 1990-2006, mientras que la actividad industrial lo hizo con el 32%, según cálculos basados en información del IGSS.

D. Una visión más de la situación del empleo en el año 2004

Además de los aspectos explorados en el inciso anterior es necesario completar el panorama del mercado laboral haciendo uso de los datos de la Enei 2004, la cual fue diseñada específicamente para analizar la situación del empleo e ingresos.

El desempleo fue reducido aunque ligeramente mayor en el área urbana que en la rural, sin diferencias importantes según el sexo del trabajador, aunque con un grado de participación mucho mayor de los hombres respecto a las mujeres en el empleo total. El empleo femenino está principalmente ubicado en las zonas urbanas al contrario de los hombres ocupados. Por otro lado, puede observarse que más de la mitad de la población ocupada no cuenta con primaria completa y el peso de los ocupados con menor calificación es más fuerte en el área rural donde también existen bajas tasas de desempleo.

CUADRO 7
GUATEMALA: DESEMPLEO ABIERTO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS
SEGÚN CARACTERÍSTICAS, 2004
(En porcentajes)

	Desempleo abierto			% del empleo total		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Sexo						
Mujer	1,7	2,4	2,1	14,5	20,3	34,9
Hombre	1,2	2,8	1,9	36,2	28,9	65,2
Nivel educativo						
Nunca asistió	0,9	1,4	1,0	17,7	7,0	24,6
Primaria incompleta	0,7	1,5	1,0	20,4	12,1	32,5
Primaria completa	3,0	2,8	2,9	6,9	9,0	16,0
Secundaria incompleta	3,7	3,8	3,8	4,8	11,6	16,3
Secundaria completa	2,9	3,6	3,5	0,7	4,7	5,5
Superior incompleta	0,3	3,7	3,5	0,3	3,1	3,4
Superior completa	–	3,2	3,1	0,1	1,6	1,7
Total	1,4	2,7	2,0	50,8	49,2	100,0

Fuente: Cálculos propios basados en datos de la Enei 2004.

Como se ha mencionado en este trabajo, las bajas tasas de desempleo no dan una imagen veraz de la situación de los trabajadores en Guatemala. Como puede verse en el cuadro 8, en general, las condiciones laborales son precarias, pero diferenciadas. En primer lugar, un mayor nivel de calificación del trabajador está asociado con una mejora en las condiciones laborales. Segundo, en todos los casos las condiciones laborales son superiores en el área urbana respecto a la rural. En tercer lugar, no se aprecian diferencias importantes entre las condiciones laborales de las mujeres al compararse con los hombres, inclusive en la mayoría de los casos serían superiores. Esta diferencia está influenciada por la mayor participación de las mujeres en el área urbana. Finalmente, la actividad económica en la cual se emplea el trabajador también influye en las condiciones laborales. Acá pueden distinguirse tres grupos: los de mejores condiciones que trabajan en el gobierno, educación o salud; un grupo intermedio que comprende actividades industriales o de servicios; y aquellas actividades que están en peores condiciones que incluye a la agricultura, café, silvicultura y construcción.

En el cuadro 8 también se puede apreciar la informalidad según distintos criterios. Nótese que la actividad de cultivo de café figura con un porcentaje reducido de trabajadores informales, esto se debe a que en la definición se tomó en cuenta el tamaño de las unidades económicas (más de cinco empleados), caso contrario corresponde al comercio, en el cual participan unidades económicas de tamaño reducido y por lo tanto constituye una actividad de elevada informalidad según este tipo de medición.

En lo que corresponde a las condiciones laborales de orden pecuniario, se observan las mismas diferencias a favor del mayor nivel educativo y residencia urbana. Sin embargo, la remuneración total es mayor para los hombres aunque los ingresos por hora son muy similares entre hombres y mujeres. De acuerdo con la actividad económica, los ingresos laborales promedios son menores para las actividades agrícolas, suben en las industrias livianas y los servicios y aumentan para

la administración pública, educación y salud. Los ocupados de la rama del café cuentan con la remuneración más baja por hora trabajada (un 61,5% del promedio de todos los ocupados) y los ingresos laborales menores corresponden a la fabricación de textiles en gran parte debido a que es la actividad donde se trabajaron menos horas en promedio por semana. Por otro lado, los ingresos por hora más variables por actividad están en el cultivo de café seguido de la agricultura mientras y la educación tuvo la menor variación.

CUADRO 8
GUATEMALA: CONDICIONES LABORALES SEGÚN DISTINTAS CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJADOR, 2004
(En porcentajes)

Características del trabajador	Con contrato laboral	Ocupación permanente	Aporte a jubilación	Seguro de salud	Aguinaldo	Afiliado a sindicato	Informalidad
Educación							
Nunca asistió	8,1	5,1	3,8	11,8	14,4	1,3	82,7
Primaria incompleta	14,0	11,0	6,9	18,3	24,0	1,5	78,4
Primaria completa	24,2	20,9	19,2	37,8	47,9	3,3	66,6
Secundaria incompleta	39,0	34,4	27,8	47,9	51,1	2,8	56,1
Secundario completa	69,2	57,3	49,0	68,8	75,5	9,3	33,7
Superior incompleta	74,2	61,6	56,9	76,0	79,4	8,9	24,0
Superior completa	76,6	59,3	53,1	84,7	85,3	6,4	12,0
Residencia							
Rural	14,6	10,0	6,5	19,0	21,4	3,0	79,6
Urbano	39,4	34,0	26,4	46,9	53,9	3,4	57,2
Sexo							
Mujer	35,6	29,6	15,1	39,5	48,5	4,4	74,7
Hombre	27,4	22,8	16,9	34,9	38,4	2,8	65,4
Actividad económica							
Agricultura, ganadería	8,1	5,8	3,9	13,9	14,5	1,2	83,0
Silvicultura, extrac.	12,6	0,4	1,4	3,6	3,3	-	83,2
Café	3,1	0,8	5,7	7,4	3,7	0,1	43,6
Pesca, granjas piscícolas	20,6	12,6	8,5	49,0	43,7	1,2	84,8
Explotación minas y canteras	22,7	21,5	21,5	39,4	25,3	1,0	70,4
Industrias alimenticias	30,9	28,6	21,0	49,7	61,7	1,7	65,8
Fabricación textiles	26,8	24,3	16,5	45,7	21,1	7,3	73,0
Fabricación prendas de vestir	38,3	36,3	27,2	60,5	58,2	5,6	69,4
Curtido de cueros y zapatos	32,0	26,3	28,8	50,9	63,4	-	60,8
Otras actividades industriales	42,7	41,7	30,3	54,3	67,0	1,9	52,2
Construcción	14,3	8,8	8,9	13,8	17,4	0,8	63,1
Hoteles y restaurantes	33,2	32,4	18,6	43,5	47,6	0,2	60,1
Educación	74,6	54,5	62,8	67,1	78,7	15,1	10,0
Salud	63,8	52,4	53,5	68,4	70,0	13,1	28,0
Comercio	30,9	28,7	16,3	45,1	52,1	0,8	74,0
Otros servicios	29,5	25,5	20,7	32,0	43,7	1,2	65,3
Admin. pública y defensa	84,1	64,2	76,0	81,1	80,7	18,5	1,9
Act. Extraterritoriales	81,2	47,0	39,9	54,6	65,7	9,0	9,9
Total	29,9	24,8	16,3	36,2	41,5	3,3	68,7

Fuente: Cálculos propios basados en datos de la Enei 2004.

E. Políticas laborales durante 1990-2006

En general no existieron políticas explícitas de flexibilización del mercado laboral en Guatemala, como ocurrió en otros países. Las políticas realizadas abarcaron cinco ámbitos: salarios mínimos, mejoras salariales a través de bonificaciones al salario (bono 14 y bonificación incentivo)¹¹, capacitación de la fuerza laboral por medio del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP y de vigilancia de las normas laborales. Respecto al último aspecto, durante el año 2001 se

¹¹ Véase el anexo con un resumen de las Reformas realizadas al Código de Trabajo.

realizaron reformas a la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, enfocadas a fortalecer la capacidad de supervisión de la normativa laboral por parte de dicha entidad (Fuentes (2007) y anexo). No obstante, las capacidades todavía son limitadas. Finalmente, en el marco del DR-CAFTA se aprobaron cláusulas que obligan al país a cancelar multas por valor de 15 millones de dólares y suspensión de beneficios arancelarios en caso de infracciones a la normativa laboral¹².

CUADRO 9
GUATEMALA: REMUNERACIONES Y HORAS TRABAJADAS CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJADOR, 2004
(En porcentajes)

Características del trabajador	Ingreso laboral	Ingreso por hora	Horas trabajadas	Cv Ingresos por hora	Cv horas trabajadas
Educación					
Nunca asistió	55,5	60,4	41,6	1,3	0,5
Primaria incompleta	74,0	73,1	42,6	1,5	0,5
Primaria completa	103,9	96,2	47,2	1,3	0,4
Secundaria incompleta	122,5	119,3	43,2	1,2	0,5
Secundario completa	175,7	183,9	42,1	0,8	0,4
Superior incompleta	238,7	251,5	41,1	1,1	0,4
Superior completa	357,1	346,1	41,6	0,8	0,4
Residencia					
Rural	72,0	69,7	42,4	1,5	0,5
Urbano	124,9	126,9	43,8	1,3	0,5
Sexo					
Mujer	75,1	97,1	35,7	1,2	0,6
Hombre	112,7	101,4	47,0	1,5	0,4
Actividad económica					
Agricultura, ganadería	64,8	62,3	41,9	1,8	0,4
Silvicultura, Extrac. madera	78,9	81,8	39,0	1,2	0,5
Café	69,7	61,5	44,7	2,9	0,3
Pesca, granjas piscícolas	92,8	88,0	48,4	0,7	0,3
Explotación minas y canteras	100,6	100,9	42,3	0,9	0,5
Industrias alimenticias	96,1	94,7	38,8	1,0	0,6
Fabricación textiles	54,9	63,3	31,4	1,4	0,5
Fabricación de prendas de vestir	68,0	68,1	39,9	0,8	0,5
Curtido de cueros y zapatos	126,5	112,6	47,4	0,9	0,3
Otras actividades industriales	120,7	118,8	43,7	1,3	0,4
Construcción	118,8	104,5	48,6	1,2	0,2
Hoteles y restaurante	117,0	108,8	45,7	1,0	0,5
Educación	163,9	219,4	31,8	0,8	0,4
Salud	169,6	165,5	45,6	1,1	0,4
Comercio	111,7	111,0	44,9	1,2	0,5
Otros servicios	120,9	127,3	43,9	1,4	0,6
Admón. pública y defensa	185,9	154,4	54,9	0,9	0,4
Actividades extraterritoriales	201,0	186,9	44,9	0,7	0,3
Total	100,0	100,0	43,1	1,4	0,5

Fuente: Cálculos propios basados en datos de la Enci 2004.

No existen mediciones precisas sobre la evolución del empleo en el sector público¹³, aunque se presume que no existió una reducción considerable en el personal contratado, en parte debido a que el sector público en Guatemala ha sido bastante reducido al compararlo con otros países latinoamericanos. Inclusive su tamaño, medido por el nivel de gasto público del gobierno central¹⁴, aumentó a partir de la segunda década de los noventa, aún tomando en cuenta que debido a la

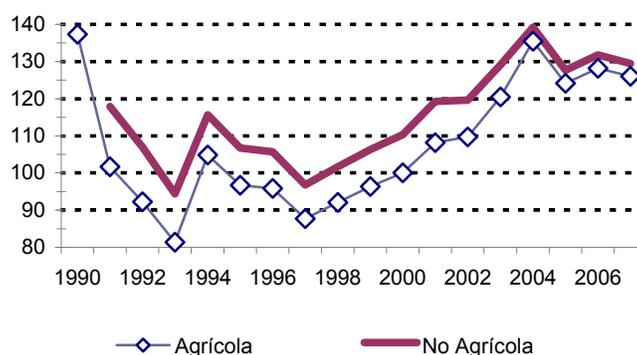
¹² Véase el capítulo 16 del CAFTA.

¹³ La información sobre los empleados en el sector público no es confiable. El experto Peter Gregory recomendó hacer un censo sobre el empleo en el sector público, ante la carencia de información. Ver Cely, N. y otros. (2003).

¹⁴ Previo a 1995, el gasto público del gobierno central era de alrededor del 10% del PIB (1986-1996). A partir de 1996 empezó a subir y osciló entre 12% y 14% del PIB a partir de 1998.

privatización se redujo el empleo de las empresas estatales. Sin embargo, debido a que un grupo importante de actividades del sector público son realizadas mediante mecanismos de contratación indirecta o subcontratación, los empleos directos se habrían reducido y es mucho más complejo definir la división entre empleo estrictamente público.

GRÁFICO 6
GUATEMALA: ÍNDICE DE EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS REALES, 1990-2007
(Salario mínimo real agrícola del año 2000 = 100)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Trabajo y el INE.

La política laboral más visible ha sido la fijación de salarios mínimos. Como puede verse en el gráfico 6, el poder adquisitivo de los salarios mínimos se mantuvo bastante estable durante los años 1990 al 2001. A partir de ese año, se evidenció una subida en el poder adquisitivo de los salarios mínimos para las actividades agrícolas y no agrícolas. Es importante mencionar que para el año 2007 se fijó un salario mínimo para las actividades de maquila de vestuario y textiles.

Las políticas de salarios mínimos han generado oposición por parte de gremios empresariales y algunos centros de investigación¹⁵, que han criticado esta medida como incongruente porque daña la competitividad externa del país a la vez que se afirma que estas políticas provocan mayor informalidad. Estas ideas influyeron en la administración 2004-2007, la cual impulsó la discusión de un salario por productividad, el cual no fue implementado, a pesar de ser promovido mediante el Acuerdo Gubernativo 625-2007.

Aunque es la única política laboral que ha tenido permanencia, puede argumentarse que el salario mínimo no es una política efectiva de protección social porque cubre a un porcentaje reducido de la población ocupada e incluso los salarios mínimos son insuficientes para cubrir el costo de la canasta básica familiar. Esto genera problemas debido a la vulnerabilidad que genera para un grupo importante de familias. Por otro lado, también refleja los bajos niveles de productividad del trabajador guatemalteco. Páez, y otros (2005), basado en análisis comparativo con Encuestas de Hogares, concluye que un factor que reduce la remuneración salarial es el grado de calificación de la fuerza laboral.

¹⁵ Ver CEES CIEN (2006), “Economía informal: superando las barreras de un Estado Excluyente” y CIEN (2004), “Salario mínimo por productividad: reduciendo la economía informal”.

III. La situación social y el sistema de protección social

A. El círculo vicioso de pobreza y desigualdad con una baja protección social

A pesar de las tasas de crecimiento históricamente razonables de Guatemala, los patrones de crecimiento no son ni lo suficientemente rápidos, ni están orientados hacia los pobres (Banco Mundial, 2003). Guatemala es un país con alta incidencia de pobreza general y extrema. Para 1989, el 63%¹⁶ de la población era pobre. Una década después la pobreza disminuyó en un 10%, llegando al 56% para 2000, y 51% para 2006, si bien ha habido una disminución de la pobreza, más de la mitad de la población sigue siendo pobre. Para 1989, el 18% de la población no alcanzaba la línea de pobreza extrema, el 16% para 2000 y el 15% para 2006.

Los resultados de la medición de pobreza, según las distintas características de los hogares, ponen en evidencia los patrones de exclusión que históricamente han caracterizado al país. Las desagregaciones por pertenencia étnica de la jefatura del hogar manifiestan las disparidades entre población indígena y no indígena. Mientras la pobreza extrema ha afectado a entre el 9% (1989) y el 7% (2006) de las personas pertenecientes a hogares con jefatura no indígena, la incidencia para los miembros de hogares con jefe de hogar indígena era al menos tres veces mayor: entre 32% para 1989 y 26% para 2006. La pobreza extrema parece haber disminuido durante la última década.

En el mismo sentido, los datos de distribución del ingreso de las personas revelan una de las sociedades más desiguales de la región. Al 2002, a nivel nacional, el 10% de la población más pobre recibió el 1,3% del ingreso mientras el 10% de la población más rica recibió el 43% del ingreso, con una relación de 33 a 1. Los cambios fueron insignificantes respecto a la situación en 1998 cuando el 10% más pobre recibió el 1,4% del ingreso, pero el 10% más rico recibió el 46,2% del ingreso (casi la misma relación de 33 a 1). Correspondientemente el coeficiente de Gini de Guatemala es uno de los más altos de América Latina, siendo a nivel nacional de 0,545 en 2006.

¹⁶ La cifra está basada en la corrección a la encuesta Socioeconómica, la cual estimaba una pobreza del 75%, pero basada en preguntas simples sobre el ingreso. Más datos sobre el ajuste pueden ser consultados en Banco Mundial (2003).

La situación de pobreza y desigualdad afectan la cobertura de la protección social en salud y pensiones, y anuncian los siguientes escenarios a futuro: Primero, ampliación limitada de la cobertura de los sistemas de protección social contributivos (muy probablemente descargando el peso de la protección social en las familias). Segundo, un número creciente de adultos mayores en condiciones de pobreza (por ingresos) e indigencia debido a la limitada cobertura de los regímenes previsionales contributivos y no contributivos. Tercero, el incremento en la desigualdad al acceso de la protección social en salud y pensiones, ya que dicho acceso dependerá de la capacidad de pago individual, en vez del uso de mecanismos universales y solidarios que distribuyan el riesgo y eliminen los factores discriminatorios.

B. Políticas sociales y el sistema de protección social

Las políticas sociales en Guatemala han aumentado su importancia de 1990 a 2006, a un ritmo lento, con pocas evaluaciones, alto nivel de atomización en diversos programas y pocos recursos. Los programas de protección social ejecutados son extremadamente regresivos y mal focalizados. En la mayoría de los casos no se dan a conocer los beneficiarios ni se saben las características de la población cubierta y no cubierta, la información se encuentra muy dispersa, y por lo general poco articulada. período anterior.

1. La educación

El gasto educación, que es el mayor del área social, se incrementó de un equivalente del 1,7% en 1995 a un 2,7% en 2007. Aún marcadamente bajo respecto al promedio en Centroamérica y América Latina, y ha permitido apenas enfrentar ciertos retos educativos. Los logros a nivel de cobertura podrían ser clasificados como moderados, de acuerdo con UNESCO (2006), y como uno de los más rezagados a nivel latinoamericano. Los mayores avances se han centrado en el nivel primario, donde la tasa neta de escolarización alcanzó al 93,5 % en 2005. La preprimaria sin embargo tiene una cobertura neta del 47%, en los primeros tres años de secundaria la tasa neta de escolarización es del 34,4%, y de 18,3% para los últimos tres años de secundaria. De acuerdo con ICEFI (2007a) para 2005 aproximadamente 1,2 millones de niños entre 6 y 18 años se encontraban fuera del sistema escolar, reflejando la baja cobertura en la educación inicial y secundaria. El déficit de cobertura en secundaria es consecuencia a la vez de la baja finalización de la primaria y de los altos niveles de extra edad (alrededor de 1,4 millones de niños para 2005). A nivel educativo, Guatemala enfrenta una importante brecha interétnica, tanto por el lado de la cobertura como por la pertinencia cultural de la educación. Según Rubio (2004), citado en ICEFI (2007a), la población no indígena tiene un promedio de escolaridad de 5,8 años, más del doble que la población indígena (2,6). Esta brecha, aunque es significativa, ha ido disminuyendo paulatinamente porque la población joven indígena (de 15 a 24 años) tenía una escolaridad promedio de 3,8 para 2000, mientras que su contraparte no indígena, 6,5 años de escolaridad promedio.

Los resultados de la evaluación del rendimiento también evidencian que la educación recibida por la población indígena no es pertinente y por tanto de menor calidad. La población indígena obtuvo una nota promedio inferior en 5,3 puntos a la obtenida por la no indígena y únicamente el 43% de la población indígena en el sistema escolar cumplió con el criterio de lectura y escritura en español. Actualmente se brinda educación bilingüe intercultural, en 14 idiomas, mayas y garífuna, aunque su cobertura es aún baja y la capacitación de los maestros es deficiente frente a las diferencias lingüísticas de sus estudiantes, por lo que su implementación todavía enfrenta retos considerables.

2. Protección social: situación e institucionalidad de la salud y las pensiones

El sistema de protección social en Guatemala está compuesto por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), a través de mecanismos de financiamiento distintos: no contributivo y contributivo.. El MSPAS está a cargo,

según el Código de Salud, de la provisión, financiamiento y rectoría de los servicios de salud para toda la población. El IGSS tiene a su cargo la provisión de servicios de salud y pensiones, que son exclusivos para los afiliados cotizantes al seguro. Por el lado de pensiones, existen además del régimen obligatorio de seguro social de aseguramiento de la vejez otorgado por el IGSS, dos regímenes obligatorios públicos importantes (Clases Pasivas del Estado y previsión militar), y una decena aproximadamente de regímenes complementarios en varias instituciones públicas. Además en el año 2007 se inició la implementación del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, para dotar de una pensión mínima a las personas mayores de 65 años que no hubieran cotizado al seguro y que se encuentren en condición de pobreza.

a) El sistema de salud

Los indicadores de resultados siguen siendo muy bajos para Guatemala. Para el año 2006, la Mortalidad Materna corregida asciende a 131 muertes, es elevada en relación con Costa Rica (29 por cien mil nacidos vivos) y con el promedio latinoamericano (65 por cien mil nacidos vivos). Esto a pesar de que el país redujo en 40,2% este indicador con relación al año 1989. Por otra parte, los perfiles de morbilidad y las tasas de mortalidad infantil se correlacionan fuertemente con el estado nutricional de los niños y niñas menores de cinco años. En este sentido, la última medición realizada a escala nacional (ENSMI 2002) indica que casi un 50% de los niños y niñas menores de 5 años sufren desnutrición crónica. La desnutrición crónica es más alta en las zonas rurales y la niñez indígena en donde la tasa duplica la de la población ladina (casi un 70% en el caso de los indígenas, versus 36% entre la niñez ladina). Si bien entre 1987 y el 2002 se muestra una mejoría en la situación nutricional, dicha mejoría es muy modesta (la tasa de desnutrición crónica bajó de 58% a 49%).

La exclusión aparece estrechamente vinculada con la pobreza, la marginalidad, la discriminación (cultural, racial, social y de sexo), y la estigmatización que sufren los enfermos mentales y las personas con necesidades especiales. Por otro lado, el idioma, el empleo en el sector informal, el desempleo y subempleo, el aislamiento geográfico, el bajo nivel de escolaridad y la reducida información sobre los sistemas de salud por parte de los potenciales usuarios, son factores importantes para la exclusión en salud (OPS-Ministros de Salud de las Américas, 2007).

Institucionalmente el sistema de salud de Guatemala está segmentado en varios subsistemas (público, MSPAS; seguridad social, IGSS y privados) que brindan atención a diferentes grupos poblacionales. El MSPAS atiende en teoría a toda la población pero está orientado principalmente a la población pobre, en los tres niveles de atención. El IGSS presta sus servicios de salud a través de uno de sus programas (enfermedad, maternidad y accidentes, EMA), a la población afiliada que cotiza que es una proporción de la población ocupada formal. El sistema se caracteriza por una fragmentación al interior de los subsistemas con prestadores múltiples, bajo esquemas diversos de provisión y financiamiento, lo cual resulta en duplicidad de funciones y serias ineficiencias. Se estima que el 76% de la población está cubierto por el sistema público y la seguridad social, 12% a través de privados y un 12% no tiene cobertura alguna (Flores, 2008). Sin embargo, la mayoría de las personas atendidas por el sistema público únicamente tienen acceso a un paquete básico de servicios de salud que no es equivalente a tener acceso regular al segundo y tercer nivel de atención, ya que estas únicamente tienen acceso a través de los servicios tercerizados a través de ONG (Programa de Extensión de Cobertura PEC).

El gasto público en salud ha sido, históricamente, uno de los más bajos de la región. En los últimos diez años el promedio ascendió al 2% del PIB. Desde el punto de vista de la incidencia absoluta, los datos obtenidos de las encuestas de hogares, surgieron que aunque el gasto público total en salud no ha sido marcadamente progresivo a favor de los sectores de menores ingresos, al menos la mayor parte del gasto público en atención primaria se destina al 20% más pobres de la población (ICEFI, 2007b). En contraposición al bajo gasto público y a la tendencia a reducir su participación en el gasto nacional en salud de 30% a 18%, se observa que el gasto de los hogares aumentó su participación de 43% en el período 1995-1997 a 69% en los años 2004-2005. Esto es resultado de la incapacidad creciente del sector público de atender las demandas de salud de la población y de que la población orienta una proporción mayor de sus ingresos a la atención de la salud. Dicha estructura

tiende a replicar ineficiencias del sistema, ya que los individuos realizan una mala asignación de los recursos de acuerdo con los riesgos.

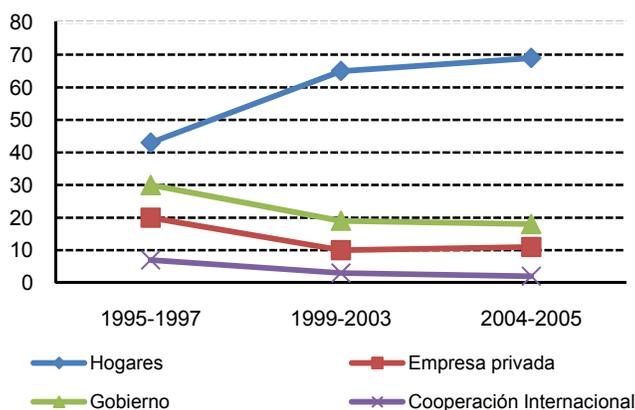
Las acciones emprendidas en los últimos años por los gobiernos han permitido una mejora en los niveles de salud. Sin embargo, algunos indicadores de insumos para facilitar el acceso a servicios de salud todavía muestran un importante rezago. Los niveles de vacunación, indicador de salud preventiva, son bajos (75% de menores de un año vacunados contra Sarampión para 2004). El promedio de habitantes por médico continua siendo excesivamente alto (uno por 4.069 habitantes para 2005). En cuanto al número de camas por habitantes, se estimaba que para 2000 había 0,2 camas por cada mil habitantes.

CUADRO 10
GUATEMALA: INDICADORES DE SALUBRIDAD, 2006
(En porcentajes)

	Total	Por área		Por situación de pobreza		
		Urbana	Rural	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre
Hacinamiento (personas por cuarto)						
Más de 3	38,3	25,8	52,8	87,2	60,7	18,9
3 ó menos	61,7	74,2	47,2	12,8	39,3	81,1
Eliminación de excretas						
Inodoro conectado a red de drenajes	40,3	68,4	7,6	5,9	17,4	57,4
Inodoro conectado a fosa séptica	7	6,4	7,7	2	3,7	9,5
Excusado lavable	7,2	7,7	6,6	2	5,7	8,8
Letrina o pozo ciego	36,5	15,7	60,6	67,3	58,4	20,5
No tiene	9	1,8	17,4	22,9	14,8	3,8
Acceso a agua entubada						
Tubería (red) dentro de la vivienda	62	78	43,5	35,7	48,5	73,2
Tubería (red) fuera de la vivienda (en terreno)	14,3	12	17,1	21,1	18,9	11
Chorro público	2,3	1,2	3,6	4,3	3,8	1,2
Pozo perforado público o privado	10,5	4,3	17,8	12,6	13,3	8,8
Río, lago, manantial o agua de lluvia	6	0,7	12,1	17,9	9,7	2,1
Otro	4,9	3,9	6	8,4	5,9	3,8

Fuente: ICEFI, con base en datos ENCOVI/2006.

GRÁFICO 7
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DEL GASTO NACIONAL EN SALUD, 1990-2005
(En porcentajes)



Fuente: Flores (2008).

b) El sistema de pensiones

El régimen de pensiones del IGSS (programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia IVS), se creó en 1977, y cubre a todos los trabajadores asalariados de empresas con no menos de tres trabajadores en el departamento de Guatemala y de cinco en el resto del país. Se financia con aportes laborales (1,5%), patronales (3,0%) y del Estado (25% del gasto total por prestaciones, equivalente aproximadamente al 2% de del ingreso salarial). Sin embargo, coexisten con el régimen obligatorio para los ocupados formales 11 sistemas públicos más con características diferenciadas en la edad de retiro, años de contribución y financiamiento. Los tres obligatorios son el del IGSS, el de Clases Pasivas y Civiles del Estado, CPCE (protege a los trabajadores públicos civiles que están en nómina), y el Instituto de Previsión Militar, IPM (protege a los militares). Los dos últimos mantienen elevados déficit (derivado de que los beneficios no están alineados con las contribuciones), los cuales son absorbidos por aportes extraordinarios del Estado.

La cobertura y el gasto, tanto del seguro social como de los sistemas públicos de pensiones son marcadamente regresivos: el 81% de los asegurados es no pobre, mientras que solo un 2,5% pertenece a los grupos de población en extrema pobreza (que constituyen un 15% del total de la población nacional). Y si se analiza la distribución del ingreso, los datos revelan que la cobertura en el quintil más rico de la población es de 45%, mientras que en el quintil más pobre es de solo 3,6%.

La ENCOVI (2006) revela al mismo tiempo que quienes obtienen una pensión teniendo 65 años o más, son principalmente hombres, residentes en zonas urbanas, y pertenecientes a grupos de población no indígena. La gran cantidad de personas adultas mayores sin incorporación a un régimen de pensiones son apoyadas por redes familiares o sociales como principal forma de sobrevivencia. Sin embargo, en el año 2007 se aprobó la ley del Programa de aporte económico del adulto mayor (Decreto 85-2005), que corresponde a la lógica de pensiones no contributivas. El objetivo del programa es “otorgarle un aporte económico a las personas de sesenta y cinco años de edad y más, con la finalidad de que el Estado garantice a este sector de la población, la atención de sus necesidades básicas mínimas”. La ley establece que podrán acceder a un aporte mensual de 400 quetzales (50 dólares) todas las personas de 65 años y más cuyo estado de extrema pobreza sea comprobado mediante estudio socioeconómico y que no perciban ingresos de ningún régimen de previsión social público o privado, siendo la dependencia del ejecutivo la encargada de ejecutar el programa el Ministerio de Trabajo. Este programa tiene características similares a la propuesta de simulación que se discutirá más adelante.

CUADRO 11
GUATEMALA: POBLACIÓN OCUPADA ^a AFILIADA Y BENEFICIARIA DEL IGSS SEGÚN
CARACTERÍSTICAS, 2006
(En porcentajes)

Área	Pertinencia étnica		Quintil de consumo		Situación de pobreza	
Urbano	75,2	Indígena	18,4	1	3,6	Pobre extremo
Rural	24,8	No indígena	81,6	2	7,6	Pobre no extremo
				3	15,7	No pobre
				4	28,4	
				5	44,7	

Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2006.

^a En la ocupación principal y de 18 años y más.

3. La asistencia social

En el ámbito de la asistencia social se ejecutan programas provenientes de los fondos sociales, además de programas de subsidios escolares y viviendas. La mayoría de recursos han sido invertidos en los programas de desayuno y almuerzos escolares. El Programa de Alimentación Escolar, que tiene

precedentes muy antiguos¹⁷, persigue mejorar la nutrición y el rendimiento escolar de los alumnos del nivel primario. Este programa carece de un estudio de impacto, sin embargo estudios de caso señalan serias dificultades, como una baja cobertura, no se entregan los alimentos todos los días, la focalización no coincidía con los municipios de mayor vulnerabilidad alimenticia y los recursos recibidos eran por lo general insuficientes. Al respecto la ENCOVI 2006 indica que un poco más de un millón y medio de personas fueron beneficiadas¹⁸ por al menos uno de estos (vaso de atole, vaso de leche, leche en polvo o alimentación escolar). Entre estas acciones, el vaso de atole alcanzó a beneficiar a un mayor número de población, seguido de la alimentación escolar. Cabe resaltar que el número total de beneficios es mayor al número de población beneficiada, es decir que hubo quienes lograron beneficiarse de más de una de las intervenciones; posiblemente por una focalización que responde a la misma población objetivo.

Las características del total de la población beneficiada señalan que hubo una diferencia poco significativa entre la proporción de hombres (51,4%) y mujeres (48,6), y un poco mayor entre la de no indígenas (54,2%) e indígenas (45,8%). Asimismo, los datos revelan que 73% de las y los beneficiados por alguno de estos programas estaba entre los siete y los 12 años, 14% entre los 13 y los 17 años de edad, y 12% contaba con menos de 6 años de edad. La desagregación por situación de pobreza evidencia que se ha logrado cierto grado de focalización pues de cada cien beneficiarios, 45 pertenecían a un hogar pobre, 36 a un hogar no pobre —pero seguramente en quintiles bajos— y 18 a uno extremadamente pobre. Los resultados ponen en evidencia la dificultad que tradicionalmente se tiene para alcanzar a la población más pobre de entre los pobres.

La presente administración ha empezado a implementar¹⁹, en materia de asistencia social, los siguientes programas: fortalecimiento de la refacción escolar, un programa de transferencias condicionadas en efectivo denominado “Mi Familia Progresas”, entrega de “Bolsa Solidaria” de alimentos básicos a familias de escasos recursos y “Escuelas Abiertas” dirigidos a actividades deportivas y culturales para jóvenes en áreas de riesgo delincriminal y la implementación de “Comedores Solidarios” dirigido a otorgar alimentación subsidiada, en enclaves urbanos de bajo ingreso. El primer programa, Fortalecimiento de la refacción escolar, impulsa la dotación de un menú variado, compuesto de 16 opciones alimenticias y sustituirá al programa Vaso de Leche.

El programa “Mi familia progresas” consiste en otorgar a los padres de familia, un aporte de 150 quetzales mensuales (18,75 dólares) a cambio de que las familias mantengan a sus hijos por lo menos el 90% del tiempo efectivo en clase y un bono similar para los hogares que cuenten con mujeres en estado de gestación o lactantes y los niños de 0 a 6 años, mantengan sus controles de nutrición y salud. O sea un bono total por familia de 37,50 dólares para educación y salud que es pagado cada dos meses, para aquellas que cumplen con ambas condiciones. A través de esta iniciativa se espera que “se reduzcan los índices de mortalidad materno infantil. En el tema de salud se espera obtener un aumento en la tasa de vacunación que impacte en la reducción de la mortalidad infantil y una disminución en las tasas de anemia, enfermedades respiratorias y diarrea que son las principales causas de desnutrición crónica, mientras que en educación se espera que aumente la tasa de asistencia escolar, que se incremente la tasa de terminación del ciclo en el nivel primario y que se reduzca la tasa de deserción.

Durante el año 2009 tuvo un presupuesto de 851,4 millones de quetzales (106,4 millones de dólares), equivalente al 1,9% del gasto total de ese año. De acuerdo con los datos publicados en el sitio del programa (www.mifamiliaprograsa.gob.gt), el programa benefició a 477.746 familias, 478.170 niños de 0 a 5 años y 945.847 niños en edad escolar de 5 a 15 años. El programa cubría, a diciembre 2009, a

¹⁷ En 1956 se origina el programa con alimentos proporcionados por UNICEF, en 1986 con la galleta escolar, en 1995 con la Galleta Mejorada Nutricionalmente (GMN), en 1997 se transforma a desayunos escolares, y a partir de 2003 el programa traslada los recursos a juntas escolares para la preparación de los alimentos para los niños.

¹⁸ Durante los doce meses previos al momento de la entrevista.

¹⁹ Esta sección fue elaborada con información proporcionada por la SEGEPLAN.

177 de los 333 municipios del país, que estaban ubicados en 20 de los 22 departamentos que componen Guatemala. En la parte final se simulan los efectos de un programa de este tipo.

En tercer lugar, “Bolsa Solidaria” consiste en la entrega mensual, de una bolsa con víveres a familias de escasos recursos que habitan en asentamientos de la ciudad capital, y “temporalmente” en municipios con un alto grado de vulnerabilidad alimentaria. El programa ha beneficiado a 3 mil familias, pero se espera que para finales de diciembre sean beneficiadas 20 mil familias.²⁰ El contenido de la Bolsa Solidaria fue definido después de analizar las necesidades de contenido proteico de la dieta de la población pobre e incluye: 10 libras de frijol, 10 libras de arroz, cinco libras de harina de maíz, cinco libras de Incaparina y medio galón de aceite.

La iniciativa de “Escuelas abiertas” tiene como objetivo que las escuelas tengan la política de abrir sus puertas los fines de semana, en los horarios de nueve de la mañana a cinco de la tarde, para que los niños y jóvenes que viven en alto riesgo social, comprendidos entre las edades de cinco a 24 años puedan cultivarse en distintas áreas deportivas, culturales y artísticas. Para este año se empezará con la apertura de cuatro escuelas, esperando que para finales de año, unos 40 establecimientos puedan ingresar al programa. Mientras que para el próximo año se espera que este número aumente a 250 centros educativos. La escuela abierta es una alternativa donde los jóvenes pueden formarse y logren desarrollar capacidades para superar los problemas sociales con los que se enfrentan diariamente, siendo una forma de apertura a las comunidades y a las necesidades de juventud. El recurso para que el programa funcione a la perfección, son las instalaciones de los centros educativos que hay en los barrios y colonias; y que posean espacios físicos adecuados y abiertos, como canchas deportivas propias. La cuarta parte de la población guatemalteca es joven, por lo que se espera que 60 mil jóvenes en situación de riesgo participen en el mencionado programa. Este proyecto está enfocado para toda la población pero en su mayor parte a niños y jóvenes de escasos recursos.

Por último, los “Comedores Solidarios” permiten brindar dos tiempos de comida a segmentos de población urbana de escasos recursos, cuya situación económica no les permite tener acceso a una alimentación adecuada. Con este programa, entre el 4 de septiembre y el 31 de diciembre de 2008 se brindaron raciones de alimentos a 134.080 personas, con una inversión de 7,1 millones de quetzales, que incluye tanto los gastos de infraestructura y equipamiento, como la adquisición de los alimentos proporcionados²¹.

4. Vivienda y servicios básicos

Según datos del Censo 2002 (INE, 2003), en materia de vivienda existe un significativo déficit habitacional, tanto por la deficiencia de viviendas nuevas que deben construirse, así como viviendas que deben dotarse de servicios básicos y que demandan extensiones adicionales de suelo. Por región, la distribución del déficit cuantitativo en las ocho regiones del país muestra que es la región metropolitana (47%), la más afectada, seguida por la Suroccidente y la Central, con 17% y 14%, respectivamente. Considerando el aumento anual de la población y el tamaño promedio de las familias se estima que cada año se integran 90.912 hogares que demandan vivienda nueva y que, por lo tanto, harían crecer del déficit cuantitativo. El déficit cualitativo de vivienda, definido como el subconjunto de viviendas conformadas por los ranchos, casas formales y apartamentos de mala calidad o cuyos habitantes residen en condiciones de hacinamiento. A nivel regional, el Suroccidente es el que presenta la mayor concentración, seguida por el Noroccidente y el Norte con 18% y 13%, respectivamente.

²⁰ La información sobre la cobertura de los programas señalados, estará evolucionando durante el año, ya que son los programas anunciados dentro del Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, que serán los utilizados como estrategia de Protección Social.

²¹ Primer Informe Presidencial del Gobierno de Guatemala 2008.

El principal programa implementado durante el período está a cargo del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), entidad que forma parte del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICV), opera un subsidio focalizado en las familias de bajo ingreso (devengando menos de cuatro salarios mínimos por mes). Las familias beneficiarias contribuyen con un pago inicial y FOGUAVI aporta un subsidio de tres veces esa cantidad. Los costos restantes del proyecto habitacional de este programa se financian a través de un crédito en condiciones de mercado extendido por un intermediario financiero acreditado.

El gasto público en agua y saneamiento no ha sido históricamente alto, no ha superado el 0,3% del PIB durante los últimos 10 años. Las principales instituciones que dedican recursos a la extensión de los servicios de agua potable y saneamiento son el MICV, el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), el Fondo de Inversión Social (FIS) y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

C. Volatilidad macroeconómica del gasto público social

El gasto público social en su conjunto ha tendido a tener un efecto nulo frente a los vaivenes de la economía. Gran parte de este efecto nulo se debe a los bajos niveles de gasto que no permiten flexibilidad o realizar grandes ajustes presupuestarios. El gasto social aumentó más para los años posteriores a la firma de los acuerdo de paz (1995-1997, el período para el cual se tiene información presupuestaria) más como un producto de los acuerdos políticos que por un ajuste al desempeño macroeconómico. En el período 1998-2003 el gasto social aumenta pero en menor medida que en años anteriores, los sectores que mayor aumentan son la protección al medio ambiente, las actividades recreativas y la protección social, pero hay que destacar que los dos primeros han sido inferiores al 0,3% del PIB y que no han sido relevantes dentro del gasto social general. El gasto en protección social aumentó en 0,4 puntos del PIB, principalmente a los trabajos de reconstrucción después del Mitch y alguno destinados a atender la crisis del café. En el período 2003-2007 el gasto social aumenta considerablemente menos respecto a los períodos anteriores, y el gasto en protección social prácticamente no aumenta.

CUADRO 12
GUATEMALA: VARIACIÓN INTERANUAL PROMEDIO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL DEL
GOBIERNO CENTRAL, 1995-2007
(En porcentajes)

	1995-1997	1998-2003	2003-2007	1995-2007
Protección del medio ambiente	54,4	45,8	59,8	51,9
Vivienda y servicios comunitarios	43,2	16,9	14,0	20,3
Salud	17,0	15,6	10,7	14,2
Actividades recreativas, cultura y religión	8,7	22,2	10,0	15,9
Educación	17,3	18,4	9,8	15,3
Protección social	14,6	25,2	1,1	15,4
Gasto social	21,8	18,0	9,1	15,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Los sectores que menos cambios han tenido han sido los sectores de salud y educación, que al mismo tiempo son los que más recursos reciben. Por su parte, los gastos en protección social han estado destinados a programas de asistencia social y son los que más contra cíclicos han sido, sin embargo hay que recordar que el gasto promedio en protección social para todo el período ha sido

aproximadamente del 1,1% del PIB. Los montos presentados como protección social incluyen las contribuciones a la seguridad social de los empleados públicos y los programas de asistencia social.²²

Los gastos en protección al medio ambiente y de servicios comunitarios han crecido considerablemente, como reflejo en parte, del mayor aporte del gobierno central a los municipios y a entidades descentralizadas que proveen servicios de agua y saneamiento.

Una revisión de los datos del gasto público y la tasa de crecimiento del PIB, confirman que la educación y la salud han sido nulas frente a los choques externos, principalmente por su bajo nivel que les impide ser flexibles. La vivienda y los servicios comunitarios han sido procíclicos, pero más por procesos políticos que por ajustes macroeconómicos. Y la protección social, así como los gastos en actividades culturales, recreativas y religiosas, han tenido un carácter contracíclico, han aumentado cuando ha habido menor tasa de crecimiento y viceversa.

El gasto público es rígido, debido a los pocos recursos que maneja, éste suele estar concentrado en el pago de salarios y otros gastos de funcionamiento que no permiten flexibilidad. La poca flexibilidad que se observa en el gasto público social ha sido la asociada con los desastres naturales, que por la declaración de desastre, ha permitido que los gobiernos tengan cierta discrecionalidad para relocalizar el gasto.

D. Flexibilidad de los programas de protección social

A manera de conclusión, el gasto público dedicado a la protección social es muy bajo y no se encuentra articulado, convirtiéndose en un conjunto de proyectos más que en un sistema de protección social estructurado. La seguridad social ha disminuido su cobertura considerablemente, por la política implícita de flexibilización y los altos niveles de informalidad que aun impera, y por otro lado, sigue fuertemente vinculada al mercado laboral. Los programas de asistencia social carecen de una adecuada focalización, una elevada fragmentación y una casi nula coordinación.

La salud, está constituida en un sistema segmentado, con escasos recursos públicos, y con una gran exclusión. El perfil de salud de Guatemala se caracteriza por una alta incidencia de enfermedades epidemiológicas, pero las acciones de salud pública carecen de recursos y de acuerdo con los indicadores de resultado, se podría inferir que carecen de efectividad. El gasto en salud ha sido prácticamente inflexible sobre todo, por su bajo nivel.

²² Por aspectos contables, los programas de alimentación escolar suelen registrarse en el sector educación y otros relativos a alimentos en agricultura.

IV. Análisis de simulaciones de choques externos y políticas

A. Escenario base economía guatemalteca 2006-2015

1. Consideraciones sobre la evaluación del escenario base

Mediante el modelo de EGC llamado “Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Económica y Social” (MACEPES)²³, se impusieron trayectorias para la economía en el denominado escenario base, para el período 2006-2015, basadas para los primeros tres años según las estadísticas macroeconómicas disponibles y para el resto del período, según escenarios que se consideraron plausibles. El marco contable del modelo y sus parámetros estructurales fueron proporcionados por la Matriz de Contabilidad Social (MCS)²⁴, que fue construida con información referida a 2006.

La construcción del escenario base estuvo seriamente limitada por la disponibilidad de datos macroeconómicos y, principalmente, de información sobre el mercado laboral. Solamente se contaron con cifras macroeconómicas del período 2006-2008 para imponer las tendencias de la economía guatemalteca, lo cual no fue posible para el mercado laboral porque no existen estadísticas continuas como empleo, salarios, etc. y las cifras más recientes datan del año 2006. Además, los resultados de encuestas de hogares previas al año 2006²⁵ no son estrictamente comparables, lo cual no permitió formarse un criterio preciso sobre los patrones de evolución del mercado laboral en los últimos años. Por las razones anteriores las trayectorias del mercado laboral suponen que no se darán grandes cambios en la estructura laboral actual y con la presencia de altos grados de informalidad y bajas tasas de desempleo. Se tomó como antecedente que Guatemala se ha caracterizado por bajas tasas de desempleo abierto, las cuales según los datos disponibles no superaron el 3% de la fuerza laboral total (1,8% para el año 2006), aunque, la tasa de desempleo femenina en promedio ha sido 1,3 veces mayor a la masculina. Las bajas tasas de desempleo se han conjugado con altas tasas de informalidad²⁶. El sector informal ha sido el mecanismo para que la fuerza laboral se agencie de ingresos laborales, ante la imposibilidad de incorporarse al mercado de trabajo mediante un empleo formal: 71,3% de la

²³ Ver Cicowicz y Sánchez (2009b) para la descripción del modelo, así como sus ventajas y desventajas.

²⁴ La construcción de la MCS estuvo basada en Alarcón (2005) y en la metodología sugerida por Sánchez (2006).

²⁵ Las encuestas realizadas entre 2000 al 2006 fueron la ENCOVI 2000 y 2006, Enei 2002 (4 Encuestas desarrolladas entre 2002 al 2003) y Enei 2004. Dichas encuestas son de difícil comparación por su diseño muestral y cuestionario, entre otros factores.

²⁶ En este trabajo el término niveles o tasa de informalidad se refiere a la proporción de trabajadores informales dentro la población ocupada total. Ver la nota 9 para la definición de informalidad utilizada en este estudio.

población ocupada se encontraba en esta situación en el año 2006, situación —nuevamente— más común entre mujeres trabajadoras (75,8%) que entre hombres (68,5%).

Luego de realizar distintos ejercicios de calibración, se logró imponer un escenario base coherente con las tendencias consideradas más probables para la economía guatemalteca. Sin embargo, definir las trayectorias impuestas al modelo involucró ciertos desafíos, como qué suponer respecto a ciertas variables, primero por comportamientos atípicos observados en un período de aceleración de la economía en 2006-2007 no visto hace 30 años, que en el caso de las exportaciones se determinó que el mayor crecimiento estuvo explicado por rubros como los “productos alimenticios elaborados”, “minería” y “otras industrias”, y luego por efectos aún no determinados de la crisis económica a partir del 2008. Luego, el consumo privado en el MACEPES podría estar sobrevalorado, lo cual podrían atribuirse a cierta sobrestimación de las elasticidades del consumo con relación al ingreso, sobre los cuales será necesario realizar investigaciones más profundas en el futuro²⁷.

Otro aspecto a considerar es que se tomaron como valores iniciales para la pobreza y pobreza extrema, las estimación oficiales que realizó el INE a partir de la ENCOVI. A partir de esta estimación, que fue realizada por el método del consumo, se estimaron líneas de pobreza y pobreza extrema basadas en el ingreso que fueran equivalentes con la medida oficial. Luego, las simulaciones estiman el cambio en la situación de pobreza de cada hogar conforme a su ingreso simulado con relación a la línea de pobreza y pobreza extrema de ingresos equivalente que fueron estimadas.

2. Descripción del escenario base (principales supuestos)

Los escenarios de crecimiento económico estuvieron basados principalmente en las proyecciones de crecimiento económico que realizó el Banguat a principios del año 2009, las cuales fueron proporcionadas por la SEGEPLAN. Aunque el Banco Central publicó cifras actualizadas en julio del 2009, se siguieron utilizando los pronósticos originales porque el rango de las nuevas proyecciones comprende a los datos previos²⁸ y porque es la serie anual de proyecciones más completa a la que se pudo tener acceso. Es posible que la situación eventualmente empeore.

CUADRO 13
GUATEMALA: PROYECCIONES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO REALIZADAS
POR BANGUAT A PRINCIPIOS DE 2009

	2008	2009	2010	2011	2012
PIB real (base 2001) miles de millones de quetzales 2001	194 226,1	197 139,5	201 529,6	206 164,8	211 112,8
Variación porcentual anual	4,0	1,0	1,7	2,3	2,4

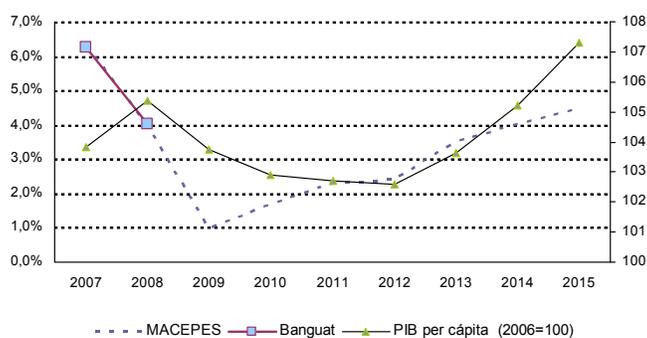
Fuente: Banco de Guatemala.

²⁷ Es importante reportar que la evolución del consumo depende de ciertos parámetros como la elasticidad ingreso y la utilidad marginal del ingreso con respecto al ingreso de cada uno de los tipos de hogares (parámetro Frisch). Las elasticidades del consumo con respecto a los ingresos que se estimaron para hogares urbanos y rurales a partir de datos de la ENCOVI 2006. Debido a que el valor del consumo privado crecía por encima del reportado por el Banguat, se utilizó el límite inferior del valor estimado de la elasticidad, lo cual redujo la brecha entre el consumo estimado y el reportado, sin poder ser ésta eliminada por completo. Mientras tanto, el parámetro Frisch se estimó para cada tipo de hogar de acuerdo con las sugerencias de Cicowiez y Sánchez (2009a), metodología de Lluch, Powell y Williams, con el ingreso per cápita para cada tipo de hogar calculado de la ENCOVI 2006.

²⁸ Por ejemplo, el 1% proyectado se sitúa dentro del rango de proyección del 0,4-1,2 estimado para el año 2009. De la misma manera, el 1,7% asignado en el MACEPES para el año 2010 se sitúa dentro del rango estimado por el Banguat para el año 2010 (1,3%-2,1%). Ver presentación en <http://www.banguat.gob.gt/publica/conferencias/cbanguat212.pdf>.

Partiendo de lo anterior, en la evolución del PIB durante el período 2006-2015 se supone que podrían identificarse tres períodos. En el primero de ellos, la economía crece por encima del 4% (2006-2008). Luego se da un período muy cercano a la recesión (2009-2012), que se inicia con la caída en el PIB per cápita del 1,5% que tiene la economía en el año 2009. Durante este período, el PIB per cápita²⁹ se reduce en todos los años. Finalmente, en el último período (2013-2015) hay una lenta recuperación de la economía guatemalteca y las tasas de crecimiento superan a la de la población y, por lo tanto, el PIB per cápita vuelve a crecer.

GRÁFICO 8
GUATEMALA: CRECIMIENTO DEL PIB A PRECIOS DE MERCADO Y EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA, 2007-2015



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banguat y modelo MACEPES.

Se asume que consumo privado crece menos en los próximos años debido a la caída en el ingreso de los hogares, causada por mayores niveles de desempleo, el descenso en los salarios reales, el aumento en la informalidad y la caída en las remesas familiares, las cuales se supone que se reducen en 4% para el año 2009³⁰ y no crecerán en 2010. Por lo anterior, el consumo privado crece por debajo del 2% durante los años del 2009 al 2011 y se recupera paulatinamente en los siguientes años, en la medida en que las variables del mercado laboral y cuando las remesas se reaniman. Estas últimas crecerán de nuevo a partir del año 2011, a una tasa del 2%, luego al 3% en 2013 y a una tasa del 5% para 2013-2015.

i) Balance ahorro-inversión.

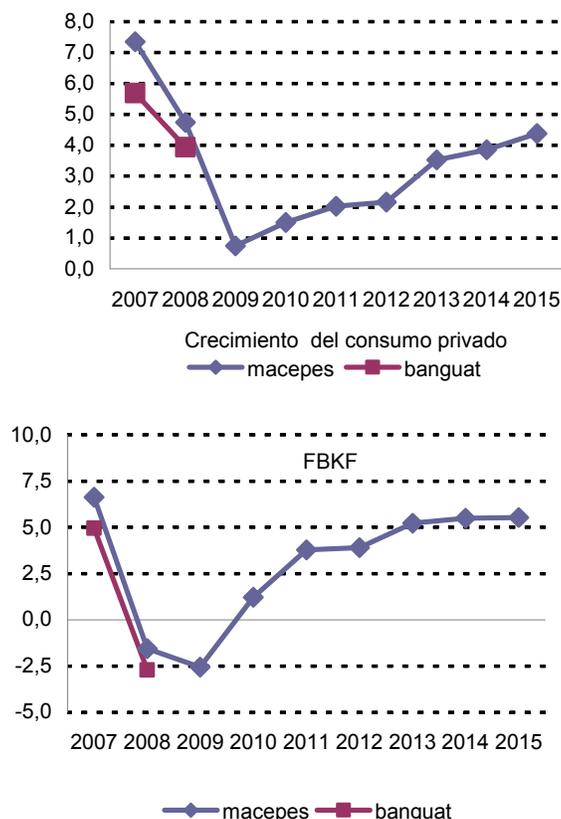
La regla de cierre para el balance ahorro inversión supone que la inversión está fija como porcentaje del PIB, y tanto el ahorro como la inversión pueden variar simultáneamente. En el escenario base se asumió que la inversión como porcentaje del PIB se reducirá de un 19,9% en 2007 hasta el 18% en 2009-2010, debido a la baja en la actividad económica y menores perspectivas económicas y luego crecerá gradualmente hasta alcanzar en el año 2015 los niveles observados durante el año 2007. Es de suponer que la fuerte baja en la actividad económica hace que la inversión privada³¹ se reduzca durante los años 2009-2010, y luego se recupere de forma gradual (véase el gráfico 9).

²⁹ Basado en las proyecciones de población del INE, la tasa de crecimiento de la población es del 2,5% anual.

³⁰ A septiembre 2009, las remesas en dólares cayeron en 10%. Sin embargo, debido a la depreciación del quetzal respecto al dólar, su caída en quetzales ha sido menor (3%).

³¹ En el MACEPES, la asignación de la inversión privada también depende de ciertos parámetros como la velocidad de la movilidad del capital entre actividades económicas (Kappa), la depreciación y la tasa de retorno del capital. El parámetro Kappa fue estimado según una variante de la metodología propuesta por el manual de uso del MACEPES, en la cual se usó el dato Excedente Bruto de Explotación de en lugar de la inversión privada, que no estaba disponible. Por otro lado, como la tasa de depreciación no está disponible para el Sistema de Cuentas

GRÁFICO 9
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DEL CONSUMO PRIVADO Y LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO FBKF, 2007-2015



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banguat y modelo MACEPES.

ii) Gobierno

Durante los últimos años, el gasto público creció en una proporción similar al PIB, por lo que asume que para generar el escenario base el consumo del gobierno crecerá según la economía durante los años 2009-2010 y durante los años 2013-2015, para los cuales se seleccionó esta regla de cierre³². Durante 2011-2012, se supone que el consumo del gobierno se recuperará y crecerá por encima del PIB, o sea en promedio a una tasa del 2,8%. Se asumió que la educación crecerá a una tasa menor del 2%, porque en años previos (2005-2007) el consumo público de la educación creció menos que el

Nacionales se asumió una tasa de depreciación del 7,5%, la cual es similar a la utilizada en el estudio de Costa Rica, en el marco del mismo proyecto. Finalmente, como no se contó con información sobre la tasa de rentabilidad del capital, se asumió una tasa del 15%, la cual es ligeramente superior a la de Costa Rica (12%) debido a que la existencia de un mercado de capital más restringido en acceso a financiamiento y con una mayor concentración del mercado.

³² Se supone que no se realizarán reformas significativas durante este gobierno y el próximo. Es posible que si el Programa “Mi Familia Progresá” se consolida, logra aumentar su cobertura y tiene algún impacto en la retención escolar de la primaria, podrían darse aumentos significativos en el consumo del gobierno en el bien educación. Debido a que este programa todavía es muy reciente, se asume que su impacto en el consumo del gobierno en educación sería poco significativo en el futuro próximo. Esto es cierto al momento pero no porque la restricción de la cobertura del programa (hasta el momento van 142 municipios cubiertos), sino porque la restricción de recursos ha implicado restarle recursos a algunos programas importantes de apoyo en educación.

resto de bienes. Estos supuestos no suponen que existirán cambios significativos que permitirán reducir las brechas de atención de necesidades básicas como la educación y la salud. Adicionalmente, se supone que las transferencias del gobierno hacia los hogares crecerán al mismo ritmo del PIB. Es posible que la evolución del Programa Mi Familia Progres³³ pueda alterar esta situación, pero en las simulaciones se evalúa el impacto de las transferencias a los hogares.

La trayectoria del ahorro público supone que si bien el gasto se comporta de una forma similar al PIB, los ingresos públicos tienden a ser más sensibles en períodos de contracción de la economía. En la simulación se asume que la tasa del impuesto directo puede variar, esto supone una variación en la tasa efectiva de recaudación, no en la tasa legal del impuesto, y que el impacto en la recaudación derivado de variaciones en el producto sería más fuerte del lado de los impuestos directos que de los indirectos. Esto generaría un incremento del déficit fiscal y una caída en el ahorro de gobierno. Por lo anterior, las trayectorias impuestas al ahorro de gobierno como proporción del PIB suponen que el ahorro del gobierno caerá en el año 2009 porque la caída en los ingresos tributarios será mayor a la caída del PIB. En los años posteriores, debido a que los ingresos fiscales se recuperan, esto favorece al restablecimiento paulatino del ahorro del gobierno. Se supone que hasta el año 2015 se alcanzan los niveles de ahorro de gobierno, como porcentaje del PIB, que fueron observados en 2006.

iii) Institución de Seguridad Social

Para la Institución de Seguridad Social (IGSS), se asumen que el ahorro de esta institución es flexible, dado que se ajusta de acuerdo con la evolución de las contribuciones y los egresos de la institución de seguridad social (consumo y transferencias a los hogares). Las tasas de las contribuciones sociales están fijas, al igual que las transferencias del Gobierno Central, mientras que para el consumo de esta institución se asumió que la tendencia de los años recientes se mantendrá y que su evolución futura será de acuerdo con la tasa de crecimiento del promedio móvil del período 1997-2007 (4%)³⁴. Es posible que, debido a que la administración gubernamental 2008-2011 estableció en el año 2009 un programa de seguro social para las empleadas domésticas, el gasto en salud podría crecer.

iv) Ahorro externo

En el escenario base se supone que el ahorro externo como porcentaje del PIB, y dado que estamos fijando también la trayectoria del PIB, el ajuste de la economía se da mediante el tipo de cambio real que permite movilizar flujos de capitales³⁵ para financiar el ahorro externo. Se asumió que el ahorro externo cae durante los años 2009 al 2012 porque las tendencias más recientes para la economía nacional muestran que las exportaciones se reducirán pero las importaciones lo harán en mayor medida. En los años del 2013 al 2015, el ahorro externo aumentará debido a la recuperación de las importaciones. En el escenario base se observa que las importaciones caen por la depreciación del tipo de cambio real y por menores ingresos disponibles de los hogares para el consumo, aunque no se consideraron los efectos de los precios internacionales de los bienes. Por su parte, las exportaciones

³³ Véase la descripción del programa en el capítulo IV.

³⁴ Debido a que no se tuvo acceso a cifras oficiales, se estimó el crecimiento sobre la base de las tendencias del gasto del IGSS en años recientes. Debido a que el crecimiento real de este gasto fue irregular, para suavizar la serie se calculó un promedio móvil de tres años y se estimó la tasa de crecimiento promedio anual del promedio móvil del gasto en salud del IGSS en términos reales para el período 1997-2007. Este crecimiento fue en promedio igual al 4,3%.

³⁵ Los flujos de capital están compuestos por ahorro externo e inversión extranjera directa (IED). El crecimiento de la IED se asumió en 15% para los años pre y post crisis, lo cual es similar al promedio de los años recientes (2005-2007) según los datos elaborados por el Banco de Guatemala, según la Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos. Durante los años de crisis 2009-2010 se asumió una tasa de crecimiento del 5%, una tasa del 12% para el año 2011 y del 15% para los años 2012-2015.

crecen menos, principalmente por la menor actividad económica en el país, aunque se ven favorecidos por la depreciación del tipo de cambio real.

Sobre el impacto de la apertura comercial sobre la productividad total de los factores (PTF), se consultaron estudios previos en Guatemala sobre el aporte de la PTF al crecimiento económico. Estos estudios³⁶ estiman que el aporte de la productividad al crecimiento ha sido muy cercano a cero e incluso negativo. Por lo tanto, y dado que Guatemala no ha realizado reformas estructurales de relevancia en los últimos años que provoquen un crecimiento de la productividad, se asume en la estimación del MACEPES que el impacto de la apertura comercial sobre la PTF es cero.

En el caso de la cooperación externa, donaciones, o las transferencias del resto del mundo al gobierno, se asumió que caen en 2009 al 4%, que se mantienen sin variación en 2010, y que crecen a partir del año 2011 (1%), 2012(2%), y luego a una tasa del 3% en los siguientes años.

v) *Mercado laboral*

La tasa de desempleo inicial para el año 2006 fue estimada a partir de la ENCOVI 2006. Por otro lado, como no se contó con series de tiempo para estimar las elasticidades de comportamiento del empleo se asumió que el desempleo está en proporción de la tasa de empleo y no de otros factores, como el ingreso per cápita de los hogares y los precios de consumo y para la tasa de desempleo mínimo se tomó del menor valor reportado del año 2000 al 2006. Respecto a los factores de movilidad laboral, estos fueron calibrados para propiciar una alta movilidad de trabajadores hacia el sector informal y, por lo tanto, que el crecimiento de la tasa de desempleo abierto no fuera demasiado elevado. Esto se hizo para replicar un escenario similar al de las últimas encuestas de hogares, donde el desempleo es bajo y el mercado informal absorbe aquellas personas que no encontraron un empleo formal.

Los resultados derivados de los supuestos utilizados muestran que, a partir del año 2009, el tamaño del sector informal aumenta de 70,6% en 2009 a 70,9% en 2015. En el mismo período, el desempleo aumenta en mayor proporción y alcanza en 2015 su mayor nivel: 2,85% de la PEA³⁷, un punto porcentual más a lo observado en el año 2006. La informalidad muestra un incremento para el caso de las mujeres calificadas, pero dentro de este grupo se asume que existe mayor persistencia en la búsqueda de empleo formal, por lo cual se incrementaría el tanto el desempleo como la informalidad para este grupo. Esta presión en la oferta laboral, dentro de este segmento de la economía, se refleja en el fuerte deterioro de los salarios reales de las mujeres informales, tanto calificadas como no calificadas (de entre 20% y 30%).

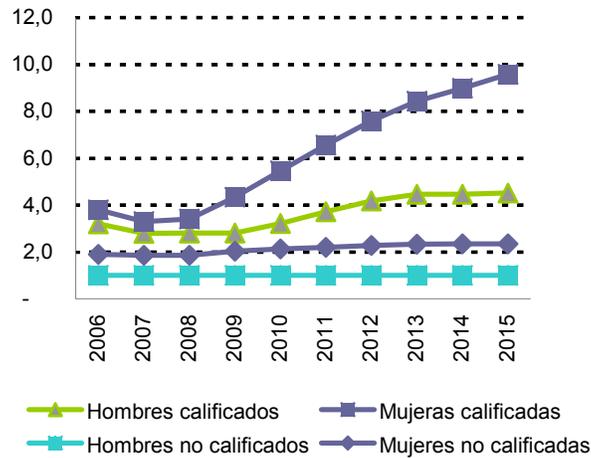
El desempleo no aumenta solamente para los años de menor crecimiento, sino también en los años siguientes (véase el gráfico 10). Esto supone que, salvo en períodos de fuerte dinamismo

³⁶ Distintos estudios han estimado la PTF usando la apertura comercial como proxy de TFP. De acuerdo con World Bank (2007), la PTF habría explicado entre 0,11% a 0,92% del 100% crecimiento del PIB durante el período 1991-2000. Por otro lado, Loening, L. (2005) estima que durante el período 1971-2002 habría aportado 0,2% del 3,5% que en promedio creció la economía, o sea que por cada punto que creció el PIB la PTF lo redujo en 0,06. Finalmente, otra investigación realizada por Macías, J., Meredith, G. e I.Vladkova (2007) estima que la PTF cayó en Guatemala durante los años 1991-2000 y también durante los años de 2001-2005. Por lo tanto, en los últimos años la productividad se estancó.

³⁷ Se estimó el valor del crecimiento de la PEA por grado de calificación y sexo tomando en cuenta los datos de Encuestas de Hogares disponibles y las proyecciones de la CELADE. En primer lugar, el crecimiento de la PEA total y por sexo estuvo basado en las proyecciones de CELADE para la PEA masculina (3,1%) y femenina (4,7% y 4,4%), que coinciden con algunas estimaciones basadas en las Encuestas de Hogares. Además, se estimó el crecimiento de la PEA según calificación, la cual, según las Encuestas de Hogares disponibles la PEA calificada crece más que la no calificada. Lo anterior es consistente con que las tasas de cobertura educativa son muy bajas y que mejorado en los últimos años, algo que se puede suponer que razonablemente se mantendrá. Con la información anterior, se realizaron pruebas con diferentes tasas de crecimiento hasta llegar a escenarios de evolución del mercado laboral donde el desempleo, que históricamente ha sido bajo, no llegara a niveles demasiado elevados. No existen estudios realizados sobre este tema, por lo cual se asume que el mercado laboral se seguirá comportando de forma similar, con tasas de desempleo bajas y altos niveles de informalidad.

económico, el desempleo e informalidad se mantendrían alrededor en los niveles observados en los últimos años. La escasa capacidad de la economía guatemalteca de generar nuevos puestos de trabajo formales, que absorban no solo a los nuevos trabajadores, sino también a los que ya están trabajando fuera de este sector (se refleja en los altos niveles poco variables de ocupación en el sector informal).

GRÁFICO 10
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO POR SEXO Y CALIFICACIÓN, 2006-2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banguat y modelo MACEPES.

Salvo para los hombres no calificados, el desempleo aumenta a partir de 2009. Los trabajadores con mayor nivel educativo, además de presentar las mayores tasas de desempleo, serían los más afectados: el desempleo de las mujeres calificadas en el 2015 es 5,8% mayor al 2006 (2,5 veces más: de 3,8% a 9,6%), mientras que la tasa de los hombres se incrementa en 1,3% (de 3,2% a 4,5%). Cabe resaltar que, con excepción de los hombres no calificados, todas las demás categorías tienen, al final del período (2015), un salario real por debajo del observado en 2006.

Las tendencias generadas para el escenario base, sobre la base de supuestos del modelo, ponen en manifiesto el potencial deterioro en las condiciones laborales, principalmente para el caso de las mujeres. La razón mujer/hombre en la tasa de desempleo crece tanto para la fuerza laboral calificada como para la no calificada; la ya importante incorporación de la mujer al sector informal (cerca al 90% para las no calificadas) se mantiene o aumenta, y los salarios reales femeninos caen en mayor proporción que los masculinos.

Los indicadores estimados sobre las diferencias de género, están basados en el hecho de que las mujeres tienen mayor riesgo de aumentar su precariedad laboral que la de los hombres en el contexto de la crisis económica y financiera. Asimismo, pueden esperarse caídas en sus salarios reales que podrían ser —para todas las categorías— mayores a la de su contraparte masculina.

CUADRO 14
GUATEMALA: INDICADORES DE LAS DIFERENCIAS ENTRE HOMBRES Y MUJERES:
RAZONES DE LAS PRINCIPALES TASAS Y VARIACIÓN DEL SALARIO REAL, 2006 Y 2015

Razones (mujer/hombre) de los principales indicadores	2006	2015
Razón de informalidad PO calificada	1,0	1,1
Razón de informalidad PO no calificada	1,1	1,2
Razón de la tasa de desempleo PEA calificada	1,2	2,1
Razón de la tasa de desempleo PEA no calificada	1,9	2,3
Variación salario real entre 2006 y 2015	Mujeres	Hombres
Calificados informales	(27,8)	(3,6)
Calificados formales	(8,1)	(1,7)
No calificados informales	(20,0)	7,1
No calificados formales	(4,2)	10,3

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE y el modelo MACEPES.

B. Simulaciones de choques externos

A continuación se analizan cinco tipos de choques externos: una caída en el precio internacional de los principales productos de exportación (Sim 1), un alza en el precio internacional de los alimentos (Sim 2), un aumento en el precio internacional del petróleo (Sim 3), una salida de capitales (Sim 4) y una baja en el ingreso de remesas familiares (Sim5). En todos los casos, los cambios simulados se aplican en el período 2010-2012 y el cambio simulado es de $\pm 50\%$ anual. Además, se incluyen tres años más (2013-2015) para analizar la forma como, en los casos relevantes, se “reajusta” la economía después del impacto de los choques. Los resultados de las simulaciones se representan como desviaciones promedio —porcentuales o absolutas— con respecto al escenario base, por períodos y fueron utilizados los mismos supuestos de comportamiento o cierres, que se explican en el primer escenario a continuación.

1. Caída en el precio de las principales exportaciones

La caída del precio internacional de las exportaciones se simula para aquellos bienes cuya participación en el total de las exportaciones fuera igual o superior al 5% y que sus exportaciones netas fueran positivas³⁸, excluyendo a los servicios. Este grupo comprende, según datos del año 2006, a los cultivos tradicionales, el café, los cultivos no tradicionales, el azúcar³⁹ y los textiles. El valor total de las exportaciones cuyo precio cae en la simulación representó un 43,6% del total exportado en 2006. En el caso de los cultivos tradicionales, no tradicionales y azúcar son producidos por la actividad “agricultura y ganadería”, la cual cuenta con un mayor grado de encadenamiento con otras actividades productivas, de tipo agrícola, industrial y de servicios. En el caso del café y los textiles, son sectores con un menor grado de encadenamientos productivos, aunque con una alta demanda de trabajadores.

Una caída en el precio de las exportaciones podría experimentarse derivado de una crisis internacional como la que inició en el segundo semestre del 2008, o bien, como consecuencia de los recurrentes vaivenes que sufren los precios internacionales que han afectado a la economía guatemalteca (véase el capítulo II). De la misma manera, debido a que las exportaciones de textiles caen severamente, esta simulación también incluye los efectos de la caída en la producción de la maquila de vestuario que se ha visto afectada por una mayor competencia de los textiles asiáticos y

³⁸ Por ejemplo, los alimentos procesados y los otros bienes industriales superan el 5% del total de exportaciones, pero dado que las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones) son negativas fueron productos excluidos de la simulación.

³⁹ Aunque el azúcar es una exportación tradicional, según la clasificación de Cuentas Nacionales se clasifica como una actividad industrial.

que podría caer aún más en los próximos años si no existen mejoras significativas en la productividad del país.

En la medida en que la economía guatemalteca va diversificando sus exportaciones, la existencia de un choque de estas dimensiones iría siendo menos probable. Sin embargo, debido a que la etapa de diversificación todavía es prematura y tomando en cuenta los efectos vistos previamente con la caída en los precios internacionales del café en el año 2001 (véase el capítulo I), cuando los precios internacionales cayeron en un 35% de 2000 a 2001. Por lo anterior, los efectos de este escenario son relevantes para ilustrar el impacto de la caída en las exportaciones, aunque debido a que en los últimos 20 años no se observó un escenario tan dramático, este escenario tiende a sobredimensionar la ocurrencia de un choque de este tipo.

La regla de cierre del gobierno en las simulaciones de choques externos supone que las tasas impositivas están fijas, debido a restricciones políticas, y que, por lo tanto, el déficit o el ahorro, es la variable de ajuste del balance corriente del gobierno. Asimismo, el consumo final del gobierno se supone pro-cíclico en la medida que está determinado por el PIB. Para “cerrar” el balance de la institución de la seguridad social, el factor de ajuste es el consumo de la misma, mientras que estarían fijos su ahorro y las transferencias que recibe del gobierno central⁴⁰. Luego, para establecer el balance “ahorro-inversión”, se utiliza una tasa de ahorro para las instituciones domésticas no gubernamentales fija, lo cual hace que la inversión se ajuste a las variaciones del ahorro nacional, privado y público. De esta forma, existe un vínculo entre la inversión, el crecimiento económico y las finanzas públicas. Finalmente, el sector externo se ajusta a través del tipo de cambio real dado un volumen de capitales.

El primer efecto de la baja en precios es una reducción de las exportaciones respecto a lo observado en el escenario base, con una mayor caída (-51%) para los bienes cuyo precio cae. En los años posteriores (2013-2015), aún con una recuperación en el precio de las exportaciones, el valor de las exportaciones es menor al reportado en el escenario base. Las importaciones también se reducen porque el déficit comercial generado ante la caída en las exportaciones se corrige a través de la regla de cierre, que al provocar una depreciación del tipo de cambio real influye en que las importaciones se reduzcan posteriormente y también influye en una caída en el consumo privado total, el cual es menor respecto al escenario base durante el período 2010-2012. Debido a lo anterior, y a la baja en los ingresos factoriales de los hogares, el consumo en términos per cápita es menor que en el escenario base y recupera su valor de 2009 solamente hasta el año 2014.

La menor demanda de empleos se debe a que el PIB caería en 2,2% respecto al escenario base en el período 2010-2012. Para algunas actividades como el cultivo de café y textiles, su nivel de actividad sería la mitad del esperado para el escenario base⁴¹. Otras actividades de servicios, como salud, construcción, educación y hoteles y restaurantes disminuirían su nivel de actividad en 3% o menos. Además, la inversión se reduce en 0,2% respecto al escenario base durante los años 2010-2012. Esto es resultado de la reducción del ahorro doméstico, provocado por un menor crecimiento que reduce el ahorro privado, aunque el incremento en el ahorro del gobierno, que es un factor positivo, hace que la caída sea menos fuerte y por un mayor ahorro del gobierno, lo cual se explica a continuación.

El ahorro del gobierno aumentaría en 0,7% del PIB por una caída de 3,3% del consumo del gobierno respecto al escenario base, medido en valores constantes a precios del año 2006 (3% en salud y 2% en educación) y un aumento del 3,2% en los ingresos del gobierno. La recaudación de los

⁴⁰ Se asume que el ahorro del IGSS no se modificaría sustancialmente derivado de la relación entre contribuciones y gasto en salud.

⁴¹ Las exportaciones caerían más en el sector agrícola (24%) que en el no agrícola (5,7%). Como resultado, el PIB agrícola caería en 4,9 respecto al escenario base, y el PIB no agrícola caería, pero en una proporción mucho menor (0,4%).

impuestos al comercio interno⁴² y externo (derechos arancelarios) sube en la medida que el alza en el tipo de cambio real encarece ciertos bienes importados que son muy importantes en la recaudación de impuestos internos, como los productos de petróleo refinado (combustibles y lubricantes de vehículos) y otros productos industriales que comprenden el 63,9% de los impuestos al comercio interno⁴³. Es de hacer notar que estos insumos importados no cuentan con una amplia gama de productos domésticos que puedan servirles de sustitutos, por lo cual deben seguirse importando, a pesar de su mayor precio.

La menor demanda de empleo, influye en un aumento en la tasa de desempleo y de informalidad. La demanda de empleo se reduce en mayor proporción para las mujeres y para los trabajadores no calificados (hombres y mujeres), lo cual influye en un incremento en la proporción de trabajadores informales. Derivado de lo anterior, la remuneración promedio se reduce 8% respecto al escenario base, la caída en las remuneraciones promedio afecta con mayor intensidad a las mujeres que a los hombres, a los trabajadores informales que a los formales y a los no calificados respecto a los calificados. Las mayores bajas se observan para los trabajadores no calificados informales, tanto mujeres como hombres, y para las mujeres no calificadas formales. Lo anterior se explica porque el sector agrícola hace mayor uso de mano de obra no calificada. Mayor desempleo e informalidad, y menores remuneraciones inciden en una baja pronunciada en los ingresos de los trabajadores formales no calificados (11,5% para los hombres y 24,8% para la mujeres) y en menor medida para los calificados (no mayor al 6%), lo cual provoca una caída en la recaudación por contribuciones a la seguridad social también como proporción del PIB (0,05%). Por lo tanto, para que el ahorro se mantenga constante derivado del supuesto realizado para el balance de la seguridad social se requiere una fuerte reducción del consumo del IGSS (17,8%) para los años 2010-2012.

Producto de la dinámica anterior se observa un aumento en la pobreza general (4,7%), la pobreza extrema (2,8%), la extrema pobreza según parámetros internacionales de 1,25 dólares al día (2,6%) y la desigualdad medida por el coeficiente de Gini (0,011) que estaría explicada principalmente por la baja en el nivel promedio de las remuneraciones, atribuida a una menor demanda de empleo de las actividades de exportación y el traslado de los trabajadores hacia la informalidad. Otro factor que contribuye a incrementar la pobreza, de menor importancia, corresponde a los cambios en la estructura de las remuneraciones en detrimento de los trabajadores no calificados. También, aunque en menor grado, el aumento del desempleo contribuiría a aumentar la pobreza. La suma de estos factores aumentaría la severidad de la pobreza, ya que los ingresos de los hogares pobres y pobres extremos caerían en mayor proporción (véanse los anexos 6 y 7).

En términos de crecimiento, aumento de la pobreza y de la desigualdad, este choque es el más importante. Esto se debe a que la estructura del mercado laboral está basada en altos niveles de informalidad y utilización de mano de obra de baja calificación. Adicionalmente, la inserción del país es vulnerable debido a que las exportaciones guatemaltecas no están lo suficientemente diversificadas según el tipo de productos y destinos a los cuales se dirigen.

2. Aumento en el precio mundial de los bienes alimenticios

Se consideró un incremento del 50% en los bienes agrícolas primarios y en los bienes alimenticios elaborados. Estos productos comprenden a los cultivos tradicionales, el café, los cereales, los cultivos no tradicionales, los alimentos preparados y el azúcar. Es importante hacer notar que el país es exportador neto de estos productos. Este escenario es similar a las condiciones que afrontó la

⁴² Corresponden a impuestos al valor agregado, aunque en las cuentas nacionales estos impuestos no se aplican a las actividades sino a los bienes, por lo que su concepto en la matriz no corresponde en sentido estricto a un IVA.

⁴³ El aumento de precios fue superior en proporción a la caída en términos reales de la cantidad demandada de estos bienes, por lo que el valor monetario del gasto en estos artículos se incrementó durante los años 2010-2012. Por ejemplo, la cantidad demandada de petróleo cayó en 1,2% mientras que su precio subió en 24,1%. Con lo cual, el valor monetario del gasto total se habría incrementado en 22,6% respecto al escenario base. Algo similar ocurrió con otros bienes industriales y los alimentos procesados. El tipo de cambio habría aumentado de 0,991 a 1.237.

economía guatemalteca durante el primer semestre del año 2008, cuando se evidenció un escenario de elevado incremento en los precios domésticos de la canasta básica de alimentos⁴⁴, el cual llegó a un 23% al mes de julio, según datos del INE. Lamentablemente, no existen elementos para evaluar cómo afectó dicha alza a la pobreza, debido a que Guatemala no cuenta con estadísticas continuas que permitan monitorear la evolución del mercado laboral y qué efectos sociales podrían haberse generado. Por otro lado, aunque existiera esta información, el aumento en el precio de los alimentos durante 2008 fue acompañado de otros factores que pudieron haber tenido efectos cruzados por las interrelaciones entre sectores tanto en el crecimiento como en la pobreza y la desigualdad. Tales factores fueron una fuerte alza en las materias primas (derivados del petróleo), además de una baja en la producción de azúcar derivado de condiciones climáticas adversas.

Como puede verse en el cuadro 15, los productos alimenticios comprenden más de la mitad del consumo de los hogares pobres extremos urbanos, pobres extremos rural y pobres no extremos rurales. Además hay que mencionar que los bienes alimenticios elaborados tienen un mayor grado de encadenamientos productivos si se les compara con los bienes alimenticios no elaborados, ya que prácticamente demandan insumos de casi todas las actividades de la economía guatemalteca.

CUADRO 15
GUATEMALA: PARTICIPACIÓN CONSUMO DE ALIMENTOS SEGÚN TIPO DE HOGAR
(En porcentajes)

	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres
Urbano	52,7	47,1	27,9
Rural	60,8	55,9	39,3

Fuente: Elaboración propia basada en la MCS.

Debido al alza de los precios internacionales, el costo de adquisición de los alimentos es 8,7% mayor durante 2010-2012 respecto al escenario base⁴⁵, lo cual influye en que los hogares reduzcan su consumo de alimentos, en menos del 1%. Hay que notar, sin embargo, que este tipo de choque no afecta el consumo de alimentos de los hogares rurales pobres y pobres extremos, porque para estos hogares el efecto precio, que reduce el consumo de alimentos, es contrarrestado con un efecto ingreso que se genera debido a que los hogares rurales pobres y pobres extremos obtienen sus ingresos del trabajo no calificado e informal, el cual aumentó su remuneración promedio.

Por otra parte, el consumo privado total aumenta durante 2010-2012, debido a que aumenta el consumo de bienes no alimenticios para todos los tipos de hogares e incluso también porque aumenta el consumo de alimentos de los hogares rurales pobres extremos (9,3%) y pobres no extremos (5,7%), mientras que en los hogares urbanos pobres y pobres extremos crece pero con menor intensidad. La excepción serían el segmento de los hogares no pobres del área urbana, cuyo consumo cae en alrededor del 1% respecto al año base durante el período 2010-2012. El aumento en el consumo privado se explica por dos factores. En primer lugar, una mejora en los indicadores del mercado laboral (caída del desempleo, mayores remuneraciones promedio y menor proporción de trabajadores informales), debido a que el PIB agrícola es 8% mayor al del escenario base. Otro efecto que influye en mayor consumo es la apreciación del tipo de cambio real, el cual impulsa la demanda por consumo de bienes importados.

⁴⁴ La canasta básica de alimentos comprende un conjunto de bienes similar a los seleccionados para este ejercicio.

⁴⁵ Medido por un índice de precios de alimentos que se construye con una canasta que comprende los bienes para los cuales el precio aumenta durante este escenario. Se comparan el costo de comprar esta canasta con respecto al escenario base.

La tasa de crecimiento del PIB es 1,3% menor al escenario base durante 2010-2012. Esta baja en la economía respecto al escenario base es resultado de un PIB agrícola que crece al 6% y un PIB no agrícola que se reduce en 2,1%. El menor dinamismo de la economía y la baja en el ahorro del gobierno influyen en que la inversión caiga en 2,2% durante los años 2010-2012, esto se traduce en un menor acervo de capital para los años posteriores a la baja en la inversión.

Las exportaciones netas de productos alimenticios aumentan, dado que para este tipo de bienes las exportaciones eran un 60% mayor que las importaciones. Esto provoca una apreciación del tipo de cambio real lo cual hace que las exportaciones caigan y las importaciones suban de forma moderada. Las ventas externas que caen más son los textiles (con una baja mayor al 30%) y otros productos industriales, debido a la apreciación y al alza en el precio de los alimentos sus precios relativos se reducen. Por el contrario, al absorber los recursos de los sectores que se contraen, los productos alimenticios (café, cereales, cultivos no tradicionales) muestran un desempeño exportador muy favorable, ubicándose su nivel 25% por encima del escenario base. Estos productos y los productos alimenticios elaborados aumentan la intensidad exportadora de su producción durante el período 2010-2012; o sea que una mayor parte de la producción se destinaría al mercado externo. La demanda de empleo no se reduce significativamente respecto al escenario base, aunque hay que mencionar que la demanda de empleo femenino es mayor que la de empleo masculino, mientras que existe una mayor baja en la demanda del trabajo calificado (-0,6%) respecto al no calificado (-0,2%). Por lo anterior, las remuneraciones promedio aumentan como resultado neto del mayor dinamismo en las actividades agrícolas y la contracción de las actividades no agrícolas. De tal cuenta, los ingresos laborales promedio de los hombres, trabajadores informales y trabajadores no calificados aumentan, mientras que la caída de los ingresos laborales de los trabajadores formales es poco significativa (-0,3%). Esto beneficia a los salarios reales del grupo mayoritario de trabajadores, o sea los hombres informales no calificados (por encima del 20% respecto al escenario base), mientras que las caídas más pronunciadas se observan para las mujeres formales no calificadas (8% por debajo del escenario base) debido a la reducción en la industria de vestuario.

No obstante, el desempleo y la informalidad aumentan entre 0,3% y 0,4% respecto al valor mostrado en el escenario base. Esto se debe a una reasignación de trabajadores de los sectores perjudicados con el alza de los precios de los alimentos (textiles, minería, otros bienes industriales y refinación de petróleo) hacia los sectores beneficiados (cultivo de café, agricultura tradicional y alimentos procesados). Por la evolución positiva de las remuneraciones promedio, y porque el desempleo e informalidad no crecería significativamente, principalmente para los hombres no calificados, se observa un incremento en los ingresos de todos los hogares, con la excepción de los hogares no pobres del área urbana. Los hogares que se beneficiarán más del aumento de los precios internacionales de los alimentos serían los rurales pobres extremos, cuyo ingreso aumenta 20 respecto al escenario base (principalmente a una mayor remuneración del trabajo informal no calificado).

La pobreza general, la pobreza extrema y pobreza extrema medida con la línea de pobreza internacional descienden durante 2010-2012. Finalmente, la desigualdad también se reduciría en 1,9 durante los años 2010-2012. Estas mejoras en la pobreza y desigualdad estarían impulsadas por un incremento en las remuneraciones promedio y por la mejora en los ingresos en los hogares pobres y pobres extremos, tanto urbanos como rurales.

Según el análisis realizado mediante microsimulaciones del anexo 7, el cual descompone los efectos de la pobreza según la dinámica del mercado laboral, la reducción en la pobreza sería impulsada principalmente por cambios en el nivel de remuneraciones, que explican una caída del 51,7 a 50,0 en la incidencia respecto al escenario base. En segundo lugar, los cambios generados en la estructura de las remuneraciones por actividad serían la segunda causa que contribuye a la reducción en la pobreza (0,3 menos que en el escenario base). Debido al incremento en la producción de bienes alimenticios —incluyendo a los de tipo agrícola—, se benefician los hombres no calificados del sector informal con un aumento significativo (encima del 20) y las mujeres de la misma categoría de trabajo (en 1,8) (véase el anexo 6). Estas dos categorías constituían más del 60 de los trabajadores empleados en el año 2006. El incremento en el uso de este tipo de trabajador y el incremento en sus

remuneraciones promedio provocarían la mejoría en los indicadores de pobreza y desigualdad. Debe comentarse que, sin embargo, el modelo supone que no existen cambios significativos en valor de la canasta de bienes mínima para superar la pobreza o pobreza extrema o línea de pobreza, ya que el impacto de reducción de la pobreza podría ser menor si se consideran movimientos significativos en el valor de esta canasta.

CUADRO 16
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES BAJO LOS DISTINTOS
ESCENARIOS (DIFERENCIAS CON RESPECTO AL ESCENARIO BASE), 2010-2015^a

	2010-2012					2013-2015				
	Sim 1	Sim 2	Sim 3	Sim 4	Sim 5	Sim 1	Sim 2	Sim 3	Sim 4	Sim 5
Tipo de cambio real	24,1	-12,7	3,3	1,0	11,7	-0,3	0,7	-0,3	-0,3	-1,3
Formación bruta de capital fijo ^b	-0,2	-2,2	0,3	-4,9	-3,8	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Consumo de los hogares ^b	-1,2	1,0	-2,9	-0,4	-7,5	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Consumo del gobierno ^b	-3,3	3,6	-2,7	-0,3	-1,2	0,0	-0,1	0,0	-0,4	-0,3
Consumo institución de la seg. social ^{b,c}	-17,8	-2,2	-4,4	-2,2	4,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Exportaciones ^b	-9,2	-7,6	4,7	1,5	14,5	-0,3	-0,6	0,4	-0,8	-0,1
Importaciones ^b	-3,7	0,5	-2,7	-1,7	-7,1	-0,2	-0,3	0,2	-0,5	-0,1
PIB a precios de mercado ^b	-2,2	-1,3	-0,5	-0,3	-1,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4
Ingreso del gobierno ^b	3,2	-2,9	0,6	-0,4	-2,5	-0,1	-0,2	0,0	-0,5	-0,6
Gasto del gobierno ^b	-0,9	0,0	-2,2	-0,4	0,1	0,0	-0,3	0,0	-0,3	-0,3
Déficit fiscal/PIB	0,7	-0,5	0,5	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Déficit cuenta corriente/PIB	1,4	-0,7	0,2	-1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desempleo ^d	1,4	0,4	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Informalidad ^d	1,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Ingreso laboral promedio	-8,3	4,6	-3,7	-0,9	-0,8	-0,5	-0,5	0,0	-1,1	-0,9
Ingreso hogares urbanos pobres extremos	-9,5	6,0	-4,0	-0,9	-3,5	-1,1	-0,2	-0,4	-1,1	-0,9
Ingreso hogares urbanos pobres no extremos	-6,6	3,8	-3,3	-0,8	-7,5	-1,1	-0,2	-0,4	-1,1	-1,0
Ingreso hogares urbanos no pobres	-0,6	-1,1	-3,2	-0,3	-5,1	-0,1	-0,2	0,0	-0,4	-0,4
Ingreso hogares rurales pobres extremos	-7,9	9,9	-3,8	-1,1	-8,8	-1,2	0,0	-0,4	-1,1	-1,0
Ingreso hogares rurales pobres no extremos	-5,0	6,4	-3,3	-0,8	-11,4	-1,1	0,0	-0,4	-1,0	-1,0
Ingreso hogares rurales no pobres	1,5	3,2	4,9	6,8	8,9	1,5	3,2	4,9	6,8	8,8
Pobreza total ^e	4,7	-1,8	1,8	0,5	1,8	0,3	0,1	0,1	0,4	0,3
Pobreza extrema ^e	2,8	-1,9	0,8	0,2	1,5	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1
Pobreza extrema - línea internacional ^e	2,6	-1,5	0,9	0,3	1,5	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1
Gini-ingreso familiar per cápita ^f	0,011	-0,01	0,002	0,001	0,003	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fuente: Elaboración propia basada en el MACEPES de Guatemala.

^a La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el de la cuenta corriente, que se expresan en puntos porcentuales del PIB; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población, y el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos del indicador. La definición de las simulaciones se presenta en el texto.

^b Variable denominada en términos reales, en millones de quetzales del 2006.

^c Incluye únicamente al consumo en salud.

^d Cambio en puntos porcentuales.

^e Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la extrema internacional es de \$1,25 diario a poder de paridad adquisitivo.

^f Cambio proporcional en el Coeficiente de Gini.

Durante los años 2010-2012, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB se reduce respecto a lo observado durante el escenario base. El principal factor detrás de esta baja son los impuestos sobre los productos, cuya recaudación se reduciría en alrededor de 0,37 del PIB durante los años mencionados. Esto se debe principalmente a la caída en la demanda de ciertos bienes como los productos de petróleo refinado, los textiles y otros servicios, que forman parte del consumo de los hogares no pobres urbanos. El consumo del gobierno, medido en precios del año 2006, se incrementa en la proporcional al PIB nominal, el cual sube debido a mayores precios aunque el valor real del PIB descendió. En este escenario el consumo del gobierno en salud, medido en quetzales de 2006, crece en

3,8 y el de educación en 2,4, ambos respecto al escenario base. Mayor consumo del gobierno y menor recaudación provocan que el ahorro del gobierno se reduzca en los años del 2010 al 2012.

Las contribuciones a la seguridad social también se reducen (0,06 del PIB) debido al mayor desempleo. Esta baja estaría impulsada por una caída significativa en el ingreso factorial de las mujeres no calificadas (8), mientras que para el resto de trabajadores formales su ingreso bajaría en un máximo de 1,4 para los trabajadores calificados (hombres y mujeres). La caída en las contribuciones a la seguridad social haría que el consumo de esta institución se reduzca en -2,2, lo cual permitiría que el ahorro de la institución permanezca sin cambios.

El efecto en el crecimiento es moderado respecto al escenario anterior, caída en el precio de las exportaciones, y tiene un efecto positivo al reducir la pobreza. En el caso de ciertos hogares dedicados a la producción agrícola, existe un efecto ingreso positivo, el cual se contrapone al efecto precio negativo, de mayor precio de los alimentos. Por lo anterior, el consumo de los hogares aumenta, y es mayor el efecto ingreso derivado de la movilidad al interior del mercado laboral (de los sectores perjudicados a los beneficiados). Por otro lado es por el efecto precio que el consumo de alimentos se reduce, pero solamente en aquellos hogares cuyo ingreso no está relacionado con los alimentos, como los hogares no pobres urbano, no pobres rurales. Inclusive, para lo hogares urbanos pobres y pobres extremos existe un efecto positivo porque la industria de alimentos utiliza trabajadores no calificados, de los cuales se conforman los hogares mencionados.

3. Aumento en el precio mundial del petróleo

En este escenario se incrementa el precio internacional del petróleo crudo y gas natural, y de los productos refinados del petróleo en un 50. Algo similar ocurrió en 2008, cuando el precio de la gasolina tuvo un incremento interanual de hasta 32 a marzo 2008, según datos del INE. un alza en el precio de estos bienes afectaría más a los hogares donde su consumo es más importante (véase el cuadro 16) y también tiene un efecto indirecto debido a que forma parte del consumo intermedio de distintos bienes, como la minería (14,3), hoteles y restaurantes (8,2), otros servicios (6,3) y otras actividades industriales (5,5). Este escenario es relevante, aunque presenta una situación dramática para la economía mundial, en la cual se da en un año un alza del 50 del precio del crudo.

CUADRO 17
GUATEMALA: PARTICIPACIÓN DE LOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO EN EL CONSUMO DE LOS HOGARES, 2006
(En porcentajes)

Hogar	Urbanos no pobres	Rurales no pobres	Urbanos pobres	Urbanos pobres extremos	Rural pobre	Rural pobre extremo
Participación en el consumo total	3,1	2,2	1,1	1,1	0,6	0,5

Fuente: Elaboración basada en la ENCOVI 2006.

El aumento en los precios del petróleo provocaría un encarecimiento de sus productos derivados y de los costos de producción⁴⁶, ya que encadenamiento es hacia delante, como un insumo de todas las actividades productivas. Lo anterior, reduciría la capacidad de compra por lo que influye en una caída del consumo final e intermedio del resto de bienes, que incidiría la baja de algunos

⁴⁶ El incremento en el precio internacional del petróleo tendría un incremento en el costo de los insumos intermedios respecto al escenario base que no superaría el 2% para la mayoría de actividades, con la excepción de la minería (6,1%) y la administración pública (3,7%). Incluso, debido a la caída en precios provocada por la baja en la demanda interna, algunas actividades como la producción de alimentos (-1,8%) verían reducido el costo de los insumos intermedios.

precios relativos domésticos respecto al escenario base, con la excepción de los cultivos tradicionales, el azúcar refinado y otros bienes industriales. El consumo de los hogares se reduce en 2,9 respecto al escenario base. Los bienes que caen en mayor proporción serían los productos de petróleo refinado, otros bienes industriales, educación y hoteles y restaurantes⁴⁷. Debido a ello, la baja en el consumo de alimentos (-1,9) es menos intensa.

El alza en el precio de los combustibles provocaría un incremento inicial en valor de las importaciones, que se traduciría en una depreciación del tipo de cambio real (3,3) que favorecería a las exportaciones de todas las actividades con excepción del azúcar, ganadería y cultivos tradicionales. Por su parte, las importaciones caerían, lo cual mejoraría levemente el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (cuadro 16). A su vez, la combinación de menor demanda y mayor costo de los insumos provocaría una caída en la producción destinada al mercado interno, con la excepción del petróleo y sus derivados, la minería y los textiles. La caída en el PIB es poco significativa durante el período 2010-2012, a lo cual contribuiría el aumento en las exportaciones. Los niveles de actividad se reducen en casi todos los sectores productivos, con la excepción de aquellos orientados al mercado externo (cultivo de café, minería, textiles y refinación de petróleo).

La contracción en los niveles de actividad, principalmente en el sector servicios, alimentos industriales y agricultura y ganadería, hacen que la demanda laboral decrezca para hombres y mujeres, que se incremente la informalidad y que se vea más afectada la demanda de mano de obra calificada. Al desagregar por grupos, se observa menor demanda de empleos para hombres calificados y no calificados y las mujeres calificadas; mientras que la demanda de trabajadoras mujeres no calificadas formales permanece constante. La menor creación de puestos de trabajo provoca que el desempleo y la informalidad aumenten y que el ingreso laboral promedio se reduzca (cuadro 16). La caída en el ingreso laboral promedio afectará a ambos sexos, aunque con mayor intensidad para los hombres, a los trabajadores informales y a los trabajadores no calificados. La caída de los salarios reales de los empleados informales será mayor que para los trabajadores formales (véase el anexo 6). Solamente para las mujeres no calificadas se mostraría una baja menor al uno —explicado porque los textiles aumentaron su producción.

Menores ingresos factoriales inciden en una baja en los ingresos de los hogares, con mayor proporción a los hogares en situación de extrema pobreza, tanto rurales como urbanos, cuyo ingreso cae para estos grupos entre 3,8 y 4,0, y para el resto de los hogares la caída estaría entre 3,1 y 3,5. Debido a la caída en las remuneraciones promedio y al aumento en el desempleo, la pobreza, la pobreza extrema y la pobreza de \$1,25 diarios aumentan (anexo 7). El desempleo aumenta para todas las categorías de trabajo, véase en el anexo 6, principalmente para los hombres calificados y para todas las categorías formales.

En el período 2010-2012, la recaudación tributaria aumenta con respecto al escenario base en 0,6 del PIB. Como el incremento en los precios es proporcionalmente mayor a la caída en la demanda de los bienes de consumo, la recaudación de los impuestos a los productos aumentaría. Lo anterior y la caída en 2,7 el consumo del gobierno respecto al escenario base, medido en valores constantes del año 2006 (salud cae en -1,8 y educación lo hace en -0,9) hacen aumentar el ahorro del gobierno. El mayor ahorro de gobierno contribuye a que la inversión privada no caiga, aunque crece apenas en 0,3 durante 2010-2012. En el caso del IGSS, debido a que las contribuciones a la seguridad social se reducen, el consumo de esta institución también cae en 5,6 para mantener constante su nivel de ahorro.

⁴⁷ Los productos de petróleo refinado caerían en más del 10%, educación (entre 6% y 2,4%, en mayor grado para los hogares urbanos), otros bienes industriales entre 3,3% y 5,1% dependiendo del tipo de hogar, y hoteles y restaurantes caerían entre 4,4% y 2,5% (en mayor grado para los hogares urbanos).

4. Salida de flujos de capital

En este escenario se asume que los flujos de capital provenientes del resto del mundo se reducen en un 50, o sea un equivalente a flujos de capital por alrededor de 1,0 del PIB. No obstante, los resultados de este escenario fueron poco significativos para Guatemala, ya que el PIB se reduciría en tan solo 0,3 respecto al escenario base, además que la pobreza total aumentaría en tan solo 0,5. En consistencia con los cambios poco significativos en el PIB, el ingreso laboral y, por tanto, la variación en la pobreza también fue la menor. La relevancia de este escenario es mayor cada día en la medida que Guatemala se integra con mayor fuerza a la economía mundial, sin embargo, es poco relevante a la luz del desarrollo actual del sistema financiero.

La explicación detrás de que una caída en los flujos de capital no tenga efectos significativos puede deberse a que los flujos de capital no han sido tan importantes en el pasado reciente para el financiamiento de la economía guatemalteca, la cual está escasamente integrada internacionalmente a nivel financiero y tampoco ha sido un destino atractivo para la inversión extranjera directa. Debe tomarse en cuenta que Guatemala es uno de los países de la región centroamericana donde los flujos de capitales como la IED tiene un rol secundario en la economía, los años de repunte de la inversión extranjera se han debido a las ventas de las privatizaciones de empresas públicas (Baroni, 2008). Además, como se discutió en el capítulo 1, el efecto en la balanza de pagos de los choques externos derivados de cambios en el stock de deuda y el nivel de tasas de interés tampoco fueron significativos.

Los problemas de financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos serían solventados en parte por la depreciación del tipo de cambio que provocaría la salida de capitales. El efecto más importante sería una caída en la formación de capital fijo (4,9 durante 2010-2012), lo cual tendría efectos poco significativos pero duraderos, ya que el PIB se reduciría en 0,3 durante el período 2013-2015, aún después de la recuperación de los flujos de capital.

5. Reducción de remesas

En la quinta simulación se reduce el valor total de las remesas en un 50. Derivado de la crisis económica internacional, durante el año 2009 se ha observado una caída en las remesas familiares de alrededor del 10 según el Banguat. Esto se debe a que las remesas dependen de la evolución del empleo en los Estados Unidos, país al cual emigran la mayoría de guatemaltecos. Este escenario ilustra los efectos de un escenario sobredimensionado de baja en las remesas, incluso en un escenario de elevado desempleo en Estados Unidos no se observó una caída tan pronunciada. Sin embargo, debido a la importancia que tienen para la economía nacional es importante prever sus posibles efectos en un escenario extremo de baja en las remesas.

Las remesas familiares, según datos estimados de la ENCOVI 2006, representan aproximadamente un 28,7 del ingreso de los hogares rurales no pobres, 23,6 de los hogares pobres moderados rurales, 17,3 de los hogares rurales pobres extremos, 16,6 de los hogares urbanos pobres moderados y 7,0 para los hogares urbanos pobres extremos. Por tal motivo, los hogares rurales serían los más afectados y los hogares urbanos pobres extremos verían reducido en menor medida su ingreso. Luego de la recuperación de las remesas a partir del año 2013, el ingreso de los hogares mejora, aunque queda 1 por debajo de lo observado en el escenario base.

La reducción en las remesas hacia el país también provocaría una depreciación en el tipo de cambio real de alrededor un 12 durante el período 2010-2012. Con esto se estimulan las exportaciones (14,5) y se reducen las importaciones (-7,1). Todas las importaciones de bienes y servicios caen, mientras que las exportaciones de textiles, café, cereales, otros productos industriales y alimentos procesados crecerían por encima del 10.

La depreciación del tipo de cambio real incide en una reducción adicional en el consumo privado, el cual ya se habría reducido como resultado de la caída en las remesas. El consumo per cápita se reduciría en alrededor del 7,5 respecto al escenario base y el consumo alimenticio per cápita tendría una reducción del 6,2 durante el período 2010-2012. Por la caída tan fuerte del consumo

doméstico, y pese al buen desempeño de las exportaciones, la producción nacional se vería reducida para la gran mayoría de bienes y servicios, con la excepción del café, petróleo, minería, textiles, productos de petróleo refinado y otros bienes industriales. Como resultado de ello, el PIB sería menor en 1,0 respecto al escenario base, lo cual, a su vez influye en que la inversión física se contraiga para el período 2010-2012 (3,8 menos que en el escenario base). Esto se debe a que se reduce el ahorro privado, debido a la caída en los ingresos provenientes de remesas, y a que el ahorro de gobierno también cae. La baja en la inversión también provoca una baja en el crecimiento del PIB en los siguientes años, el que sería 0,4 menor respecto al escenario base.

La recaudación tributaria baja en 0,09 y el gasto del gobierno baja en 0,4 del PIB. Entonces, el ahorro del gobierno cae en 0,3 puntos del PIB. En este escenario el consumo de gobierno, medido en valores constantes a precios del año 2006, se contrae respecto al escenario base en 1,2 (aunque el consumo de salud sube en 0,4 y el de educación en 1,3). Por otro lado, las contribuciones a la seguridad social aumentan en 0,6, debido al incremento en los ingresos de los trabajadores no calificados que se benefician del impulso que tienen las exportaciones debido a la depreciación, lo cual permite que el consumo de esta institución aumente en 4,4.

Las tasas de desempleo e informalidad no tendrían una modificación significativa durante la época de reducción de las remesas (2010-2012). Solamente se observaría una baja significativa en la demanda de trabajadores calificados. Por lo anterior, la tasa de desempleo se mantiene prácticamente constante porque la reducción en el desempleo de las mujeres no calificadas se compensa con un alza en el desempleo de los trabajadores calificados (hombres y mujeres). Las mujeres no calificadas incrementan sus niveles de ocupación por una mayor demanda de actividades como la agricultura e industria, a pesar de la caída de los servicios y la industria alimenticia. Por el contrario, la caída en los sectores de servicios perjudica a los trabajadores no calificados, de los cuales más del 80 trabajan en este tipo de actividades. En el caso de las mujeres no calificadas formales, hay un incremento en la demanda de este tipo de trabajador (5,5 respecto al año base), mientras que para los hombres existe una reasignación del empleo de servicios a actividades industriales y agrícolas.

El ingreso laboral promedio se incrementa ligeramente tanto para hombres como para mujeres, sube para los trabajadores formales y cae para los hombres, y aumenta en el caso de los no calificados, respecto al escenario base. Los efectos combinados y el cambio en precios relativos generan una reducción en las remuneraciones reales promedio, alrededor de uno respecto al escenario base. Esto es resultado de la baja que los salarios de los trabajadores calificados y para los hombres no calificados del sector informal, aunque esto incrementa en alrededor del cinco el salario de los trabajadores no calificados del sector formal, tanto hombres como mujeres. La situación del desempleo y los salarios provoca una caída en los ingresos de todos los tipos de trabajador, con la excepción de los trabajadores formales no calificados, tanto hombres (4,1%) como mujeres (8,5%).

La pobreza general y la pobreza extrema (medida nacional e internacional) aumentan respecto al escenario base durante los años 2010-2012, así como la desigualdad del ingreso familiar *per cápita* (cuadro 16). El incremento de la pobreza (de 51,6 a 53,4) estaría impulsado principalmente por la caída en el ingreso que obtienen los hogares de las remesas (1,6 de 1,8 puntos porcentuales se explicaría por la caída de las remesas). A este efecto, se le sumaría la reducción en las remuneraciones promedio, que es bastante reducido si se le compara con el efecto inmediato de las remesas.

6. Impacto de los choques externos

De acuerdo con las simulaciones realizadas, el choque con los impactos más importantes sucede cuando los precios de las exportaciones caen (Sim 1). Se evidenciaron los impactos más severos como la caída en el PIB que impacta a sectores económicos que son intensivos en uso de trabajadores poco calificados, los cuales son un grupo mayoritario dentro de la población, además que cuentan con ingresos bajos —ceranos a la línea de pobreza y pobreza extrema. Esto incidió en los mayores incrementos en el desempleo y caída en el ingreso laboral promedio, los cuales propiciaron incrementos en la pobreza, pobreza extrema (medida por la línea de pobreza nacional e internacional)

y empeoramiento de la desigualdad. Este escenario también es adverso porque es donde el consumo del IGSS cae más, debido a la baja en las contribuciones sociales que resultan de la caída en las remuneraciones que obtienen los empleados formales.

El segundo choque de mayor importancia corresponde a la caída en las remesas familiares. En este escenario se observa la caída más fuerte en el consumo de los hogares y una fuerte reducción en la inversión, lo cual incluso hace que el PIB sea más bajo durante los años posteriores a la baja en las remesas (2013-2015). El impacto negativo de este escenario se modera debido a que la baja en las remesas propicia una fuerte depreciación del tipo de cambio real, la cual impulsa un crecimiento elevado de las exportaciones de textiles, café, cereales, otros productos industriales y alimentos procesados. Adicionalmente, también se observa en este escenario el segundo aumento de mayor proporción en la pobreza y pobreza extrema, lo cual se atribuiría a que la baja en el ingreso procedente de las remesas que reciben los hogares.

Por el impacto que tuvo sobre la pobreza y desigualdad se considera que el escenario que le seguiría a los anteriores por su magnitud es el aumento en el precio internacional de los combustibles y sus derivados. Aunque la caída en el PIB es poco significativa (-0,5%), debido a que los sectores afectados son los servicios, alimentos preparados así como la “agricultura y ganadería” reduce la demanda de mujeres calificadas, de hombres calificados y de no calificados, lo cual incide en una baja en el ingreso laboral promedio. Esto último provoca que los ingresos factoriales de los trabajadores se reduzcan y que por lo tanto se incremente la pobreza y desigualdad. Esta dinámica influyó en que en este escenario se manifestaran las segundas mayores caídas en el consumo de los hogares, consumo del gobierno y del IGSS, así como la mayor caída en el gasto total del gobierno. La baja en el consumo de los hogares es un indicador del deterioro en el bienestar que provocaría el alza en el precio de los combustibles, además de que debilita fuertemente las finanzas públicas.

Un caso especial lo constituyó el aumento en el precio internacional de los alimentos, porque a pesar de que en este escenario se evidencia la segunda mayor caída del PIB durante 2010-2012, la pobreza se reduce. Esto se explica en parte porque aumentan los precios de la mayoría de los principales productos de exportación (cultivos tradicionales, café, cultivos no tradicionales y azúcar) y estos bienes son producidos por actividades relacionadas con el sector agrícola, donde trabajan el grupo mayoritario de trabajadores en Guatemala: los hombres informales no calificados. Esto propicia que los hogares rurales pobres extremos sean el grupo donde los ingresos laborales se incrementan en una mayor proporción, lo cual, a su vez propicia una baja en la pobreza, pobreza extrema y desigualdad. Además, el único grupo de hogares para los cuales el ingreso laboral cae corresponde a hogares pobres urbanos, en contraposición a los ingresos de los otros tipos de hogares, los cuales aumentan en este escenario. Debido a que no incrementa la pobreza, no se consideró a este choque como significativo.

Finalmente, los impactos del escenario de baja en los flujos de capitales fueron poco significativos, con la excepción de que inciden en una baja en la inversión física, lo cual sería afectada durante los años 2010-2012, y tendría impactos leves en el crecimiento futuro de la economía durante 2013-2015, aún después de la recuperación de los flujos de capital.

C. Simulación de políticas de protección social

Con base en el análisis previo, se determinó que los choques significativos para la economía guatemalteca son la caída del precio de las exportaciones, la baja en las remesas y el alza en los precios internacionales del petróleo y sus derivados. Entonces, el siguiente paso corresponde a realizar un análisis para seleccionar las políticas de protección social y de gasto público contracíclico que pueden ser relevantes para aminorar el impacto de los choques. En el contexto guatemalteco no existe un diseño de políticas enfocadas a aminorar los efectos del ciclo económico y no existían, hasta años recientes, políticas de protección social, con la excepción de la seguridad social, la cual cubre solamente al empleo formal. En los casos seleccionados, que se presentarán a continuación, se

muestran los resultados que se obtendrían si se aplican de forma simultánea políticas de protección social y de gasto público contracíclico ante la presencia de choques externos.

Para contrarrestar el alza internacional de los derivados del petróleo se simulan dos políticas: subsidiar en un 50 el consumo de petróleo refinado por parte de los hogares (Sim 6) y un subsidio al consumo intermedio de petróleo crudo (Sim 7), utilizado en mayor proporción por la agricultura y ganadería, la refinación de petróleo, otros productos industriales y otros servicios. Para estas dos simulaciones se utilizaron los mismos cierres que en los choques externos.

Debido a los impactos sociales negativos que genera la caída en el precio internacional de los bienes de exportación, la caída en las remesas y el alza en el precio internacional del petróleo y derivados, se evalúa el impacto de políticas de protección social realizadas mediante transferencias del gobierno a los hogares. La primera es una transferencia asociada a la educación (Sim8), equivalente a 25 dólares al mes por niño o niña en edad de asistir a la primaria⁴⁸ para aquellos hogares en situación de pobreza con niños o niñas en edad de asistir a la primaria, independientemente de si están asistiendo⁴⁹. La otra política es una pensión de vejez no contributiva (Sim9) que se otorgaría a personas de 65 años o más que no cuenten con una pensión y que estén en situación de pobreza. El monto de la transferencia sería igual a 67 dólares mensuales⁵⁰. Ambas políticas de transferencias, dado que no existían o no se habían implementado a la fecha de realización de la Encuesta se estarían simulando como que si fueran políticas nuevas, lo cual es correcto en el ámbito de los datos utilizados, aunque ya existen en la realidad (véase políticas de asistencia social en la sección IV.3). Otro aspecto a tomar en cuenta es tal y como fue simulado en el modelo, ambas políticas son iguales bajo el punto de vista macroeconómico, con la diferencia del monto total de las transferencias y los grupos a las que son dirigidas. La magnitud de ambas transferencias se determina mediante microsimulación artimética, mediante la cual sí se da la asociación con lo que sería una transferencia para la educación y una para los adultos mayores.

Por otro lado, debe mencionarse de que no se analizó otra política de transferencias, como podría haber sido un subsidio al desempleo, porque la problemática más severa en el mercado de trabajo guatemalteco corresponde a los altos niveles de trabajadores que se emplean en el sector informal, a la vez que el desempleo es reducido.

Las políticas implementadas comprenden tanto políticas universales (protección del gasto en educación), focalizadas (protección del consumo de la entidad de seguridad social), asistenciales (transferencias a los ancianos) y promocionales (transferencias a la educación). La simulación de distintas políticas no implica que la política social o el sistema de protección social cuente con múltiples herramientas, sino más bien las políticas han surgido en el país de manera casuística, ya sea derivado de acciones específicas de cada gobierno o de tendencias de políticas exitosas en la región. No obstante, se carece de una institucionalidad consolidada para regir las políticas sociales y de protección social vigentes, o aquellas que podrían ser implementadas.

⁴⁸ En el caso de Guatemala, el programa Mi Familia Progresiva otorga dos transferencias: una por educación y otra por salud. La correspondiente a educación otorga a la mujer adulta del hogar un monto mensual de 150 quetzales (18 dólares) si en el hogar hay niños de 6 a 15 años (condición de ingreso). También se otorga un bono de salud del mismo monto, o sea que reciben un total de 300 quetzales (36 dólares). Las únicas familias que reciben 150 quetzales son las familias que solo tienen niños de 0 a menores de 6, por concepto de salud. No existe una definición precisa para seleccionar a los hogares, pero fuentes consultadas señalan que se asemejan a hogares pobres.

⁴⁹ Aunque en esta simulación no se estaría verificando que se esté cumpliendo con la condicionalidad de la transferencia, i.e. que los niños asistan a la escuela, la simulación serviría para estimar el costo de llevar a cabo un programa de este tipo, en el cual, se cuente con mecanismos para verificar que las co-responsabilidades se estén cumpliendo.

⁵⁰ Corresponde al 60% de la mediana de los salarios promedio mensuales de los ocupados de 20-60 años no calificados de 12 países latinoamericanos de acuerdo con las estimaciones de Sauma (2005, 2006a, 2006b).

Es importante tomar en cuenta que la cantidad de beneficiarios de la microsimulación de la transferencia a la educación correspondería por año a alrededor de casi 679.000 beneficiarios, mientras que al final del año 2009 la cantidad de beneficiarios de Mi Familia Progresiva era de 478.000⁵¹. Estos efectos son resultados casi exclusivamente del impacto de la transferencia en sí, ya que los efectos macroeconómicos de equilibrio general no son significativos. Por su parte, los beneficiarios del Programa Económico del Adulto Mayor a finales del año 2009 eran un total de 89.873 y ejecutó un total de 402,8 millones de quetzales. La cantidad de beneficiarios es similar a la contemplada en las microsimulaciones, las cuales eran en promedio 90.174 durante los años 2010-2012, y el monto de recursos también sería mayor, o sea alrededor de 580 millones de quetzales en promedio durante los años 2010-2012. Prácticamente se está evaluando un programa similar al existente.

La implementación de las políticas de transferencias reduce la incidencia de la pobreza en 3,2 puntos porcentuales si se llevan a cabo programas de transferencias asociadas a la educación y en 1,8% si se otorgan las pensiones no contributivas. El impacto en reducción de la pobreza podría ser mayor si se toman en cuenta que en las Encuestas de Hogares existen problemas en la medición precisa del ingreso de las familias. Como puede verse en el cuadro, los efectos de alivio de la pobreza son temporales, ya que si se eliminan estos programas (2013-2015) la pobreza sería igual que en el escenario base. Esto se debe a que, este tipo de programas al menos requerirían una generación para poder hacer sostenible que el círculo de pobreza intergeneracional se rompa.

El costo de estos programas sería un aumento en el déficit del gobierno, el cual sería mayor para los programas de subsidios que para los de transferencias. En el caso de llevarse a cabo una política de subsidio de los combustibles, el aumento en el déficit sería 1,2% del PIB para el subsidio al consumo y 2,2% del PIB para el subsidio al consumo intermedio, mientras que para los programas de transferencias a la educación aumentaría el déficit en 0,6% del PIB y 0,2% del PIB para las pensiones no contributivas. El incremento en el gasto público tendría efectos en la caída del ahorro nacional, lo cual tendría impactos negativos como la caída en la inversión física. Este efecto “desplazamiento” de gasto público por inversión privada sería proporcional a la caída en el ahorro del gobierno, como puede verse en el cuadro. En ninguno de los escenarios simulados la caída o aumento en el PIB sería significativo. Por otro lado, el consumo privado aumentaría de forma significativa si se subsidian el consumo intermedio y consumo final de derivados del petróleo. Es importante advertir que los beneficios de este tipo de subsidios los recibirían principalmente a los hogares urbanos no pobres.

D. Combinación de choques y políticas

De las políticas mencionadas en esta sección, se consideraron como efectivas solamente aquellas políticas de mayor relevancia y cuyo costo no fuera desproporcionado en términos de reducción en la inversión. Se seleccionaron aquellas políticas que lograran revertir al menos un efecto negativo de los choques, siendo estos: que redujeran de forma significativa el impacto de aumento en la pobreza o pobreza extrema respecto al efecto negativo del choque, independientemente si la situación era peor que en el escenario base; que amortiguaran la caída en el desempleo o informalidad; que favorecieran el crecimiento del ingreso de los trabajadores; o que protegieran los niveles de gasto del gobierno en educación y salud. Como se mencionó, las transferencias del gobierno a los hogares (Sim8 y Sim9) tienen un efecto significativo en la reducción de la pobreza, pero las políticas de subsidio (Sim6 y Sim7) no tuvieron un efecto significativo sobre las variables objetivo y reducen la inversión física, lo

⁵¹ Fuente: Informe Presidencial del año 2009. El número de beneficiarios no es exactamente igual al de la simulación porque en el Programa Mi Familia Progresiva el beneficio es por familia, mientras que en la simulación el beneficio es por niño. Además, en el programa gubernamental las familias pueden recibir también una transferencia por salud. Además, el monto de la transferencia simulada (200 quetzales) es mayor que el que otorga Mi Familia Progresiva (150 quetzales).

cual a su vez provoca que el crecimiento económico posterior en los años 2013-2015 se reduzca. Debido a lo anterior, no se tomaron en cuenta estas políticas para contrarrestar los choques.

CUADRO 18
GUATEMALA: RESUMEN DE EFECTO DE POLÍTICAS, 2010-2015

	2010-2012				2013-2015			
	Sim 1	Sim 2	Sim 3	Sim 4	Sim 1	Sim 2	Sim 3	Sim 4
Tipo de cambio real	0,3	-1,7	-0,7	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0
Formación bruta de capital fijo ^b	-4,6	-7,9	-3,3	-1,2	-0,4	-0,7	-0,2	-0,1
Consumo de los hogares ^b	0,9	1,4	0,5	0,2	-0,6	-1,0	-0,4	-0,1
Consumo del gobierno ^b	-0,8	0,2	-0,2	0,0	-0,4	-0,4	-0,1	-0,1
Consumo institución de la seg. social ^{b c}	0,0	2,2	-2,2	0,0	-2,0	-3,9	-2,0	0,0
Exportaciones ^b	0,6	-1,1	-0,5	-0,2	-0,8	-1,4	-0,6	-0,2
Importaciones ^b	0,4	-0,8	-0,3	-0,1	-0,5	-0,9	-0,3	-0,1
PIB a precios de mercado ^b	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,6	-1,0	-0,4	-0,1
Ingreso del gobierno ^b	1,3	0,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,7	-0,3	-0,1
Gasto del gobierno ^b	10,4	19,5	4,9	1,8	-0,3	-0,6	-0,3	0,0
Déficit fiscal/PIB	-1,0	-2,2	-0,6	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Déficit cuenta corriente/PIB	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desempleo ^d	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Informalidad ^d	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Ingreso laboral promedio	0,0	1,5	0,0	0,0	-1,6	-1,6	0,0	0,0
Ingreso hogares urbanos pobres extremos	0,0	1,8	14,3	5,4	0,0	-3,2	0,0	0,0
Ingreso hogares urbanos pobres no extremos	0,3	0,3	1,6	0,8	-0,7	-1,4	-0,7	0,0
Ingreso hogares urbanos no pobres	0,9	2,0	-0,2	-0,1	-0,4	-0,7	-0,3	-0,1
Ingreso hogares rurales pobres extremos	0,6	0,6	7,2	1,7	-1,0	-1,5	-1,0	-0,5
Ingreso hogares rurales pobres no extremos	0,3	0,0	2,9	1,1	-0,9	-1,6	-0,7	-0,3
Ingreso hogares rurales no pobres	0,5	0,5	-0,5	-0,3	-0,6	-1,1	-0,4	-0,1
Pobreza total ^e	0,0	-0,2	-3,1	-1,8	0,0	0,3	0,7	0,3
Pobreza extrema ^e	0,0	0,0	-7,5	-1,5	0,0	0,2	0,3	0,1
Pobreza extrema línea internacional ^e	0,0	0,0	-6,6	-1,2	0,0	0,1	0,3	0,1
Gini-ingreso familiar per cápita ^f	0,000	0,001	-0,030	-0,008	0,000	0,000	0,001	0,000

Fuente: Elaboración propia basada en el MACEPES de Guatemala.

^a La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el de la cuenta corriente, que se expresan en puntos porcentuales del PIB; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población; y, el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos del indicador. La definición de las simulaciones se presenta en el texto.

^b Variable denominada en términos reales, en millones de quetzales del 2006.

^c Incluye únicamente al consumo en salud.

^d Cambio en puntos porcentuales.

^e Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la extrema internacional es de \$1,25 diario a poder de paridad adquisitivo.

^f Cambio proporcional en el Coeficiente de Gini.

Además de las políticas seleccionadas (Sim 8 y Sim 9), se evaluó la puesta en práctica de dos simulaciones enfocadas a proteger los niveles de gasto en salud proveniente del seguro social y de la educación pública. En primer lugar, se analiza la fijación del consumo final de la seguridad social en los valores del escenario base (Sim 10, Sim 15), financiándolo mediante transferencias del gobierno a la institución que administra la seguridad social. Otra simulación consistirá en Transferencias del gobierno a la institución de seguridad social para el mantenimiento de los servicios combinado con una reducción de la tasa de contribución del patrono (Sim 11, Sim 16). El objetivo sería simular una política de gasto contracíclica. Esto es, una simulación que se combine con los choques externos y, al

mismo tiempo, reducir la informalidad y/o el desempleo que genera el choque externo. La política constituye en una rebaja del 50 de la cuota patronal. En ambas políticas se utilizarían los mismos cierres que para los choques externos, con la excepción del cierre de la institución de seguridad social, en el cual el aporte del gobierno es variable, las contribuciones y el ahorro estarían fijas. Finalmente, en otra simulación se fija el nivel de consumo del gobierno per cápita en educación en los niveles del escenario base (Sim 12, Sun 17). Con esta política, se mantendrían los niveles del gasto en educación y al combinarse con los choques externos, tendría un carácter contracíclico.

Las combinaciones de políticas y choques externos seleccionadas fueron las siguientes:

- Sim 10: Sim 1 (caída en precio de las exportaciones) combinada con una fijación del consumo final de la seguridad social, financiado con transferencias del gobierno central (ssoc-con).
- Sim 11: Sim 1 (caída en precio de las exportaciones) combinada con una fijación del consumo final de la seguridad social, financiado con transferencias del gobierno central y con una reducción de las cuotas patronales (ssoc-con-dec).
- Sim 12: Sim 1 (caída en precio de las exportaciones) combinada con una fijación del consumo del gobierno en educación (target-gpc-edu).
- Sim 13: Sim 1 (caída en precio de las exportaciones) combinada con Sim 8 (trnsfr-edu).
- Sim 14: Sim 1 (caída en precio de las exportaciones) combinada con Sim 9 (trnsfr-old).
- Sim 15: Sim 3 (aumento de precio internacional del petróleo) combinada con una fijación del consumo final de la seguridad social, financiado con transferencias del gobierno central (ssoc-con).
- Sim 16: Sim 3 (aumento de precio internacional del petróleo) combinada con una fijación del consumo final de la seguridad social, financiado con transferencias del gobierno central y con una reducción de las cuotas patronales (ssoc-con-dec).
- Sim 17: Sim 3 (aumento de precio internacional del petróleo) combinada con una fijación del consumo del gobierno en educación (target-gpc-edu).
- Sim 18: Sim 3 (aumento de precio internacional del petróleo) combinada con Sim 8 (trnsfr-edu).
- Sim 19: Sim 3 (aumento de precio internacional del petróleo) combinada con Sim 9 (trnsfr-old).
- Sim 20: Sim 5 (caída en las remesas) combinada con Sim 8 (trnsfr-edu).
- Sim 21: Sim 5 (caída en las remesas) combinada con Sim 9 (trnsfr-old).

Se modifican algunos cierres utilizados en las simulaciones de choques. En el caso de los escenarios Sim 10, Sim 11, Sim 15 y Sim 16 cambia el cierre de la seguridad social, donde ahora el consumo está fijo en los valores del escenario base. Cualquier déficit que se genere en la institución de seguridad social se financiaría con transferencias del gobierno central. Por otro lado, para la Sim 12 y Sim 17 se cambió la regla de evolución del consumo del gobierno en educación para que quede fijo en términos reales por habitante —en los valores del escenario base.

El impacto favorable más evidente sería atenuar el alza en la pobreza, lo cual resultaría derivado de los programas de transferencias a la educación y pensión no contributiva (Sim 13, Sim 14, Sim 18 a la Sim 21). Este efecto en la reducción de la pobreza corresponde principalmente al efecto directo que se genera debido a la transferencia realizada, porque los efectos macroeconómicos son poco significativos, con excepción del impacto que se da en el ahorro doméstico e inversión. El efecto sobre la pobreza es ligeramente mayor al otorgar la transferencia a la educación que la pensión no contributiva, esto se debe a que la población mayor sin protección y en situación de pobreza es menor a la de las familias con hijos pequeños. Además, el impacto en la reducción de la pobreza extrema es mayor cuando se otorgan transferencias a la educación que respecto a las pensiones no contributivas. Lo anterior podría explicarse por la existencia de hogares con mayor número de niños en los hogares pobres extremos y que, por lo tanto, se beneficiarían más de este programa que los pobres moderados o no pobres. Evidentemente, por estos aspectos, la transferencia asociada a la educación es mayor que la transferencia asociada con la pensión no contributiva, cuando se imputa al modelo.

CUADRO 19
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ANTE LA COMBINACIÓN DE CHOQUES Y POLÍTICAS, 2010-2012^a

	Sim 1	Sim 10	Sim 11	Sim 12	Sim 13	Sim 14	Sim 3	Sim 15	Sim 16	Sim 17	Sim 18	Sim 19	Sim 5	Sim 20	Sim 21
Tipo de cambio real	24,1	23,7	23,7	23,7	23,4	23,7	3,3	3,3	3,0	3,3	2,7	3,0	11,7	11,4	11,7
Formación bruta de capital fijo ^b	-0,1	-0,5	-0,8	-0,3	-3,3	-1,3	0,3	0,2	-0,1	0,2	-3,1	-0,9	-3,7	-6,9	-4,9
Consumo de los hogares ^b	-1,2	-1,2	-1,1	-1,2	-0,7	-1,0	-2,9	-2,9	-2,8	-2,9	-2,4	-2,7	-7,5	-7,0	-7,3
Consumo del gobierno ^b	-3,3	-3,3	-3,1	-2,9	-3,4	-3,3	-2,7	-2,7	-2,5	-2,6	-2,8	-2,8	-1,1	-1,2	-1,1
Consumo institución de SS ^{b,c}	-18,2	0,0	0,0	-17,9	-19,0	-18,5	-5,6	0,0	0,0	-5,5	-6,7	-6,0	3,2	1,9	2,8
Exportaciones ^b	-9,2	-9,2	-9,2	-9,2	-9,7	-9,4	4,7	4,6	4,7	4,6	4,0	4,4	14,4	13,9	14,3
Importaciones ^b	-3,7	-3,7	-3,7	-3,7	-3,9	-3,8	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7	-3,1	-2,8	-7,1	-7,4	-7,2
PIB a precios de mercado ^b	-2,2	-2,1	-2,1	-2,2	-2,4	-2,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,7	-0,6	-0,9	-1,1	-1,0
Ingreso del gobierno ^b	3,2	2,5	1,9	3,2	2,9	3,1	0,6	0,4	-0,2	0,6	0,4	0,5	-2,5	-2,7	-2,5
Gasto del gobierno ^b	-0,9	-0,9	-0,9	-0,6	4,0	0,9	-2,2	-2,2	-2,2	-2,1	2,7	-0,6	0,1	5,0	1,8
Déficit fiscal/PIB	0,7	0,6	0,5	0,7	0,0	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	-0,2	0,2	-0,3	-1,0	-0,6
Déficit cuenta corriente/PIB	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,5	0,5
Desempleo ^d	1,47	1,47	1,40	1,43	1,50	1,50	0,33	0,30	0,30	0,30	0,43	0,40	0,00	0,03	0,03
Informalidad ^d	1,07	1,07	1,04	1,06	1,12	1,09	0,25	0,25	0,21	0,24	0,31	0,27	0,00	0,02	0,01
Ingreso laboral promedio	-8,3	-8,3	-8,2	-8,3	-8,6	-8,4	-3,6	-3,6	-3,5	-3,6	-4,0	-3,7	-0,7	-1,2	-0,9
Ingreso hogares urbanos pobres extremos	-8,9	-8,9	-8,9	-8,9	3,6	-3,6	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	8,9	3,6	-1,8	10,7	3,6
Ingreso hogares urbanos pobres no extremos	-6,3	-6,6	-6,3	-6,3	-4,5	-5,6	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2	-1,3	-2,4	-7,7	-5,6	-6,9
Ingreso hogares urbanos no pobres	-0,8	-0,7	-0,6	-0,7	-1,0	-0,9	-3,4	-3,4	-3,3	-3,4	-3,7	-3,5	-5,2	-5,4	-5,2
Ingreso hogares rurales pobres extremos	-7,2	-7,8	-7,8	-7,8	0,0	-5,6	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	3,9	-1,1	-8,9	-1,7	-6,7
Ingreso hogares rurales pobres no extremos	-0,4	-0,5	-0,3	-0,5	-0,7	-0,5	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-3,0	-2,7	-13,5	-14,0	-13,8
Ingreso hogares rurales no pobres	-4,5	-4,7	-4,7	-4,7	-1,8	-3,4	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-0,2	-1,8	-11,1	-8,6	-10,2
Pobreza total ^e	4,7	4,9	4,8	4,9	3,7	3,6	1,7	1,7	1,7	1,7	-0,6	0,0	1,7	-0,6	0,2
Pobreza extrema ^e	2,6	2,7	2,7	2,7	-5,4	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	-6,8	-0,7	1,5	-6,3	-0,2
Pobreza extrema-línea internacional ^e	2,4	2,6	2,6	2,6	-4,8	1,3	0,9	0,9	0,9	0,9	-6,1	-0,2	1,5	-5,9	0,2
Gini-ingreso familiar per cápita ^f	0,008	0,010	0,010	0,010	0,022	0,001	0,000	0,001	0,001	0,001	-0,030	-0,008	0,002	0,027	-0,005

Fuente: Elaboración propia basada en el Modelo MACEPES.

^a La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el de la cuenta corriente, que se expresan en puntos porcentuales del PIB; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población; y, el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos del indicador. La definición de las simulaciones se presenta en el texto.

^b Variable denominada en términos reales, en millones de quetzales de 2006.

^c Incluye únicamente al consumo en salud.

^d Cambio en puntos porcentuales

^e Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la extrema internacional es de \$1,25 diario a poder de paridad adquisitivo.

^f Cambio proporcional en el Coeficiente de Gini.

Otra política con efectos positivos, sin costos demasiado elevados en la reducción de la inversión fija, fue mantener los niveles del gasto público (salud en seguridad social y educación), los cuales caerían ante una baja en el precio de las exportaciones (Sim 10, Sim 11 y Sim 13) y en menor grado si aumenta el precio del petróleo (Sim 15, Sim 16 y Sim 17). Esto se debe a que el impacto en el gasto público es mayor si bajan los precios de las exportaciones que si aumenta el precio del petróleo. Tampoco se observarían efectos macroeconómicos significativos como resultado del impacto de la aplicar esta política ante presencia de choques externos.

Los costos de las políticas se verían reflejados en un alza en el déficit fiscal y en una reducción de la inversión física. El incremento en el déficit fiscal será mayor para los programas de transferencias a la educación, alrededor del 0,7% del PIB, mientras que para el resto de las simulaciones no aumentaría en más de 0,3% del PIB. Por lo anterior, la reducción en la inversión física caería en un máximo del 3% en los escenarios donde se realice el programa de transferencias a la educación, debido a la caída en el ahorro nacional y a la menor disponibilidad de recursos para la inversión.

También debe reportarse que las políticas aplicadas no fueron capaces de amortiguar la caída en el PIB, reducir la tasa de informalidad con las políticas aplicadas, ni aminorar el desempleo. Lo anterior se explicaría en parte porque las políticas no generan una demanda interna lo suficientemente fuerte como para incentivar la contratación de trabajadores. Otro efecto nulo también se presenta al reducir las tasas de contribución patronal para el seguro social. Esto se debe a que la baja cobertura del seguro social en Guatemala, el impacto de esta política tendería a reducir en muy poco los costos laborales y de esta forma no podría incidir en una recuperación de los empleos perdidos.

Finalmente, debe reflexionarse sobre la importancia de la oportunidad o momento de la aplicación de las políticas en presencia de choques externos. En el caso del MACEPES, por ejemplo, la aplicación de las políticas coincide con el momento del choque externo. Sin embargo, para Guatemala en un contexto como el actual, donde se habían diseñado previamente las políticas para amortiguar la crisis, el espacio fiscal para el sector público se contrajo y la capacidad institucional es débil, es de esperarse que la reacción del gobierno sea tardía. Es por lo anterior, que la aplicación de políticas contracíclicas requiere, además de recursos para financiarlas, ciertas capacidades de gestión y diseño de la política social, que son débiles para el caso de Guatemala.

En síntesis, al simular el impacto combinado de las políticas con los choques externos, las políticas más efectivas serían aquellas que dan transferencias directas a las familias, como las transferencias a la educación y las pensiones no contributivas. También fueron importantes las políticas orientadas a proteger el gasto social, como la fijación del gasto en educación del gobierno central y el gasto en salud del IGSS. El resto de políticas no tuvo un impacto significativo en reducir los efectos adversos de los choques externos.

V. Conclusiones y recomendaciones de política

A. Principales hallazgos

Los choques más importantes que afectaron al déficit en cuenta corriente se observaron durante 1998-2003, cuando el déficit aumentó en 1,3 puntos porcentuales del PIB respecto al promedio de 5% del PIB que mantuvo en el transcurso de 1990 a 1997. Durante todo el período 1990-2006, los choques más importantes fueron las remesas (positivo) y el deterioro en la balanza comercial, principalmente por el incremento acelerado de las importaciones.

El mercado laboral está caracterizado por una gran proporción de la población ocupada en la informalidad sin ninguna red de protección social que hace que impactos en el ingreso repercutan inmediatamente en su consumo y por tanto en el nivel de pobreza y desigualdad. Esta situación presenta grandes desafíos para el país, porque no ofrece vías para superar la pobreza y mejorar las condiciones de vida. Además, el trabajo es un entorno vulnerable en sí mismo y con altas probabilidades de dejar desprotegidos a los trabajadores cuando llegue la hora del retiro.

No existieron políticas explícitas de flexibilización del mercado laboral en Guatemala, como ocurrió en otros países. Las políticas realizadas abarcaron cinco ámbitos: salarios mínimos, mejoras salariales a través de bonificaciones al salario, capacitación de la fuerza laboral por medio del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP y de vigilancia de las normas laborales.

Las políticas sociales en Guatemala aumentaron su importancia de 1990 a 2006, a un ritmo lento, con pocas evaluaciones, alto nivel de atomización en diversos programas y pocos recursos. De dichas políticas, los programas de protección social y gasto social existentes son regresivos y están mal focalizados. Esto se debe a una institucionalidad débil en la política social, donde en la mayoría de los casos no se dan a conocer los beneficiarios ni se saben las características de la población cubierta y no cubierta, la información se encuentra muy dispersa, y por lo general poco articulada. Además, el gasto social en su conjunto es altamente rígido y con poca adaptabilidad a choques macroeconómicos, salvo algunas excepciones. Sin embargo, el principal reto que enfrenta el gasto público social, y el de protección social es el de ser suficiente y estructurarse de una manera coherente e incluyente.

La agricultura sigue siendo un sector importante en la estructura productiva del país, debido a la gran cantidad de trabajadores que absorbe, gran parte de ellos sin calificación y trabajando en condiciones de informalidad. Como ha ocurrido a lo largo de la historia del país, este sector está altamente expuesto a las variaciones de los precios de las exportaciones, las cuales están poco diversificadas.

Debido a la magnitud del sector público, las políticas de subsidios o de gasto social no son lo suficientemente grandes para provocar un efecto positivo en la demanda que pueda propiciar un estímulo al crecimiento económico, entonces si bien se pueden contrarrestar los efectos en pobreza a través de varias políticas (política social), es necesario promover un tipo de programa que propicie crecimiento económico, a través de políticas de empleo o de otra naturaleza para hacer sostenibles los esfuerzos por reducir la pobreza y los choques negativos provocados por variables externas.

Con base en los resultados del modelo MACEPES, una vez calibrado con datos de Guatemala con las limitaciones acotadas, los principales choques externos identificados en este ejercicio son una caída en el precio internacional de las principales exportaciones y una caída en la entrada de remesas familiares. En ambos casos, se observaría una fuerte reducción en el crecimiento económico y aumentaría la pobreza y la pobreza extrema. El escenario de incremento del precio internacional del petróleo no reduciría el PIB, aunque si incrementaría la pobreza y la pobreza extrema. Este choque afectaría de forma más importante a las actividades dedicadas a los servicios en general. No fue significativo el escenario de salida de capitales. Esto se explicaría porque el grado de integración financiera de Guatemala con el resto del mundo todavía es reducido. Hasta el momento, la actividad productiva y del gobierno utilizan financiamiento externo, pero dependen de ello de forma mínima.

Según lo observado en la economía guatemalteca durante períodos recientes, se considera que los escenarios más relevantes a considerar son el de caída en las remesas, baja en el precio de las exportaciones, aumento en el precio del petróleo, aunque la magnitud del choque tendría a estar sobredimensionada. En el caso del choque de incremento en el precio de los alimentos es relevante aunque debieran explorarse posibles incrementos en el costo de la canasta básica que podrían reducir o eliminar los efectos negativos. Finalmente, el escenario de salida de capitales se volverá cada vez más relevante, en la medida que la economía guatemalteca se integre más a nivel financiero al resto del mundo.

Es importante también dimensionar que las políticas pueden tener efectos económicos no deseados. En un escenario de reducción del ahorro público y privado, eventualmente el sector público compite con recursos con la empresa privada, por lo cual se puede dar un desplazamiento de la inversión productiva. Los resultados del modelo respaldan esta hipótesis, aunque es importante matizarlo. Por ejemplo, en una situación de incertidumbre como la actual, la falta de financiamiento no es el único factor determinante en la toma de decisiones de inversión, sino que la incertidumbre también puede aplazar la realización de proyectos productivos.

La pobreza se redujo ante un incremento en el precio internacional de los alimentos. Debido a que el país es exportador de alimentos esta situación favorecería a la economía, ya que tendría casi el efecto inverso de una caída en el precio de las exportaciones. Este escenario tiene efectos positivos como una reducción en los niveles de pobreza y pobreza extrema, y el impacto de las políticas es marginal sobre estos indicadores, a pesar de que se genera una caída en el PIB no agrícola.

B. Recomendaciones de política derivadas de las simulaciones

Las políticas ensayadas podrían contribuir a la reducción los efectivos negativos de los choques externos y a una leve reducción de la pobreza, al menos durante el período de aplicación de las mismas. Las políticas de transferencias directas del gobierno a los hogares fueron las más efectivas en amortiguar los choques externos y en contribuir a una leve reducción de la pobreza, aunque como se mencionó anteriormente, su impacto estaría limitado a la duración de la política. Esto sugiere que son políticas efectivas durante un período de crisis severa y permitirían mitigar efectos sociales nocivos.

Es importante asegurar la continuidad de las políticas de transferencias del gobierno a los hogares, ya que una vez implementadas, si se eliminan abruptamente pueden generar efectos sociales significativos, no solamente elevando la pobreza y la pobreza extrema, sino que propiciando el abandono escolar, en el caso de las transferencias a la educación, y agravando la situación de los

adultos mayores. Sin embargo, debido al impacto moderado de las transferencias sobre la pobreza, para una reducción permanente a mediano plazo, se requieren fuertes medidas en otras áreas.

Ante un gasto social reducido en Guatemala, el costo fiscal de mantener protegidos ciertos recursos para sectores prioritarios como la educación no es tan elevada y permite proteger de un mayor deterioro al limitado acervo de capital humano del país. Otra política similar es la de fijación del consumo en salud de la institución de seguridad social. En este caso, los costos de proteger el gasto público en salud tampoco son elevados y mediante una política de este tipo se permitiría que los afiliados y pensionados del IGSS sigan recibiendo atención, lo cual es importante porque en períodos de crisis algunos sectores de la población ven disminuida su capacidad de pagar servicios de salud⁵². En ambos casos, las entidades públicas presentan niveles de deterioro pronunciados, por lo cual es importante proteger al menos las asignaciones que tienen en este momento.

No es recomendable llevar a cabo una política de subsidios al consumo final o al consumo intermedio de derivados del petróleo porque son altamente costosas en términos fiscales, solamente beneficia a los hogares urbanos y propiciaría un sacrificio en la inversión privada de carácter significativo. Esto además, tendría costos significativos en términos de reducción del PIB en años posteriores a la crisis (trienio 2013-2015, en el caso de las simulaciones realizadas). Por lo anterior, su efectividad es discutible y debe tenerse cautela a la hora de aplicar una política de este tipo.

C. Consideraciones para la política pública

La posible reducción de la pobreza que se observa ante un alza en el precio de los alimentos no implica que ante un incremento en los precios internacionales de los alimentos no existan riesgos de hambrunas o agudización de la desnutrición, los cuales pueden estar focalizados en ciertas áreas geográficas de mayor riesgo. Los efectos climáticos también pueden afectar el acceso a alimentos, sin necesidad de que se produzca un alza a nivel internacional. Por lo tanto son necesarios sistemas de vigilancia, prevención y de emergencia ante eventos que afecten a la población que está en riesgo alimentario.

En el caso de las transferencias a la educación, es muy importante que se vigile el cumplimiento de las corresponsabilidades, o sea verificar que los padres lleven a sus hijos a la escuela, ya que esto puede contribuir a quebrar el círculo vicioso de la pobreza.

Se comprobó en este estudio que los subsidios a los alimentos son muy onerosos si se aplican de manera generalizada. Para ser fiscalmente viables tendrían que ser de dimensiones muy reducidas, la vía que podría derivarse de los resultados de las simulaciones es que para afrontar este tipo de choques sería más conveniente utilizar políticas focalizadas para las poblaciones vulnerables, las cuales podrían incluir desde políticas de emergencia como entrega de alimentos o transferencias de dinero en efectivo, hasta políticas integrales de atención de un problema estructural en Guatemala, como la desnutrición.

Las políticas de transferencias pueden ser una alternativa para evitar que la pobreza y la pobreza extrema aumenten en un contexto de crisis. Sin embargo, debido a que en escenarios donde el ahorro privado ha caído fuertemente, como podría ser si las remesas caen, es importante que se cuente con mecanismos para asignar adecuadamente estos recursos, contando con mecanismos adecuados de selección de los beneficiarios y vigilar por que se cumplan las corresponsabilidades. Existe una vasta literatura sobre los beneficios que pueden tener estos programas, que están basados en programas existentes en países como México y Brasil entre otros.

⁵² No se tomó en cuenta la política de mantener el consumo de salud del MSPAS. Se incluirá un análisis en una versión posterior.

Este informe entra en la discusión de la institucionalidad de los programas. Sin embargo, es importante también que para los sistemas de pensiones no contributivas se cuente con mecanismos para focalizar lo mejor posible estos recursos y evitar malversación en este programa. Pero, esto no debe ser un motivo para que el país afronte los serios desafíos en materia de reformas más profundas en los múltiples esquemas de pensiones existentes, que incluyen al seguro social.

El impacto reducido de las políticas está en función de la baja capacidad del sector público guatemalteco de realizar políticas contracíclicas, muy limitada por la baja carga tributaria que posee el país, que ha demostrado ser altamente procíclica y que los escasos sistemas de protección social cuentan con muy baja cobertura. Es importante que el país cuente con mayores recursos para afrontar los efectos de los choques externos que son tan recurrentes en la economía guatemalteca. Sin embargo, la implementación de políticas es costosa por la débil institucionalidad existente en el país, que se refleja en que los indicadores son precarios, como la baja cobertura e indicadores sociales con grandes rezagos, y el proceso de llevar a cabo la política está plagado de ineficiencias y problemas severos de corrupción.

Para que los programas sociales logren reducciones importantes en la pobreza, éstos deben ser de gran magnitud, lo que significaría contar con importantes recursos fiscales con los que el país no cuenta debido a su baja presión o carga tributaria.

D. Desafíos en materia estadística y estudios futuros

Los resultados de este estudio deben tomarse con cautela, debido a las limitaciones de información que se afrontaron. En tal sentido, es necesario que el país cuente con mejores y más frecuentes estadísticas. Si bien se han realizado avances importantes en los últimos años, estos no deben abandonarse ya que sin ellos es imposible realizar este tipo de estudios y profundizar en el conocimiento del impacto de los eventos económicos a los cuales el país está expuesto y de las opciones de política viables.

De este estudio se derivan líneas de investigación que deben explorarse en el futuro como análisis profundos sobre el mercado laboral guatemalteco, estudios sobre los parámetros funciones de producción y de consumo de la economía guatemalteca.

Bibliografía

- Alarcón, Jorge (2006), Matriz de Contabilidad Social para Guatemala 2001, Instituto de Estudios Sociales ISS y Segeplan.
- ASIES (2004), Guatemala: Evaluación de política económica 2000-2003, Guatemala, ASIES.
- Banco Mundial (2007), “Guatemala Country Economic Memorandum Challenges to Higher Economic Growth”, report N° 29145-GT, Washington, D. C.
- _____ (2003), Guatemala poverty assessment, Guatemala, Banco Mundial.
- Banco de Guatemala (2007), “Sistema de Cuentas Nacionales 1993 –SCN93” Año Base 2001 (Aspectos Metodológicos), inédito, ver en http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/TOMO_I.pdf.
- Bruni Lucila y Tomás Rosada (2008), “Guatemala”, en Fischer-Bollin y Saavedra (eds.), Crecimiento y progreso social en América Latina. Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- Castillo, Manuel Ángel (2007), “Vinculación de movilidad social y crecimiento a través de las migraciones y remesas familiares a Centroamérica”, en ICEFI Taller Internacional “Cohesión Social, Movilidad Social y Políticas Públicas en América Latina”, inédito. Ciudad de Guatemala, ICEFI.
- Cely, Nataly, Rossana Mostajo y Peter Gregory (2003), “Hacia un gasto eficiente, equitativo y transparente para Guatemala”, ASIES, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), “Anuario Estadístico”, Series sociales población.
- _____ (2008), Transformación demográfica y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile.
- Cicowicz, Martín y Marco V. Sánchez (2009a), “MACEPES: Manual del Usuario”, documento elaborado para el proyecto "Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos, y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe", Oficina Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Buenos Aires y Nueva York, inédito, mayo.
- Cicowicz, Martín y Marco V. Sánchez (2009b), “MACEPES: Modelo de análisis de choques exógenos y de protección económica y social”, documento elaborado para el proyecto "Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos, y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe", Oficina Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Buenos Aires y Nueva York, inédito, abril.

- Cicowicz, Martín y Marco V. Sánchez (2009c), “Microsimulaciones y su implementación con el MACEPES”, documento elaborado para el proyecto "Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos, y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe", Oficina Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Buenos Aires y Nueva York, inédito, agosto.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales) (2006), “Economía informal: superando las barreras de un Estado Excluyente”.
- _____ (2004), “Salario mínimo por productividad: reduciendo la economía informal”.
- _____ (1999), "Lineamientos de política económica y social para Guatemala 2000-2003", Guatemala.
- Flores, Walter (2008), “El sistema de salud en Guatemala. Dinámica de su estructura, funcionamiento y desempeño”, inédito, Ciudad de Guatemala, PNUD.
- Fuentes, Juan Alberto (1999), "Apertura, pobreza y desigualdad, Guatemala", en E. Ganuza y otros (eds.), "Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90", Buenos Aires, Eudeba/PNUD/CEPAL/Universidad de Buenos Aires, 2001.
- _____ (1999), "Apertura y empleo en Guatemala", *Cuadernos de desarrollo humano*, Ciudad de Guatemala, PNUD.
- _____ (2007), "A light in the dark: labor reform in Guatemala during the FRG administration, 2000-2004", Thesis (M.C.P.), Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning.
- Gobierno de Guatemala (2008), "Informe presidencial" 2007.
- Guerra-Borges, Alfredo (2006), "Guatemala: 60 años de historia económica", Ciudad de Guatemala, PNUD.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2007a), "Más y mejor educación en Guatemala (2008-2021)", Ciudad de Guatemala.
- _____ (2007b), "La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central", Ciudad de Guatemala.
- _____ (2007c), "Historia de la tributación en Guatemala. Desde los mayas hasta la actualidad", Ciudad de Guatemala, Superintendencia de Administración Tributaria.
- _____ (2008), "Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera directa en Guatemala y Nicaragua", *Boletín de Estudios Fiscales* N° 8, Guatemala.
- Loening, L. (2003), “Human capital, productivity and economic growth in Guatemala”, University of Goettingen, Working Paper.
- Macías, J., G. Meredith e I. Vladkova (2007), “Growth Performance”, en Desruelle, D. y A. Schipke, Economic Growth and Integration in Central America.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2002a), "Estudio sobre la crisis de la cañicultora y su efecto en el empleo en Guatemala", *Cuaderno de Trabajo sobre Migración* N° 9, Ciudad de Guatemala.
- _____ (2002b), "Encuesta sobre emigración internacional de guatemaltecos", *Cuaderno de Trabajo sobre Migración* N° 13, Ciudad de Guatemala.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008), "Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?", Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007-2008, volumen I, Guatemala.
- Sánchez, Marco (2006), “Matriz de contabilidad social 2002 de Costa Rica y los fundamentos metodológicos para su construcción”, *Serie estudios y perspectivas* N° 47, CEPAL/México.
- _____ (2004), "Rising inequality and falling poverty in Costa Rica's agriculture during trade reform. A macro-micro general equilibrium analysis", Maastricht, Shaker.
- Stein, Ernesto, Oximel Manzano, Héctor Morena y Fernando Straface (eds.) (2008), "Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala", Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2006) "Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007", París.

Anexos

Anexo 1 Matriz de programas

Programa	Descripción
Programa de Extensión de Cobertura del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	<p>El programa inicia en 1997, proveyendo los servicios básicos de salud en el primer nivel de atención, mediante el traslado de recursos y firma de convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG). El programa tiene como población objetivo hogares pobres, indígenas y habitantes del área rural con dificultades de acceso a los servicios de salud públicos. Para el año 1999, el MSPAS había logrado suscribir 137 convenios con 89 ONG, adicionalmente había cubierto jurisdicciones que no habían sido de interés para el servicio tradicional. Lo anterior significó extender la cobertura a 3,5 millones de habitantes. (Cerezo, 2004).</p> <p>A través el programa de extensión de cobertura se brindan servicios de atención prenatal, se administra la vacuna Toxoide Tetánico y Diftérico (TDA) del adulto, suplemento con hierro y ácido fólico a las madres embarazadas, esquemas de vacunación a niños de 12 a 47 meses que incluye una dosis de la vacuna contra la tuberculosis BCG, una dosis de vacuna contra el sarampión, parotiditis y rubéola (SPR), y tres dosis de vacunas antipoliomelítica (OPV) y contra la difteria, Tétanos y Tos ferina (DPT). También, las prestadoras del servicio de salud controlan el crecimiento de los niños al momento de la vacunación y proporcionan suplementación con hierro y vitaminas A y vitaminas del complejo B. Existe una evaluación de este programa en Cerezo y otros. (2004) que refleja resultados positivamente medianos en la prestación de los servicios, sin embargo no se tuvo acceso a un reporte sistemático de los resultados de este programa.</p>
Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA	<p>Inicia en el 2000 el Programa Nacional de prevención y control de ITS, VIH y SIDA, estableciendo las normas y lineamientos necesarios para la educación, prevención, vigilancia epidemiológica, investigación, atención y seguimiento, de las ITS, el VIH y el SIDA, con la finalidad de minimizar el impacto de la misma en la población general y los grupos más vulnerables en la República de Guatemala identificando 10 áreas prioritarias: Guatemala, Izabal, Escuintla, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos, Petén, Chimaltenango y Jutiapa. La población objetivo del programa son aquellas personas viviendo con el VIH y el SIDA e ITS's. El 80 del presupuesto proviene de fondos nacionales y un 20 de aportes financieros internacionales, sin incluir lo correspondiente al Fondo Global.</p> <p>Además del MSPAS, el IGSS, ONG y algunas otras entidades orientan sus esfuerzos en los departamentos que registran más casos de VIH. Del total de casos reportados de VIH y sida, la mayor parte se han concentrado en los departamentos de Guatemala, Escuintla, Izabal, Quetzaltenango, Suchitepéquez y Retalhuleu. Estos departamentos reúnen más del 75 de los casos registrados, y sólo el departamento de Guatemala, concentra el 40 del total.</p>
Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional	<p>Inicia en el 2000. El Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional es la instancia Técnico Normativa responsable de la promoción, coordinación e interacción de las acciones del sector salud, orientadas a fortalecer la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población guatemalteca; con participación de la comunidad, las organizaciones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales. El programa pretende contribuir al mejoramiento de la situación nutricional de la población guatemalteca, a través de acciones integrales para la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional, además de contribuir a la reducción de la mortalidad y morbilidad de la población infantil a través de acciones preventivas y curativas para el mejoramiento del estado nutricional de la población. La población objetivo que atiende el programa son aquellos menores de 5 años, mujeres embarazadas, mujeres en período de lactancia, adolescentes y mujeres en edad fértil utilizando datos obtenidos de las Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1987, 1995, 1998-1999 y 2002, así como de la Encuesta Nacional de Micro nutrientes 1995 y del Censo de Talla en Escolares 2002.</p> <p>Atendió para el 2006 a una población de niños menores de 2 años en control de crecimiento: 99 519; niños de 6 a 11 meses suplementados con vitamina A: 239 414; y niños 12 a 59 meses con dos dosis de vitamina A. Del año 2004 al 2006 se ha observado un incremento en las coberturas de suplementación con micronutrientes y monitoreo de crecimiento. Por otra parte, es evidente la inclusión del tema de nutrición y seguridad alimentaria y nutricional en la agenda de trabajo de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales. A la fecha, a través de una gestión eficiente, han aumentado los fondos de la cooperación externa para desarrollo de las acciones del Programa. Sin embargo, aún falta mucho por hacer, la reducción de la desnutrición crónica en el país depende de diversos factores como la pobreza y la inequidad existente. Falta aún mucho esfuerzo y coordinación por parte de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para lograr la seguridad alimentaria y nutricional de la población.</p>

Anexo 2 Reformas al Código Laboral

Año	Reformas
1992	Decreto 64-92 del 10 de noviembre; reforma los artículos 61 inciso ñ), 78, 89, 126. 130, 131, 148 inciso a) y b), 151, 152, 153, 207, 214 inciso d), 223 inciso d), 217, 218, 241 inciso c) 272. Decreto 42-92, Bono 14. Se establece con carácter de prestación laboral obligatoria para todo patrono, tanto del sector privado como del sector público, el pago a sus trabajadores de una bonificación anual equivalente a un salario o sueldo ordinario que devengue el trabajador. Esta prestación es adicional e independiente al aguinaldo.1) anual que obligatoriamente se debe pagar al trabajador.
1997	Decreto 19-97 del 4 de marzo de 1997; artículos 214 literal a), 293, 294, 295. Decreto 4-97 del 22 de enero; modifica artículo 321 del segundo párrafo.
1998	Decreto 35-98 del 5 de mayo; modifica los artículos 197, 217 y 218. Adiciona los artículos 197 BIS y 367. Decreto 9-98 del 4 de febrero. Ley de inversión extranjera. Reforma artículo 13 del Código de Trabajo.
2001	Decreto. 13-2,001 del 25 de abril. Reforma artículos. 211 inciso d), artículo 220 inciso j), artículo 221 literal d), artículo 223. Referencia artículo 234 inciso c), artículo 241 reforma el artículo 255. Decreto 18-2,001 del 14 de mayo. Reforma el inciso a) y N° 1 del inciso a) artículo 71; referencia artículo 81; reforma artículo 113; reforma artículo 209; reforma artículo 213; reforma inciso l) y adiciona el inciso m) del artículo 281; reforma los artículos 223, 364, 379, 380, 415; reforma el nombre del título XIV capítulo único; artículos 419, 422. Deroga inciso e) del artículo 292, 417, 418, 420 y 421. Decreto 37-2001. Se crea a favor de todos los trabajadores del sector privado del país, cualquiera que sea la actividad en se desempeñen, una bonificación incentivo de DOSCIENTOS CINCUENTA QUETZALES (250.00 quetzales) que deberán pagar sus empleadores junto al sueldo mensual devengado, en sustitución de la bonificación incentivo a que se refieren los decretos 78-89 y 7-2000, ambos del Congreso de la República.

Anexo 3 Datos macroeconómicos

**CUADRO A3.1
DATOS MACROECONÓMICOS 1990-1999**

	Fuente	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB											
Millones de dólares	*	6 820,0	8 385,3	9 307,7	10 162,9	11 574,2	13 065,6	14 070,1	15 855,2	17 289,9	16 329,7
Dólares per cápita	*	765,6	919,8	997,5	1 064,1	1 184,1	1 306,1	1 374,6	1 514,2	1 614,0	1 489,5
Crecimiento K	a	3,1%	3,7%	4,8%	3,9%	4,0%	5,0%	2,9%	4,3%	4,8%	4,1%
Crecimiento K per cápita	*	0,7%	1,3%	2,4%	1,5%	1,6%	2,5%	0,6%	2,0%	2,4%	1,8%
Crecimiento consumo privado											
Total	*	2,4%	3,8%	5,0%	4,1%	4,8%	5,2%	2,8%	4,0%	4,6%	3,6%
Per cápita	*	0,1%	1,5%	2,6%	1,7%	2,4%	2,8%	0,5%	1,7%	2,2%	1,2%
Inflación											
Variación anual	a	59,81	10,03	14,22	11,63	11,60	8,62	10,,85	7,12	7,48	4,92
Salario mínimo real											
Agrícola (índices 1990 = 100)	*	100,0	74,0	67,1	59,2	76,3	70,4	69,7	63,8	67,1	70,1
No agrícola (índices 1990 = 100)	*	100,0	85,9	77,9	68,7	84,2	77,7	77,0	70,4	74,0	77,4
Tasa de desempleo abierto											
Porcentaje de la PEA	b	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Tipo de cambio											
Promedio anual	a	4 4858	5 0289	5 1706	5 6354	5 7512	5 8103	6 0495	6 0653	6 3947	7 3856
Devaluación nominal	*	59%	12%	3%	9%	2%	1%	4%	0%	5%	15%
ITCER	c	...	...	...	...	...	93,6	89,1	86,9	89,8	100,3
Tasa de interés (pasiva)											

(continúa)

Anexo 3 (continuación)

	Fuente	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Real	*	-45,31	3,97	-2,92	2,07	-4	-0,42	-3,15	-2,12	-1,28	4,88
Nominal (en quetzales)	a/	14,5	14	11,3	13,7	7,6	8,2	7,7	5	6,2	9,8
Inversión											
FBKF C/PIB C	a	15,4%	14,4%	18,5%	19,0%	16,8%	17,2%	15,8%	17,9%	19,7%	21,2%
Privada	*	12,2%	11,9%	15,0%	15,8%	13,8%	14,2%	12,8%	14,3%	16,2%	17,6%
Construcción	*	1,5%	1,7%	2,1%	2,2%	2,0%	2,0%	1,8%	1,9%	2,0%	2,2%
Maquinaria y equipo	*	10,7%	10,2%	12,8%	13,7%	11,8%	12,2%	11,1%	12,4%	14,1%	15,4%
Pública	*	3,2%	2,6%	3,6%	3,2%	3,0%	3,0%	2,9%	3,6%	3,5%	3,6%
Construcción	*	2,4%	1,9%	2,7%	2,7%	2,2%	2,4%	2,5%	3,0%	2,9%	3,0%
Maquinaria y equipo	*	0,8%	0,7%	0,8%	0,5%	0,8%	0,5%	0,4%	0,6%	0,6%	0,6%
Inversión extranjera directa											
Millones de dólares	f	47,7	90,7	94,1	143,0	65,2	75,2	76,9	84,4	673,0	155,0
Porcentaje del PIB	*	0,7	1,1	1,0	1,4	0,6	0,6	0,5	0,5	3,9	0,9
Finanzas públicas											
Impuestos/PIB	a g *	7,45	8,86	9,16	8,87	7,60	8,74	9,61	9,81	9,69	10,38
Gasto GC total/PIB	a g *	10,22	9,10	10,66	10,69	9,30	10,32	10,41	11,83	13,90	15,42
Déficit GC/PIB											
Déficit total	a*	-2,3	0,0	0,0	-1,6	-1,6	-0,7	-0,1	-0,9	-2,4	-3,2
Déficit primario	*	-1,2	1,6	1,0	-0,7	-0,7	0,4	1,1	0,0	-1,2	-1,7
Déficit SPNF/PIB		...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Deuda pública											
Porcentaje del PIB	a*	19,6	14,5	12,8	11,4	10,5	8,7	8,4	8,3	7,8	8,7
Porcentaje deuda interna	a*	11,4	8,8	8,1	7,8	7,3	5,9	6,0	6,1	5,7	6,5
Porcentaje deuda externa	a*	8,1	5,7	4,7	3,6	3,2	2,8	2,4	2,2	2,1	2,2

(Continúa)

Anexo 3 (conclusión)

	Fuente	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Servicio deuda pública											
Porcentaje del PIB	a*	1,1	1,6	1,0	0,9	0,9	1,1	1,2	0,8	1,2	1,5
Porcentaje de exportaciones	a*	7,2	12,2	8,0	7,5	7,5	7,5	8,6	5,6	8,3	9,7
Exportaciones											
Millones de dólares	a	1 211,5	1 230,0	1 283,6	1 363,2	1 550,2	1 990,8	2 056,3	2 390,6	2 562,7	2 493,6
Porcentaje del PIB	*	17,8	14,7	13,8	13,4	13,4	15,2	14,6	15,1	14,8	15,3
Importaciones											
Millones de dólares	a	1 648,8	1 851,3	2 531,5	2 599,3	2 781,4	3 292,5	3 146,2	3 851,9	4 650,9	4 560,0
Porcentaje del PIB	*	24,2	22,1	27,2	25,6	24,0	25,2	22,4	24,3	26,9	27,9
Términos de intercambio	d* a	9,41126	98,29352	100,432	87,916667	95,531915	116,02374	92,745098	97,893681	115,29536	101,84984
Remesas familiares											
Millones de dólares	a	96,5	122,6	172,4	198,8	255,1	349,7	362,8	387,5	423,2	438,6
Porcentaje del PIB		1,3	1,3	1,7	1,7	2,0	2,4	2,3	2,2	2,2	2,4
Composición del PIB											
Agropecuario y pesca		15,0	15,3	15,3	15,0	14,8	14,6	14,5	14,5	14,3	14,2
Minería		0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,8
Industria		21,8	21,7	21,5	21,2	21,1	21,0	20,7	20,5	20,2	20,0
Electricidad, gas y agua		2,5	2,2	2,2	2,8	2,6	2,5	2,7	2,7	2,9	3,0
Construcción		2,0	2,1	2,1	2,3	2,5	2,5	2,6	2,7	3,0	3,1
Comercio, hoteles, restaurantes y rep		9,6	9,9	10,2	10,6	10,7	10,8	11,1	11,2	11,5	11,8
Transporte, alm, com		5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,2	5,2	5,2	5,2	5,3
Servicios financieros y seguros		1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5
Otros servicios, SIFMI, imptos.		42,2	41,8	41,5	40,8	40,8	40,8	40,3	40,2	39,8	39,3

Fuentes:

- a Banco de Guatemala. b Instituto Nacional de Estadística. c Consejo Monetario Centroamericano.
 d CEPAL. e Proyecciones de población INE-CELADE. f World Development Indicators, Banco Mundial.
 g Ministerio de Finanzas Públicas. h Cálculo del índices de valor unitario de exportaciones fob entre el índice de valor unitario de importaciones fob (2000 = 100).
 * Cálculos.

Nota: ... No disponible.

CUADRO A3.2
DATOS MACROECONÓMICOS 2000-2006

	Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB								
Millones de dólares	*	17 195,6	18 702,8	20 776,6	21 917,6	23 960,6	27 211,8	30 194,2
Dólar per cápita	*	1 531,8	1 625,8	1 762,0	1 813,3	1 933,8	2 142,6	2 319,3
Crecimiento K	a	3,6%	2,3%	3,9%	2,5%	3,2%	3,3%	5,3%
Crecimiento K per cápita	*	1,2%	-0,1%	1,3%	0,0%	0,6%	0,7%	2,7%
Crecimiento consumo privado								
Total	*	3,5%	3,8%	3,4%	3,9%	3,9%	4,3%	4,6%
Per cápita	*	1,1%	1,3%	0,8%	1,3%	1,3%	1,7%	2,0%
Inflación								
Variación anual	a	5,09	8,91	6,33	5,85	9,23	8,57	5,79
Salario mínimo real								
Agrícola (índices 1990 = 100)	*	72,8	78,7	79,8	87,7	98,6	90,4	93,3
No agrícola (índices 1990 = 100)	*	80,3	86,8	87,1	94,0	101,4	92,9	95,9
Tasa de desempleo abierto								
Porcentaje de la PEA	b	5,60%	...	...	...	...	...	1,80%
Tipo de cambio								
Promedio anual	a	7,7632	7,8586	7,8216	7,9408	7,9481	7,6338	7,6024
Devaluación nominal	*	5%	1%	0%	2%	0%	-4%	0%
ITCER	c	98,4	94,2	87,2	89,8	86,4	79,1	76,4
Tasa de interés (pasiva)								
Real	*	4,91	-1,21	0,57	-1,35	-4,73	-3,97	-0,99
Nominal (en quetzales)	a	10	7,7	6,9	4,5	4,5	4,6	4,8
Inversión								
FBKF C/PIB C	a	19,1%	18,3%	19,3%	18,6%	18,3%	18,3%	20,1%
Privada	*	16,3%	14,6%	15,3%	15,2%	15,8%	15,5%	17,0%

(continúa)

Cuadro A3.2 (continuación)

	Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Construcción	*	1,9%	4,7%	5,4%	5,5%	5,5%	5,9%	6,4%
Maquinaria y equipo	*	14,4%	9,7%	9,5%	9,5%	10,2%	9,7%	10,7%
Pública	*	2,8%	3,7%	4,0%	3,4%	2,7%	2,8%	3,1%
Construcción	*	2,3%	3,0%	3,8%	3,5%	2,6%	2,4%	3,0%
Maquinaria y equipo	*	0,5%	0,9%	0,6%	0,3%	0,1%	0,3%	0,1%
Inversión extranjera directa								
Millones de dólares	f	230,0	456,0	111,0	131,0	155,0	208,0	
Porcentaje del PIB	*	1,3	2,4	0,5	0,6	0,6	0,8	
Finanzas públicas								
Impuestos/PIB	^a g *	10,62	10,84	11,87	11,65	11,54	11,22	11,87
Gasto GC total/PIB	^a g *	14,26	14,51	13,87	15,13	13,41	13,68	14,64
Déficit GC/PIB								
Déficit total	^a *	-2,0	-2,1	-1,1	-2,6	-1,1	-1,7	-1,9
Déficit primario	*	-0,7	-0,5	0,3	-1,3	0,3	-0,3	-0,6
Déficit SPNF/PIB		...	...	...	...	...	...	...
Deuda pública								
Porcentaje del PIB	^a *	8,4	8,3	6,9	8,3	8,8	9,7	10,5
Porcentaje deuda interna	^a *	6,5	6,3	5,0	6,3	6,7	7,9	8,8
Porcentaje deuda externa	^a *	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	1,8	1,7
Servicio deuda pública								
Porcentaje del PIB	^a *	1,4	1,6	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4
Porcentaje de exportaciones	^a *	8,7	11,8	11,7	10,8	11,1	11,4	8,2
Exportaciones								
Millones de dólares	a	2 711,2	2 463,6	2 473,2	2 631,8	2 938,7	3 370,8	5 110,2
Porcentaje del PIB	*	15,8	13,2	11,9	12,0	12,3	12,4	16,9
Importaciones								
Millones de dólares	a	5 171,4	5 606,4	6 304,1	6 721,5	7 811,6	8 831,1	13 746,10

(continúa)

Cuadro A3.2 (conclusión)

	Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Porcentaje del PIB	*	30,1	30,0	30,3	30,7	32,6	32,5	45,5
Términos de intercambio	d* h	100	96 747,114	95 824,635	93 009,119	92 100,372	91 304,348	89 561,753
Remesas familiares								
Millones de dólares	a	524,3	571,3	1 503,7	2 026,3	2 518,1	2 959,5	3 575,3
Porcentaje del PIB		2,7	2,7	6,5	8,1	9,2	9,4	10,5
Composición del PIB								
Agropecuario y pesca		13,9	13,9	14,1	14,1	14,3	14,1	13,7
Minería		0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Industria		19,8	19,7	19,2	19,2	19,5	19,3	19,0
Electricidad, gas y agua		3,1	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6
Construcción		3,3	3,9	4,4	4,1	3,6	3,7	4,2
Comercio, hoteles, rest. y rep		12,2	12,9	12,7	12,5	12,5	12,5	12,3
Transporte, alm, com		5,2	5,3	5,5	5,9	6,6	7,1	7,8
Servicios financieros y seguros		2,6	2,6	2,7	3,0	3,1	3,5	3,8
Otros servicios, SIFMI, impuestos		39,0	38,4	38,0	37,8	37,0	36,5	36,0

Fuentes:

- a Banco de Guatemala.
- b Instituto Nacional de Estadística.
- c Consejo Monetario Centroamericano.
- d CEPAL.
- e Proyecciones de población INE-CELADE.
- f World Development Indicators, Banco Mundial.
- g Ministerio de Finanzas Públicas.
- h Cálculo del índices de valor unitario de exportaciones fob entre el índice de valor unitario de importaciones fob (2000 = 100).
- * Cálculos.

Nota: ... No disponible.

Anexo 4 Elasticidades de consumo ^a

**CUADRO 4.1
ESTIMACIÓN DE LAS ELASTICIDADES DE CONSUMO**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Variables	LGRU01	LGRU01	LGRU03	LGRU03	LGRU04	LGRU04	LGRU05	LGRU05
LYDISPONIBL	0,312 ***	0,328 ***	-0,193 ***	0,0607 ***	-0,193 ***	0,0607 ***	0,325 ***	0,354
	-0,0124	-0,0113	-0,0168	-0,0181	-0,0168	-0,0181	-0,00998	-0,00927
Constante	1 485 ***	1 293 ***	6 194 ***	4 017 ***	6 194 ***	4 017 ***	3 681 ***	3 318
	-0,115	-0,0973	-0,158	-0,157	-0,158	-0,157	-0,0917	-0,0791
Observaciones	5 528	7 614	5 228	7 142	5 228	7 142	5 665	7 736
R-Cuadrado	0,123	0,107	0,025	0,002	0,025	0,002	0,194	0,207
Límite inferior	0,336	0,35	-0,157	0,095	-0,157	0,095	0,345	0,372
	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
VARIABLES	LGRU06	LGRU06	LGRU08	LGRU08	LGRU09	LGRU09	LGRU10	LGRU10
LYDISPONIBL	0,102 ***	0,256 ***	0,642 ***	0,534 ***	0,436 ***	0,503 ***	0,0645 ***	0,163
	-0,0174	-0,0158	-0,0305	-0,0259	-0,0109	-0,00967	-0,0102	-0,00957
Constante	4 980 ***	4 121 ***	-2 719 ***	-1 748 ***	3 823 ***	3 146 ***	4 074 ***	3 294
	-0,157	-0,133	-0,276	-0,216	-0,101	-0,0833	-0,0933	-0,0824
Observaciones	5 623	7 750	5 625	7 667	5 726	7 766	5 562	7 679
R-cuadrado	0,01	0,053	0,083	0,072	0,284	0,324	0,008	0,041
Límite inferior	0,136	0,287	0,702	0,585	0,457	0,522	0,084	0,182

(continúa)

Cuadro A4.1 (conclusión)

	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)
VARIABLES	LGRU11	LGRU11	LGRU12	LGRU12	LGRU13	LGRU13	LGRU14	LGRU14
LYDISPONIBL	0,497 ***	0,486 ***	0,735 ***	1,012 ***	0,758 ***	0,828 ***	0,353 ***	0,537 ***
	-0,0145	-0,0131	-0,0263	-0,024	-0,0162	-0,0159	-0,0583	-0,0593
Constante	1 179 ***	1 237 ***	-0,853 ***	-3 768 ***	0,250 *	-0,626 ***	2 697 ***	1 015 ***
	-0,136	0,114	-0,251	-0,216	-0,15	-0,137	-0,561	-0,53
Observaciones	5 567	7 511	4 126	3 448	5 775	7 800	1 270	1 151
R-cuadrado	0,194	0,17	0,29	0,359	0,331	0,307	0,027	0,063
Límite inferior	0,525	0,512	0,787	1,059	0,79	0,859	0,467	0,653
	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)	(32)
VARIABLES	LGRU15	LGRU15	LGRU16	LGRU16	LGRU17	LGRU17	LGRU18	LGRU18
LYDISPONIBL	0,720 ***	0,820 ***	1,045 ***	0,899 ***	0,530 ***	0,691 ***	0,636 ***	0,570 ***
	-0,0289	-0,0314	-0,0319	-0,036	-0,0335	-0,0434	-0,0104	-0,00796
Constante	-0,0916	-1 434 ***	-4 517 ***	-4 207 ***	0,804 **	-0,884 **	4 166 ***	4 547 ***
	-0,28	-0,278	-0,296	-0,307	-0,322	-0,391	-0,0978	-0,0687
Observaciones	1 895	2 051	3 783	4 350	1 978	1 899	5 782	7 812
R-Cuadrado	0,252	0,296	0,238	0,139	0,115	0,129	0,59	0,52
Límite inferior	0,777	0,882	1 108	0,97	0,596	0,776	0,656	0,586
Errores estándar entre paréntesis		*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la Encuesta Nacional de Vida 2006, Instituto Nacional de Estadística.

^a Se estimaron elasticidades para los grupos de bienes seleccionados y se dividió a la población en hogares urbanos y rurales.

CUADRO A4.2
RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LAS ELASTICIDADES DE CONSUMO

Grupo		h-upex	h-upmo	h-unpo	h-rpex	h-rpmo	h-rnpo
1	c-cultrad	0,34	0,34	0,34	0,35	0,35	0,35
2	c-café	0,34	0,34	0,34	0,35	0,35	0,35
3	c-cereales	-0,16	-0,16	-0,16	0,1	0,1	0,1
4	c-plantazúcar	-0,16	-0,16	-0,16	0,1	0,1	0,1
5	c-cultntrad	0,34	0,34	0,34	0,37	0,37	0,37
6	c-ganad	0,14	0,14	0,14	0,29	0,29	0,29
7	c-petróleo	0,14	0,14	0,14	0,29	0,29	0,29
8	c-minería	0,7	0,7	0,7	0,58	0,58	0,58
9	c-alimen	0,46	0,46	0,46	0,52	0,52	0,52
10	c-azúcar	0,08	0,08	0,08	0,18	0,18	0,18
11	c-textil	0,53	0,53	0,53	0,51	0,51	0,51
12	c-refpet	0,79	0,79	0,79	1,06	1,06	1,06
13	c-otrind	0,79	0,79	0,79	0,86	0,86	0,86
14	c-const	0,47	0,47	0,47	0,65	0,65	0,65
15	c-hotres	0,78	0,78	0,78	0,88	0,88	0,88
16	c-edu	1,11	1,11	1,11	0,97	0,97	0,97
17	c-salud	0,6	0,6	0,6	0,78	0,78	0,78
18	c-otrsvc	0,66	0,66	0,66	0,59	0,59	0,59

Nota: Debido a que los valores de c-cereales resultaron ser negativos, se utilizó la elasticidad de c-cultrad para c-cereales.

Anexo 5

Estimación del parámetro Frisch

Tipo de hogar	Consumo quintales	Tipo de cambio 2006 (quintales)	Consumo dólares	Deflactor = IPC USA 2006/IPC USA 1970	Valor en dólares de 1970 = (3)/(4)	Parámetro Frisch
h-upex	3 714	7 5962	488,9	5,20	94,05	(7,01)
h-upmo	6 385	7 5962	840,6	5,20	161,69	(5,77)
h-unpo	23 481	7 5962	3091,2	5,20	594,63	(3,61)
h-rpex	2 771	7 5962	364,8	5,20	70,17	(7,79)
h-rpmo	4 903	7 5962	645,5	5,20	124,16	(6,35)
h-rmpo	12 805	7 5962	1 685,7	5,20	324,27	(4,49)
Total	14 088	7 5962	1 854,6	5,20	356,76	(4,34)

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la ENCOVI, Bureau of Labor Statistics y Banco de Guatemala.

Nota: El IPC del año 1970 para EUA fue 38,8 y para 2006 fue 201,7.

Anexo 6

Resultado en el empleo y los ingresos laborales por tipo de trabajador en las simulaciones del MACEPES, 2010-2015

(Variación porcentual con respecto al escenario base, promedios por periodos)

	Sim 1		Sim 2		Sim 3		Sim 4		Sim 5	
	2010-	2013-	2010-	2013-	2010-	2013-	2010-	2013-	2010-	2013-
Empleo										
Hombre	-1,3	0,0	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Mujer	-1,7	-1,7	-0,3	-0,3	0,2	0,2	-1,7	0,0	-0,3	0,0
Formal	-5,1	-5,1	-1,2	-1,2	0,0	0,0	-5,1	0,0	-1,2	0,0
Informal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Calificado	-1,6	-1,6	-1,2	-1,2	-0,7	-0,7	-1,6	0,0	-1,2	0,0
No calificado	-1,5	-1,5	-0,1	-0,1	0,2	0,2	-1,5	0,0	-0,1	0,0
Ingreso laboral promedio										
Hombre	-7,6	-0,5	-3,4	0,0	-0,5	-0,7	-0,5	0,0	0,0	0,0
Mujer	-10,2	-0,6	-4,0	0,0	-1,0	-0,9	-0,6	0,0	0,0	0,0
Formal	-1,7	-0,2	-1,8	0,0	0,3	-0,6	-0,2	0,0	0,0	0,0
Informal	-13,3	-0,8	-5,2	-0,1	-2,0	-0,9	-0,8	0,0	-0,1	0,0
Calificado	-1,8	0,1	-2,5	0,1	-1,2	-0,5	0,1	0,0	0,1	0,0
No calificado	-13,7	-1,1	-4,1	-0,2	0,1	-0,9	-1,1	0,0	-0,2	0,0

Fuente: Elaboración propia basada en MACEPES Guatemala.

Anexo 7

Cambios en la pobreza y desigualdad ante choques externos

	U	U+S	U+S+O	...+W1	...+W1+W2	...W2+M	U	U+S	U+S+O	...+W1	...+W1+W2	...+W2+M
	2010-2012						2013-2015					
	Escenario base											
Pobreza total	51,3	51,3	51,4	51,1	51,7	51,6	51,4	51,3	51,4	50,8	51,8	51,7
Pobreza extrema	15,3	15,3	15,3	15,1	15,3	15,3	15,3	15,2	15,3	14,9	15,2	15,2
Pobreza extrema internacional	11,1	11,1	11,2	10,8	11	11	11,1	11,1	11,2	10,7	11	11
Gini del ingreso familiar <i>per cápita</i>	0,539	0,54	0,54	0,537	0,537	0,537	0,539	0,539	0,539	0,534	0,534	0,534
	Sim 1 (Caída en el precio internacional de las exportaciones)											
Pobreza total	51,6	51,5	51,8	53	56,3	56,3	51,4	51,2	51,3	50,8	52	52
Pobreza extrema	15,6	15,6	15,7	16,6	18	18,1	15,3	15,1	15,3	14,9	15,4	15,3
Pobreza extrema (1,25 dólares al día)	11,5	11,4	11,5	12,3	13,6	13,6	11,1	11	11,1	10,7	11,1	11,1
Gini del ingreso familiar <i>per cápita</i>	0,541	0,54	0,541	0,551	0,549	0,548	0,539	0,538	0,538	0,535	0,534	0,534
	Sim 2 (Alza en el precio internacional de los alimentos)											
Pobreza total	51,4	52,5	52,6	50,8	50	49,8	51,4	51,3	51,3	50,8	51,8	51,8
Pobreza extrema	15,3	15,9	16	13,9	13,5	13,4	15,3	15,2	15,3	14,8	15,2	15,2
Pobreza extrema (1,25 dólares al día)	11,1	11,6	11,7	9,7	9,5	9,5	11,1	11,1	11,2	10,6	11	11
Gini del ingreso familiar <i>per cápita</i>	0,539	0,543	0,543	0,527	0,527	0,527	0,539	0,539	0,539	0,534	0,534	0,534
	Sim 3 (Alza en el precio internacional del petróleo y sus derivados)											
Pobreza total	51,4	51,5	51,6	51,6	53,5	53,4	51,4	51,3	51,4	50,8	51,9	51,8
Pobreza extrema	15,3	15,4	15,5	15,5	16,2	16,1	15,3	15,2	15,3	14,9	15,3	15,2

(continúa)

Anexo 7 (conclusión)

	U	U+S	U+S+O	..+W1	...+W1+W2	... W2+M	U	U+S	U+S+O	...+W1	...+W1+W2	...+W2+M
	2010- 2012	2013- 2015										
Pobreza extrema (1.25 dólares al día)	11,1	11,2	11,2	11,2	12	12	11,1	11,1	11,2	10,7	11	11
Gini del ingreso familiar <i>per cápita</i>	0,539	0,54	0,54	0,54	0,539	0,539	0,539	0,539	0,539	0,535	0,534	0,534
Sim 4 (Salida de capitales)												
Pobreza total	51,3	51,4	51,4	51,2	52,2	52,1	51,4	51,3	51,4	50,9	52,2	52,1
Pobreza extrema	15,3	15,4	15,4	15,3	15,5	15,5	15,3	15,2	15,3	15	15,4	15,4
Pobreza extrema (1.25 dólares al día)	11,1	11,2	11,2	10,9	11,3	11,3	11,1	11,1	11,2	10,7	11,2	11,1
Gini del ingreso familiar <i>per cápita</i>	0,539	0,54	0,54	0,539	0,538	0,538	0,539	0,539	0,539	0,535	0,534	0,534
Sim 5 (Reducción de las remesas familiares)												
Pobreza total	52,9	52,9	53	52,7	53,6	53,4	51,4	51,3	51,4	50,9	52,1	52
Pobreza extrema	16,6	16,5	16,5	16,5	16,8	16,8	15,3	15,2	15,3	14,9	15,4	15,4
Pobreza extrema (1.25 dólares al día)	12,4	12,3	12,3	12,2	12,5	12,5	11,1	11,1	11,2	10,7	11,1	11,1
Gini del ingreso familiar <i>per cápita</i>	0,544	0,543	0,543	0,541	0,541	0,54	0,539	0,539	0,539	0,535	0,534	0,534

Fuentes: MACEPES de Guatemala y Microsimulaciones sobre la base de la ENCOVI 2006.

^a Los cambios en el mercado laboral son los siguientes: U, estructura del desempleo por nivel de calificación; S, estructura del empleo por sector de actividad; O, estructura del empleo por segmento (formal–informal); W1, estructura de los ingresos laborales por sector de actividad; W2, ingreso laboral medio; y, M, estructura del empleo por nivel de calificación.

^b La incidencia de la pobreza se mide como porcentaje de la población. La línea internacional es de \$1,25 diarios a poder de paridad adquisitivo.

^c La pobreza extrema internacional se cuantifica mediante la línea de \$1,25 diarios a poder de paridad adquisitivo.

Anexo 8

Nota técnica sobre construcción de la MCS

- Propósitos de la MCS

La MCS 2006 tiene como propósito servir como una herramienta para identificar choques externos (cambios en precios internacionales, caída en remesas y salidas de capital).

- i) Fuentes de información

La base principal para el cálculo de la MCS 2006 fue el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 Año Base 2001⁵³. En particular fue utilizado el Cuadro de Oferta y Utilización⁵⁴, el Cuadro de Cuentas Económicas Integradas, las Cuentas de los Sectores Institucionales y la Matriz de Transacciones. Todos los cuadros están disponibles para el año 2006 y se utilizó la revisión publicada en enero 2009.

El COU cuenta con 23 actividades de no mercado, tres actividades para uso final propio y cuatro actividades de no mercado⁵⁵. Además está desagregada en 66 productos⁵⁶. Los sectores institucionales incluidos son: hogares, gobierno general, sociedades financieras, sociedades no financieras (públicas y privadas) e instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH).

A pesar de estar bastante desagregada y actualizada, cuenta con ciertas deficiencias como la carencia de un cálculo de la depreciación, la no publicación de cuadros de cierre y apertura (para ver la posición de activos) y que el consumo no está desagregado por importaciones y bienes producidos localmente.

Para desagregar por tipo de hogar y trabajador, se utilizó la ENCOVI 2006, realizada por el INE. Esta encuesta tiene representatividad nacional, urbana nacional, rural nacional, regional y departamental. El número de personas entrevistadas fue de 68.739 correspondientes a 13.693 hogares.

- ii) Proceso de construcción de la MCS

- a) Construcción de una Macro SAM

Se procedió a identificar las principales identidades macroeconómicas a partir del COU 2006. Con esta información fue posible completar las filas “c” con el total de la demanda agregada (consumo intermedio “c,a” + consumo total de los hogares “c,h”+consumo de las ISFLSH “c,isflsh”+consumo del gobierno “c,gov”+inversión “c,s-i”+exportaciones “c,row”). La anterior fila es igual a la oferta agregada (producción doméstica “c,a” + impuestos y subvenciones sobre bienes y servicios “c,gov” + importaciones “c,row”). A continuación, y siguiendo un procedimiento similar se completó la fila “a” Ventas Domésticas y la Columna “a” Producción Doméstica; la fila “f” Total de Ingresos Factoriales y la columna “f” Total de Generación de Ingresos.

⁵³ Ver detalles sobre la metodología en http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/TOMO_I.pdf.

⁵⁴ La información está disponible en formato pdf no copiable en el sitio del Banguat http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/TOMO_II.pdf, agradecemos al Señor Otto López, Director de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala, por proporcionar el COU 2006 en formato Excel.

⁵⁵ Ver anexo 4A con detalle de las actividades.

⁵⁶ Ver anexo 4B con el detalle de los productos.

**CUADRO A8.1
MACRO SAM**

	c	a	f	h	isflsh	ent	gov	s-i	row	
c	-	162,9	-	199,7	2,0	-	19,2	47,9	57,3	489,1
a	375,4	-	-	-	-	-	-	-	-	375,4
f	-	211,2	-	-	-	-	-	-	0,1	211,3
h	-	-	140,5	2,9	0,1	54,2	4,8	-	28,7	231,1
isflsh	-	-	0,1	0,1	-	0,3	1,2	-	2,0	3,7
ent	-	-	70,8	3,8	0,0	-	1,3	-	1,8	77,7
gov	17,4	1,2	0,0	11,3	0,0	6,6	-	-	1,1	37,6
s-i	-	-	-	13,1	1,5	13,2	8,6	-	11,5	47,9
row	96,3	-	0,0	0,3	0,1	3,4	2,5	-	-	102,5
	489,1	375,4	211,3	231,1	3,7	77,7	37,6	47,9	102,5	

Fuente: Elaboración propia basada en información del Banguat.

Para proseguir, sin embargo, no se contaba con información suficiente para poder completar las transferencias, ya que la matriz de transacciones solamente estaba disponible para Intereses, Dividendos y Transferencias Corrientes. Para el resto de transferencias (rentas de la propiedad: rentas de retiro de las cuasisociedades, utilidades reinvertidas de la inversión directa extranjera, renta de la propiedad atribuida a los titulares de pólizas de seguro y renta de la tierra; impuestos corrientes sobre el ingreso y la riqueza; Contribuciones sociales y otras transferencias corrientes) se utilizó información de las Cuentas de los Sectores Institucionales para calcular el monto total pagado y recibido por cada tipo de transferencia. Ante la falta de información se distribuyeron los totales pagados dentro de aquellas instituciones que habían recibido transferencias. El resultado puede observarse en el cuadro A.1.

b) Ajustes preliminares al COU

Se realizaron ajustes por Compras Directas y SIFMI. No fue necesario realizar ajuste CIF/FOB debido a que ya estaba realizado en el COU. El ajuste por compras directas fue realizado agregando esta actividad a los servicios de transporte y almacenamiento, como puede verse en el siguiente cuadro. Por su parte, el SIFMI fue incluido como consumo intermedio de la actividad Servicios de Intermediación Financiera y Seguros, según recomienda Sánchez (2006).

**CUADRO A8.2
AJUSTE POR COMPRAS DIRECTAS**

	EXPORTACIONES		CONSUMO			
	Bienes	Servicios	(b) total	Privado	Público	(c) total
Servicio de transporte y almacenamiento		1 404,4	1 404,4	5 407,9		5 407,9
Compras directas (exterior y mercado interno)		7 395,3	7 395,3	-3 464,7		
Servicio de transporte y almacenamiento		8 799,7	8 799,7	1 943,2	0,0	1 943,2

Fuente: Banguat.

c) Transposición del COU

Debido a que el Cuadro de Oferta y el Cuadro de Utilización estaban en un formato rectangular fue necesario transponer el Cuadro de Oferta para contar con una matriz cuadrada.

- Desagregación del producto “Café” y la Actividad “Cultivo de Café”

Como se mencionó anteriormente, uno de los propósitos de construir la Matriz es evaluar el impacto en la caída de precios de productos de exportación tradicionales. Por lo tanto, era necesario desagregar la

información correspondiente al producto “Café” del producto “Cultivos Tradicionales” y a la actividad “Cultivos Tradicionales” en “Cultivo de Café” y “Otros cultivos Tradicionales”. Debido a que se contaba con un COU preliminar desagregado para el año 2004, se utilizó esta información como base para realizar esta desagregación.

- Desagregación del consumo privado entre ISFLSH y hogares

La información desagregada por producto estaba disponible para el consumo privado y para el consumo de los hogares. A partir de esa información se dividió el consumo privado entre ISFLSH y hogares.

- Desagregación del consumo por tipo de hogar

Esta MCS, de acuerdo con las recomendaciones realizadas por el equipo asesor del proyecto, se dividió en seis tipos de hogares. i) Hogares urbanos pobres extremos, ii) hogares urbanos pobres no extremos, iii) hogares rurales no pobres, iv) hogares rurales pobres extremos, v) hogares rurales pobres no extremos y vi) hogares rurales no pobres. Para realizar estas desagregaciones se utilizó como base la ENCOVI 2006. La categoría de residencia corresponde al nuevo marco muestral definido a partir del Censo de Población y Vivienda 2002, elaborado por el INE. Asimismo, la categorización de pobreza corresponde a la definición oficial, en la que se utiliza como medida de bienestar el consumo. Las personas en situación de pobreza extrema está definida como aquellas que no alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos (3.206 de quetzales por persona al año), mientras que en la pobreza no extrema se clasifican a aquellas personas que cubren el consumo mínimo de alimentos pero no el costo mínimo adicional calculado para otros bienes y servicios (6.574 de quetzales al año).

Las cuentas nacionales de Guatemala agrupan los productos y servicios producidos en el país de acuerdo con la Nomenclatura de Productos Guatemalteca (NPG). La agrupación a un dígito, la que está disponible en la información pública, está constituida por 66 productos (véase el anexo 4b). De estos productos no serán tomados en cuenta seis de ellos: Servicios prestados por organizaciones y entidades extraterritoriales, Compras directas en el exterior y en el mercado interno, así como algunos productos el consumo de los hogares es cero. Estos productos no serán tomados en cuenta⁵⁷. Por lo tanto en el ejercicio fueron tomados en cuenta un máximo de 60 productos.

CUADRO A8.3
POBLACIÓN SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA, 2006

	Población	Pobres		Pobres extremos		Pobres no extremos		No pobres	
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Nacional	12 987,829	6 625,892	51%	1 976,605	15%	4 649,287	36%	6 361,937	49%
Urbana	6 250,578	1 875,871	14%	332 349	3%	1 543,522	12%	4 374,707	34%
Rural	6 737,251	4 750,021	37%	1 644,256	13%	3 105,765	24%	1 987,230	15%

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la Encuesta Nacional de Vida 2006, Instituto Nacional de Estadística.

⁵⁷ Tabaco sin elaborar, petróleo crudo y gas natural, metales comunes y desperdicios o desechos.

iii) Productos con información a partir de la ENCOVI 2006

De acuerdo con la revisión de la boleta de ENCOVI 2006, se encontró información para 45 de los 60 productos restantes⁵⁸. Cabe mencionar que fueron identificadas preguntas en los siguientes archivos: 01_VIVIENDA, 05_ALIMENTOS DETALLE, 08_OTROS GASTOS SEMANA PASADA, 09_OTROS GASTOS MES PASADO, 10_OTROS GASTOS ÚLTIMOS 12 MESES y 25_AGROPMANTENIMIENTO CRIANZA ANIMALES.

iv) Casos excepcionales

A partir de lo expuesto anteriormente, quedarían 15 categorías pendientes. ocho son basadas en otros productos, tres se obtienen por aproximación, dos se desagregan posteriormente (educación y salud) y una categoría tiene problemas.

a) Basados en clasificaciones de otros productos

En este caso se supone que el consumo de algunos productos se distribuye de forma similar al de otros. Por ejemplo, el consumo de los hogares de “18.Piedra, arena y arcilla” se distribuye de forma similar al de Servicios de la Construcción (producto 48). Véase el siguiente cuadro.

CUADRO A8.4
DESAGREGACIONES DEL CONSUMO DE PRODUCTOS BASADAS EN APROXIMACIÓN

Producto	Distribuir consumo según...
Plantas utilizadas en la fabricación de azúcar, materias vegetales sin elaborar n.c.p.	Cultivos tradicionales
Piedra, arena y arcilla; madera y productos de madera, excepto muebles; artículos de corcho, paja y materiales trenzables; otros productos no metálicos	48. construcciones
Servicios de comercio	Agregado de consumo total
Servicios de distribución de electricidad; servicios de distribución de gas y agua por tubería	47. Electricidad y agua
Servicios sociales	63. Otros servicios comunitarios, sociales y personales

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de Guatemala, 2007.

b) Categorías por aproximación

En estas categorías se tiene muy poca certeza de que exista correspondencia entre los productos de las cuentas nacionales y de la ENCOVI. Sin embargo, si se suponen algunas similitudes entre estos productos pueden obtenerse categorías por aproximación.

⁵⁸ 1) Cultivos tradicionales, 2) cereales, 3) legumbres, 4) raíces y tubérculos, 5) verduras, 6) frutas (8) plantas vivas, flores y capullos cortados; semillas de flores y frutos; semillas de vegetales, 14) otros productos animales, 15) productos de la silvicultura y extracción de madera, 16) pescado y otros productos de la pesca, 19) Otros minerales, 20) Carne y productos de carne, 21) pescado preparado o en conserva, 22) legumbres preparadas o en conserva; jugos de frutas y de legumbres y frutas preparadas o en conserva, 23) aceites y grasas animales y vegetales, 24) productos de molinería, 25) preparados utilizados para la alimentación de animales, 26) productos de panadería, 27) azúcar, 28) macarrones, fideos y productos farináceos análogos, 29) productos lácteos, 30) productos alimenticios n.c.p., 31) bebidas alcohólicas, 32) bebidas no alcohólicas; aguas minerales embotelladas, 33) productos del tabaco, 34) fibras textiles, productos textiles y prendas de vestir, 35) cuero y productos de cuero; calzado, 37) pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos, 38) productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares, 39) productos químicos, 43) productos metálicos elaborados, y maquinaria y equipo, 44) muebles, 45) otros artículos manufacturados, 47) electricidad y agua, 48) construcciones, 50) alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas, 51) servicio de transporte y almacenamiento, 53) servicios postales, de mensajería y telecomunicaciones, 54) servicios de intermediación financiera y seguros, 55) servicios inmobiliarios, 56) servicios de alquiler sin operarios y servicios prestados a las empresas, 57) servicios de administración pública y otros servicios para la comunidad en general; servicios de seguridad social de afiliación obligatoria, 59) servicios de salud humana, 60) servicios de veterinaria, 63) otros servicios comunitarios, sociales y personales, 64) servicios domésticos.

CUADRO A8.5
CLASIFICACIONES DEL CONSUMO BASADAS EN INFORMACIÓN DE OTROS PRODUCTOS

Semillas y frutos oleaginosos	Tomillo, laurel, orégano y otras especias (gramos)
Cultivo de plantas bebestibles y especias	Té en sobre (gramos)
Productos de caucho y productos plásticos	Escobas, cepillos, trapeadores, cera para pisos, bolsas para basura etc. Guantes para lavar y de cocina, esponjas, lazos, ganchos para colgar etc.

Fuente: Elaboración propia basada en el Banco de Guatemala, 2007.

v) Construcción de consumo desagregado por tipo de hogar

En principio se construyó una matriz de consumo de productos con los totales obtenidos de la ENCOVI 2006 para las categorías equivalentes. De esta matriz se obtuvieron coeficientes para distribuir el consumo según producto. Un paso adicional fue la agrupación del consumo de los productos según las categorías relevantes para la SAM.

c) Agregación de la matriz por producto y por actividad

Como se mencionó en la sección 2 las clasificaciones de la matriz deberían estar acorde a lo choques que se pretende simular. Los sectores relevantes para los choques son: el café, azúcar y petróleo (choques de precios), la fabricación de textiles y productos alimenticios (choque de caída en la demanda), construcción (choque interno de crédito), hoteles y restaurantes (choque en el sector turismo) y los sectores de enseñanza y educación (mercado y no mercado). El resto de actividades se separaron debido a sus particularidades (por ejemplo, se separó a la ganadería de la explotación de minas y canteras).

d) Desagregación de las transferencias por tipo de hogar

Para desagregar las transferencias se hizo uso de la Matriz de Transacciones, las Cuentas de los Sectores Institucionales de la ENCOVI. Fueron desagregadas los siguientes tipos de transferencias por tipo de hogar.

CUADRO A8.6
CLASIFICACIONES DEL CONSUMO BASADAS EN APROXIMACIÓN

	Hogares	Empresas	Gobierno	ISFLSH	Resto del mundo
Hogares		Dividendos, alquileres, intereses, Indemnización por renta de seguros, otros	Jubilaciones becas	Donaciones recibidas por los hogares de ONG e instituciones privadas	Remesas
Empresas	Intereses, renta de la tierra, seguros de vida, transferencias corrientes	X			
Gobierno	Impuestos sobre la riqueza y el ingreso, pago por trámites y aportes al seguro social				
ISFLSH	Donaciones, aportes a clubes o asociaciones				
Resto del mundo					

Fuente: Elaboración propia basada en el Banco de Guatemala, 2007.

vi) Apertura de la seguridad social

En primer lugar era necesario desagregar de los sueldos y salarios las contribuciones a la seguridad social por parte de los empleadores. No fue posible utilizar los datos de las Cuentas de los Sectores

Institucionales, debido a que estas incluían contribuciones de otros sistemas de protección. Debido a lo anterior, se utilizaron los datos de recaudación total del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social durante el año 2006.

No se contaba con información para dividir el total entre contribuciones patronales y laborales. Por lo tanto, se utilizó las proporciones de la recaudación del año 2007, el cual estaba disponible para consulta en el sitio del Ministerio de Finanzas Públicas.

Además de restar las cuotas patronales y realizar las contribuciones por parte de los hogares, se utilizó únicamente el valor correspondiente al IGSS. Por lo tanto, el resto de sistemas vigentes en el país fue dejado como una transferencia de los hogares al gobierno. Cabe mencionar que existen distintos sistemas públicos (Instituto de Previsión Militar, Programa de Prestaciones del Empleado Municipal) que según el documento metodológico de las cuentas nacionales están comprendidos dentro de este tipo de contribuciones.

No se consideraron transferencias del gobierno a la seguridad social debido a que éste realiza solamente su pago como empleador y no como Estado. Además el gasto en salud, se tomó como una proporción del gasto público en salud de Guatemala en el año 2006.

vii) Desagregación del valor agregado

El valor agregado fue dividido en tres categorías: remuneraciones, ingreso mixto y excedente bruto de explotación. Para desagregar las remuneraciones y el ingreso mixto se utilizaron las siguientes categorías de trabajador: Calificados hombres formales, calificados hombres informales, calificadas mujeres formales, calificadas mujeres informales, no calificados hombres formales, no calificados hombres informales, no calificadas mujeres formales y no calificadas mujeres informales.

En el caso del ingreso mixto, se desagregó según la participación de los trabajadores por cuenta propia y los patronos con cinco empleados o menos. También se consideró el valor del autoconsumo en el ingreso mixto, así como los ingresos provenientes de alquileres.

viii) Agregación de las ISFLSH y el excedente bruto de los hogares.

Se agrego a las ISFSLH dentro de los hogares no pobres urbanos. Este fue un supuesto simplificador ante la imposibilidad de obtener más información. Finalmente, dado que los hogares registran excedente de explotación por el valor de uso de la vivienda, se agregó este valor de uso a las empresas y luego se registró como una transferencia de las empresas a los hogares.

Anexo 9

Actividades incluidas en el COU 2006 y su correspondencia con la MCS

Numero.	Código MCS	Nombre MCS	Código COU	Nombre COU
1	a-agrgan	Agricultura y ganadería	1	Cultivos tradicionales
			2	Cultivos no tradicionales
			3	Ganadería, silvicultura y pesca
2	a-cultcafé	Cultivo de café	NA	Cultivo de café
3	a-minería	Explotación de minas y canteras	4	Explotación de minas y canteras
4	a-alimen	Elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	5	Elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco
5	a-textil	Fabricación de textiles y prendas de vestir, cuero y calzado	6	Fabricación de textiles y prendas de vestir, cuero y calzado
6	a-refpet	Fabricación de productos de la refinación de petróleo; sustancias y productos químicos	8	Fabricación de productos de la refinación de petróleo; sustancias y productos químicos
7	a-otrind	Otras actividades industriales	7	Producción de madera y fabricación de productos de madera, excepto muebles; fabricación de papel y productos de papel
			9	Fabricación de productos de caucho y plástico y otros minerales no metálicos
			10	Fabricación de metales comunes, productos elaborados de metal, maquinaria y equipo
			11	Fabricación de muebles, otras industrias manufactureras y reciclamiento
8	a-const	Construcción	13	Construcción (mercado)
			24	Construcción (para uso final propio)
9	a-hotres	Hoteles y restaurantes	15	Hoteles y restaurantes
10	a-edu	Enseñanza	20	Enseñanza (mercado)
			28	Enseñanza (no de mercado)
11	a-salud	Actividades relacionadas con la salud humana	21	Actividades relacionadas con la salud humana (mercado)
			29	Actividades relacionadas con la salud humana (no de mercado)
12	a-otrsvc	Otras actividades de servicios	12	Suministro de electricidad y captación de agua
			14	Comercio al por mayor y al por menor
			16	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
			17	Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares
			18	Alquiler de vivienda
			19	Actividades empresariales y otras actividades inmobiliarias
			22	Otras actividades de servicios
			25	Alquiler de vivienda (uso final propio)
			26	Hogares privados con servicio doméstico (uso final propio)
			30	Otras actividades de servicios no de mercado
13	a-admpub	Otras actividades del Gobierno	27	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria
			30	Otras actividades de servicios no de mercado

Fuente: Elaboración propia basada en el Banco de Guatemala, 2007.

Anexo 10

Productos incluidos en el COU 2006

Código MCS	Productos MCS reducida	Productos COU
01 c-cultrad	Cultivos tradicionales	01 Cultivos tradicionales (banano, cardamomo excluyendo café)
02 c-café	Café	01 Café (parte de cultivos tradicionales)
03 c-cereales	Cereales	02 Cereales (maíz, sorgo, arroz con cáscara, trigo, otros cereales)
04 c-plantazúcar	Plantas utilizadas en la fabricación de azúcar	11 Plantas utilizadas en la fabricación de azúcar (caña de azúcar y otras plantas utilizadas en la elaboración de azúcar)
05 c-cultntrad	Otros cultivos no tradicionales	03 Legumbres (frijol y otras legumbres)
		04 Raíces y tubérculos (papa y otros)
		05 Verduras (arveja china, brócoli, repollo, ejote francés, hierbas frescas y otros)
		06 Frutas (melón, mango, berries, otras)
		07 Semillas y frutos oleaginosos (ajonjolí, soya, semilla de algodón y otras)
		08 Plantas vivas, flores y capullos cortados; semillas de flores y frutos; semillas de vegetales (rosas, claveles, etc.)
		09 Cultivo de plantas bebestibles y especias (te verde, cacao en grano y otras)
		10 Tabaco sin elaborar
		12 Materias vegetales sin elaborar n.c.p. (algodón en oro y otros)
06 c-ganad	Productos de la ganadería, silvicultura y pesca	13 Animales vivos (ganado bovino, ovejas, cabras, caballos, asnos, mulas y burdéganos, ganado porcino, aves de corral y otros)
		14 Otros productos animales (leche sin elaborar, huevos, miel natural, lana)
		15 Productos de la silvicultura y extracción de madera (troncos de madera, leña, hule natural o látex, chicle y chiquibul)
		16 Pescado y otros productos de la pesca (atún, otros peces, camarón)
07 c-petróleo	Petróleo crudo y gas natural	17 Petróleo crudo y gas natural
08 c-minería	Otros minerales	18 Piedra, arena y arcilla
		19 Otros minerales (minerales metálicos, sal común y otros)
09 c-alimen	Otros productos alimenticios, bebidas y tabaco	20 Carne y productos de carne (vacuno, porcino, ave, embutidos y otros productos)
		21 Pescado preparado o en conserva
		22 Legumbres preparadas o en conserva; jugos de frutas y de legumbres y frutas preparadas o en conserva
		23 Aceites y grasas animales y vegetales (Aceite vegetal, manteca vegetal, margarina y harinas de semillas y frutas oleaginosas)
		24 Productos de molinería (arroz sin cáscara, harina de trigo y otras harinas)
		25 Preparados utilizados para la alimentación de animales
		26 Productos de panadería
		28 Macarrones, fideos y productos farináceos análogos
		29 Productos lácteos (leche en polvo, leche pasteurizada y otros lácteos)
		30 Productos alimenticios n.c.p.
		31 Bebidas alcohólicas
		32 Bebidas no alcohólicas; aguas minerales embotelladas
		33 Productos del tabaco
10 c-azúcar	Azúcar	27 Azúcar
11 c-textil	Fibras textiles, productos textiles y prendas de vestir, calzado y productos de cuero	34 Fibras textiles, productos textiles y prendas de vestir
		35 Cuero y productos de cuero; calzado
12 c-refpet	Productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares	38 Productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares (Gasolina, Diesel, Fuel Oil, Búnker, Kerosina, Gas, Aceites y grasas lubricantes y otros)

(continúa)

Anexo 10 (conclusión)

13	c-otrind	Otros productos industriales	36	Madera y productos de madera, excepto muebles; artículos de corcho, paja y materiales trenzables
			37	Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos
			39	Productos químicos (Abonos y plaguicidas, plásticos en formas primarias y caucho sintético, pinturas, barnices, colores para la pintura artística, tinta de imprenta y otras tintas, productos farmacéuticos, jabón, productos químicos básicos, etc.)
			40	Productos de caucho y productos plásticos
			41	Otros productos no metálicos (Vidrio, cerámica, cemento, cal y yeso, artículos de hormigón, cemento y yeso, piedra de construcción o de talla, etc.)
			42	Metales comunes
			43	Productos metálicos elaborados, y maquinaria y equipo
			44	Muebles
			45	Otros artículos manufacturados
14	c-const	Construcciones	48	Construcciones
15	c-hotres	Alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas	50	Alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas
16	c-edu	Servicios de enseñanza	58	Servicios de enseñanza
17	c-salud	Servicios de salud humana	59	Servicios de salud humana
18	c-otrsvc	Otros servicios	46	Desperdicios o desechos
			47	Electricidad y agua
			49	Servicios de comercio
			51	Servicio de transporte y almacenamiento
			52	Servicios de distribución de electricidad; servicios de distribución de gas y agua por tubería
			53	Servicios postales, de mensajería y telecomunicaciones
			54	Servicios de intermediación financiera y seguros
			55	Servicios inmobiliarios
			56	Servicios de alquiler sin operarios y servicios prestados a las empresas
			60	Servicios de veterinaria
			61	Servicios sociales
			62	Servicios de alcantarillado y eliminación de desperdicios; servicios de saneamiento y otros servicios de protección del medio ambiente
			63	Otros servicios comunitarios, sociales y personales
			64	Servicios domésticos
19	c-admpub	Administración pública y defensa	57	Servicios de administración pública y otros servicios para la comunidad en general; servicios de seguridad social de afiliación obligatoria

Fuente: Elaboración propia basada en Banco de Guatemala, 2007.