

GUATEMALA

1. Rasgos generales de la evolución reciente

En 2010, el crecimiento del PIB real fue de un 2,8%, superior al 0,5% registrado en 2009. Este incremento respondió al repunte de las exportaciones —vinculado a la recuperación de la economía de los Estados Unidos— y a cierto dinamismo de la demanda interna en el marco de un leve aumento de las remesas y de la inversión extranjera directa (IED).

La inflación anual, a diciembre, fue del 5,4% y el déficit fiscal se ubicó en un 3,3% del PIB, apenas por encima del 3,1% registrado en 2009. El déficit comercial alcanzó un 10,8% del PIB y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue equivalente a un 2% del PIB.

Para 2011, se prevé que la economía crecerá un 3%, debido a una moderada demanda externa e interna —a raíz de la incertidumbre vinculada a las elecciones presidenciales de septiembre de 2011— que no podrá ser totalmente compensada por la inversión pública. La inflación subirá ligeramente, en torno al 6%, a causa del alza de los precios de los bienes importados y a una probable disminución del margen de capacidad ociosa de algunos sectores productivos. El déficit del gobierno central podría superar levemente el nivel actual como proporción del PIB, ante la posibilidad de incremento del gasto en el proceso electoral de 2011 y el compromiso de satisfacer demandas sociales. En septiembre tendrán lugar las elecciones presidenciales, en un ambiente de leve recuperación económica y deterioro de la seguridad pública. El reto más importante del próximo gobierno, como del actual y otros anteriores, es lograr el consenso necesario a fin de contar con mayores recursos fiscales para responder a los desafíos económicos y sociales urgentes que enfrenta el país.

2. La política económica

a) La política fiscal

En 2010 los ingresos totales reales del gobierno central registraron un aumento del 4,3% con respecto a 2009.

La recaudación tributaria se acrecentó un 3,9%, debido especialmente al alza de los ingresos indirectos (5,3%), en particular, la recaudación del IVA sobre las importaciones (9,6%). Los impuestos directos crecieron un 0,9% (0,4 puntos porcentuales más que en 2009), inducidos por la mayor captación del impuesto sobre la renta (2,1%). La carga tributaria alcanzó una cifra equivalente al 10,9% del PIB, similar a la de 2009, pero todavía por debajo de la meta estipulada en los Acuerdos de Paz (un 13,2% del PIB).

Por otra parte, los gastos públicos totales reales se incrementaron un 5% con respecto a 2009, principalmente debido al aumento de los gastos corrientes (5,5%), pues los de capital se expandieron solo un 3,8%. Entre los componentes del gasto corriente que más se elevaron están las remuneraciones (6,6%), que representaron un 25,9% del total, y el pago por concepto de intereses internos (10,2%). De este modo, el déficit del gobierno central fue equivalente al 3,3% del PIB, un aumento leve respecto del 3,1% registrado en 2009.

Las estimaciones de las autoridades a inicios de 2010 en cuanto a los ingresos y los gastos mencionados hacían suponer que el déficit del gobierno central cerraría el año en un 3,1% del PIB, pero a causa de los gastos asociados a las consecuencias de los desastres meteorológicos (la erupción del volcán Pacaya, la tormenta tropical Agatha y otras lluvias torrenciales posteriores), este déficit alcanzó el 3,3% del PIB¹.

El gobierno estima que la inversión requerida para la reconstrucción en un horizonte de cinco años (2011-2015) sería de 15.369 millones de quetzales (un 4,6% del PIB de 2010).

En 2010, para comenzar a dar cumplimiento al plan de reconstrucción, el gobierno obtuvo del Banco Mundial el préstamo para políticas de desarrollo con opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofes, por 85 millones de dólares, equivalente a 680 millones de quetzales. Asimismo, el Congreso de la República autorizó en noviembre de 2010 la colocación y emisión de bonos de reconstrucción por 1.680 millones de quetzales. Además, a raíz del desastre, el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado (que fue similar al de 2009, ya que la propuesta elaborada para 2010 no fue aprobada por el Congreso), se incrementó 2.360 millones de quetzales, con autorización del Congreso de la República.

La ejecución del gasto de 2010 en materia de reconstrucción se situó en 640,7 millones de quetzales (apenas un 4,2% del gasto total estimado), de los cuales un 64% se financiaron mediante el préstamo del Banco Mundial para la atención de desastres, el 10,6% con bonos de reconstrucción y un 25,4% con otras fuentes de financiamiento (donaciones, ingresos corrientes y otras).

Ante la debilidad de los ingresos, el gobierno tuvo que recurrir a un mayor endeudamiento. La deuda pública total al cierre de 2010 sumó 81.518 millones de quetzales, equivalente a un 24,6% del PIB (comparado con un 23% del PIB en 2009). La deuda interna creció un 20,2% y la externa un 12,9%. Cabe notar que en esta cifra no se toma en cuenta la deuda flotante del gobierno central (por un monto cercano al 1% del PIB).

Los mayores desembolsos por concepto de vencimientos de la deuda total tendrán lugar entre 2011 y 2020, lo que pronto puede presionar las finanzas públicas.

La evaluación de los instrumentos de deuda soberana de largo plazo para Guatemala por parte de las empresas calificadoras internacionales no registró deterioro en 2010. De hecho, las calificaciones de los bonos en moneda extranjera de Moody's, Standard and Poor's y Fitch Ratings se han mantenido en subgrado de inversión (Ba1, BB y BB+, respectivamente), con una perspectiva estable.

El presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio 2011 sumó 54.391 millones de quetzales, pero se modificó al cierre de marzo para hacer frente a mayores gastos, y alcanzó 56.003 millones de quetzales. Las autoridades esperan una carga tributaria equivalente al 10,8% del PIB, incluido el ingreso cercano al 0,3% del PIB que se obtendría de ser aprobada la nueva ley contra la evasión fiscal. Esta ley se propuso con el fin de fortalecer la gestión de la administración tributaria. De este modo, se prevé que en 2011 el fisco recaude 38.000 millones de quetzales, un 9,3% por encima del monto de 2010.

¹ Véanse más detalles en “Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por desastres en Guatemala desde mayo a septiembre de 2010” y evaluaciones posteriores, elaboradas por el Gobierno de Guatemala en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo mundial para la reducción de los desastres y la recuperación (GFDRR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El resto del gasto público se cubrirá con préstamos externos por 6.200 millones de quetzales, una emisión de bonos locales e internacionales por 5.300 millones y 1.100 millones de quetzales provenientes de donaciones. Cabe mencionar que el déficit del gobierno central podría ser mayor a consecuencia de un posible aumento del gasto durante el proceso electoral.

El sistema fiscal exhibe marcadas rigideces en el presupuesto del Estado (está comprometido alrededor del 91% de los recursos del presupuesto), lo que deja un escaso margen de maniobra, a menos que se aumente la carga tributaria². En la medida en que los incrementos de los ingresos tributarios continúen siendo menores que el endeudamiento, resulta impostergable una reforma que otorgue mayores recursos al Estado y permita expandir el gasto social y la inversión pública sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.

b) Las políticas monetaria, cambiaria y financiera

En 2010 la tasa de interés líder de la política monetaria se mantuvo en un 4,5% (-0,7% en términos reales). En un contexto de múltiples intervenciones del Banco de Guatemala en el mercado cambiario para evitar su volatilidad, en el promedio del año el tipo de cambio nominal bilateral con respecto al dólar de los Estados Unidos se apreció un 1,0% comparado con el de 2009 (3,1% en términos reales). A su vez, las reservas internacionales alcanzaron una magnitud similar a la registrada en 2009, equivalente a casi cinco meses de importaciones de bienes y servicios.

En promedio, en 2010 los agregados monetarios experimentaron un leve aumento en términos reales (4,6%), asociado al repunte de la actividad económica. El aumento interanual del circulante (M1) fue de un 3,9% y el del M2 alcanzó el 4,3%. La liquidez ampliada (M3) se incrementó un 5,6%, favorecida por la expansión de los depósitos en moneda extranjera, que se elevaron un 12,5%.

Las tasas de interés activas y pasivas reales promediaron un 9,1% y un 1,6%, respectivamente, inferiores a las registradas en 2009 (un 11,8% y un 3,7%, respectivamente). Esta baja refleja el aumento de la liquidez en el sistema bancario y cierta eficiencia de la administración bancaria. Los créditos nuevos concedidos por el sistema bancario se incrementaron en términos reales un 5,4% en 2010. Según la rama de actividad económica, el mayor aumento (74,8%) se observó en el transporte (un 1,3% del total), aunque en las ramas de mayor importancia, como el comercio (un 26,4% del total) y el consumo (un 24,4% del total) el otorgamiento de créditos se acrecentó un 5,7% y un 16,2%, respectivamente.

En 2010 la banca comercial resistió la crisis internacional gracias a mejoras previas registradas en la legislación y regulación bancarias. De este modo, el sistema financiero afianzó su estabilidad y solvencia, principalmente en términos de liquidez, aunada a una leve mejora en materia de cartera vencida. Cabe notar que los bancos comerciales prefirieron la adquisición de valores públicos debido a sus favorables rendimientos y mayor certidumbre frente al otorgamiento de préstamos para la inversión productiva, lo que influyó positivamente en su solidez patrimonial.

La tasa de interés líder de la política monetaria —aplicable a los certificados de depósito a siete días—, que se mantenía en un 4,5% desde 2010, subió al 4,75% el 31 de marzo de 2011, en respuesta a la mayor inflación, y se esperan aumentos adicionales antes del cierre del año. A fin de implementar la tasa líder de la política monetaria, el Banco de Guatemala puso en marcha una ventanilla de depósitos remunerados de corto plazo (*overnight*), de tal manera que las operaciones de neutralización y de

² Muchos de los recursos están establecidos en la Constitución, por ejemplo, los referentes al IVA-Paz y los aportes a las municipalidades.

inyección de liquidez mediante subastas y facilidades permanentes cambiaron de acuerdo con los plazos y fechas siguientes: a 7 días hasta el 31 de mayo de 2011 y a 1 día a partir del 1 de junio de 2011. El objetivo fue fortalecer los instrumentos de política monetaria y las operaciones del mercado secundario.

Con el propósito de consolidar el esquema de metas explícitas de inflación, se estableció una mayor flexibilidad cambiaria. Además, se modificó el margen de fluctuación de la regla cambiaria vigente del 0,5% al 0,6%, manteniendo invariables los demás parámetros. Con estas modificaciones se busca fortalecer la capacidad de respuesta ante posibles presiones sobre el gasto público con motivo del proceso electoral y de la incertidumbre acerca de la intensidad y persistencia del repunte de la economía mundial.

c) La política comercial y otros hechos relevantes

En materia de política comercial, en 2010 se continuó con los proyectos y negociaciones iniciados en años anteriores. En marzo de 2010 entró en vigor el tratado de libre comercio entre Guatemala y Chile. En cuanto al Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, a mediados de marzo de 2010 se realizó en Bruselas la reunión sobre el pilar comercial, y las negociaciones finalizaron en mayo. En abril de 2010 se aprobó la ley de alianzas público-privadas para el desarrollo de infraestructura económica, con el objetivo de dar mayor transparencia y agilidad a los procesos de asignación de licitaciones públicas y, a la vez, aumentar la magnitud y calidad de la inversión. Cabe notar que, a mayo de 2011, el reglamento de dicha ley aún no se había aprobado.

El 21 de octubre de 2010 concluyó el acuerdo de derecho de giro con el Fondo Monetario Internacional (FMI), vigente desde abril de 2009. El Directorio Ejecutivo del FMI, en su cuarta revisión, determinó que el país cumplió con las metas de dicho programa precautorio.

Actualmente, las autoridades monetarias se encuentran evaluando el tipo de programa o línea de crédito al que podrían adherirse en los próximos meses. Es de esperar que, luego de las elecciones presidenciales de 2011, se firme un nuevo acuerdo por recursos equivalentes a 300 millones de dólares.

3. Evolución de las principales variables

a) La actividad económica

En 2010 el PIB real aumentó un 2,8%, lo que acotó el alza del PIB por habitante a solo un 0,3%. El incremento del PIB obedece principalmente a la expansión de los servicios básicos y otros (3,9%), la manufactura (3,2%) y la agricultura (0,6%). Por su parte, la construcción presentó una contracción del 11,9%, debido a la falta de planes de inversión privados por la escasez de financiamiento bancario y la lenta ejecución de obras públicas; en tanto, la minería cayó un 0,1%. En cuanto a la demanda, la inversión bruta fija aumentó un 0,1%, revirtiendo la caída del 13,9% registrada en 2009. La inversión privada se expandió un 6,5%, mientras que la pública descendió un 18,9% y el consumo total se elevó un 4,5%. El crecimiento económico habría sido probablemente mayor de no haberse presentado los efectos adversos de las lluvias torrenciales y los desastres. La CEPAL estimó que las pérdidas ocasionadas alcanzaron una cifra cercana al 0,3% del PIB.

El índice mensual de actividad económica (IMAE) en la serie tendencia-ciclo mostró una aceleración desde mediados de 2010, y en abril de 2011 arrojó un alza anualizada del 3,4% (comparado con un 3,2% en abril de 2010). Para 2011 se espera una expansión del 3%, alentada por la demanda interna y el gasto público vinculado tanto a la época electoral como a las obras de reconstrucción por los

desastres de 2010. Las autoridades estiman que para este rubro, en 2011 se ejercerán entre 2.514 millones (un 0,8% del PIB de 2010) y 4.155 millones de quetzales (un 1,3% del PIB de 2010).

b) Los precios, las remuneraciones y el empleo

En 2010 el crecimiento de los precios al consumidor de diciembre a diciembre alcanzó un 5,4%, debido principalmente a la reactivación económica, el aumento de los precios de los bienes importados y las variaciones temporales provocadas por los desastres meteorológicos. El alza de los precios de alimentos y bebidas a causa de los desastres aportó cerca del 0,2% de la inflación resultante al final del año. Para 2011 se espera que la inflación gire alrededor del 6%, en el marco de un aumento de precios de las principales materias primas, como el petróleo, el maíz y el trigo, cuyo efecto directo sobre la inflación de Guatemala es importante.

En enero de 2010 entró en vigencia un ajuste al alza del salario mínimo. En este contexto, el salario en las actividades agrícolas y no agrícolas aumentó de 52 a 56 quetzales diarios, lo que significó un incremento nominal del 7,7% (2,4% en términos reales con respecto al salario de 12 meses atrás). Por su parte, el salario en la maquila se elevó de 47,8 a 51,8 quetzales diarios, lo que representó un incremento nominal del 8,4% (un 3% en términos reales).

Debido a los desastres meteorológicos de 2010, se observó un aumento temporal de las tasas de desempleo en las zonas afectadas. Esta situación se pudo contrarrestar gracias a las actividades de rehabilitación y reconstrucción y al repunte de la actividad económica. Para 2010 se estimó una tasa de desempleo de alrededor del 3,5%, en comparación con un 3,2% considerado para 2008 (último dato oficial). En 2010 el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) registró un total de 1.107.192 cotizantes, es decir, un incremento del 1,7% en relación con el año previo.

c) El sector externo

En 2010 las exportaciones de bienes se expandieron un 17,4% respecto de 2009. El crecimiento de las exportaciones tradicionales fue de un 16,2%, en tanto que las no tradicionales aumentaron un 17,8%. Entre las primeras, destaca la expansión de las exportaciones de azúcar (43,1%), petróleo (18,8%) y café oro (21,8%), y la caída de la exportación de banano (-15%).

Con referencia a los bienes no tradicionales, el caucho natural registró un incremento del 70,3% en materia de exportaciones, aunque su participación en el total fue de solo un 2,6%. La mayor caída se observó en la venta de camarón, pescado y langosta (-12,3%). Las exportaciones de bienes destinadas a Centroamérica (28,3% del total) crecieron un 20,4% y las dirigidas al resto del mundo subieron un 16,2%. Entre estas, destacan las exportaciones hacia los Estados Unidos (cuyo mercado representó cerca del 40% del total), con un crecimiento de un 2,5%, luego de una caída del 9,1% en 2009.

Por su parte, las importaciones de bienes se incrementaron un 20,1%, debido a la mayor demanda de bienes de capital (26,7%). Las importaciones de bienes intermedios crecieron un 19,5%, de las cuales 2.476 millones de dólares corresponden a la factura petrolera (17,9% del total), monto equivalente al 6% del PIB. En tanto, las importaciones de bienes de consumo aumentaron un 17,1%. Las importaciones provenientes de Centroamérica (10,8% del total) crecieron un 13,3% y las del resto del mundo se expandieron un 20,9%. En 2010 la relación de precios del intercambio de bienes y servicios fue negativa (-0,5%), contrariamente a lo ocurrido en 2009 (8,5%).

Los ingresos por remesas familiares en 2010 se elevaron un 5,5%, lo que contrasta con la caída registrada el año anterior (-9,3%), y fueron equivalentes al 10% del PIB, reflejo de su importancia en el ingreso nacional. A su vez, la entrada de divisas por concepto del turismo (con la llegada de alrededor de 1,9 millones de visitantes, un 5,6% más que en 2009) subió un 6,2% y alcanzó los 1.378 millones de dólares a causa de una mayor promoción del sector y cierto repunte de la economía mundial. Con ello, el déficit de la cuenta corriente alcanzó una cifra equivalente al 2% del PIB, comparado con el 0% en 2009.

El ingreso de inversión extranjera directa (IED), vinculada a los sectores de energía, comunicaciones y servicios, aumentó un 14,5%, y alcanzó el 1,7% del PIB. El balance de la cuenta financiera y de capital fue positivo. De esta forma, el ingreso neto de capitales (incluidos los errores y las omisiones) superó el déficit de la cuenta corriente, y la balanza de pagos tuvo un saldo positivo de 676,9 millones de dólares, alrededor del 1,6% del PIB.

Para 2011 se prevé un alza moderada de la tasa de crecimiento de las importaciones debido al aumento del precio de los alimentos y las materias primas (especialmente los productos derivados del petróleo), por lo que el déficit de la cuenta corriente será cercano al 3,2% del PIB. Se espera que las remesas crezcan un 5% y sumen alrededor de 4.300 millones de dólares. Asimismo, se estima que la IED alcance los 770 millones de dólares (equivalente al 1,7% del PIB).