UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
IICE
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
ISSN 2215-2237

Serie de Divulgación Económica

GUATEMALA

CRISIS GLOBAL Y POLÍTICA ECONÓMICA EN GUATEMALA DURANTE EL PERÍODO 2008-2009

Rudolf Lücke
Justo Aguilar

Mayo 2016/ Serie de Divulgación Económica/ IICE-38

338.972.81
L939g Lücke, Rudolf.
Guatemala : crisis global y política económica en Guatemala durante el período 2008-2009 / Rudolf Lücke, Justo Aguilar. – San José, C.R. : Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2016.

28 p. : il. – (Serie de Divulgación Económica; ISSN 2215-2237; IICE-38).

ISBN 978-9968-824-44-6

1. GUATEMALA – POLITICA ECONOMICA – 2008-2009. 2. GUATEMALA – CONDICIONES ECONOMICAS – 1950-2007. 3. CRISIS ECONOMICA. 4. CRISIS ECONOMICA – GUATEMALA – 2009. 5. DESEMPEÑO ECONOMICO - GUATEMALA –2008-2009. I. Aguilar, Justo, coautor. II. Titulo. III. Serie.

CIP/3030
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica
© Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE)
Ciudad Univeristaria “Rodrigo Facio”, San José Costa Rica.

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

La diagramación de este documento estuvo a cargo del IICE.

GUATEMALA

CRISIS GLOBAL Y POLÍTICA ECONÓMICA EN GUATEMALA DURANTE EL PERÍODO 2008-2009

(ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA DURANTE LA CRISIS DEL BIENIO 2008-2009[1])

Rudolf Lücke
Justo Aguilar

1 Este proyecto de investigación fue registrado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) bajo el código 721-BO-252 en la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica. El proyecto es desarrollado por el Dr Justo Aguilar Fong y el MA. Rudolf Lücke Bolaños, ambos investigadores del IICE-UCR.

INDICE DE CONTENIDO

I. UNA VISIÓN DE GUATEMALA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA 1

II. LOS PROBLEMAS RELEVANTES DE GUATEMALA 4

1. El problema de la pobreza 4

2. El problema de la economía informal 5

3. El Problema de Pobreza y la Exclusión Social 6

III. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 1950-2007 8

IV. LA CRISIS Y EL PLAN ANTI-CRISIS DEL 2009 15

V. LA CRISIS GLOBAL Y EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2008-2009 18

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Guatemala: PIB per cápita (Variación % anual real) 8

Gráfico 2 : Guatemala: Demanda Interna Externa (Var. % anual) 13

Gráfico 3 : Guatemala: Índice de precios al consumidor y de actividad económica (Var. % anual) 14

Gráfico 4: Guatemala:Déficit comercial (Millones de US$) 19

Gráfico 5: Tasa de interés pasiva y activa, bienio 2008-2009 20

Gráfico 6: Evolución del crédito según nivel y variación porcentual anual, bienio 2008-2009 21

Gráfico 7: Carga tributaria (Ingresos tributarios como % del PIB) 21

Gráfico 8 : Guatemala: Déficit comercial (Millones de US$) 23

I. UNA VISIÓN DE GUATEMALA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA

El Reporte de Bertelsmann Stiftung 2012 para Guatemala[2] presenta una interpretación de economía política que permite visualizar que el sistema económico de Guatemala responde a una dinámica muy particular de su régimen político y organización social multiétnica. El estudio define a Guatemala como un país de ingresos medios, una población de 14,4 millones de personas3 y una economía de mercados de tipo mixta; con referencia a una organización política caracterizada por la exclusión social. Su población está dividida entre blancos y ladinos versus una mayoría de población indígena y su organización política responde a una oligarquía de la población urbana blanca y ladina que controla la mayor parte de los recursos del país frente a una población rural indígena que vive mayoritariamente bajo la línea de pobreza. El Índice de Desarrollo Humano del 2010 muestra que Guatemala posee un 56,1% de su población bajo la línea de pobreza y que un 16% de esa población vive en condiciones de extrema pobreza. La desigualdad es una característica estructural de la distribución de rentas del país, mostrándose que el quintil superior recibe el 60 % de las rentas frente a un 3% del quintil inferior.

En este Informe (2012) se señala que a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno del Presidente Alvaro Colom, la transformación económica y política de Guatemala parece haberse detenido, señalando que la inestabilidad de las instituciones y los elevados niveles de violencia son problemas vigentes, que han erosionado la legitimidad del Estado. Además, considera que los proyectos de reforma fiscal y las políticas sociales y de seguridad no parecen tener aceptación en las elites políticas del país. Las transformaciones de la economía y la política todavía están vinculadas al cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1966, cuyos resultados son apenas parciales, faltando reconocer en toda su extensión los derechos de la población indígena, la cual representa más del 40% de la población guatemalteca[4].

En “Los Acuerdos de Paz” se definió al Estado guatemalteco como multicultural, multiétnico y multilingüístico, lo cual permitió la aprobación de una ley contra discriminación y la creación de la Oficina para la Defensa de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, el Referendum para garantizar al nivel constitucional estos derechos no fue

---

2 Bertelsmann Stiftung, BTI 2012 — Guatemala Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2012. © 2012 Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, Germany. página 5.

3 La tasa de crecimiento demográfico de Guatemala según el Banco Mundial es un promedio de 2,5% y la esperanza de vida es de 71 años. The World Bank, World Development Indicators 2011.

4 Bertelsmann Stiftung, BTI 2012. Op. Cit., página 5.

aprobado y la experiencia muestra que el racismo y la discriminación son fenómenos sociales todavía vigentes.

El sistema de democracia de Guatemala funciona con elecciones que son libres y supervisadas por observadores internacionales incluyendo la Organización de Estados Americanos, lo cual garantiza su credibilidad. Sin embargo, se presentan problemas críticos: primero, los partidos políticos no responden a ideologías o programas y la afiliación ciudadana tiene que ver con lealtades personales y el acceso a fondos. De acuerdo a la Encuesta de Latin American Public Opinion en las elecciones de 2010, un 14% de los entrevistados manifestó haber recibido ofertas de bienes y otros beneficios a cambio del voto. Los derechos a libertad de expresión y de prensa son garantizados por la Constitución: sin embargo, el reporte independiente está mediatizado por una prensa dominada por los grupos de interés y las presiones gubernamentales[5].

El Reporte BTI señala que si bien las instituciones democráticas funcionan, su eficacia es limitada debido a la falta de estabilidad y de continuidad, limitaciones presupuestarias y profesionalismo. El Congreso y el gobierno presentan fricciones importantes debido a la ausencia de consenso político y al bloqueo de los grupos políticos dominantes en relación con las iniciativas de proyectos estratégicos para el país. Además, el Congreso no cuenta con un diseño político apropiado para cumplir con sus funciones en una sociedad democrática, lo cual se muestra por el hecho de que en un período corto de dos años, 62 de 158 miembros (40%) cambió su afiliación de partido político, situación que afectó a todos los partidos representados en el Congreso Nacional[6].

Se reconoce que el gobierno opera satisfactoriamente en el marco de la integración regional centroamericana y maneja relaciones apropiadas con el gobierno de Estados Unidos, en particular por el elevado número de migrantes que trabajan en el país del norte. El apoyo de donantes bilaterales y multilaterales ha sido empleado por el gobierno para apoyar políticas de mejoramiento, sin llegar a reformas estructurales, aún cuando el gobierno de Alvaro Colom (2012) ha priorizado al menos la inclusión social. Los Acuerdos de Paz constituyen el mapa de referencia para el empleo de la cooperación internacional pero su implementación ha experimentado problemas con la estructura clientelista del Estado.

El Informe señala que la economía guatemalteca presenta una organización de mercados competitivos con mínima regulación gubernamental pero con un débil marco institucional. Se agrega que esta organización económica funciona con un sector informal que agrupa a un 60% de la población económicamente activa del país o que está desempleada. Su sector formal presenta problemas en su funcionamiento relacionados con la inestabilidad de las políticas y la ineficiencia gubernamental[7].

5 Ibid, página 7.

6 Ibid, página 12.

7 Ibid, página 18.

La regulación de mercados no competitivos como monopolios y oligopolios es débil en ausencia de una legislación apropiada y una autoridad responsable por la competencia de sus mercados. El país presenta tarifas arancelarias bajas pero todavía mantiene barreras no arancelarias (licencias de importación, restricciones de acceso a servicios, retrasos burocráticos y limitada infraestructura) que limitan el comercio. El sistema financiero funciona en base a estándares internacionales pero es relativamente pequeño y su razón capital/ activos está en el promedio internacional.

El Informe considera que el crecimiento de la actividad económica ha sido estable durante los últimos años, aún cuando fue afectada por la crisis global. En el año 2009, el crecimiento de la producción real fue de 0,5% y mostró una ligera recuperación a 2,5% en el 2010. La economía muestra dependencia de factores como: la extracción de minerales, la inversión directa extranjera, las altas remesas de guatemaltecos trabajando en Estados Unidos, lo cual incide en la presencia de un importante déficit comercial y de cuenta corriente. La organización gubernamental descansa en una base tributaria muy pequeña, 10% del PIB y la deuda externa es de un 13% del PIB, siendo su tasa de desempleo formal de un 3,2%[8].

Finalmente, el Informe señala que los actores políticos de mayor importancia en el país están de acuerdo con la importancia de la democracia como régimen político y de la economía de mercados con salvaguardas sociales, pero su interpretación de este sistema varía en forma significativa. La elite tradicional que detenta el poder político y económico los considera como mecanismos para mantener el status quo; mientras que grupos civiles y organizaciones sociales procuran que estos mecanismos sirvan para cambios fundamentales. Estos grupos sociales y civiles todavía no han logrado formar un frente unido, por lo cual las reformas estructurales parecen estar en el largo plazo.

8 Ibid, página 18.

II. LOS PROBLEMAS RELEVANTES DE GUATEMALA

1. El problema de la pobreza

El Informe del Banco Mundial sobre pobreza en Guatemala del 2009[9] señala que los indicadores de pobreza y desigualdad de la sociedad guatemalteca hasta la década de los noventas sólo fueron sobrepasados por Haití el país más pobre de América Latina y el Caribe. Considera que si bien es cierto la economía de Guatemala muestra balances macroeconómicos razonables el pequeño tamaño del gobierno -explicado por bajos niveles de ingresos tributarios y gasto público- parece explicar su incapacidad para realizar las inversiones físicas y de capital humano requeridas para mejorar el bienestar de los guatemaltecos.

Sin embargo, considera que se han dado señales de cambio con las siguientes acciones que se manifestaron a mediados de los años noventas: primero, los Acuerdos de Paz de 1996; segundo, la reestructuración presupuestaria con una menor participación de los gastos de defensa; tercero, una expansión de las transferencias presupuestarias hacia los gobiernos municipales; y cuarto, un mayor esfuerzo de planificación a través de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza en 2001.

El Informe muestra que "*entre 2000 y 2006, Guatemala tuvo la capacidad para reducir la pobreza en 5 puntos porcentuales. Ello se logró a pesar de las tasas negativas en el crecimiento del PIB durante los años iniciales del período y de bajo crecimiento económico que acompañó posteriormente la recuperación de precios en productos estratégicos. No todos los cambios relacionados con la situación de pobreza fueron positivos. Mientras los niveles de pobreza experimentaron una mejoría, ello no ocurrió para los niveles de extrema pobreza*[10]". En ese contexto y durante el período de referencia, el incremento en los precios alimenticios sobrepasó el aumento del nivel general de precios y ello afectó negativamente los niveles de consumo del grupo poblacional en extrema pobreza; situación que se manifestó con mayor incidencia en los grupos urbanos. A pesar de ello, durante este período la población no indígena experimentó una reducción de sus niveles de pobreza, lo cual no sucedió con la población indígena.

---

9 World Bank. "*GUATEMALA Poverty Assessment. Good Performance at Low Levels*". Washington D.C W.B.. Central America Department. Poverty Reduction and Economic Management Unit. Report N° 43920-GT. March 18, 2009 (Este Informe se realiza quince años después de que el Banco Mundial había realizado un estudio amplio sobre la pobreza y desigualdad (1995) en Guatemala y el mismo tiene el propósito de profundizar las respuestas sobre estos problemas y de plantear acciones de política para mejorar el bienestar de la sociedad guatemalteca).

10 Ibid, página

Finalmente, el Informe considera que los indicadores socioeconómicos del país han mostrado en general una mejora con algunas excepciones, destacándose los siguientes logros: primero, las tasas de matrícula en educación primaria y secundaria aumentaron de forma importante en particular en la educación secundaria (44%); segundo, la esperanza de vida se incrementó en dos años; tercero, la mortalidad infantil disminuyó en un 22%; y cuarto, el PIB por habitante mostró un pequeño aumento de un 2% durante este período de seis años que cubrió el estudio del Banco Mundial.

2. El problema de la economía informal

De acuerdo con un estudio del Centro de Investigaciones Nacionales[11] la población económicamente activa de Guatemala fue de 4,990,230 personas en el año 2004, y representó un 56% de la población total del país. De ese total, un 16,3% correspondió a la categoría de subempleo visible, lo cual se infiere sobre la presencia de un excedente de oferta laboral[12]. La condición escolar de la población ocupada mostró las siguientes características: primero, un 24,6% no tiene escolaridad (34,8% rural y 14,1% urbana) ; y segundo, un 32,5% presenta educación primaria incompleta. Al sumar estos porcentajes se tiene que un 57% de su población ocupada no terminó la educación primaria. Además un 74% de esa población ocupada no terminó la educación secundaria. Ello plantea en adición al excedente de oferta laboral, un déficit importante en la calificación de la población ocupada de Guatemala[13].

El Estudio CIEN estimó el tamaño relativo de la economía informal utilizado información de la Encuesta 2004 realizada por el ENEI[14] y definió la economía informal con base a los siguientes criterios: empleados domésticos, peones/ jornaleros, empleados familiares no remunerados, patronos con establecimientos menores a seis trabajadores, trabajadores de cuenta propia (se excluyen a los que tengan una educación superior), y los trabajadores asalariados en establecimientos de seis o menos trabajadores. La población económicamente activa que trabaja en actividades informales fue estimada en un 75,4% para el año 2004 y su desagregación consideró un 61,2% para el sector urbano y un 89% para el sector rural. En consecuencia, se determinó que el empleo en la economía guatemalteca es predominantemente de tipo informal y particularmente rural[15].

Dado el carácter pluri-étnico de la población guatemalteca, el estudio del CIEN cuantificó que un 89% de la población indígena opera en actividades de la economía informal

---

11 Maul, Hugo; Lisardo Bolaños, Jaime Díaz y Javier Calderón. Economía Informal: Superando las Barreras de un Estado Excluyente. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales <www.cien.org.gt>. Mayo, 2006.

12 Ibid, página 61.

13 Ibid, página 61.

14 La principal dificultad reside en qué variables tomar en cuenta para determinar cuantas personas laboran en actividades informales. Una primera aproximación sería conocer qué personas trabajan en empresas con menos de seis trabajadores. El problema de esta medición es que no abarca a gran parte de los informales, ya que muchos son trabajadores por cuenta propia. Ibid.,página 62.

15 Ibid, página 63.

comparado con el 67% del resto de la población, por lo cual la informalidad es un fenómeno que presenta cara indígena[16].

El estudio CIEN analizó además, la diferencia entre ingresos de la economía informal y los ingresos del empleo formal, determinándose que "*existe una diferencia en el ingreso que se genera en el sector informal respecto al formal. En el 2004, el trabajador formal devengaba un ingreso promedio de Q.2,495, lo cuál equivale a 2.6 veces el ingreso medio del informal. Esta relación es similar al observar el ingreso por hogar* [17]". En un análisis más pormenorizado se estimó el porcentaje de ingresos generados que corresponde a la economía informal con los siguientes resultados: "*en el 2004, los trabajadores informales absorbieron un 46%, lo cual significa que, a pesar de ser la mayoría (un 75%), los informales están generando menos de la mitad del total de ingresos de la economía. Esta situación pone en perspectiva la dificultad que existe para generar ingresos en la economía informal y….la baja productividad de sus trabajadores*"[18].

Finalmente, el Estudio CIEN empleó una técnica de tipo econométrico para estimar el tamaño relativo de la economía informal en relación con la producción nacional. El análisis econométrico probó ser significativo al 99 % y mostró que la producción estimada de la economía informal podría situarse en un rango de 35% - 47% en el año 2005[19]. Se menciona en este estudio que dicho rango de participación parece consistente con la cifra estimada por ENEI, el cual señala una participación de la economía informal de aproximadamente un 46% de los ingresos totales. El análisis de tendencia señala que la producción informal como porcentaje de la producción total disminuyó en la segunda parte de los años ochenta, para luego aumentar en el decenio de los noventas[20].

3. El Problema de Pobreza y la Exclusión Social[21]

El Banco Mundial en su estudio "Retos para un Mayor Crecimiento Económico" del 2005 consideró que la economía de Guatemala es la mayor del área centroamericana con un PIB de $23 billones de dólares en el año 2002, la cual presenta una estructura de producción en la cual domina el sector de agricultura (22%), el comercio (24%) y las manufacturas (13%). Se menciona que el país cuenta con una población de 11,2 millones de personas, en rápido crecimiento (2,7%) y con una estructura demográfica dominada por el estamento demográfico menor a los 18 años (49%) así como la preponderancia de la población indígena (aproximadamente un 40%) que presenta más de 20 grupos étnicos con sus respectivos idiomas. El PIB per capíta fue estimado en $1.740 dólares en ese mismo año que lo clasifica como un país de ingresos medios.

16 Ibid, página 63.

17 Ibid, página 65.

18 Ibid, página 65.

19 Ibid, página 69.

20 Ibid, página 70.

21 World Bank Report No. 29145-GT, Guatemala. Country Economic Memorandum. Challenges to Higher Economic Growth. March 9, 2005. Capítulo 1, páginas 1-10.

Sin embargo, los indicadores sociales de Guatemala la definen como una sociedad pobre: el Coeficiente de Gini (0,57) muestra una situación extrema en sus patrones de distribución de rentas siendo el mayor de América Latina; su nivel educativo es muy bajo, 4,3 años en promedio y la tasa de analfabetismo es de un 31% de la población; el 60% de su población tiene acceso a los servicios básicos de salud y las tasas de mortalidad materna e infantil están entre los mayores de América Latina.

El Reporte señala que Guatemala presenta una de las tasas de pobreza mayores de la región con un 56% de su población bajo la línea de pobreza y un 16% en condiciones de pobreza extrema (datos del año 2000); sin embargo lo que preocupa es que aproximadamente un 80% de las familias son endémicamente pobres reflejando con ello que es un problema estructural de la sociedad guatemalteca. Un rasgo característico de este nivel tan elevado de pobreza es su patrón histórico de exclusión asociado con bajos niveles educativos, y de falta de acceso a los activos físicos como tierra y vivienda y su baja productividad laboral, mayoritariamente entre los grupos indígenas y rurales.

El país fue afectado seriamente en su infraestructura económica y social y de desarrollo de sus recursos humanos por el conflicto armado que se inició a principios de los años ochenta y terminó con la firma de los Acuerdos de Paz en el año 1996. Sin embargo, los efectos de ese conflicto fueron más profundos ya que profundizó las divisiones de clase y las diferencias entre los ricos y la mayoría de población pobre; así como por haber debilitado el funcionamiento y la legitimidad de los instituciones públicas y la gobernanza de la sociedad. Todo ello explica también el clima de inseguridad que todavía experimenta la sociedad guatemalteca y las elevadas tasas de migración de su población hacia los Estados Unidos, estimados en 1,2 millones de personas según el Censo del año 2010 de ese país. Los Acuerdos de Paz consideraron como punto de referencia un crecimiento real de la economía de Guatemala de un 6% al año, con el propósito de generar los recursos necesarios para el cumplimiento de los acuerdos sobre empleo y pobreza; sin embargo, esa meta no se ha logrado hasta el año 2005 y el crecimiento real del PIB fue de un 2% desde el año 2000, de lo cual se infiere la dificultad de lograr resultados visibles en estas áreas de empleo y pobreza en el mediano plazo.

III. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 1950-2007

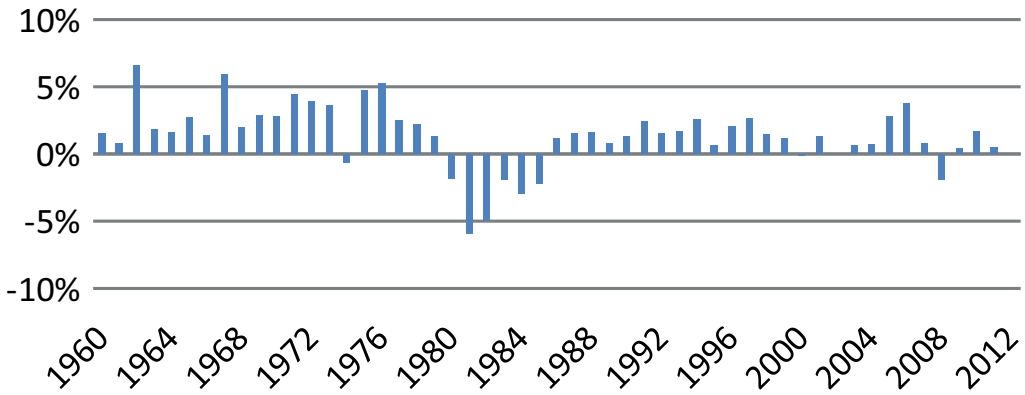
El Banco Interamericano de Desarrollo en su estudio sobre la evolución del crecimiento económico de largo plazo (1950-2006) de Guatemala identificó las siguientes fases[22]:

- Fase 1 de crecimiento saludable (1951-1975). En esta fase la economía logró una tasa real de crecimiento económico de un 4,8% como promedio anual, explicado fundamentalmente por el desarrollo de los sectores de agricultura y de manufacturas.

- Fase 2 de retroceso económico (1975-1985). Esta fase inicia con la crisis del petróleo de principios de los setentas y cubre el período de conflictos bélicos y de importantes shocks que afectaron a la economía, con un crecimiento real promedio de la economía de un 2.2%.

- Fase 3 de recuperación lenta (1985-2006). Esta fase empieza en el año 1985 y cubre la transición del régimen político hacia la democracia y de inserción de su economía doméstica en la economía global, con un crecimiento real económico promedio de 3,5%.

GRÁFICO 1
GUATEMALA: PIB PER CÁPITA (Variación % anual real)



22 Banco Interamericano de Desarrollo. Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala. An IDB Research Project. October, 2007. En: http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubCSI-120.pdf.

En el gráfico siguiente se muestra información sobre el PIB per cápita de Guatemala (en quetzales del 2001) para el período 1960-2011 y es inclusivo de las fases identificadas por el Estudio BID. La evolución del PIB real por habitante es un indicador complementario del PIB real y sus tendencias confirman los resultados observados en el estudio BID. En el gráfico se incluye el 2007-2011 que cubre la crisis global (2008-2009) y su posterior recuperación en los años 2010 y 2011. Reinterpretando la fase tercera (1985-2006) se constató que el crecimiento real del PIB per cápita es de un 1% lo cual confirmaría la interpretación de que Guatemala es un caso de "*crecimiento lento de baja productividad* [23]".

El Informe del BID consideró que la economía guatemalteca opera con restricciones importantes que afectan su evolución de largo plazo, las cuales son las siguientes: institucionalidad de baja calidad, debilidades en el clima de inversiones y problemas de seguridad interna, recursos humanos limitados al comparársele con economías del mismo nivel de ingreso; infraestructura subdesarrollada y en general una pobre provisión de servicios públicos debido a la incapacidad del gobierno para levantar recursos tributarios. Se determinó que la economía no presenta un problema de financiamiento, pues recibe abundantes recursos externos provenientes de las remesas familiares provenientes de Estados Unidos así como otros recursos externos. Además considera que el mercado financiero funciona en base a una débil regulación bancaria y supervisión, pobre protección de crédito e inadecuados procedimientos de bancarrota[24].

Esta economía experimentó reformas estructurales bajo acuerdos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional desde mediados de los años ochenta, las cuales incluyeron: reducciones importantes en las tarifas arancelarias como parte de la liberalización del comercio, revisión y modernización bajo estándares mundiales del sector financiero, modernización del marco regulatorio del sector financiero y de provisión de servicios públicos, y la privatización de las empresas públicas de servicios de mayor importancia. La implementación de estas reformas a lo largo del decenio de los noventas permitieron una mayor apertura a la economía y se promovió un mayor grado de competencia de los mercados domésticos[25].

---

23 Ibid, página.

24 Ibid, página.

25 Guatemala inició en 1983 un programa con el FMI para mejorar la eficiencia productiva de su economía, el cual fue ejecutado con grandes limitaciones y que no permitió lograr los objetivos planteados. Sin embargo, en 1986 y en el marco del primer gobierno electo democráticamente del presidente Marco Vinicio Cerezo se puso en marcha el Programa de Reactivación Económica y Social de Corto Plazo (PRES) mediante el cual se implementaron medidas para reducir la intervención gubernamental en la economía y para corregir desequilibrios financieros y fiscales de la economía. Posteriormente, en julio de 1987 se aprueba el Programa de Reorganización Nacional con el propósito de reestructurar la economía guatemalteca y profundizar las reformas iniciadas con la ejecución del PRES; así como el Plan Guatemala 2000 cuyas acciones permitieron la creación de zonas libres y la promoción de exportaciones y una reducción arancelaria. Posteriormente, durante la Administración del Presidente Serrano Elías, el gobierno guatemalteco puso en marcha el plan "Política Económica y Social 1991-1996. Hacia una Democracia Económica y Social", en el cual se propuso lograr una mayor desregulación de la economía guatemalteca así como una mayor descentralización de las decisiones económicas mediante el uso de mecanismos de mercado. La instrumentación de este plan incorporó nuevas reducciones arancelarias, la movilización voluntaria de empleados públicos, la contención del gasto público y reformas del sistema financiero. J. Aguilar y M. Elizondo. Las Políticas de Reforma en Centroamérica y la Nueva Economía Regional. Universidad de Costa Rica: UCR-IICE, 2005. Página 5.

En el Estudio BID se considera que esas reformas cambiaron el balance del crecimiento económico en favor del sector de servicios comercio, transportes, energía, telecomunicaciones y banca, ante la pérdida de importancia de la agricultura y las manufacturas. Además, se redujo la volatilidad de la economía como respuesta a los shocks externos y la liberalización del tipo de cambio. A pesar de esos cambios, la relación de exportaciones al PIB se estancó en un 17%, lo cual podría explicarse por la falta de dinamismo de las exportaciones no tradicionales.

Con la llegada del siglo 21, la economía guatemalteca experimentó shocks importantes: la caída de los precios del café (1999-2002), el decrecimiento de la demanda de sus exportaciones por parte de su principal socio, los Estados Unidos y posteriormente el crecimiento del precio del petróleo; todo lo cual se reflejó en un relativo estancamiento del PIB per cápita. El Estudio BID señala que el diseño de la política económica interna parece haber sido inapropiado (esterilización de fondos externos, controles a los agregados monetarios y estabilidad de la tasa de cambio nominal) ya que dejó poco espacio para responder a los shocks reales de la economía. A ello se suma las tensiones entre el gobierno y el sector privado que deterioró el clima de inversión y retrasó reformas importantes. Sin embargo, posterior al año 2004, se inició un proceso de recuperación económica y se mejoró el clima de inversión con la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Hausmann, Rodrik y Velasco los autores del Estudio BID 2007 emplearon la "*Metodología Diagnóstico del Crecimiento*"[26] con el propósito de analizar desde una perspectiva de país los factores explicativos del bajo crecimiento de Guatemala. En primer lugar, se determinó que una característica relevante de esta economía era la presencia de un sector informal muy grande y particularmente de su fuerza laboral (75%). Se consideró que esta situación era de tipo endógeno a la estructura económica y el resultado de las decisiones de las empresas y los trabajadores.

Segundo, el análisis mostró que esa alta tasa de informalidad opera como una limitante importante en el proceso de acumulación de factores y el crecimiento a lo largo de toda la economía; generando un círculo vicioso pues las actividades informales no pagan impuestos y en consecuencia los ingresos tributarios para toda la economía son bajos (11,9% de la razón ingresos tributarios/PIB en el 2006) y por lo tanto el gobierno no tiene la capacidad para atender las inversiones económicas y sociales que el país requiere para lograr un patrón de desarrollo sostenible en el largo plazo.

26 Hausmann, R., Rodrik, y Velasco. Los autores argumentan que la "acumulación de factores depende de los retornos privados (ajustados por riesgo) y su costo de financiamiento. Por lo tanto, el concepto de "restricción del crecimiento" considera: (a) factores que afectan los retornos privados de la acumulación (ajustados por riesgo), y (b) factores que afectan el costo del financiamiento de acumulación. Si (a) es más importante (o más restrictivo) entonces estamos en presencia de un caso de "falta de oportunidades".

Banco Interamericano de Desarrollo. Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala. An IDB Research Project. October, 2007. En: http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubCSI-120.pdf.

Tercero, el Producto Interno Bruto de Guatemala es muy bajo y ello es causa del alto nivel de pobreza del país. El estudio señala que "*el PIB per cápita de Guatemala es 5.9% del PIB per cápita de Estados Unidos en la actualidad, mientras que en 1960 era casi un 9%. Desde 1950, el PIB real per cápita ha aumentado por solamente un 1.3% al año y el país ha marchado detrás de las economías desarrolladas. La participación de Guatemala en la economía mundial es hoy un 20% menos que lo que fue en 1980 y está creciendo cercano a la tasa promedio mundial, muy lejos de las tasas de crecimiento de las economías exitosas en la región, tales como Costa Rica y Chile, así como otras economías de mayor crecimiento en el mundo*[27]".

Cuarto, el patrón de crecimiento de la economía de Guatemala en su fase de recuperación lenta (1985-2006) coincide con el de la mayoría de países latinoamericanos. La década perdida de los ochentas parece ser un factor común en esta región, excepto que las economías más exitosas de Costa Rica y Chile fueron capaces de recuperarse relativamente rápido, con tasas de crecimiento del PIB real mayores que el promedio de la economía global[28]. El pobre desempeño de la economía guatemalteca durante esta fase se explica por una diversidad de factores, como los siguientes[29]:

- Primero, los términos del comercio se deterioraron y la relación entre las exportaciones y el Producto Interno Bruto disminuyó desde un 25% antes de la crisis de los ochentas a un 15% en el período posterior a la crisis. Asimismo, las exportaciones en precios constantes crecieron a un 7% previo a la crisis de los ochentas y ese crecimiento disminuyó a un 4% en el período más reciente.

- Segundo, la guerra civil fue muy larga y ello afectó el proceso de acumulación de capital tanto humano como social. En consecuencia, los índices de escolaridad y de salud han crecido a bajas tasas y ello ha afectado la competitividad del país.

- Tercero, la baja tasa de inversión en capital físico también ha afectado el crecimiento económico.

- Cuarto, ningún sector de la economía ha recuperado las tasas previas a la crisis de los ochentas y el sector manufacturero ha sido el más afectado seguido por los sectores de minería e inmobiliario. El bajo crecimiento es común a todos los sectores.

Esta situación de bajo crecimiento sugiere que a pesar de que el gobierno ha implementado políticas de ajuste estructural su impacto ha sido reducido. El Estudio BID analizó el proceso de crecimiento económico sectorial de Guatemala mediante un "*análisis*

27 Ibid, página.

28 Ibid, página.

29 Ibid, página.

de tendencias de ciclo y su desagregación del PIB por amplios sectores económicos", con la idea de identificar sus tendencias y tasas potenciales de crecimiento una vez que se eliminaran las fluctuaciones cíclicas, con las siguientes conclusiones[30]:

- Tendencias de largo plazo. El potencial de crecimiento de largo plazo está altamente correlacionado entre los sectores económicos. La tendencia de crecimiento posterior a los ochentas se estabilizó a un nivel inferior al logrado en la década de los años sesentas y setentas, argumentándose que "*el ciclo de negocios en Guatemala es más un ciclo industrial/ servicios que un ciclo de negocios agrícolas*[31]".

- Tendencias de la industria. Durante la década de los ochentas su crecimiento potencial fue mayor que el de otros sectores como la agricultura y los servicios. Sin embargo, con posterioridad a la crisis, su evolución mostró una mayor volatilidad respecto a otros sectores y fue convergente con la tasa de crecimiento del sector de servicios (4% anual).

- Tendencias de la agricultura. En las tres fases de crecimiento identificadas en la evolución de la economía guatemalteca, la producción agrícola fue inferior en relación con la industria y los servicios. En el año 2005, su tasa de crecimiento potencial ha sido de un 3% y es el menos volátil de los sectores.

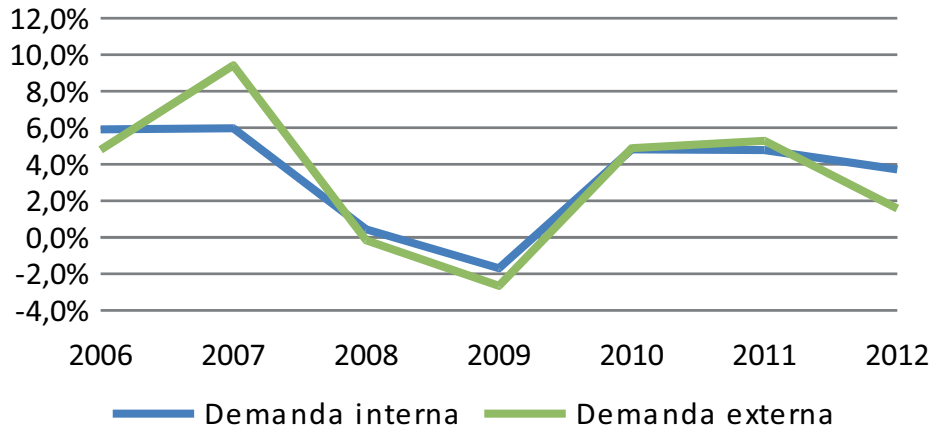
- No se determinaron cambios en "*el comportamiento fundamental de la economía*" que fuera perceptible con posterioridad a los Acuerdos de Paz (29 de diciembre de 1996).

La relevancia de este estudio está en la visión de largo plazo empleada y que permite visualizar la evolución de la economía guatemalteca durante la segunda parte del siglo XX y parte de la primera década del XXI. Ofrece una interpretación que corresponde a una economía de bajo crecimiento que ha sido incapaz de ofrecer empleo y bienestar a las mayorías de la población guatemalteca. La inestabilidad política parece ser uno de los factores que explican el pobre funcionamiento de la economía de este país.

30 Ibid, página.

31 Ibid, página.

GRÁFICO 2
GUATEMALA: DEMANDA INTERNA EXTERNA (Var. % anual)



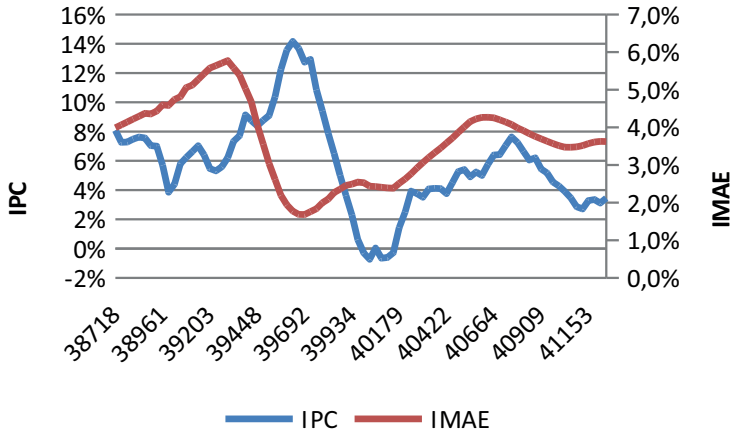
Durante el bienio 2006/ 2007, el período inmediato al analizado en el Estudio BID, el Producto Interno Bruto per cápita de Guatemala creció a una tasa real promedio de un 3,25% (estimado en quetzales del 2001) explicado principalmente por la mayor demanda externa (7,1% como crecimiento real promedio en el bienio) y el dinamismo de la economía global. De igual manera la demanda interna repuntó para alcanzar un crecimiento real promedio de un 6%, cuya expansión se debió a las mayores remesas familiares provenientes de Estados Unidos y de la inversión directa extranjera (24%).

Durante el 2006, el Producto Interno Bruto real de Guatemala creció un 5,4 %, superando lo logrado en el año 2005 (3,26%). Ese buen desempeño de la economía local se explica por las condiciones favorables de la economía global que dinamizó la demanda por las exportaciones guatemaltecas, así como por las expectativas generadas en los actores económicos locales con la vigencia del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Las exportaciones crecieron en un 4,8% durante este año, lo cual compara favorablemente con el año 2005 en el cual las exportaciones decrecieron en un -2,1%. También debe destacarse el aumento extraordinario de las remesas familiares provenientes de Estados Unidos (21%), lo cual incidió en mayores rentas y niveles de consumo doméstico (5%).

La información del gráfico permite mostrar la expansión de la demanda agregada interna en el 2006, año en que duplicó su tasa de crecimiento (6%) respecto al 2005 (3,1%), lo cual permitió generar una mayor dinámica en los sectores estratégicos de la economía. Esta situación se explica por los siguientes factores: primero, el consumo privado se comportó a la alza (4,7%) lo cual compara favorablemente con su desempeño en el año 2005 (4,3 %); segundo, el consumo público también fue mayor (6%) al logrado en el año anterior; y finalmente la formación bruta de capital creció de forma extraordinaria (16,2%) gracias al repunte de la inversión privada dado que la inversión pública decreció en -0,15%. El Informe

de BANGUAT señala que la política económica fue prudente en lo monetario y disciplinada en lo fiscal, aspectos que generaron confianza en los mercados domésticos y que explican la disminución de la tasa inflacionaria y el buen desempeño de la producción en el año 2006[32], tal como se muestra en el gráfico siguiente. Se observa en el mismo, una convergencia del Índice de Precios al Consumidor con tendencia a la baja y el crecimiento del Índice Mensual de Actividad Económica.

GRÁFICO 3
GUATEMALA: ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (Var. % anual)



Para el año 2007, la economía continuó con su tendencia expansionista y el crecimiento anual del IMAE llegó a un 10% en agosto del 2007, aún cuando el Índice de Precios al Consumidor mostró una tendencia a la alza en el segundo semestre de este año. El PIB en términos reales aumentó en un 6,3% durante el año 2007, la tasa de crecimiento más elevada que se lograría en la primera década del siglo 21. Ese buen desempeño económico se explica por el extraordinario crecimiento de la demanda agregada que resultó de las condiciones de bonanza de la economía global[33].

A nivel de la demanda externa, las exportaciones mostraron un crecimiento elevado de un 9,4%, muy superior al crecimiento del año anterior (4,8%), lo cual se explica por la mayor demanda por exportaciones de los Estados Unidos. Las remesas familiares provenientes de Estados Unidos, el otro componente de la cuenta corriente en balanza de pagos, creció un 15% mientras que la inversión directa extranjera –de la cuenta capital de balanza de pagos- mostró un extraordinario crecimiento (26%), con lo cual ambos rubros aportaron recursos extraordinarios que dinamizaron el consumo doméstico y la inversión local, factores explicativos del alto crecimiento logrado por la economía durante el año 2007.

31 BANGUAT. Memoria Anual 2006.

32 Ibid, página.

33

IV. LA CRISIS Y EL PLAN ANTI-CRISIS DEL 2009

El Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica[34] fue formulado y ejecutado por el gobierno del Presidente Colom para enfrentar la crisis global que impacta a la economía guatemalteca a mediados del 2008 y se extiende a lo largo del 2009. Se formuló con el propósito de atenuar los efectos negativos de la crisis global sobre la economía nacional así como de atenuar sus efectos redistributivos en la organización social a efectos de salvaguardar el interés de los grupos pobres y vulnerables de la sociedad guatemalteca. Además tenía el objetivo específico de proveer condiciones para garantizar un entorno previsible para las decisiones de los agentes económicos.

Se reconoció en la justificación del Programa que la crisis global se manifestó en una fase expansiva de la economía local, con aspectos positivos como los siguientes: primero, un alto nivel de reservas internacionales; segundo, un bajo perfil de la deuda pública; y tercero, una relativa estabilidad de los equilibrios macroeconómicos. La gestión del Plan ha estado bajo la responsabilidad de un Director Ejecutivo el cual responde a una Comisión Ejecutiva de los Ministros de Estado y funciona en forma adscrita a la Presidencia de la República.

El programa incorporó once componentes: política fiscal anticíclica, política de seguridad, política de empleo, política de seguridad social, políticas sectoriales prioritarias, agenda de competitividad, política monetaria crediticia y cambiaria, política financiera, política bancaria, integración centroamericana, y finalmente un subprograma de transparencia y calidad del gasto público.

Política Fiscal Anti-cíclica. Esta política fue diseñada para compensar la caída del consumo privado y la inversión en la fase recesiva de la economía y de reactivar la inversión pública. En ese entorno, se esperaba lograr un déficit fiscal a nivel del Presupuesto de la República de aproximadamente un 2% del PIB empleando financiamiento concesional del exterior.

Política de Seguridad Ciudadana. Esta política implementaría el Acuerdo Nacional de Seguridad y medidas conexas con el propósito de mejorar las condiciones sobre la seguridad personal, jurídica y la propiedad. Se consideró la ampliación del presupuesto de seguridad ciudadana y una focalización de los subsidios de transporte para los grupos vulnerables de la población guatemalteca.

---

34 Programa del Gobierno de Guatemala. Gobierno de Alvaro Colom. Enero 14, 2009.

Política de Empleo. El programa propuso incrementar el empleo tanto el permanente como la contratación provisora de mano de obra mediante acciones específicas en las siguientes áreas: programas de infraestructura vial, construcción de escuelas y centros de salud. Además se coordinarán apoyos financieras con los gobiernos municipales para ofrecer estímulos a las actividades productivas locales. Finalmente, consideró cambios en los regímenes de contratación de tiempo parcial para favorecer este tipo de empleo.

Política de Protección Social. Esta política fue planteada con el propósito de flexibilizar los programas e instrumentos que apoyan económicamente a las poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Su implementación incluye el fortalecimiento presupuestario de los siguientes programas: "Mi Familia Progresa", "Bolsa Solidaria", "Escuelas Abiertas" y "Comedores Solidarios", todos ellos orientados al bienestar de la población pobre y vulnerable del país. En particular el programa Mi Familia Progresa tiene el propósito de retener a los niños y niñas de familias pobres en los centros educativos mientras dura la crisis económica, al tiempo que procura fortalecer sus presupuestos familiares para atender sus necesidades básicas. El programa Comedores Solidarios complementa estos esfuerzos gubernamentales en pro del bienestar de estas familias.

Políticas Sectoriales Prioritarias. Esta política procura priorizar los recursos presupuestarios hacia los siguientes programas de gobierno: energía, desarrollo rural, vivienda y microcrédito. En particular con el programa de desarrollo rural se espera aumentar los recursos presupuestarios destinados al sector agrícola para mejorar la producción de alimentos y apoyar a las familias de los agricultores. Incluye la creación del Fondo para Financiamiento de la Vivienda para financiar proyectos de vivienda a una tasa fija, en moneda nacional y a plazos razonables para las familias de ingresos limitados. También considera la aprobación de una nueva legislación para fortalecer y regular los programas de microcrédito de aplicación por parte de las instituciones de microcrédito.

Agenda de Competitividad. El gobierno apoyará varias iniciativas con el fin de fortalecer la Agenda de Competitividad, lo cual incluye medidas para el acceso a nuevos mercados y de fortalecimiento del turismo. Se impulsará en el Congreso la aprobación del Proyecto de Ley Alianzas para el Desarrollo, la cual permitirá sustituir el papel del gobierno por iniciativas de inversión privada en infraestructura pública.

Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia. La Junta Monetaria seguirá las siguientes orientaciones económicas durante el año 2009, a saber:

- En el campo monetario: metas bajas y estables de mediano plazo sobre la inflación, las cuales permitan el logro de una economía estable. Esas metas deberán ser compatibles con las políticas de reactivación económica.

- En el campo cambiario: el tipo de cambio deberá reflejar las condiciones del mercado y el Banco de Guatemala deberá emplearlo para promover el comercio externo del país y evitar los shocks externos derivados de la crisis global.

- En el campo crediticio. Se promoverá una política ágil y flexible en los instrumentos del financiamiento tanto en moneda nacional como extranjera en el marco de una situación prevista de problemas de liquidez internacional.

Política Financiera. Considera la búsqueda y negociación de fondos externos que permitan enfrentar los problemas de liquidez del país, por lo cual se proponen las siguientes medidas: primero, promover la aprobación en el Congreso de préstamos concesionales con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial por un monto de $1.000 millones de US dólares; segundo, gestionar líneas de crédito contingente incluyendo programas de apoyo para enfrentar la crisis con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Política Bancaria. Considera acciones para fortalecer el accionar del sistema financiero nacional, lo cual incluye: primero, fortalecer la solvencia – mayores reservas y respaldo/ provisiones para las carteras contaminadas- de las instituciones bancarias; segundo, promover reformas a la legislación para mejorar la calificación y gestión de riesgos de las instituciones bancarias; tercero, fortalecer la red de seguridad bancaria incluyendo el Fondo de Capitalización Bancaria y el fortalecimiento del Banco de Guatemala en lo relativo a medidas que permitan mejorar la vigilancia en el funcionamiento de las instituciones bancarias del país.

Política de Integración Centroamericana. Considera varias medidas orientadas a la aprobación de Acuerdos y Protocolos regionales que están bajo discusión en el Congreso, así como acciones que facilitarían el comercio regional.

Política de Transparencia y Calidad del Gasto Público. Esta política estará bajo la dirección de la Vicepresidencia de la República y el Comisión de Transparencia y considera las siguientes acciones y medidas de política:

- Implementar el Acuerdo Gubernativo y su reglamentación para la supervisión de los Fideicomisos Públicos.

- Creación del Observatorio Ciudadano del Gasto Público como instancia independiente para la probidad en el uso de los recursos públicos.

- Consolidar y fortalecer el Viceministerio de Transparencia y Evaluación Fiscal.

- Reformar la Ley de Contrataciones del Estado para mejorar la transparencia de las contrataciones y licitaciones del gobierno.

- Promover la aprobación de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito.

V. LA CRISIS GLOBAL Y EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2008-2009

Estados Unidos experimentó una profunda crisis en su sistema financiero en el segundo semestre del 2007 y esa situación se extendió al resto de su economía convirtiéndose en la recesión más grande experimentada por ese país desde la Gran Recesión de los años treintas. Durante el primer semestre del 2008, la economía global experimentó la ocurrencia de un conjunto de choques externos relacionados con el incremento del precio internacional del petróleo y de otras materias primas e insumos que generaron presiones inflacionarias tanto en países industrializados como en países con mercados emergentes. Sin embargo, estos eventos fueron opacados durante el segundo semestre del año, cuando se observó una generalización de la crisis financiera desde Estados Unidos hacia el mundo desarrollado, situación que generó una crisis de confianza en los mercados crediticios y cambiarios con efectos negativos en los procesos de inversión y crecimiento económico en los países de mayor avance económico, que luego se extendieron al resto de la economía global. De acuerdo con información del Fondo Monetario Internacional la economía global desaceleró su crecimiento en el 2008 (2.8%) para luego entrar en un proceso de recesión (-0,6%) en el 2009, lo cual representó un punto de inflexión en los patrones del crecimiento económico mundial[35].

El Banco de Guatemala interpretó los efectos de esa desaceleración de la economía global sobre la economía doméstica en el año 2008, señalando que "*el dinamismo que había venido registrando la actividad económica nacional desde 2004 se revirtió en el 2008. En efecto el crecimiento económico, medido por el Producto Interno Bruto en términos reales, registró una tasa de crecimiento (3,3%), inferior en 3 puntos porcentuales a la registrada en 2007 (6,3%), resultado influenciado principalmente, por factores de origen externo, como consecuencia de la desaceleración económica observada en la mayoría de países del mundo*[36]". Los resultados de cuentas nacionales del Banco de Guatemala muestran que la desaceleración de la demanda externa fue compensada parcialmente por la demanda interna, lo cual redujo el impacto de los efectos derivados de la crisis global.

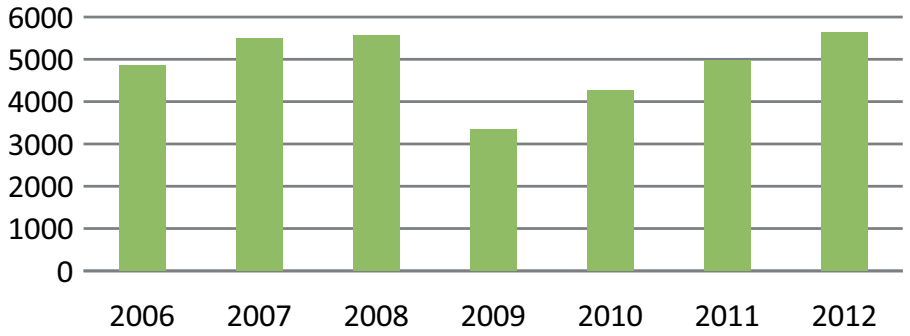
El impacto de la desaceleración económica de las economías avanzadas afectó a Guatemala de tres formas: primero, a través de sus efectos en la demanda externa por exportaciones locales; segundo, por la disminución de los pagos de remesas familiares de salvadoreños trabajando en el mercado laboral norteamericano; y tercero por una menor

35 La tendencia observada en el PIB global en términos reales es la siguiente: 2005, 4,6%; 2006, 5,3 %; 2007, 5,4 %; 2008, 2,8 %; Y 2009, -0,6 %. FMI. World Economic Outlook.

36 Banco de Guatemala. Estudio de la Economía Nacional 2008. Página 4.

inversión directa extranjera en Guatemala. Los resultados de estos efectos de acuerdo con las cifras de cuentas nacionales del Banco de Guatemala muestran que efectivamente se observó una reducción en el ritmo de crecimiento de las exportaciones (12%) durante el 2008 comparado con el 15% del año anterior, aún cuando para efectos de cuentas nacionales su crecimiento fue negativo[37]. De igual manera, las remesas familiares experimentaron una desaceleración del crecimiento de un 15% en el 2007 a un 4,8% en el 2008. Finalmente, la inversión directa extranjera redujo su crecimiento a un 1% en el año 2008 después de haber experimentado un crecimiento de un 26% en el año anterior.

GRÁFICO 4
GUATEMALA:DÉFICIT COMERCIAL (Millones de US$)



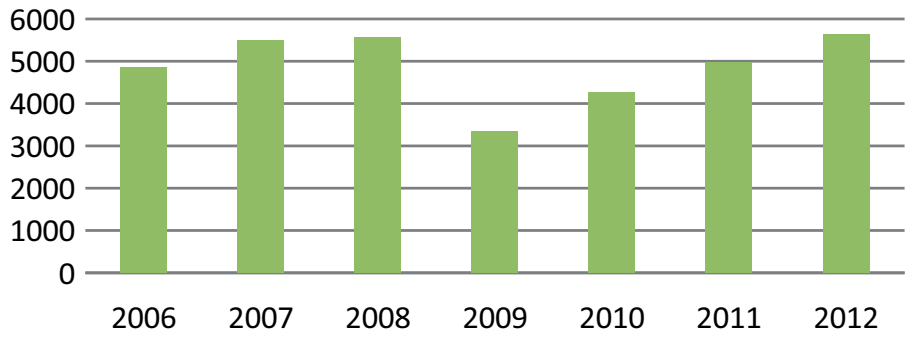
El Banco de Guatemala refiere en su análisis de balanza de pagos del 2008 que "*en el contexto del citado escenario económico internacional, en 2008 la balanza de pagos registró un aumento de Reservas Monetarias Internacionales Netas de $338,5 millones… resultado que estuvo determinado por un superávit de $1.591,1 millones en la cuenta capital y por un déficit de la cuenta corriente de $1.862,7 millones, lo que dio como resultado que la relación déficit en cuenta corriente/ PIB se situara en un 4,8% (5,2% en 2007)*[38]". Sin embargo, si se considera que las remesas familiares –un componente de la cuenta corriente de balanza de pagos- fue de un 11% del PIB en ese mismo año, el déficit de la cuenta corriente pudo haber sido al menos dos veces mayor de lo indicado por el Banco de Guatemala, de lo cual se infiere el papel relevante que desempeña esta variable en el financiamiento de la cuenta comercial de balanza de pagos de este país.

37 Debe anotarse que las exportaciones del 2008 reportadas por el Banco de Guatemala en cuentas nacionales suman un total de 50.369 millones (en quetzales del 2001) cuyo crecimiento fue de -0,16% en relación con el 2007 (50.452 millones de quetzales). En este último año se reporta un incremento de las exportaciones en el 2007 de un 9,4%, de lo cual se colige que para el 2008 las exportaciones mostraron una disminución importante. La diferencia de estas cifras puede explicarse en razón de que las exportaciones de cuentas nacionales incluyen únicamente al valor agregado de las exportaciones de zona franca (salario y consumos intermedios) incorporados en las mismas, mientras que en balanza de pago se incluye el valor total de las exportaciones de zona franca.

38 Ibid, páginas 5 y 6.

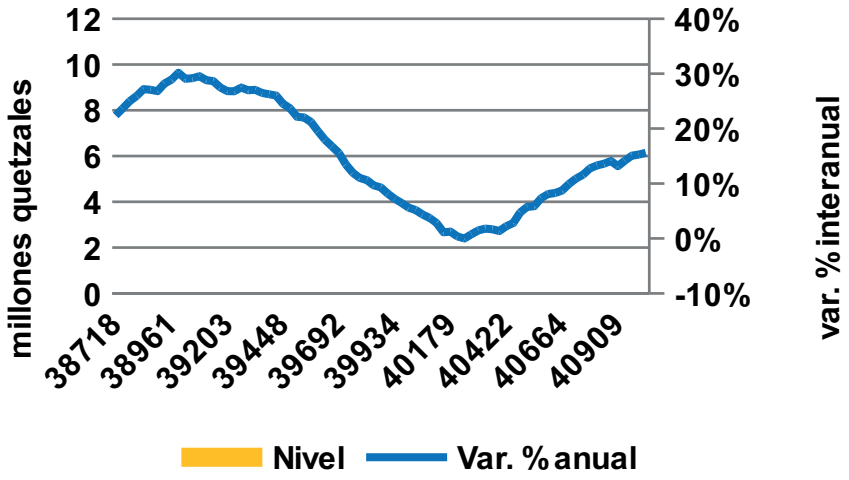
Desde la perspectiva de la demanda interna, el consumo total creció un 5%, lo cual fue ligeramente inferior al observado en el 2007 (5,7%) y que se explica por el papel activo de las remesas familiares provenientes de Estados Unidos las cuales tuvieron un crecimiento positivo en el financiamiento del consumo privado; al tiempo que la formación bruta de capital mostró una caída importante (-6,6%). En su conjunto el bajo crecimiento del consumo doméstico y la contracción de la inversión explican que la demanda interna creciera apenas un 0,44% durante este año y representa el factor explicativo del bajo crecimiento del PIB real (3,3%) en 2008.

GRÁFICO 5
TASA DE INTERÉS PASIVA Y ACTIVA, BIENIO 2008-2009



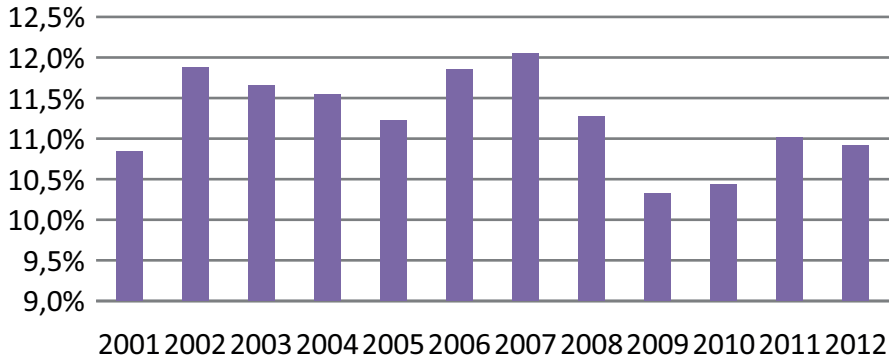
La Junta Monetaria fijó su política de "metas explícitas de inflación" para el 2008 en el rango 4%-7%, definiendo la tasa de 5,5% como ancla nominal de inflación así como la administración de un tipo de cambio flexible. En ese contexto, el Banco de Guatemala empleó controles monetarios indirectos como instrumentos para alcanzar la meta inflacionaria. Durante el primer semestre del año, se manifestaron las alzas en el precio del petróleo y materias primas agrícolas (maíz y trigo), cuyos efectos se manifestaron en el índice doméstico de precios al consumidor que pasó de 8,4% en enero a 14,3% en julio del 2008. Debido a presiones inflacionarias de la demanda interna, la Junta Monetaria aumentó la tasa de interés líder de 6,50 en marzo a 7,25 en el mes de julio, con el propósito de moderar el proceso inflacionario. En la segunda parte del año ese proceso de revirtió y para diciembre el IPC alcanzó una tasa de un 9,40%, que fue ligeramente superior a la tasa inflacionaria del 2007 (8,75%). Como resultado del alza en la tasa de interés líder la tasa de interés activa aumentó a un 13,8% en el 2008, tal como se muestra en el gráfico.

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO SEGÚN NIVEL Y VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL, BIENIO 2008-2009



Esa política crediticia tuvo el efecto de reducir el crédito al sector privado (11%) en el 2008, tal como se muestra en el siguiente gráfico (datos de crédito según nivel y variación porcentual anual), lo cual en el marco de las expectativas generadas por la crisis global generó una tendencia decreciente en los años subsiguientes. La contracción del crédito privado se manifestó en una reducción importante de la formación bruta de capital (-6.6%) que incidió en una menor tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto en el 2008.

GRÁFICO 7
CARGA TRIBUTARIA (INGRESOS TRIBUTARIOS COMO % DEL PIB)



Desde la perspectiva de las finanzas del Gobierno Central, se señala que la carga tributaria disminuyó a un 11,3% del PIB en el 2008 y revirtió al nivel que mostraba en el año 2005. Este indicador había experimentado un aumento de un 1% del PIB en el año 2007 debido al aumento de las recaudaciones tributarias que resultaron del alto crecimiento económico real de los años 2006 (5,4%) y 2007 (6,3%). En el año 2008, el crecimiento real del PIB descendió a un 3,28% (similar al del año 2005, 3,26 %) y ello explica el decrecimiento de la carga tributaria. El gasto presupuestario creció en un 8% y alcanzó el monto de Q4.777 millones de quetzales (13,6% del PIB) y como resultado del descenso en el financiamiento tributario, la situación fiscal se manifestó en un mayor déficit fiscal, el cual pasó de un 1,4% del PIB en el 2007 a un 1,6% del PIB en el 2008. Este resultado afectó el saldo de la deuda del sector público no financiero al cierre del año, lográndose la siguiente composición: primero, el saldo de la deuda interna ascendió a Q26.210 millones de quetzales (9% del PIB); y segundo, el saldo de la deuda externa fue de US$4.382 millones de dólares (11,2% del PIB)[39].

En términos generales, puede afirmarse que la crisis global afectó a la economía guatemalteca durante el 2008 en forma moderada, tal como lo muestran sus indicadores macroeconómicos: el crecimiento real del PIB fue de un 3.3% similar al logrado en el bienio 2004-2005 (3,2%); un déficit en cuenta corriente de 4,3% del PIB inferior al logrado en el bienio anterior 2006-2007 (5,2 % del PIB) que fue de bonanza económica; un déficit fiscal de 1,4% del PIB similar al del año 2007; y una tasa inflacionaria de un 9,4% que fue ligeramente superior al año previo (8,8%). El impacto de la crisis disminuyó las exportaciones (-0,16%), efecto que fue compensado por las remesas familiares (4,8%) lo cual explica que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no se acrecentara durante el 2008. Los efectos de la inflación importada por aumentos en el precio del petróleo y materias primas agrícolas fueron atenuadas por el aumento en las tasas de interés lo cual incidió en menores niveles de inversión y una desaceleración de La producción. Dado el alto crecimiento de la población guatemalteca (2,5% en el quinquenio 2004-2008)[40], así como el bajo crecimiento del PIB incidió para que el Producto Interno Bruto Per Cápita disminuyera en un 0,8% (en quetzales del 2001) durante este año.

La crisis que se inició a fines del 2007 en la economía norteamericana se transformó en una recesión que se profundizó en el 2009, con una magnitud comparable únicamente con la experimentada en este país desde los años treinta, lo cual explica su rápida difusión al resto del mundo desarrollado. Durante el 2009, la economía de Guatemala debió enfrentar grandes desafíos a fin de contrarrestar el impacto causado por la crisis global y en particular la recesión de los Estados Unidos como su principal socio comercial. Los efectos de la crisis se manifestaron en tres direcciones: primero, por una caída abrupta de sus exportaciones debido a una menor demanda externa; segundo, disminución de la inversión directa extranjera y

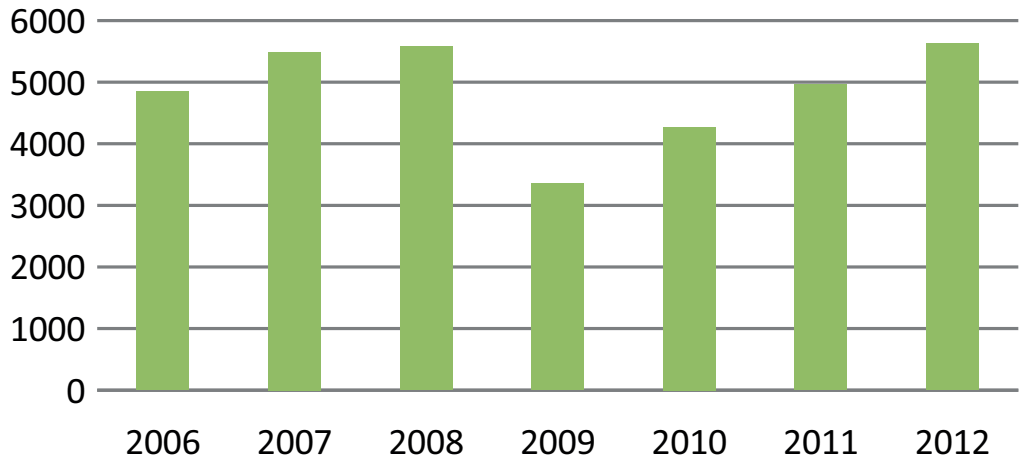
39 Cifras fiscales tomadas de las cuentas nacionales del Banco de Guatemala.

40 Cifras de INE indican que la población de Guatemala fue de 13.677.815 millones de personas en el año 2008. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. Proyecciones de Población 2003-2011. Ver: http://www.ine.gob.gt/np/poblacion/

de las remesas familiares provenientes de Estados Unidos; y tercero, una contracción de la demanda interna, en particular de la formación bruta de capital y del consumo privado.

El impacto directo de la crisis global en el 2009 se manifestó en una caída drástica del Producto Interno Bruto (0,53% en términos reales) y el crecimiento del Producto Interno Bruto per Cápita fue negativo (-2% medido en quetzales del 2001)[41]. La explicación de la contracción económica de Guatemala se encuentra tanto en el comportamiento de la demanda externa (-2,7%) como de la demanda interna (-1,7%). Sobre lo primero, la caída de las exportaciones de bienes y servicios (-7%) fue acompañado de una reducción de las importaciones de bienes y servicios (-20,6%) lo cual generó un déficit comercial de US$ 3.348 millones de dólares tal como se muestra en el gráfico, que fue compensado por las remesas familiares (US$ 3.951 millones de dólares), las cuales disminuyeron en un -10% pero se mantuvieron en el nivel de US$4 billones de dólares del bienio 2006-2007. En consecuencia el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos cerró en cero durante este año. En la cuenta capital respectivamente conviene indicar que la inversión directa extranjera se contrajo en un -22% pero alcanzó un monto de US$ 574 millones de dólares, el cual fue superior al alcanzado en el año 2006 (US$ 552 millones) y ayudó para aumentar el nivel de reservas monetarias internacionales (RMI) en un monto de US$554 millones de dólares[42].

GRÁFICO 8
GUATEMALA: DÉFICIT COMERCIAL (MILLONES DE US$)



41 Cifras de cuentas nacionales del Banco de Guatemala.

42 Banguat. . Estudio de la Economía Nacional 2009.Página 4.

Ese incremento de las RMI supuso el equivalente de aproximadamente cinco meses de importaciones de bienes, lo cual se consideró como un indicador positivo en la gestión de la balanza de pagos de Guatemala. Además, la crisis financiera norteamericana generó problemas de liquidez en el mercado financiero local, por lo cual se requirió de la participación del Banco de Guatemala en el mercado cambiario[43], lo cual explica que el tipo de cambio se depreciara en un 7,3% y se situara en Q8.34950 quetzales por un dólar norteamericano para fines del 2009.

Sobre lo segundo, la disminución de la demanda interna se debió fundamentalmente al menor crecimiento del consumo privado (-0,3%) y de la formación bruta de capital (-13,6%); lo cual no fue compensado por el crecimiento del consumo público (14%) que fue el mayor de esta década y que actuó como medida anti-cíclica de la política económica tal como fue propuesto en el Plan Anti-Crisis adoptado por el gobierno guatemalteco.

Uno de los efectos directos de la recesión global fue acentuar la contracción de la formación bruta de capital en un -14%, explicado principalmente por la caída de las inversiones en el sector de construcción (-11%) y de compras de equipo y maquinaria (-17%)[44]. Se señala que la tendencia negativa de la formación bruta de capital ya se había iniciado en el 2008, cuando mostró un decrecimiento de un -6%.

Como parte del proceso recesivo, los menores niveles de inversión afectaron la mayoría de actividades de producción, con la excepción del sector agropecuario, caza y silvicultura que creció aproximadamente un 4% (en particular de banano, cardamomo y caña de azúcar) y el sector de minas y canteras (4%). El sector de manufacturas (con una participación de un 18% en el PIB) decreció su producción en -1% explicado en parte por la menor producción de textiles (La contracción de la demanda norteamericana disminuyó la producción de textiles en un -15% que se localiza en las zonas francas), insumos para la construcción y alimentos, bebidas y tabaco. El sector de comercio (12% del PIB) decreció en un 2% como resultado de la caída en el consumo privado. Concomitantemente, el sector de construcción experimentó una drástica reducción (-11%) continuando con la tendencia negativa del año 2008 (-0,5%) y se explica por la contracción del crédito bancario al sector privado y posposición de decisiones de inversión en el sector inmobiliario[45].

Con el propósito de enfrentar y atenuar el impacto de la crisis global así como de aminorar sus efectos redistributivos sobre los grupos en condición de pobreza, el gobierno

43 Cabe destacar que en el transcurso de 2009 se registraron episodios de alta volatilidad, razón por la cual fue necesaria la aplicación de la regla para la participación del Banco de Guatemala en el mercado cambiario mediante el Sistema Electrónico de Negociación de Divisas (SINEDI), realizando ventas por US$364.6 millones.

Banguat. Estudio de la Economía Nacional 2009, página 5.

44 Banguat. Estudio de la Economía Nacional 2009, página 3.

45 la encuesta municipal de permisos de construcción llevada a cabo por el Banco de Guatemala, reporta que en el 2009 la superficie de construcción realizada de edificaciones residenciales registró una caída de 35.9% al pasar de 1,462.3 miles de metros cuadrados en 2008, a 936.9 miles de metros cuadrados. Banguat. Estudio de la Economía Nacional 2009, página 38.

puso en marcha a partir del mes de enero del 2009, el "Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica"[46]. Se consideró que la crisis llegaba en un momento de la economía en el cual sus principales indicadores eran satisfactorios, a saber: un crecimiento real moderado del Producto Interno Bruto; un desempeño aceptable de las variables relevantes de la balanza de pagos con un alto nivel de reservas internacionales; un bajo déficit fiscal; una tasa inflacionaria inferior a los dos dígitos; y finalmente una relativa estabilidad de los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, era de esperar que los efectos recesivos de la crisis impactaran en forma directa a los grupos vulnerables de la sociedad guatemalteca a través de un mayor desempleo y una disminución de sus rentas familiares. El Programa incorporó medidas para paliar estos efectos y su responsabilidad recayó en una Comisión Ejecutiva de los Ministros de Estado adscrita a la Presidencia de la República.

El Programa incluyó políticas en las áreas del empleo y la seguridad social incluyendo la creación del "Fondo Financiamiento de Vivienda" para familias pobres, así como medidas para incrementar el empleo permanente y de contrato en los programas de infraestructura vial, construcción de escuelas y centros de salud. En materia redistributiva el Programa incorporó acciones para el fortalecimiento y flexibilización de los programas e instrumentos que apoyan económicamente a las poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema, tales como "Mi Familia Progresa[47]", "Bolsa Solidaria", "Escuelas Abiertas" y "Comedores Solidarios". El programa propuso además, la focalización de los subsidios de transporte para la población en condición de pobreza y de mayor vulnerabilidad.

El Banco de Guatemala en su evaluación económica del año 2009 refiere que la implementación del Programa se realizó en forma efectiva, para lo cual requirió de cuatro reordenamientos presupuestarios, con el propósito de implementar en toda su extensión, las actividades propuestas tanto para estimular la actividad económica y el empleo así como proteger a los grupos socialmente vulnerables de la sociedad guatemalteca. Esos ajustes presupuestarios fueron realizados a lo largo del 2009 considerando el siguiente cronograma:

- Primero, la aprobación del Acuerdo Gubernativo (104-2009) en el mes de abril con el propósito de autorizar una ampliación del gasto del presupuesto nacional para el financiamiento del PNERE.

- Segundo, la aprobación del Acuerdo Gubernativo (132-2009) que estableció las cuotas financieras del gasto para el período mayo-agosto.

- Tercero, la aprobación del Acuerdo Gubernativo (225-2009) que autorizó las cuotas financieras del gasto para el período agosto-diciembre.

---

46 Programa del Gobierno de Guatemala. Gobierno de Alvaro Colom. Enero 14, 2009.

47 Este programa tiene el propósito de retener a los niños y niñas de familias pobres en los centros educativos mientras dura la crisis económica, al tiempo que fortalece sus presupuestos familiares para atender sus necesidades básicas. El programa Comedores Solidarios complementa estos esfuerzos gubernamentales en pro del bienestar de estas familias.

- Finalmente, la aprobación del Decreto 24-2009 que autoriza la emisión de Bonos del Tesoro por Q3.000 millones de quetzales que permitió financiar el desequilibrio financiero del presupuesto ante la caída de los ingresos tributarios[48].

Como resultado de estos ajustes, el presupuesto ampliado del Gobierno Central fue estimado en Q50,391,9 de millones de quetzales (65% para gastos de operación; 31% para inversiones y un 4% para el pago de capital de la deuda pública), el cual tendría un financiamiento de Q37.342 millones de quetzales proveniente de los ingresos corrientes probables, Q27 millones de ingresos de capital, Q693 millones de donaciones externas, Q10. 808 millones provenientes del endeudamiento (41% de deuda bonificada y 59% de deuda externa); y finalmente Q1.162 millones de recursos de caja[49].

El Gobierno de Guatemala suscribió con el Fondo Monetario Internacional un Acuerdo Stand-By por un monto de $935 millones de dólares el 22 de abril del 2009. El mismo tenía un carácter precautorio para atender emergencias de liquidez de la economía en caso de necesitarse, y formó parte de las políticas establecidas en el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica. De acuerdo con los compromisos adquiridos en dicho Acuerdo y las dos evaluaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Guatemala indicó lo siguiente: "*la evolución macroeconómica del país, en el marco del Acuerdo, continuó siendo muy sólida y las políticas moderadamente anti-cíclicas adoptadas contribuyeron a mitigar los efectos de la desaceleración económica , preservando la estabilidad macroeconómica*[50]". De acuerdo con ello, puede inferirse de este análisis que el impacto de la crisis global en la economía guatemalteca se enfrentó de manera efectiva y con logros satisfactorios.

En relación con el desempeño fiscal del país, el Banco de Guatemala señala que de conformidad con la liquidación presupuestaria del 2009, el gasto del Gobierno Central fue inferior a lo programado y alcanzó un monto total de Q43.709 millones de quetzales con un crecimiento de un 8,3% en relación con el 2008 y representó un 14,2% del Producto Interno Bruto. De acuerdo a lo previsto, los ingresos fiscales decrecieron en un -4,3 % y se situaron en Q34.037 millones de quetzales; situación que generó un déficit fiscal de Q9,671 millones que representó un 3,1% del Producto Interno Bruto (1,6% en el 2008)[51]. Estos resultados sugieren que el Gobierno Central ejecutó una "política fiscal anti-cíclica moderada[52]".

48 Banco de Guatemala. Estudio de la Economía Nacional 2009, página 94.

49 Ibid, página 95.

50 Ibid, página 93.

51 El Informe de Banguat señala que el Acuerdo Stand-By de abril del 2009 y suscrito por el Gobierno de Guatemala con el Fondo Monetario Internacional había acordado un déficit fiscal meta de un 3,4% del Producto Interno Bruto. Banguat. Estudio de la Economía Nacional 2009, página 95.

52 El análisis del Banco de Guatemala evalúa la política fiscal seguida por el Gobierno de Guatemala para enfrentar la crisis como "*política fiscal moderadamente anticíclica"*. Banguat. Estudio de la Economía Nacional. Página 95.

En el campo de la política monetaria, el Banco de Guatemala trabajó con base al Esquema de metas explícitas de inflación[53]", definiendo como su ancla nominal "*la elección de la meta de inflación*" y manteniendo un "*régimen de tipo de cambio nominal flexible*", junto con los instrumentos convencionales de control monetario. Para el año 2009 y en consideración a la complejidad generada por la recesión global y una probable disminución de la demanda agregada interna, se previó una tendencia descendente de los precios externos por lo cual la política monetaria mostró cierta flexibilidad a fin de complementar la política fiscal del Ministerio de Hacienda. En ese contexto, la Junta Monetaria fijó la meta de inflación en un 5,5% con un rango de tolerancia de más o menos un 1%, sin embargo la profundidad de la recesión mundial aceleró la caída de los precios del petróleo y materias primas agrícolas y por ende las expectativas inflacionarias internas, lo cual explica la caída drástica de la tasa inflacionaria doméstica desde un 9,4% a fines del 2008 a un -0,28% en diciembre del 2009.

Como resultado de ese proceso, la Junta Monetaria aplicó varios ajustes en la tasa de interés líder desde 7,25% en diciembre del 2008 y situándola en 4,5% en setiembre del 2009, lo cual permitió un funcionamiento del mercado financiero que fuera compatible con la baja tasa inflacionaria alcanzada durante este mismo año. El análisis del Banco de Guatemala señala que en congruencia con la menor inflación, los medios de pago totales crecieron en un 10% aún cuando ello sobrepasó el rango previsto (4,5%-6,5%), y la tasa de interés activa promedio fue de un 13%. De igual manera, el crecimiento del crédito bancario fue de un 1%, resultado que se alejó sustancialmente de las metas previstas inicialmente en el rango 5,5%-7,5%.

La economía global durante el año 2009 mostró un pobre desempeño, dado que el crecimiento real del Producto Interno Bruto fue de -0,6, lo cual se explica por la contracción económica de los países desarrollados y sus efectos negativos sobre el comercio mundial y los flujos internacionales de inversión. Sin embargo, debe señalarse que la crisis global afectó en menor grado a las economías de países emergentes y en desarrollo, cuyo crecimiento económico disminuyó a un 2,5% durante este año. El proceso de recesión global tuvo el efecto inmediato de reducir la demanda agregada a nivel mundial, en particular de productos

53 El Banco de Guatemala define el "Esquema de Metas Explícitas de Inflación" como un marco de referencia de política monetaria que se caracteriza por el anuncio público de metas cuantitativas (o rangos) de carácter oficial (tasas de inflación) con respecto a uno o más horizontes temporales, con la certeza explícita de que una inflación baja y estable es el principal objetivo de largo plazo. La importancia de focalizar la gestión monetaria hacia lograr la estabilidad del nivel general de precios interno, y hacer recaer el ajuste externo en el tipo de cambio nominal, implica que un banco central mediante la combinación de sus distintos instrumentos implementa la política monetaria mediante cambios en la tasa de interés, lo que garantiza que el mismo mantenga el control sobre su ancla nominal. La profundización de la estabilidad y eficiencia macroeconómica requiere, además, de la consolidación de las finanzas públicas. En efecto, la disciplina fiscal es importante no sólo para evitar que el peso de la estabilización recaiga exclusivamente en la política monetaria, lo cual podría generar distorsiones en las principales variables macroeconómicas, sino también para coadyuvar a que se produzca un ajuste eficiente del sector externo, ya que el excesivo gasto público se traduce en un aumento de la demanda agregada y de la tasa de interés interna, así como en una excesiva apreciación del tipo de cambio real. BANGUAT. Política Monetaria. Marco Teórico y Evidencia Empírica en un Esquema de Metas Explícitas de Inflación. Páginas En: http://www.banguat.gob.gt/Publica/doctos/marco_evidencia20062007.pdf.

como el petróleo y derivados, soya, maíz y trigo, por lo cual el nivel general de precios disminuyó en forma sustancial, lográndose una tasa inflacionaria de un 0,1% para diciembre del 2009.

Esta situación de crisis global no sólo afectó a la economía doméstica de Guatemala a través de una menor demanda por sus exportaciones, sino que también afectó negativamente los flujos de inversión directa extranjera y las remesas familiares provenientes de Estados Unidos. En ese entorno, las decisiones del gobierno permitieron formular una política fiscal anti-cíclica de mayor gasto público para compensar la caída del gasto de consumo privado y de una política monetaria flexible para acomodar los ajustes requeridos por los shocks externos y para acompañar a la política fiscal. Los resultados muestran que la economía local pudo aminorar el impacto recesivo y lograr un crecimiento real mínimo de 0,5%, el mayor de la región centroamericana, acompañado de una tasa inflacionaria de -0,28 para diciembre del 2009. A pesar de ello, el mayor efecto de la crisis global fue la caída en términos reales de un -2% del Producto Interno Bruto por habitante y de una reducción importante del bienestar de los grupos sociales de menor ingreso de la sociedad guatemalteca[54].

54 BANGUAT. Estudio de la economía nacional 2009, páginas 1-7.