

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA

**IMPLICACIONES DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA EN EL NIVEL DE
VIDA DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA DURANTE EL PERÍODO
1990 – 2000**

TESIS

PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

POR

SERGIO SAÚL VEGA GARCÍA

PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADÉMICO DE

LICENCIADO

Guatemala, agosto de 2005.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO I.....	1
CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA GUATEMALTECA	9
1.1. Entorno Regional.....	9
1.2. Entorno Económico	11
1.3. Entorno Político	17
1.4. Entorno Social.....	25
CAPÍTULO II	28
POLÍTICA ECONÓMICA PARA LA ESTABILIDAD	28
2.1. Política Económica.....	28
2.2. Estabilidad Macroeconómica	30
2.2.1. Política Monetaria.....	31
2.2.1.1. Política Crediticia	34
2.2.1.2. Política Cambiaria	37
2.2.2. Política Fiscal	44
2.2.2.1. Función Distribución.....	47
2.2.2.2. Función Asignación	58
2.2.2.3. Función Estabilización	61
2.3. Coordinación de la Política Económica.....	67
CAPÍTULO III.....	72
NIVEL DE VIDA DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA	72
3.1. Antecedentes	75
3.2. Evolución	77

3.3. Nivel de Vida Actual	92
CAPÍTULO IV.....	97
IMPACTO DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA FRENTE AL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA DURANTE EL PERÍODO 1990-2000.....	97
4.1. Evaluación de la Política Monetaria.....	100
4.2. Evaluación de la Política Fiscal	110
CONCLUSIONES	118
RECOMENDACIONES	122
ANEXOS	126

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Título	Página
1	Tipo de Cambio 1980 – 2003	30
2	Participación de BANGUAT en el SINEDI 1994 - 2003	32
3	Carga tributaria en Guatemala, según Decil (1998)	42
4	Carga tributaria del Gobierno Central 1990 – 2001	43
5	Gastos Ejecutados del Gobierno 1990 – 2000	45
6	Metas Presupuestarias de los Acuerdos de Paz 1998 – 2002	48
7	Coeficiente del Gasto 1980 - 2002	52
8	Pobreza según Etnia (2000)	76
9	Índice de Desarrollo Humano (1989, 2000)	79
10	Índice de Gini para el Ingreso (1989, 2000, 2002)	86
11	Tasa de Interés y Algunos Indicadores Sociales (1989, 2000 – 2002)	94
12	Tipo de Cambio y Algunos Indicadores Sociales 1989 - 2002	97
13	Inflación y Algunos Indicadores Sociales (1989, 2000 – 2002)	100
14	Impuestos Directos, Indirectos y Algunos Indicadores Sociales (1989, 2000, 2002)	103
15	Indicadores Fiscales y Sociales (1989, 1997, 2000, 2002)	105

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica	Título	Página
1	Evolución del PIB a precios de 1958 (1981 – 2003)	7
2	Tendencia del ritmo Inflacionario 1980 - 2003	27
3	Tasas de Interés 1980 - 2002	28
4	Recaudación Tributaria del Gobierno Central 1990 - 2000	40
5	Distribución de los Ingresos Tributarios Totales 1990 - 2000	41
6	PIB, Gasto e Ingresos Tributarios a precios Corrientes 1990 - 2000	57

7	Pobreza General (1989, 2000)	69
8	Extrema Pobreza (1989, 2000)	69
9	Porcentaje de Consumo Total según Quintil de Población (Año 2000)	71
10	Porcentaje de Ingreso Total según Quintil de Población (Año 2000)	71
11	Relación entre el Quintil más bajo y más alto según Consumo e Ingreso (Año 2000)	72
12	Pobreza General (1989, 2000, 2002)	84
13	Extrema Pobreza (1989, 2000, 2002)	84
14	Crecimiento, Tendencia del PIB y Pobreza (1989 – 2003)	89
15	Inflación y Crecimiento, Cambio en la Tasa Interanual (1988 – 2003)	100

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa	Título	Página
1	Volumen de las Remesas Recibidas comparado con la Incidencia de la Pobreza por Departamento (2004).	75
2	Índice de Desarrollo Humano por Departamento (2001)	87

INTRODUCCIÓN

La discusión política y académica sobre la problemática de la pobreza en Guatemala durante la última década ha quedado rezagada por mucho, esto se debe a diferentes causas, por un lado los medios de comunicación ya sean radiales, televisivos y/o escritos afirman que este tema no vende, y por tanto no tiene el espacio que por la dimensión y magnitud del mismo mereciese; por otro lado, es posible que los guatemaltecos ya se han acostumbrado a vivir con la pobreza o simplemente viven en la misma; se vuelve entonces parte normal de la vida de la población, lo ven con desdén, por lo que no les preocupa solucionar o al menos analizar el problema. De allí que sea realmente importante en el sentido académico abordar esta problemática, analizarla, conocer sus nexos, relaciones, hacer crítica en el sentido propositivo y coadyuvar a la subsecuente discusión no solo en el plano académico. Partiendo de ello, se propone el siguiente tema “**Las implicaciones de la estabilidad macroeconómica en el nivel de vida de la población guatemalteca durante el período 1990-2000**”, el cual tiene como objetivo analizar el desarrollo de las políticas económicas, de sus instrumentos y las implicaciones en el nivel de vida de la población guatemalteca. Para ello entre otros se hace un análisis ex ante y ex post del período de estudio; además se realiza constantemente comparaciones sobre el costo – beneficio de las políticas para el logro de la estabilidad macroeconómica, y más puntualmente las implicaciones de la estabilidad de precios en la pobreza.

El tema además surge producto de la creciente preocupación sobre los resultados que se han observado de la combinación de las políticas económicas sobre las condiciones de vida en la población. Es decir, los efectos que tiene la búsqueda de la eficiencia y productividad en la economía (obra de las tendencias internacionales), en el bienestar de la población. Por tanto, el debate sobre esta problemática alude necesariamente a un problema básico en la economía, el conflicto entre la eficiencia y equidad.

El análisis y propuesta desde la esfera gubernamental ha sido muy limitada a pesar de las estrategias de reducción de la pobreza del gobierno del FRG, y al esfuerzo de la secretaria de planificación y programación de la presidencia de la República (SEGEPLAN) en el desarrollo conceptual y experimental de esta problemática, el cual no han sido suficiente para promover al menos un alivio real al fenómeno económico, social, político y ético más grave del país¹.

El informe en términos generales procura mostrar que, la política económica durante los tiempos precedentes ha tenido una visión demasiado estrecha respecto a tener una economía eficiente, menospreciando en última instancia la equidad que, irreparablemente se refleja en la reducción de la pobreza, en otras palabras, el objetivo último de la política económica a desviado su atención para lograr una economía más eficiente y competitiva en detrimento del logro de una economía que se refleje la elevación del nivel de vida de población y, por tanto, en una mejora consistente en los indicadores de pobreza.

Considerando lo anterior, se planteo como hipótesis: **Las medidas de Estabilidad Macroeconómica aplicadas en el país durante el periodo 1990- 2000, han reducido la pobreza producto de mantener los niveles bajos de inflación.**

La Hipótesis se pretende demostrar a través de la verificación de las relaciones que existen entre la Política Monetaria, la Política Fiscal y, la pobreza y en términos más amplios en las condiciones generales de vida de la población.

Por otra parte, la decisión sobre el tema es fruto de una preocupación que se agrava, ya que aun no se a generalizado un esfuerzo en el ámbito académico, y político por crear el andamiaje para mermar esta problemática; aun a partir de la creación de las metas del milenio, y considerando que ya se han empezado a tomar con relativa seriedad la problemática de la pobreza y sus nexos.

¹ Expresado así en las primeras paginas de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza 2004 – 2015.

Este acercamiento en el tema, da cuenta de lo importante que es en la discusión nacional y, que de ninguna manera pretende agotarlo; pero si en cambio busca al menos ser una referencia no solo en el ámbito meramente economicista, si no que además, comprende aunque en forma sutil las dimensiones política y social del tema.

Expresado lo anterior, el trabajo comprende los siguientes capítulos: la caracterización de la economía, la política económica para la estabilidad, el nivel de vida de la población, por último se hace una evaluación de la estabilidad macroeconómica frente a la pobreza.

Antes de iniciar con el informe quisiera apuntar que, aunque el trabajo no es una explicación de las causas de la pobreza en Guatemala, ni de los problemas económico sociales desde la perspectiva estructural, busca incidir en la visualización de las sinergias que derivan de ello y, que no demuestran otra cosa que, la existencia de una relación circular de la problemática más grave que tiene el país, desde la perspectiva en que se aborda, es decir relacionando la estabilidad macroeconómica y la pobreza.

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA GUATEMALTECA

Es necesario encuadrar lo que sigue en algunos aspectos de mayor trascendencia que muestren las principales características de la economía, en este sentido se tratan cuatro apartados, el primero, sobre el entorno regional y, ante todo el escenario anterior al período de estudio, el cual busca, introducir algunas de las determinantes de las condiciones que se presentaron no solo en Guatemala, sino prácticamente todos los países de Latinoamérica. Los subsecuentes apartados además de señalar las características más sobresalientes del país en términos económicos, políticos y sociales se hace en condiciones propias del período de estudio, esta diferenciación es eminentemente formal, ya que en la práctica es imposible de realizar y se hace con propósitos metodológicos.

1.1. Entorno Regional

El análisis del entorno regional reviste importancia, en el sentido que Guatemala no es una economía cerrada, y realiza intercambios comerciales, culturales, sociales, etc., con los países del mundo y principalmente con los más cercanos. De hecho las tendencias y las condiciones en las que se presentan ciertos fenómenos socioeconómicos poseen similares características, de allí que se deba encuadrar un estudio como el presente en el entorno regional.

Según la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) existen ciertos rasgos que distinguen los eventos que desencadenaron la crisis de los 80's "la década pérdida", entre ellos: La pérdida gradual de la posición relativa de América Latina y el Caribe en la economía mundial, a inicios de los años 60's el valor de las exportaciones latinoamericanas representaban alrededor de 7.7 % de las exportaciones mundiales, mientras que para el mismo período las importaciones representaban 7.6%. Para finales de la década de los 80's las exportaciones e importaciones mundiales de América Latina representaban 3.9% y 3.3% respectivamente. La pérdida de dinamismo de las fuentes tradicionales de crecimiento, la industrialización basada en la demanda interna y el sector

exportador expansivo descendieron a niveles alarmantes durante la década, lo cual obedeció principalmente a la baja en los precios de los productos primarios y a un cambio en la estructura de la demanda externa que consecuentemente provocó deterioro en las balanzas comerciales. Cuando empezaron a mermar las exportaciones se contrajo el poder de compra de los países de la región y con ello el principal estímulo para la industrialización.

Además de lo anterior, un rasgo que indudablemente distinguió la década de los 80's fue el carácter perturbador de los desequilibrios macroeconómicos, que entre sus causas más recurrentes se encontraron los efectos del servicio de la deuda externa sobre las finanzas públicas, conjuntamente la política económica estuvo orientada a contraer la tasa de inflación y a corregir los desequilibrios en la balanza de pagos.

Producto de la prioridad de las finanzas públicas por el servicio de la deuda externa se redujeron los gastos públicos en infraestructura física, lo que se evidenció en un fuerte descenso en la inversión.

Con el descenso de la inversión, la capacidad económica del Estado se redujo debido fundamentalmente a la baja en la recaudación Fiscal. El gasto corriente creció en detrimento de la inversión pública, lo que ocasionó evidentemente el debilitamiento del Estado.

Por si esto fuera insuficiente, el crecimiento de la población durante la década en toda Latinoamérica fue superior al ritmo de crecimiento del producto. La CEPAL estimó que para 1980, 112 millones de latinoamericanos vivían debajo de la línea de la pobreza, mientras que para 1985 ya eran 160 millones, es decir 36 y 38% de la población total respectivamente, con estas cifras no es de extrañar que en la literatura sobre la década en materia socioeconómica se encuentre que los procesos políticos, económicos y sociales evidenciaron un franco descenso de los niveles de bienestar material de la población.

1.2. Entorno Económico

Existen ciertas características distintivas del ambiente económico guatemalteco, entre las cuales se encuentran: a finales del siglo XX sigue siendo una economía que basa su producción en unos cuantos productos agrícolas dedicada a la exportación, la producción agrícola aporta el 23% al producto total, genera empleo a más del 42% de la Población Económicamente Activa (PEA) y además constituye alrededor del 65% de las divisas. La mano de obra es barata, debido principalmente al escaso nivel de calificación, no obstante, ha sido un aliciente para la instalación de ciertas empresas (maquilas); sin embargo, posiblemente la característica más relevante de la economía y que no obstante, subyace en la mayoría de análisis al respecto, es lo tocante a la alta concentración del ingreso, el consumo y de la tierra

Esta característica determina de algún modo no solo el entorno económico, sino también repercute indudablemente en lo político y social, de allí la importancia que tiene el estudio de estas variables. De acuerdo a instituciones especializadas, en Guatemala durante el período 1989 – 2000 han disminuido los niveles de pobreza, de 62% a 56%²; sin embargo, de acuerdo al Banco Mundial (BM), el crecimiento económico de esa década no favoreció especialmente a los pobres, esto se debe en gran medida a que el crecimiento económico en las zonas rurales es más lento, y precisamente allí es donde la concentración de pobres es más alta, en comparación con otras áreas. En las proyecciones elaboradas para los años 2001 y 2002 sugirió que existiera un leve aumento en la pobreza, debido a una serie de crisis económicas³.

Además, esta concentración de variables mide la desigualdad que existe en Guatemala, de esta forma según la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida

² Resulta bastante difícil comparar los resultados históricos de los niveles de pobreza en el país debido a que existen diferencias, principalmente por la utilización de distintas metodologías en la elaboración de los índices.

³ Banco Mundial. Guatemala, La Pobreza en Guatemala. Departamento de Desarrollo Humano, Departamento de Reducción a la Pobreza y Gestión Económica, Oficina Regional Para América Latina y el Caribe. Febrero 2003.

(ENCOVI), la desigualdad del consumo y del ingreso demostró que el quintil más alto de la población tiene un consumo total de 54%, y el quintil más bajo solo consume un 5%, puesto en otras palabras, por cada quetzal que gasta el grupo de personas con menos ingresos (20% inferior), el grupo más alto gasta aproximadamente once quetzales.

Algo semejante ocurre con el ingreso solo que de forma mucho más alarmante, mientras que el quintil más alto obtiene un ingreso total de 62.1%, el quintil más bajo solo obtiene un ingreso de 2.4%, es decir, que por cada quetzal que obtiene de ingresos los más pobres, los que obtiene mayores ingresos obtienen veintiséis quetzales.

En el informe de Guatemala una Agenda para el Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2003, se logra apreciar que dentro de los principales indicadores de desigualdad según área, etnicidad y región la evolución por ejemplo del Índice GINI⁴: para el año 1989 se encontraba 0.561, mientras que para el año 2000 paso a 0.555 y según la encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2002 (ENEI 2002) se incremento a 0.587. la variabilidad de estas cifras muestra desgraciadamente que cuesta mucho disminuir las desigualdades y como se menciona arriba, la propensión mayor de la población menos afortunada y la exposición de la clase media a incurrir en terrenos de pobreza es muy alto, ya que ese incremento tan marcado en el coeficiente entre el año 2000 al 2002 es atribuible a las crisis económicas y a la evidente desaceleración que experimentó la economía nacional durante el último quinquenio.

Si como señala Kliksberg, Brasil es el tercer país más inequitativo del planeta, cuyo coeficiente de GINI es de 0.59, ¿qué lugar ocupara Guatemala?. Más allá de

⁴ Este Coeficiente indica que entre más cercano a uno es peor la desigualdad. Respecto al ingreso el coeficiente de los países más equitativos del mundo, los nórdicos, esta entre 0.20 y 0.25, el de los países desarrollados en promedio en 0.30, el promedio mundial considerado como muy malo 0.40, el de América Latina es de 0.57, el peor de la orbe. Kliksberg, Bernardo. Hacia una Economía con Rostro Humano. Tercera Edición. Fondo de Cultura Económica. Argentina 2002.

contestar la pregunta, es necesario saber si efectivamente la desigualdad incide en el desarrollo económico, o en último caso en el crecimiento económico de los países. Aunque hasta hace poco existían muchos mitos al respecto, lo cierto es que en la actualidad existen una serie de interesantes investigaciones que demuestran terminantemente que es uno de los principales obstáculos al crecimiento y desarrollo, en adición concluyen en que es regresivo para la economía, además apuntan Birdsall, Ross y Sabot: La asociación entre un crecimiento lento y una elevada desigualdad se debe en parte al hecho de que esa elevada desigualdad puede constituir en sí misma un obstáculo para el crecimiento⁵. A la luz de lo anterior, esta característica evidencia la influencia tan fuerte que tiene sobre las variaciones en los niveles de pobreza.

El IV Censo Nacional Agropecuario cuyo trabajo de campo se elaboró en el año 2003, mostró también que existe una alta concertación de la tierra. El índice Gini fue de 0.84, en otras palabras la tierra tiene una concentración aun más profunda que en el consumo y en el ingreso, asimismo sabiendo que en la actualidad el país sigue siendo predominantemente agrícola (principalmente si se toma la generación de empleo), la concentración de la tierra y especialmente la de vocación agrícola exhibe un proceso en el que según los cuatro censos agropecuarios se ha legitimizado a través del tiempo el proceso de concentración en pocas manos promoviendo la expansión del minifundio restringiendo de esta manera el desarrollo agropecuario. En este sentido cabe destacar que el número de fincas categorizadas como minifundio ha aumentado más proporcionalmente que los latifundios, es decir que para el año de 1950 los minifundios representaban el 88% del número de fincas totales, mientras que para el año 2003 paso a 92%; caso contrario sucede con los latifundios los cuales en su orden mostraron el siguiente comportamiento 12% y 8%. Esto sin lugar a dudas expresa el proceso de minifundización y atomización de la tierra que sufren los campesinos⁶. Sin

⁵ Kliksberg, Bernardo. Op. Cit. Página 28.

⁶ Los minifundios son las explotaciones agrícolas que tienen una extensión menor a 10 manzanas, los latifundios son aquellas explotaciones agrícolas que tienen más de 10 manzanas, especialmente las que tienen una superficie mayor a 1280 manzanas.

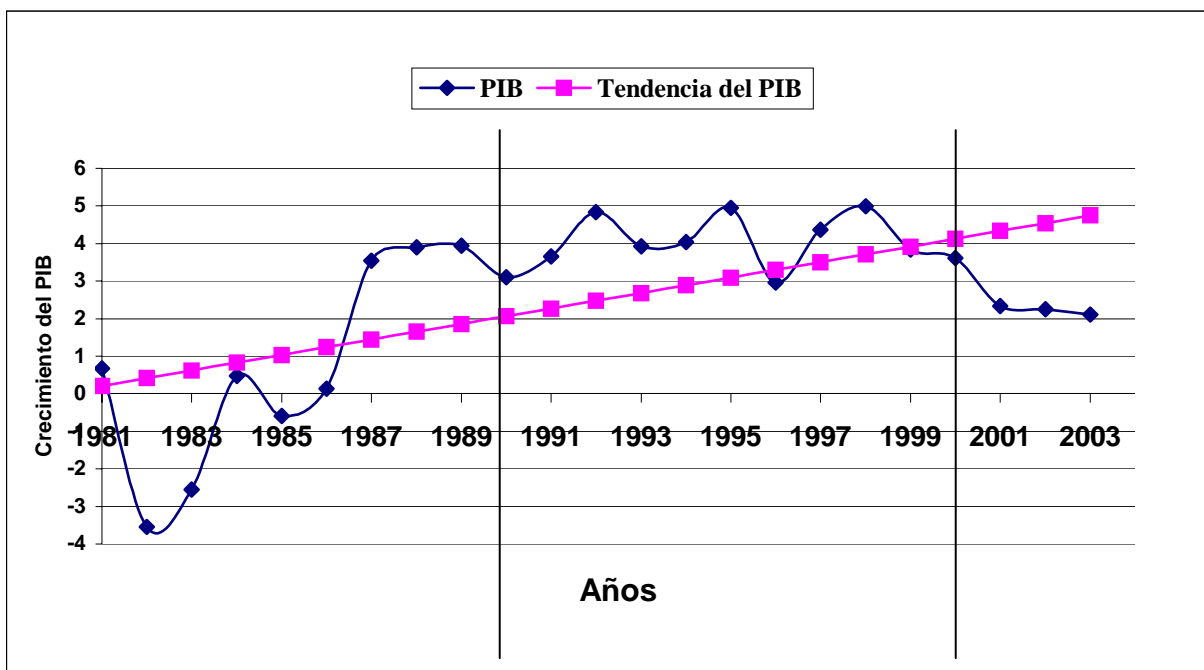
embargo, existe otro elemento de suma importancia al respecto y es como los latifundios según la superficie que ocupan han perdido superficie respecto a los minifundios, lo cual en parte es imputable al distinto comportamiento en el crecimiento de la población de la bipolaridad minifundio latifundio.

Lo expresado anteriormente en el entorno económico ha sido presentado a raíz de la importancia que reviste la desigualdad en el crecimiento económico, que es a donde se ha dirigido la política económica en el país, no obstante, a pesar de tener crecimiento económico, este no se ha traducido en bienestar de la población, aunque es de destacar que existen ciertos argumentos económicos de carácter no estructural y que afectan indudablemente el desempeño de la economía, estos son elementos más propiamente macroeconómicos, al respecto después de la firma de los acuerdos de paz se ha incrementado el gasto en inversión, el gasto en educación y en salud, se ha logrado mantener la inflación controlada, el déficit Fiscal se ha reducido.

Con el inicio de los ejercicios democráticos en el país, después de la década pérdida, la producción nacional empieza a tener cifras positivas de crecimiento, aunque no se ha visto una clara tendencia a mantener ese crecimiento, este ha sido muy oscilante y muestra en él último quinquenio una desaceleración que ha perjudicado más a los pobres. Durante la última década el crecimiento del PIB en promedio a sido de 4.2%, lo que ha permitido una relativa mejora en el ingreso per cápita, pasando de Q 348.42 en 1990 a Q 445.63 para el año 2000 según el perfil de la pobreza en Guatemala⁷. Aunque la actividad económica mostró tasas de Crecimiento de alrededor del 5% (ver Gráfica 1), dichas tasas han mostrado poca sostenibilidad en el período analizado.

⁷ INE, SEGEPLAN, Universidad Rafael Landivar. Perfil de la Pobreza en Guatemala. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2000. Guatemala, Mayo 2000.

Gráfica 1
Evolución del PIB a precios de 1958 (1981 – 2003)



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banguat.gob.gt

El crecimiento demográfico⁸ comparado con el crecimiento de la producción ha sido bastante modesto, pues aunque este ha sido superior permitiendo el incremento en el ingreso per cápita, no se ha traducido en términos de bienestar social que la población pueda percibir. Según una encuesta realizada en el país durante el 2000 la mayoría de los entrevistados concluyó que su generación esta peor que la anterior⁹.

Por otra parte, uno de los principales indicadores económicos, la inflación durante la última década ha mostrado niveles bajos y estables, dentro del objetivo fundamental de la política Monetaria. Las medidas adoptadas en materia de política Monetaria, Cambiaria y Crediticia han estado orientadas a alcanzar la meta de inflación que se ha fijado entre el 4-6% durante los últimos años. No obstante, la inflación ha rebasado la meta, ello lo justifica el BANGUAT a causas

⁸ La tasa de crecimiento de la población anual de la población durante la década se situó en el orden del 2.6%.

⁹ Encuesta Latino barómetro 2000.

ajenas de un exceso de oferta Monetaria, estimando para el año 2001, la inflación subyacente y la núcleo con el fin de explicar porque no se alcanzó la meta preestablecida. Sin embargo, aun eliminando los elementos no monetarios la meta para ese año no fue alcanzada¹⁰.

El tipo de cambio a lo largo de la década de estudio mostró una tendencia hacia la alza y, durante los últimos años ha manifestado una relativa estabilidad. Respecto a las tasas de interés, en 1989 fueron liberalizadas, ha efecto de que esta se fijara por el libre mercado, que su precio dependiera de la oferta y demanda de dinero¹¹.

Existen elementos alrededor de la economía que en la búsqueda del libre mercado han afectado la tasa de interés, por citar algunos, en 1993 dentro de la reforma financiera contenida dentro de los Programas de Ajuste y Estabilización (PAE's) se realizó una reforma constitucional para eliminar el financiamiento que el BANGUAT venia otorgando al gobierno, lo que obligó a demandar recursos del mercado financiero nacional, como consecuencia la reforma constitucional del artículo 133, dio lugar a un cambio en la estructura de tenencia de la deuda bonificada. El financiamiento del banco central entre 1993 y 1995 se redujo de 86.4% a 29.2%, mientras que la participación de otros tenedores, fundamentalmente los bancos del sistema, se incrementaron de 14% al 71%, lo cual se a traducido en presión al alza de las tasas de interés y la colocación de valores en el corto plazo, redundando en un incremento sustancial en las pérdidas operativas del banco central¹². Además producto de esta reforma financiera también se traslado el costo de la Política Monetaria al Ministerio de Finanzas Públicas, de allí que lo más preocupante sea el peso que vaya tomando el costo de la política Monetaria dentro del presupuesto general de ingresos y gastos de la

¹⁰ Este tipo de inflación la estima el BANGUAT para eliminar todas aquellas distorsiones provocadas por precios que son altamente volátiles debido a que están sujetos a shocks externos y además elimina el efecto estacional de la variación de los precios. La inflación subyacente llego a 9.04%, mientras que la inflación núcleo se situó en 7.10%, mientras que la inflación total se situó en 8.391%.

¹¹ Durante la década de los 80's el margen de intermediación financiera en promedio se situó alrededor del 3%, alcanzando una tasa activa y pasiva superior de 16% y 13% en su orden.

¹² Cancino Toledo, Roberto. Bomba Monetaria o Bomba Fiscal. Boletín de Análisis e Información Presencia, USAC, Año 12, Número 6, Junio del 2002.

nación¹³. Producto de lo anterior la evolución de las tasas de interés durante la década evidenciaron un incremento sustancial del margen de intermediación financiera llegando incluso para el año 1996 a niveles de alrededor del 15%, aunque durante el último quinquenio se ha visto una reducción del mismo y de los niveles en las tasa de interés, llegando para el año 2003 a un margen del orden de 9.59%; no obstante sigue siendo aun muy grande si se compara con los niveles precedentes.

En el plano del Gasto Público el gobierno central ha mantenido la misma estructura del gasto, siendo los gastos de funcionamiento el rubro de mayor peso. Al respecto los gastos corrientes o de funcionamiento para 1997 representaron el 63%, los gastos de capital eran del orden del 37%, mientras que para el año 2002 en su orden se situaban en 69.7% y 29.3%. Con la firma de los acuerdos de paz en 1996 se evidencia una alteración en la estructura, principalmente por el aumentó de los gastos sociales y de capital, sin embargo, ya para el año 2002 se evidencia un retroceso de esa tendencia, donde en el gasto corriente por concepto del servicio de la deuda y las remuneraciones tienen un repunte, así como las transferencias hacia el resto del gobierno.

1.3. Entorno Político

La historia política del país ha experimentado varias etapas, el “caudillismo, los golpes de Estado, los gobiernos autoritarios, la represión, las distintas dictaduras militares y, los ejercicios democráticos, con ellos una nueva oleada de partidos políticos, aunque reciente, este último lapso de la historia democrática se ve perturbada con el intento de golpe de Estado en 1993. En este sentido la historia del país a llevado a un largo proceso de descomposición del tejido social”¹⁴, al respecto señala Rolando Eliseo Ortiz que los partidos políticos han sido la expresión del sector privado, como medio para establecer relaciones específicas a

¹³ Ver Capítulo II Fondo de Garantía y aspectos contables, artículo 9 de la ley orgánica del BANGUAT. Decreto 16 – 2002.

¹⁴ Castro Mazariegos, Maria Concepción. Evaluación de la Política Fiscal dentro de los programas de estabilización y ajuste; sus incidencias en el crecimiento y desarrollo de Guatemala durante el período 1982-1994.

través de sus tres organismos¹⁵. Los gobiernos de una u otra manera han establecido planes y programas económico y sociales que aunque en términos generales han tenido buenas directrices, se han quedado en más que buenos prospectos, prácticamente imposibles de realizar al menos en el corto plazo, en otras palabras, a través de la historia los gobiernos no han asumido compromisos de Estado, más que los de inmediato plazo. Cada uno de los gobiernos al parecer apunta en distinta dirección, por tanto los planes que han quedado a medio desarrollar, sin importar si beneficia al país; si al gobierno de turno no le conviene, no los termina de realizar.

La historia política del país, hace reflexionar en todos los momentos históricos, desde la conquista española hasta nuestros días; sin embargo no es el fin de la presente tesis realizar una argumentación política e histórica, sobre los efectos del entorno político en la pobreza, por tanto, el mismo se suscribe principalmente al último medio siglo, y con mayor profundidad en la última década¹⁶.

Después de la contrarrevolución en 1954, se inicia en la historia del país la tragedia del enfrentamiento armado interno, en 1962 y según la Comisión de Esclarecimiento histórico (CEH) se caracterizó durante más de tres décadas por los enormes costos en términos humanos, materiales, institucionales y morales. Del total de víctimas (más de doscientas mil personas) el 83% eran mayas, mientras que el restante eran ladinos.

Según el documento “Guatemala, Memoria del Silencio” entre las raíces del conflicto se encuentran, el carácter antidemocrático de la tradición política guatemalteca, el cual tiene sus raíces en la estructura económica, caracterizada por la concentración en pocas manos de bienes productivos, sentando con ello las bases de un régimen de exclusiones múltiples, a los que se sumaron los

¹⁵ Citado por Castro Mazariegos, María Concepción. página 10.

¹⁶ Regularmente se suele clasificar en las siguientes etapas los momentos históricos: 1. Conquista o invasión – Reforma liberal; 2. Reforma Liberal – Dictadura; 3. Dictadura – Revolución; 4. Revolución – Contrarrevolución; 5. Contrarrevolución – Hasta los presentes días.

elementos de cultura racista. El Estado se fue entonces articulado paulatinamente como un instrumento para salvaguardar esa estructura, garantizando la persistencia de la exclusión y la injusticia¹⁷.

Dentro de las consecuencias más graves generadas producto del Conflicto Armado Interno, se encuentra la cultura de miedo, la cual inhibe la capacidad de las comunidades para participar en procesos de desarrollo de las mismas comunidades.

Precisamente tras la contrarrevolución y la renuncia de Arbenz el 27 de junio de 1954, Carlos Castillo Armas es nombrado presidente por un período de 5 años, en consecuencia los proyectos de los gobiernos anteriores, incluidos la reforma agraria quedaron paralizados, lo que para muchos investigadores es el génesis del conflicto.

El 26 de Julio de 1957 Castillo Armas es asesinado, el Congreso de la República nombra a Arturo González López, en 1958 Asume Miguel Ydigoras Fuentes quien en marzo de 1963 fue destituido por su ministro de Defensa, el coronel Enrique Peralta Azurdia, este proclamó el Estado de emergencia y canceló las elecciones que se debían celebrar en diciembre; además tomó medidas enérgicas para sofocar una revuelta guerrillera de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR); a pesar de la dura represión las guerrillas continuaron su actividad. Los grupos paramilitares autorizados por el Ejército, asesinaron a cientos de personas durante el período del sucesor de Peralta, Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), todo ello sólo exacerbo la situación.

La violencia política continuó durante los dos gobiernos que sucedieron al de Méndez Montenegro (general Carlos Manuel Arana Osorio y el general Kjell Eugenio Laugerud García). A mediados de la década de los 70's se percibió cierta

¹⁷ Comisión de Esclarecimiento Histórico. GUATEMALA, MEMORIA DEL SILENCIO. Conclusiones y recomendaciones del informe de la comisión para el esclarecimiento histórico.

disminución en este tipo de violencia, ello se debió entre otras razones a desastres naturales, el devastador huracán Fifi en 1974, las erupciones de los volcanes de Fuego y Santiaguito el mismo año, además del terremoto del 4 febrero de 1976, que cobró más de 20,000 vidas y dejó a más de un millón de personas sin hogar. Como señala los estudios económicos y memorias de labores del BANGUAT de esos años, a pesar de todo, la economía de Guatemala disfrutaba de un notable crecimiento, estimulado por el aumento de la producción petrolífera y los altos precios del café; sin embargo, en 1978 es electo el general Fernando Romeo Lucas García como presidente, período de gobierno que se caracterizó por que resurgimiento con más fuerza el enfrentamiento civil, provocado por las actividades de las FAR y los escuadrones de la muerte.

El 23 de marzo de 1982, dos semanas después de la elección como presidente del general Ángel Aníbal Guevara, un golpe de Estado instaló en el poder a una junta militar encabezada por el general Efraín Ríos Montt. En junio, Ríos Montt disolvió la Junta y asumió la presidencia, gobernando de forma dictatorial. Después de que las fuerzas guerrilleras rechazaran una posible amnistía, las actividades de las fuerzas paramilitares se extendieron por todo el país, perpetrando atrocidades entre los indígenas y campesinos.

El general Ríos Montt fue depuesto de su cargo el 8 de agosto de 1983 después del golpe militar que dirigió el general Óscar Humberto Mejía Victores, quien restauró las libertades civiles. Los resultados de las elecciones de diciembre de 1985 llevaron al Demócrata Cristiano Vinicio Cerezo Arévalo a ocupar la presidencia, después de más de 30 años de gobiernos militares. Aquí precisamente inicia la transición a la democracia, tras los acontecimientos históricos reseñados anteriormente y con el incipiente y débil sistema democrático en el país, muchos analistas apuntan que es el mayor logro del presidente Cerezo fue haber concluido el período para el cual fue electo.

Con el inicio de esta nueva etapa en la sociedad guatemalteca, se crearon una serie de expectativas en la población, entre otras, porque llega al gobierno un civil popularmente electo. En términos amplios, las expectativas que se abrieron en la población fueron sobre la solución a los innumerables problemas sociales y económicos del país. Como indica Castro Mazariegos desde el inicio de la vida democrática no se han dado elementos de una democracia real, es decir, que exista independencia de poderes, la vigencia de un Estado de legalidad y de derecho que permita el libre e igual ejercicio de las libertades ciudadanas, así como el respeto a los derechos humanos¹⁸.

Con este antecedente, Vinicio Cerezo deja el cargo en el año 1991, transfiriendo el mando a otro civil, Jorge Serrano Elías quien fue separado del cargo por la vía constitucional en junio de 1993 por el intento de golpe de Estado. Este acontecimiento no demuestra más que la fragilidad del incipiente proceso democrático, que sumado a la corrupción que se gestaba al interior de las instituciones del Estado, que eran producto de las elecciones democráticas, dañaron la credibilidad en la institucionalidad reciente.

Ramiro de León Carpio es electo presidente constitucional por el Congreso de la República en junio de 1993 para concluir con el mandato de Serrano Elías en enero de 1996. De León Carpio, que había destacado por sus denuncias a la violencia institucional, impulsó varias reformas constitucionales, entre ellas: como limitar el mandato presidencial a cuatro años, estableció negociaciones con la guerrilla, agrupada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), y apoyó la creación de una comisión para delimitar responsabilidades sobre la violencia institucional. Este proceso desgastó el embrionario proceso de la democracia en Guatemala¹⁹.

¹⁸ Castro Mazariegos, Maria Concepción. Op. Cit Página 13

¹⁹ Es de hacer mención que Ramiro de León salió muy bien librado de la crítica política y ciudadana, tanto nacional como internacional.

En 1996 es electo presidente constitucional Álvaro Arzú Irigoyen, quien había sido alcalde de la ciudad capital, perteneció al Partido de Avanzada Nacional (PAN). En diciembre de 1996, Arzú logró que la URNG renunciara a la lucha armada y aceptara la vía democrática como medio para acceder al gobierno del país. Este hecho supuso el fin de 36 años del Enfrentamiento Armado interno.

En el mes de diciembre de 1998, la URNG se constituyó como partido político, de carácter revolucionario, profundamente democrático y situado en la corriente político-ideológica de la izquierda democrática, en palabras de uno de sus dirigentes.

En mayo de 1999 se celebró una consulta popular para que los ciudadanos decidieran, según lo establecido en los acuerdos de paz, acerca de las 50 enmiendas constitucionales propuestas, para las que, entre otros asuntos, se reducía el poder militar, se abría el camino a una reforma judicial, se reconocían los derechos de los indígenas (que representan el 60% de la población total), así como el derecho a atención médica gratuita. Al rechazo radical de la derecha política, económica y social, se unió la escasa participación, sobre todo por parte de la población indígena, a la que apenas se informó sobre la relevancia del referéndum para su futuro. Así, la abstención alcanzó el 81%, en tanto que un 50,6% de quienes acudieron a votar rechazaron las reformas y un 40,4% las apoyó. De este modo, quedó desbaratado el intento más serio y ambicioso por democratizar todas las instituciones y centros de decisión del país.

En términos económicos y por la importancia que reviste, es imprescindible en este apartado hacer mención, que fue en este gobierno donde cobró mayor vigencia y, sobre todo la puesta en marcha algunas de una serie de estrategias respecto al eje macroeconómico e institucional del Consenso de Washington. Puesto en palabras más concretas, fue en este gobierno donde se realizaron la mayor parte de las privatizaciones de empresas estatales, el caso más sonado fue el de la Empresa Guatemalteca de Comunicaciones (GUATEL), también Correos y

Telégrafos, la empresa de Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA), por mencionar algunos. Adicionalmente los derechos de autor tomaron un auge jamás visto, dándose con ello la persecución por parte del Ministerio Público a buena parte de la economía informal del país, ante todo a lo que respecta a medicamentos, ropa y artículos relacionadas con la informática.

De la misma forma que en el gobierno de Vinicio Cerezo, Arzú tenía gran ventaja en términos políticos. El partido que tenía mayoría en el organismo legislativo era el mismo que se encontraba en el Ejecutivo, por lo que se dio por llamar a esta forma de relación entre ambos organismos la aplanadora amarilla, ya que básicamente se aprobaba las propuestas e iniciativas de ley del ejecutivo sin mayores consideraciones, más que las que hacían algunos miembros de la oposición, tal como se mencionó arriba, no existió independencia de poderes.

En las siguientes elecciones el Frente República Guatemalteco (FRG) fundado por el ex golpista y ex presidente Ríos Montt Ganó en la mayoría de municipios, así también logró alcanzar la mayoría en el congreso, además en segunda vuelta electoral para presidente, el candidato por el FRG ganó las elecciones a Oscar Berger Perdomo quien era candidato por el partido oficial. En el Congreso un grupo de cuatro partidos políticos conformaban la tercera fuerza política entre ellos la URNG y la Alianza Nueva Nación (ANN).

Uno de las condicionantes que provocaron la salida del poder estatal al PAN, estuvo relacionada directamente con las privatizaciones estatales, se dieron prácticamente al final de la gestión, esto en la arena política lo aprovecho ventajosamente el FRG. Aquí es donde inicia precisamente la riña entre el gobierno y más puntualmente el FRG y el sector empresarial y terrateniente al cual pertenecía Arzú y Berger. En este sentido, los miembros de uno y del otro lado de la arena política no se dedicaron a realizar políticas a favor de la sociedad guatemalteca, sino se empeñaron por un lado a realizar políticas a favor de sus propios intereses perjudicando los del otro sector, mientras los otros dirigieron sus

esfuerzos en materia política a obstaculizar el desempeño de la gestión pública, aunque es innegable como en cualquier gobierno de turno existe algo de positivo en esta gestión.

Cabe destacar que existieron algunos logros en el área social principalmente²⁰, no obstante, el sector productivo y más puntualmente el empresarial en las distintas encuestas que se elaboraron durante el período de gobierno, arrojaban los resultados de un perfil empresarial bastante preocupante, la expectativa que se tenían sobre la actividad económica era desalentadora²¹. Al finalizar el período para el cual fueron electos, las instituciones de gobierno al igual que en años anteriores se encontraban desprestigiadas, por la corrupción y si a esto se le agrega que Montt logra postularse como candidato a Presidente por parte del FRG, mediante una serie de sistemáticas prácticas fraudulentas, aun cuando la Constitución Política de la República de Guatemala se lo prohíbe²².

La sensación causada a la población guatemalteca, hizo que el FRG prácticamente se quedara fuera de la contienda electoral para presidente de la nación. Al interior del PAN se dieron una serie de acontecimientos, desde las elecciones primarias, hasta el fraccionamiento del partido entre el secretario general del partido Leonel López Rodas, Álvaro Arzú y Oscar Berger. A partir de ello, surgieron dos nuevos partidos, el Unionista, encabezado por Arzú, Berger se retira temporalmente del escenario político. Surge posteriormente conforme el avance de la contienda electoral la Alianza entre tres Partidos teóricamente pequeños: El partido Patriota, EL Partido Reformador y, Solidaridad Nacional que formaron la Gran Alianza Nacional (GANAN). La GANAN le solicita a Berger ser su candidato a presidente, quien acepta y gana las elecciones a Álvaro Colom de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) en el 2003.

²⁰ Entre estos se encuentran: reformas laborales, la puesta en marcha de las Estrategias de la Reducción a la Pobreza (ERP), el aumento al salario mínimo, el plan de emergencia para atender las situaciones de desnutrición aguda, entre otros.

²¹ Principalmente la encuesta empresarial que elabora la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES)

²² Véase. Artículo 186 Prohibiciones para optar a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. Constitución Política de la República de Guatemala

1.4. Entorno Social.

En los apartados anteriores se realizaron referencias al área social, como es de esperar, hacer separatas que delimiten cada área sin tocar otra, es prácticamente imposible, ya que existe una relación tal, que la ligazón entre lo económico, político y social se vuelve insoslayable. En este sentido, además de lo apuntado arriba, el trato al entorno social básicamente será en términos de indicadores como la pobreza y el índice de desarrollo humano que muestran o mejor expresado, apuntan hacia donde se dirige el país respecto a las condiciones de vida de la población. Al respecto y muy a pesar de que en el transcurso de la última década se crearon una serie de instituciones, principalmente después de la firma de la paz en 1996, por citar algunas están: Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA).

Estas instituciones se convirtieron en meros paliativos en materia de Política Social y, ante todo en mecanismos temporales para evitar la agudización de la pobreza.

Aunque se han tratado de viabilizar las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) durante el gobierno de Portillo, estos no fueron sino intentos no bien articulados que manifiesten reducción de los índices de pobreza durante los últimos años. Para el año 2000 la pobreza era de 56.20% respecto de la población total, mientras que la población en estado de extrema pobreza se encontraba en 15.69%. A pesar de que se evidenció una reducción en el índice de pobreza, existen estimaciones que muestran que en años posteriores la pobreza aumentó debido a crisis económicas en virtud de la mayor exposición a riesgos de la población en que vive en pobreza.

Además por citar algunos elementos que son necesarios tomar en consideración, Guatemala ocupa el 2^o. lugar ha nivel mundial de desnutrición crónica, desnutrición que afecta considerablemente el desarrollo neurológico de la

población que en proporción se encuentra alrededor del 50% y se manifiesta con mayor profundidad en la población indígena (70%). Además la educación y salud están íntimamente ligadas, al respecto una cifra que muestra la anterior aseveración es que alrededor del 60% de las visitas a los hospitales nacionales son perfectamente previsibles.

En adición a lo apuntado arriba, un indicador que reviste suma importancia respecto al entorno social, es el Índice de Desarrollo Humano²³ (IDH), el cual establece de forma compacta en cierta medida la evolución en términos sociales que ha tenido el país, es este sentido el IDH es un índice constituido mediante la combinación de tres dimensiones: longevidad (salud, saneamiento), logro educativo o conocimiento y el ingreso (expresa el PIB per cápita en dólares traducido en la paridad del poder de compra -PPA- permitiendo la comparación entre países). Al respecto señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002 entre el período que comprende 1989-2000 existió un incremento en este de un 17.84%. Este incremento se vio influenciado grandemente por el crecimiento de PIB per cápita en términos de PPA, el cual paso de 2.2 mil a 4.1 mil de US \$ PPA, sin embargo, este componente del índice, es un indicador sesgado, en virtud del nivel de concentración de riqueza que existe en el país, descrito por el índice de GINI. Lo cual desvirtúa el incremento del índice en términos generales. No obstante también existieron incrementos en los otros componentes, aunque no en la magnitud del ingreso, el cual mide en cierta forma el nivel de vida. Por ejemplo la esperanza de vida al nacer se incremento pasando de 59.8 años a 65.9 años para el año 2000. el nivel de alfabetismo se incremento en 13.10%, llegando a 68.2%, mientras que la escolaridad pasó de 4.3 a 5.3 años de escolaridad.

Por último en este inciso, algo que indudablemente indica hacia donde se esta moviendo el panorama social sin lugar a dudas, es el Gasto Público, ante todo el

²³ Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, se entiende por desarrollo humano al proceso por el cual se ofrecen mayores oportunidades a las personas, una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y a los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decente. Además incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.

Gasto Social, claro esto sin disminuir la importancia que tienen los ingresos y más allá de eso, el tipo de Sistema Tributario.

Si bien es cierto existen metas respecto del destino del gasto, estas en algunas áreas se han efectivamente cumplido, sin embargo queda aun limitado, así por ejemplo en los Acuerdos de Paz se ponen metas respecto a la política social. Básicamente las metas giran en torno al incremento del 50% respecto al gasto del año 1995. Sobre el Gasto Público presupuestado respecto a los sectores de Salud y Educación, mientras que en vivienda la meta se fijo en términos de Ingresos Tributarios, es decir, está política de fomento no fuera menor al 1.5% del PIB. De la misma forma para el fortalecimiento de la sociedad civil se pautaron ciertas metas que giraban sobre la misma tasa incremental (50%).

Además del gasto, también en los acuerdos de paz, se manejaron los ingresos y sobre todo se fijaron elementos de lo más apreciable para juzgar el sistema tributario, entre ellos, de la misma forma que con los gastos, se establecieron metas indicativas, así por ejemplo, el Estado se comprometía a incrementar para el año 2000 la Carga Impositiva en por lo menos un 50% más respecto a lo recaudado en 1995. Por otro lado también fijan principios de recaudación Tributaria: Un Sistema Tributario que sea 1. Justo, Equitativo y Globalmente Progresivo, 2. Universal y Obligatorio, y 3. que Estimule el ahorro y la Inversión.

CAPÍTULO II

POLÍTICA ECONÓMICA PARA LA ESTABILIDAD

Este capítulo trata los elementos teóricos y descriptivos en una forma excesivamente concisa de lo que en materia de política económica se ha observado en el transcurso de la década y, ante todo los elementos vinculantes a la estabilidad macroeconómica, en otras palabras, la Política Monetaria y Fiscal, e implícitamente la relación que guarda la influencia internacional en el logro de la estabilidad macroeconómica.

2.1. Política Económica

Es la intervención deliberada del Estado que se materializa en un conjunto de medidas que adopta para influir en la actividad económica, de acuerdo con determinados fines. Dentro de los objetivos de política económica global se encuentran: el crecimiento económico sostenido, elevado nivel de empleo, estabilidad de precios, balanza de pagos manejable y, el alto grado de bienestar de la población. Para el logro de estos objetivos el gobierno utiliza distintas políticas y medidas, entre las más recurrentes se encuentran: la Política Monetaria, la Política Fiscal y la Política comercial. En Guatemala la Política Económica emplea fundamentalmente medidas de tipo monetario²⁴ y Fiscal, mientras que las demás políticas que la conforman se encuentran supeditadas a las primeras, especialmente a la política Monetaria.

En la década de los años 80's se experimentó una serie de fenómenos económicos que influyeron en las políticas ulteriores, es decir, en la década de los 90's la política económica fue en gran medida producto de realizar una serie de correcciones y ajustes a todo lo que en materia económica había acontecido durante la década anterior.

²⁴ Regularmente cuando se hace referencia a la Política Monetaria, se refiere también a la Política Cambiaria y Crediticia

En este sentido, el antecedente inmediato es la comisión Kissinger. Centroamérica buscaba una salida a la crisis que enfrentaba y, está se habría de dar con o sin ayuda externa (USA). Debido al vigor que estaba cobrando el pensamiento neoliberal, y a lo que se evidenció en el largo plazo con el crecimiento basado en la industrialización a través de la sustitución de importaciones²⁵ (Crecimiento preponderantemente hacia adentro), en 1985 la Comisión plantea ciertas recomendaciones²⁶ que, en términos generales concuerdan con los Programas de Ajuste Estructural, entre ellas: una reconversión, basada en una menor iniciativa gubernamental a través de un mayor compromiso con el sector privado²⁷; realizar un mayor esfuerzo por crear un clima favorable a la inversión nacional y extranjera, principalmente mediante menores regularizaciones al capital privado; así como la liberalización de la política comercial. Dentro de las recomendaciones llevadas a cabo por ejemplo esta la creación de la ventanilla única de exportaciones, así como la privatización de AVIATECA.

Posteriormente a las recomendaciones de la comisión Kissinger, se elaboraron una serie de reformas que tenían por objetivo corregir las economías malsanas de los países de la región latinoamericana y hacerlas más eficientes, estas medidas son las que se encuentran en las Políticas de Estabilización y Ajuste estructural (PAE's), su fin primordial era corregir la balanza de pagos, el déficit Fiscal y mantener una inflación baja. Medidas que fueron orientadas desde el exterior, más puntualmente por el del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), con el propósito de lograr la estabilidad macroeconómica.

²⁵ La era de oro del mercado común centroamericano (los años 60's – 70's), se basó en la teoría de la dependencia que afirma que los mercados favorecen a los países industrializados, que siguen comprando materias primas baratas en los países en vías de desarrollo, poseen la tecnología que necesitan los países menos desarrollados y tienen el suficiente poder económico para permitir la entrada de bienes procedentes de estos países sólo cuando les conviene. Este planteamiento fortaleció la creencia del Tercer Mundo en las virtudes del desarrollo autóctono. Los países menos industrializados sólo podrían crecer si se protegían con barreras arancelarias a las exportaciones provenientes del mundo industrializado; los gobiernos tenían que tener mayor intervención en la planificación para promover el crecimiento económico, lo que implicaba que las empresas del sector público realizaban aquellas inversiones que el sector privado no arriesgaba.

²⁶ Para mayor profundización al respecto véase a J. R. López, El Ajuste Estructural de Centroamérica, Un Enfoque Comparativo. FLACSO, 1989.

²⁷ El objetivo era la reducción de la inversión pública para que teóricamente los recursos puedan ser asignados de mejor manera, específicamente al sector privado.

El contenido ortodoxo del ajuste se basó en la filosofía de la reorientación y mejor utilización de los recursos del país, sustentándose en el principio de la ventaja comparativa y la reprivatización de la economía. La justificación se fundamentó principalmente en las distorsiones que existían en las economías que se generaron producto de la etapa de la sustitución de importaciones, entre ellas: tipos de cambio sobrevaluados crearon distorsiones en favor de insumos importados, en detrimento de las exportaciones, industrias no competitivas en terceros mercados que, originó crónicos déficit en las balanzas comerciales; además existieron precios subsidiados no rentables, lo que estableció una industria costosamente protegida que, consecuentemente presionó hacia el alza en los déficit fiscales.

2.2. Estabilidad Macroeconómica

Por estabilidad macroeconómica se entiende como aquella situación donde el volumen de empleo, producción y el índice general de precios tienen escasas oscilaciones permitiendo un ritmo de progreso mantenido.

Aunque con algunas modificaciones tanto el plan Kissinger como las PAE's, así como el Consenso de Washington²⁸ apuntan a mantener la estabilidad macroeconómica y menguar las expansiones y contracciones severas en la economía, es decir, evitar aquellos movimientos bruscos en el nivel de producción total, empleo y en los precios. A pesar de estos planes y programas, en el país se ha observado durante la última década la coordinación parcial entre la política Monetaria y Fiscal, y que además está se encuentra supeditada a presiones internacionales²⁹.

²⁸ Los diez principios del Consenso de Washington se suelen relacionar con tres ejes fundamentales de acción: el papel del Estado, la apertura externa y el mercado y libre competencia.

²⁹ Ello es fácil de observar, aun más con los comentarios del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, en conferencia que dirigió (2004) al congreso de la República donde subrayó que los países de la región son tomadores de Política Económica.

El Consenso de Washington postula en sus principios en materia Fiscal: la disciplina en las finanzas públicas para reducir los déficit, la determinación de prioridades de gastos públicos, reforma Fiscal; mientras que en materia de apertura externa: la liberalización financiera, tasas de cambio competitivas, política comercial y la inversión externa directa; por último en materia de mercado y libre competencia: las privatizaciones, la desregularización y los derechos de propiedad. Este Consenso que durante la última década ha sido la orientación predominante de las políticas económicas en todo el mundo y más aun en los países subdesarrollados. Su autor John Williamson hacia hincapié en la estabilidad de precios, con el fin de regresar a los países a la senda del desarrollo sostenible y medidas de ajuste estructural para mejorar la eficiencia y la competitividad³⁰. Guatemala no fue la excepción, de allí que durante la última década se observaran cambios institucionales y macroeconómicos importantes que giraron en torno a cambios en la política económica, cambios que fueron respaldados fuertemente por instituciones internacionales (BM y FMI) y que se vieron fortalecidos con créditos vinculados a estas reformas y condicionados a su aplicación.

2.2.1. Política Monetaria

Explícitamente se refiere al control deliberado que tiene la autoridad Monetaria (BANGUAT) sobre la oferta Monetaria, y que afecta a la tasa de interés, las inversiones en capital, y otros gastos sensibles al tipo de interés para provocar cambios en el nivel general de precios y el empleo. El Banco de Guatemala tiene como objetivo fundamental, contribuir a la creación y mantenimiento de las condiciones más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional, para lo cual, propiciara las condiciones Monetarias, Cambiarias y Crediticias que promuevan la estabilidad en el nivel general de precios³¹.

³⁰ Birdsall, Nancy y de la Torre, Augusto. El disenso de Washington. Políticas Económicas para la Equidad Social en Latinoamérica 2001. Páginas 11-13.

³¹ Artículo 3 del Decreto Número 16 – 2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Banco de Guatemala.

La política Monetaria suele ser de carácter contractivo o expansivo y es a través de esta, que el BANGUAT incide en el costo del dinero y la disponibilidad de créditos para todos los sectores. La política contractiva se refiere a la reducción de circulación de dinero, presionando hacia el alza la tasa de interés, lo que restringe la demanda de crédito y en general el gasto de la población. Una política expansiva es aquella que se orienta al incremento en la circulación de dinero, lo que provoca una reducción en la tasa de interés y facilita la disponibilidad de crédito que consecuentemente anima la inversión privada y el gasto de la población.

Durante el desarrollo de la década de los noventa, la política Monetaria se ha centrado precisamente en el cumplimiento de la meta inflacionaria predicha, sin que se evidencie algún interés tanto de la política Monetaria como de la política económica en su conjunto en generar cambios que logren disminuir el desempleo, el cual trae consigo graves perjuicios sociales y que se evidencian ante todo en los niveles de pobreza y extrema pobreza.

Si bien es cierto que como argumento Lenin, la mejor manera de destruir el sistema capitalista es corrompiendo su moneda, o expresado en términos de Keynes a medida que avanza la inflación y se experimentan grandes fluctuaciones el valor real de la moneda de un mes a otro, todas las relaciones permanentes entre deudores y acreedores, que constituyen el fundamento último del capitalismo, se desbaratan tanto que pierden todo su sentido y el proceso de obtención de riqueza degenera y acaba convirtiéndose en un juego y una lotería³²; es decir, la estabilidad en los precios es insoslayable, en el sentido que esta puede provocar distorsiones en los precios relativos y producción, así como una redistribución de la renta, y al parecer la tasa óptima de inflación³³ que fija la autoridad Monetaria, es indispensable. El problema no radica en mantener

³² Citado por Samuelson, Paul/Nordhaus, William. Economía. Decimosexta edición. McGrawHill, 1999. Página 577.

³³ Se considera como aquella donde el nivel de precios es predecible y levemente ascendente, puesto que crea un clima posible para un crecimiento económico saludable.

controlada la inflación, sino los mecanismos para su control. Al respecto, siempre que se incrementa la liquidez bancaria y / o existen excedentes de liquidez provocados por los desvíos de la emisión Monetaria por encima del corredor programado y con ello una amenaza en las tasas de inflación, el BANGUAT toma medidas contundentes para frenarla, reduciendo la oferta de dinero, consecuentemente elevando los tipos de interés, frenando con ello el crecimiento de la producción real y aumentando el desempleo, a través del uso de OMA's como mecanismos de estabilización por el lado monetario³⁴.

En el año de 1991, se inicia con el Programa de Ajuste Estructural y estabilización (PAE's) que ha orientado el accionar de la política Monetaria hasta la fecha³⁵. Dentro de las razones para la utilización del programa, destaca ante todo el combate a la inflación que se considera el impuesto más perjudicial para la población, en virtud de las consecuencias económicas descritas en el párrafo anterior. Al respecto la política Monetaria se ha centrado en eliminar las fuentes de monetización de origen inorgánico y recoger los excesos de liquidez, para lo cual privilegia la política Crediticia restrictiva mediante OMA's y, el uso del encaje legal. En 1993 con el autogolpe de estado y en el marco de la reforma constitucional³⁶, se aprovecha para eliminar el financiamiento que el BANGUAT venia otorgando al gobierno bajo el fundamento que los desequilibrios de orden Fiscal se exacerbaban, debido a la monetización inorgánica, producto del financiamiento de los déficit Fiscales y que estos a su vez repercutían en el nivel inflacionario.

³⁴ Según el BANGUAT las OMA's constituyen la variable de ajuste del programa monetario, las cuales consideran los factores monetizantes y desmonetizantes previstos, a efecto de compatibilizar la oferta de emisión Monetaria con su respectiva demanda programada. Por otra parte hay además otros eventos que no son recurrentes y por tanto son imprevistos pero que afectan significativamente la política Monetaria entre ellos se pueden citar algunos ejemplos: el incremento de las reservas internacionales y la reducción de los depósitos del sector público, el incremento aunque ya se empieza a hacer recurrente en los precios del petróleo, así como algunos otros shocks externos

³⁵ De hecho inclusive desde 1983 cuando presidía el gobierno Ríos Montt, se iniciaron platicas con el FMI para la obtención de un crédito contingente, comprometiéndose el gobierno a implementar el programa de estabilización, reducir el Gasto Público y hacer reformas tributarias (se crea el IVA a una tasa del 10%).

³⁶ Reforma al Artículo 133 de la constitución de la república de Guatemala.

Esto, producto de la sugerencia que la Junta Monetaria realizará al Organismo Ejecutivo para coadyuvar a resolver el problema monetario estructural, y evaluar la conveniencia de vender empresas y activos estatales, para que con parte de su producto amortice anticipadamente la deuda que el gobierno central tiene con el BANGUAT³⁷.

Consecuentemente se dio como resultado un cambio en los financistas del déficit público, e incidió notablemente en el control que se torno independiente de la política Monetaria, es decir, los resultados inflacionarios ya no dependían de la vinculación directa con emisión inorgánica para cubrir los déficit presupuestarios.

2.2.1.1. Política Crediticia³⁸

Al extraer liquidez de la economía, el BANGUAT entrega documentos al público a un costo, la tasa de interés que paga por su dinero y esta ha debido fijarse a niveles que sean atractivos al público, afectando la misma indudablemente, estimulando la entrada de capitales externos que de cierto modo implican esterilización de liquidez por la compra de divisas y el uso intensivo en OMA's, que finalmente se han constituido en una fuente generadora de pérdidas operativas del BANGUAT, lo que lo convierte en un problema monetario estructural³⁹. Es decir, aunque como se observa en la tendencia del ritmo inflacionario de la Gráfica 2, se ha mantenido una inflación relativamente baja⁴⁰, ello ha causado perjuicios sobre la inversión real que, es la que, en última instancia es la generadora de empleo, ya que la tasa de interés se ha visto seriamente perjudicada. En otras palabras, el costo de la política Monetaria

³⁷ Resolución JM-889-93 del 20 de diciembre 1993.

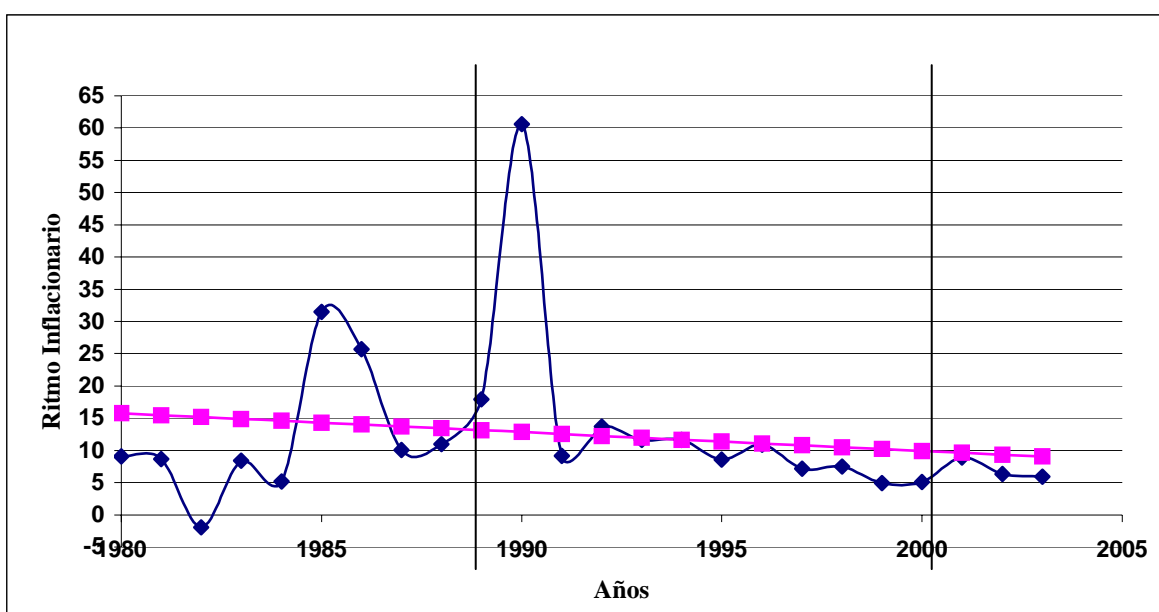
³⁸ Aquí se hace una separación de la Política Monetaria (Crediticia y Cambiaria), aunque la política Monetaria manejada por el BANGUAT se centra en el control de la inflación y producto de ello, las políticas Crediticia y Cambiaria dependen del logro de la primera.

³⁹ A nivel más teórico esta asociado con la "Trinidad imposible", esto es, que la economía tiene libre movilidad de capitales, un tipo de cambio determinado y, que se maneja con objetivos de metas de inflación que rige en última instancia la política Monetaria, lo que implica que difícilmente se puede mantener un nivel óptimo entre la política Monetaria, Cambiaria y Crediticia.

⁴⁰ La diferencia real entre los niveles inflacionarios de la década de los 80's y 90's ha sido la reducción en la volatilidad de la inflación, más que el nivel medio de la misma, el cual no ha variado mucho. Véase Tabla 4, Anexos.

(Pérdidas operacionales del BANGUAT) en el corto plazo se ha evidenciado en los niveles desempleo que repercuten seriamente en el comportamiento de los indicadores de pobreza, ya que al no existir inversión, debido al alto costo del crédito, esta deja de emplear mano de obra y con esto se reduce la capacidad de compra de las familias que, consecuentemente, implica una reducción en su nivel de vida y con ello la agudización no solo transitoria de la pobreza, ya que en virtud de los matices que envuelve el fenómeno puede convertirse en crónica⁴¹.

Gráfica 2
Tendencia del Ritmo Inflacionario 1980 - 2003



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banguat.gob.gt

A pesar de que se aumentó el número de agencias y bancos que operan en el país⁴², este mayor menú de bancos no ha incidido favorablemente en el nivel, ni en la reducción de la tasa de interés activa, la cual incide directamente en la

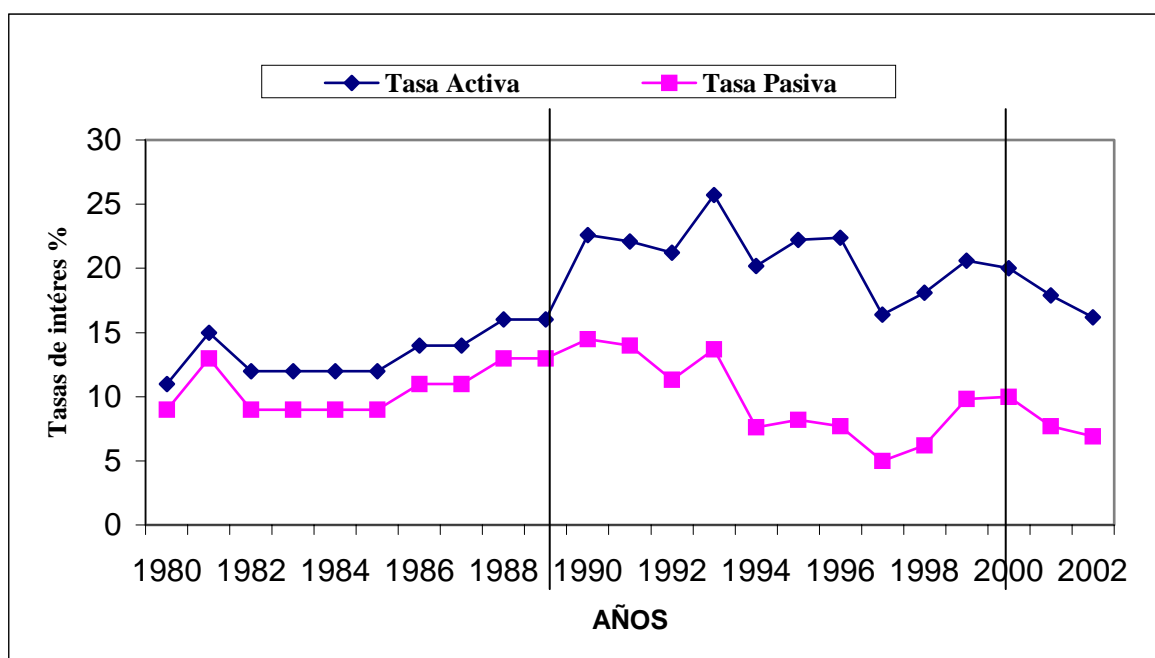
⁴¹ Véase inciso 3.2.

⁴² En el año de 1980 existían 219 agencias, para 1985 aumentó a 246, en 1990 eran 276, en 1995 ya eran 662, mientras que para el año 2000 ya el número de agencias bancarias alcanzaban las 1164. Además resulta bastante interesante ver como en 60 años se crearon 18 bancos y 276 agencias, mientras que solamente en 10 años (1991-2000) se crearon 14 bancos y 889 agencias. Aunado a ello, se eliminaron los bancos nacionales de desarrollo y con ello se restringe aun más la posibilidad de la mayor parte de empresarios (micro, pequeños y medianos), agricultores, etc., de acceder al crédito, ya que las requisitos que imponen para el mismo ahora, difícilmente pueden llenarlos.

inversión productiva, lo mismo sucede con la tasa pasiva⁴³, ello no estimula el ahorro y consecuentemente provoca que exista menos fondos prestables que a su vez hacen incrementar la tasa activa.

En cualquier estrategia de crecimiento y desarrollo económico, el sector financiero es de vital trascendencia, en el sentido que las actividades de investigación, desarrollo tecnológico, creación de infraestructura, ejecución de proyectos, etc., se sustentan en gran medida en un sistema financiero sólido que, manifieste un spread bancario relativamente eficiente.

Gráfica 3
Tasas de Interés 1980 - 2002



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banquat.gob.gt

En este sentido, el margen de la intermediación financiera juega un papel clave, e incide notablemente en el crecimiento económico del país. Siguiendo un estudio reciente sobre el sistema financiero nacional, el incremento en los costos

⁴³ En la intermediación financiera, el costo de captación de fondos prestables es la tasa de interés pasiva, y el producto de su colocación es la tasa de interés activa.

operativos del sistema y, la falta de generación de ingresos de otros servicios por parte de la banca, a sido la causa del deterioro de la eficiencia, la cual se mide a través del spread bancario⁴⁴.

Al respecto, la política Crediticia y, con ello la intermediación financiera no solo debe ser cortoplacista, más bien debe convertirse en un instrumento de largo plazo, cuyo fin último sea el bienestar social. Según León Curiel, las instituciones bancarias al conceder prestamos permiten asegurar la sobre vivencia de la planta productiva; apoyar la mediana y pequeña empresa estimulando el crecimiento y la capacidad competitiva; crear y estimular nuevas formas de crédito, para ayudar a empresas que afrontan problemas de deudas internas; y apoyar programas de interés social para la población en general, como programas de vivienda, crédito rural, y la producción de granos básicos, entre otros⁴⁵.

2.2.1.2. Política Cambiaria

Otra de las variables clave en la economía que se vio afectada con la implementación del eje de apertura externa del Consenso de Washington, es el Tipo de Cambio, concebida como el precio de la moneda extranjera en términos de moneda nacional⁴⁶. Al respecto, se puede observar la evolución del mismo a partir de 1986, aunque fue hasta en 1989 que se liberalizó el tipo de cambio, antes de esta fecha existió un tipo de cambio fijo.

El tipo de cambio nominal observado a lo largo la década de los 90's ha manifestado una tendencia sostenida hacia el alza, aunque menor que el grupo de monedas latinoaméricas, esto en buena medida es por el exagerado miedo a

⁴⁴ Rodas Anleu, Raymundo. Op. Cit.

⁴⁵ Citado por Cancino Toledo en el artículo Importancia del Sistema Bancario en el Proceso de Reactivación Económica de la Revista Presencia "Problemática del Sector Financiero ", Mayo – Agosto 2002. León Curiel, Alfonso. Planeación y Gestión del Crédito Bancario. Editorial Trillas, México 1985. Páginas 113-114.

⁴⁶ Aunque no hay un consenso bien establecido para la fijación de este concepto, es el presentado arriba el que se utilizara en el análisis del presente informe. (Existen desacuerdos en como expresar al Tipo de Cambio Real, como la relaciones de bienes comerciables entre los no comerciables o viceversa, o bien como el producto del tipo de cambio nominal por la relación de los precios internos /externos por mencionar algunos. Para una ampliación sobre esta discusión ver a Escorpión. El Concepto e Interpretación del Tipo de Cambio Real. Primer Ciclo de Jornadas Económicas. Guatemala Abril de 1992.)

flotar⁴⁷. Se observan además cambios súbitos en el año de 1989, (donde se formalizo la fijación libre del tipo de cambio) y en menor medida en 1997.

Cuadro 1
Tipo de Cambio 1980 - 2003
(último día del año)

Año	Compra	Venta	Año	Compra	Venta
1980	-	-	1992	5.24	5.30
1981	-	-	1993	5.77	5.86
1982	-	-	1994	5.63	5.66
1983	-	-	1995	6.03	6.05
1984	-	-	1996	5.99	6.01
1985	-	-	1997	6.17	6.18
1986	2.60	2.63	1998	6.84	6.85
1987	2.52	2.40	1999	7.79	7.85
1988	2.70	2.76	2000	7.72	7.74
1989	2.70	2.73	2001	7.98	8.02
1990	4.92	5.04	2002	7.77	7.84
1991	5.01	5.07	2003	8.02	8.06

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banguat.gob.gt

Desde la perspectiva del grado de competitividad externa de la producción del país⁴⁸, y con la introducción de un tipo de cambio flexible⁴⁹ varios sectores en la economía nacional, especialmente el exportador han realizado demandas a fin de que se deprecie el tipo de cambio, con el objetivo de fomentar las exportaciones, más aun considerando que el nuevo modelo económico sienta su pilar

⁴⁷ Edwards, Sebastián. Vergara, Rodrigo. Política Monetaria y Estabilidad Macroeconómica en Guatemala. Noviembre 2004.

⁴⁸ Esto es que un tipo de cambio apreciado o sobre apreciado mina la competitividad, mientras que uno depreciado la promueve. En este sentido el tipo de cambio real es un indicador cualitativo de la dirección hacia la cual se esta moviendo la competitividad.

⁴⁹ Antes de ello existían tres tipos de mercados cambiarios: el de pagos esenciales, el de licitación y el de divisas libres.

fundamental en el dinamismo externo, por tanto desde la óptica Monetaria, así como la Fiscal se ha dado por privilegiar a las exportaciones⁵⁰.

Este sector se ha visto seriamente desfavorecido, debido a la recurrencia en la baja de los precios de los principales productos de exportación. Además han argumentado que el tipo de cambio se ha mantenido sobre apreciado con la finalidad de justificar sus demandas⁵¹. Hay que resaltar que en las actuales condiciones del mercado internacional, se privilegian las ventajas competitivas sobre las ventajas comparativas, lo que potencia los esfuerzos de este sector, es decir, precisa condiciones de competitividad a costa de depreciar el quetzal⁵². Lo que resulta contradictorio en un mundo globalizado, ya que esto mina en buena medida los esfuerzos por desarrollar nuevas estrategias de diversificación, procesos más eficientes de producción y comercialización, en fin, hacer que la producción sea más eficiente en términos de productividad⁵³.

No obstante que el tipo de cambio desde que se liberalizó ha mantenido una tendencia alcista, desde 1999 ha manifestado una clara tendencia de estabilización, es decir, se ha reducido la volatilidad, situándose según el último día del año entre valores de Q 7.77 por \$ 1.00 y Q 8.06 por \$1.00 ello es imputable en parte a que el BANGUAT en el 1999 y 2000 tomó medidas para estabilizar el tipo de cambio, aunque en años recientes la participación de la autoridad Monetaria ha sido bastante menor.

⁵⁰ Desde la perspectiva Fiscal básicamente con la exención de impuestos.

⁵¹ Por otra parte desde mediados del año 2003, la AGEXPRONT viene sugiriendo que la autoridad Monetaria maneje un tipo de cambio neutral, esto es, que se deprecie el tipo de cambio según sea la inflación de las economías con quien se transan bienes y servicios o de la moneda más vehicular con la cual se hacen transacciones, en este caso Estados Unidos.

⁵² La fijación del tipo de cambio por encima de su nivel de equilibrio con el objetivo de fomentar las exportaciones conduce a perpetuar la inflación a través del círculo vicioso de inflación depreciación Cambiaria. (Según Edwards el tipo de cambio esta sobre apreciado para 2004 entre 5% - 6%, pero no amerita intervención del BANGUAT)

⁵³ Existen estudios que relacionan el tipo de cambio real y el crecimiento de las exportaciones, los cuales tienen por objeto revisar la experiencia exitosa durante tres décadas de Alemania, Japón, Corea y España, llegando a la conclusión que el éxito exportador se logró a largo plazo con una apreciación de sus monedas. El Concepto e interpretación del Tipo de Cambio Real con una aplicación para Honduras. Primer Ciclo de Jornadas Económicas, BANGUAT. Guatemala Abril 1992.

Cuadro 2
Participación del BANGUAT en el SINEDI 1994 – 2003 (Millones de US \$ Dólares)

Años	BANGUAT		BANGUAT NETO		TOTAL DEL MERCADO	
	Compras	Ventas	Compras	Ventas	Compras	Ventas
1994	130.9	85.9	45.0		4,819.2	4,702.6
1995	62.5	82.0		19.5	7,212.9	7,199.5
1996	180.3	86.0	94.3		8,366.0	8,346.1
1997	62.8	265.5		202.7	11,266.9	11,269.7
1998	2.9	587.9		585.0	11,966.0	11,978.0
1999	0.0	435.5		435.5	12,999.0	13,010.0
2000	536.5	52.8	483.7		15,076.0	15,073.0
2001	2.2	23.7		21.5	15,330.0	15,278.0
2002	70.3	0.0	70.3		14,163.0	14,118.0
2003	0.0	9.8		9.8	12,375.7	12,241.8

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banguat.gob.gt

En este sentido apunta Cancino Toledo, presentar la estabilidad del tipo de cambio como un logro macroeconómico es inconsecuente, puesto que ha sido resultado de la desinversión que ha experimentado el país, ha efecto de la entrada de capitales foráneos atraídos por las altas tasas de interés, estimuladas en buena medida por las OMA's, así como la entrada de recursos provenientes del proceso de privatización.

Otro de los elementos que se encuentran fuertemente vinculado al tipo de cambio y que afecta notablemente la economía es la inflación importada, vínculo que se refleja fuertemente en el saldo deficitario de la balanza de pagos, cuestión que se agudiza aun más debido al proceso de deslizamiento de la economía a los sectores de comercio y servicios⁵⁴. Es lógico pensar en esta dinámica que, el sector exportador busca la manera aunque temporal y artificial de hacer competitiva su producción, a costa del tipo de cambio. No obstante, en términos de bienestar y eficiencia mantener un tipo de cambio como lo sugieren los exportadores sería más de perjuicio que de beneficio, entre otras razones porque no es el determinante principal de las exportaciones, que influye, pero solo en el

⁵⁴ Elemento que resulta mucho más preocupante si se analizan los impactos que pueden tener el Tratado de Libre Comercio con USA, especialmente en la Cuenta Corriente.

corto plazo, más no significativamente en el largo plazo lo que implica deterioros en materia de productividad⁵⁵.

Esta productividad deberá ser perceptible ante todo en la reducción del déficit de la cuenta corriente, que actualmente se considera como no sostenible (por encima del 4% de PIB⁵⁶), esto a sido compensado por el flujo de capitales externos estimulados por las tasas de interés altas que ha su vez están determinadas en buena parte por las OMA's⁵⁷; flujos que han incidido en la apreciación Cambiaria, que ha su vez son estimulados por las oportunidades especulativas que presenta.

La especulación Cambiaria a sido una fuente adicional de ganancias del sector financiero, en el esquema de fluctuación sucia del tipo de cambio. El BANGUAT se ve obligado ha intervenir ya sea vendiendo o comprando divisas, utilizando para ello en gran medida las reservas Monetarias internacionales. A pesar de que las autoridades desde 1996 anunciaron que paulatinamente reducirían las OMA's para propiciar reducciones en las tasas de interés, entre otras cosas para limitar la atracción de capitales foráneos, sobre todo de El Salvador y Panamá y consecuentemente evitar presiones apreciativas del tipo de cambio.

Por otra parte, subyacen regularmente en el análisis del tipo de cambio el descalce del sistema financiero en moneda extranjera⁵⁸, ello es lo que originó entre otras cosas las crisis financieras internacionales (Asiática, Del Tequila, México), producto de la liberalización financiera a ultranza, sin prever los resultados nefastos que pueden tener la depreciación sobre el sector financiero y

⁵⁵ Véase para una ampliación sobre el tema: El Concepto e interpretación del Tipo de Cambio Real con una aplicación para Honduras. Primer Ciclo de Jornadas Económicas, BANGUAT. Guatemala Abril 1992.

⁵⁶ Según estudios realizados para que se tenga sostenibilidad externa se requiere que el máximo del déficit en Cuenta Corriente llegue a el 2% del PIB. El Saldo en Cuenta Corriente entre 1989 y 2002 mostró los siguientes Valores: -5.3; -3.9; -2.3; -7.8; -6.6; -5.4; -3.4; -2.9; -3.6; -5.2; -5.5; -5.5; -6.0; -5.3.

⁵⁷ Aunque la tasa de interés que Guatemala ofrece esta determinada entre otras cosas, por la tasa de interés externa, el riesgo devaluatorio del tipo de cambio, el riesgo de país, y algún tipo de control sobre los capitales que explícitamente no cuenta el país, esto formalmente se puede expresar: $i = i^* + E(\text{dev}) + p + \text{Tx}$.

⁵⁸ Esto es, que los bancos del sistema financiero nacional deben de asegurarse que aquellos clientes que toman prestado en moneda extranjera podrán pagar, aun cuando se produzca una depreciación importante de la moneda local.

que incidirán en última instancia en el sector productivo de la economía. Al respecto se puede afirmar que el miedo a flotar que exhibe el tipo de cambio en Guatemala a hecho las de un control sobre el sistema financiero nacional, no obstante, es necesario crear mecanismos que den certeza y, que no sea discrecional la toma de decisiones en materia Cambiaria⁵⁹.

Con la aprobación de la Ley de Libre Negociación de Divisas⁶⁰ parece que el mercado empieza a responder más al comportamiento de la oferta y demanda que a acciones especulativas, consecuentemente no se afecta la competitividad de las exportaciones y a su vez no desestimulen la importación de bienes y servicios con fines productivos.

Una variable interesante que se relaciona con el tipo de cambio y, ha venido cobrando trascendental importancia son las remesas familiares provenientes principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica. Un hecho que es innegable en la economía nacional, es que gran parte de la población guatemalteca tiene algún familiar trabajando en aquel país, que envía remesas constantemente a sus familiares residentes nacionales⁶¹. Esto afecta notablemente la oferta y demanda de divisas, así como la economía nacional, ante todo, por el hecho que gran parte de los ingresos de las familias dependen de las remesas y han dinamizado por ejemplo al sector construcción, además que han promovido negocios, así como empresas, por mencionar algunos de los efectos

⁵⁹ al respecto Edwards (2004) recomienda un sistema de Flotación administrada ampliada el cual consiste en : en que el mercado determine el tipo de cambio, sin embargo el BANGUAT tiene la potestad de intervenir para reducir la volatilidad Cambiaria (pero no para sostener un tipo de cambio a determinado nivel). El sistema se implementa a través de un sistema de metas de inflación, por último el sistema evita el descalce en moneda extranjera en sistema financiero, por tanto debe de asegurarse que el sistema financiero no sea vulnerable a fluctuaciones sustanciales en el tipo de cambio.

⁶⁰ Decreto 94-2000. Ley de Libre Negociación de Divisas, donde se formalizó la eliminación del principio de concentración de divisas. Para ampliar sobre las posturas diferentes al respecto inmediatamente después de la vigencia de esta ley. Véase PROPEC Economía. La Modernización del Sistema Financiero en Guatemala “Repercusiones de la Nueva Ley de Libre Negociación de Divisas” Guatemala Noviembre 2001.

⁶¹ La mayor parte de los residentes nacionales se refugiaron en USA producto del conflicto armado interno, sin embargo, otro buen contingente a emigrado por efectos de la no absorción de la economía o que los recursos que perciben son insuficientes para mantener la calidad de vida que ostentan y que no pueden obtener en el país.

que tiene. En este sentido, estudios⁶² han mostrado la importancia de las remesas que envían aproximadamente 1,237,162 de guatemaltecos⁶³ que representan aproximadamente el 5% de PIB, aunado a la desaceleración que ha venido experimentando la economía, este flujo de ingresos ha venido a compensar aunque parcialmente las condiciones en que vive la mayor parte de la población.

En medio de la crisis de la cual no parecieran salir los sectores tradicionalmente exportadores debido a la baja en los precios internacionales, y en virtud de los efectos sobre el poder de compra de las devaluaciones ante todo para la población que se encuentra en pobreza, es complicado determinar cual debiera ser el tipo de cambio idóneo, no obstante, en términos globales y aun más durante los últimos seis años el tipo de cambio se ha mantenido a niveles razonables y que son consecuentes con la finalidad explícita de la política Monetaria ejecutada por el BANGUAT, es decir mantener la inflación controlada.

En síntesis la Política Monetaria en el período de estudio⁶⁴ ha estado orientada fundamentalmente al logro de la estabilidad de precios en la economía nacional, sustentada en el control de la oferta Monetaria, privilegiando ante todo la política Crediticia de corte contractivo, mediante las operaciones de captación, colateralmente queda explicitado que la política Cambiaria y Crediticia ha estado dirigida a reducir la volatilidad en el mercado de dinero y cambiario. Anualmente en los informes que rinde el BANGUAT, se logra apreciar en las resoluciones de Junta Monetaria justamente como esta determinada la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, dirigida principalmente a consolidar la estabilidad y confianza en las principales variables macroeconómicas y financieras, bajo la justificación de propiciar condiciones favorables para el logro del crecimiento ordenado de la economía.

⁶² Véase PNUD. Guatemala, Una Agenda Para el Desarrollo Humano. Guatemala 2003.

⁶³ Estimación correspondiente al año 2002, y para el año 2004 según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) hay 1,312,000 guatemaltecos en el extranjero.

⁶⁴ También en la época precedente se orientó fundamentalmente al objetivo de consolidar el proceso de estabilización, no obstante también se propició la reactivación de la actividad económica, ente todo por los acontecimientos en la década pérdida.

Los resultados en el transcurso de la década en análisis son congruentes con el objetivo de la política Monetaria⁶⁵. La inflación en comparación con la década precedente logró reducir consistentemente, no solo la volatilidad mostrada, sino además, se redujo ha solo un dígito. Por otra parte, respecto a este tipo de política basada en la meta de inflación, así como las políticas institucionales derivadas del Consenso Washington se consiguió generar un tipo de cambio que se depreciara durante la década de Q 2.72 por \$1.00 a 7.75 por \$1.00; además de provocar que se aumentara el nivel de tasa activa, así como la reducción de la tasa pasiva y, por tanto que se aumentara el margen de intermediación financiera. Es decir, el costo de tener la inflación ha solo un dígito, en principio ha sido el parcial apoyo nominal a los exportadores en detrimento de los importadores, así como el de atraer la inversión especulativa (golondrina), desestimulando el ahorro.

2.2.2. Política Fiscal

Es la parte de la política gubernamental que se refiere a la obtención de los ingresos por medio de la tributación y las decisiones sobre el nivel y patrón del Gasto Público y endeudamiento. Esta política se justifica, en el sentido que es necesaria para corregir, complementar y guiar el mercado en algunos aspectos, principalmente donde falla, donde existen imperfecciones en el sistema de precios que impide la asignación eficiente de recursos⁶⁶. Entre las principales fallas del mercado se encuentran: la existencia de bienes públicos, externalidades, concentraciones, la información asimétrica, la concentración del ingreso por mencionar algunos.

⁶⁵ Más no con el argumento de propiciar las condiciones favorables para el crecimiento ordenado de la economía ya que ello implica un crecimiento sostenido de la producción y empleo. Aspecto que como se verá más adelante no ha sido de esa forma.

⁶⁶ Entre ellos cita Musgrave R y P Musgrave (Finanzas Públicas en Teoría y Práctica) un ambiente competitivo donde exista una utilización eficiente de los recursos, cuando la competencia no es eficiente ya que los costos son decrecientes (Monopolios Naturales), el mercado debe existir con la protección y la estructura legal prevista por el Estado, la existencia de bienes que no pueden ser provistos por el mercado, y en términos más generales se justifica esta política en virtud de los fallos del mercado.

La política Fiscal puede ser de carácter expansiva cuando se reducen los impuestos o se aumenta el gasto público para estimular la demanda agregada, y contractiva cuando se aumentan los impuestos o se reduce el gasto público.

Aunque las medidas que adopta el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) sobre los ingresos o gastos públicos afectan a la economía en muchas formas y estas pueden estar diseñadas para diferentes objetivos, es posible presentar algunos objetivos políticos más o menos definidos con relación a la función que desempeñan, es decir, la función Asignación, Distribución y Estabilización. Al respecto los objetivos Fiscales básicos son: el Crecimiento Económico, la Equidad en la Distribución del Ingreso y la Estabilidad Económica.

La función asignación se refiere fundamentalmente a la provisión de bienes sociales, además en algunas clasificaciones las políticas de regulación son consideradas en esta función. La función distribución versa sobre el ajuste en la distribución de la renta y riqueza para asegurar su adecuación sobre lo que la sociedad considera como equitativo o justo de distribución. La función estabilización trata de la utilización de la política presupuestaria como medio para mantener razonable la estabilidad de precios, alto nivel de empleo y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos⁶⁷.

Obviamente, el enfoque que apuntala el documento trata sobre la estabilización económica, aunque en virtud de las sinergias⁶⁸ que derivan de la triple funcionalidad de la hacienda pública, es virtualmente imposible hacer un trato discriminado solamente a esta función. Además, el cumplimiento de estas funciones condiciona en determinada medida, el logro de cada uno de los objetivos fiscales y, lógicamente de la política económica en su conjunto y por tanto el fin último que persigue, es decir, el logro del mejoramiento del bienestar

⁶⁷ Véase Castro Mazariegos, Maria Concepción. Op. Cit. Página 29.

⁶⁸ Acción concentrada de varios órganos para realizar una función o simplemente la coordinación de varias actividades para un logro determinado.

social y económico de la población guatemalteca, que necesariamente incidirá en la reducción de la pobreza y extrema pobreza.

La política fiscal indudablemente es un instrumento mediante el cual se puede incidir directa e indirectamente en la reducción de la pobreza y, esto puede y debe manifestarse en el presupuesto nacional de ingresos y gastos, ante todo, comprendiéndolo como el instrumento mediante el cual, el Estado puede traducir en realizaciones los propósitos y aspiraciones, tomando en consideración por ejemplo los Artículos de la Constitución de la República de Guatemala del 1-4, 118, además del artículo 3 de la ley orgánica del BANGUAT, así como el objetivo tácito de la Política Económica⁶⁹. En este sentido, es menester clarificar el manejo tanto del presupuesto de ingresos, así como el de gastos.

Respecto a los ingresos que tiene el fisco, son de dos tipos básicamente, los corrientes, que se caracterizan por su recurrencia y que no provocan endeudamiento, y los ingresos de capital, que afectan el pasivo estatal, crean endeudamiento o disminuyen el patrimonio mediante la venta de activos.

Una parte bastante considerable de los ingresos para el Estado son los impuestos y, ante todo los impuestos indirectos, de allí que sea fundamental darle seguimiento a la Política Tributaria, ya que a través de esta, es como el Estado puede suministrar bienes sociales y meritorios y, subvencionar a la parte de la población que tienen menos ingresos, o que vive en situación de pobreza, tratando a su vez de que la tributación no halla de fijarse a un nivel tal, que perjudique la actividad privada, en grado que aumente el desempleo. En otras palabras, el objetivo básico que debería de tener la Política Tributaria es, la reasignación de los recursos económicos de los contribuyentes del Estado. Al respecto la tributación puede ser de tipo, regresivo, progresivo o proporcional⁷⁰.

⁶⁹ La realización y materialización del Bienestar Económico y social de toda la población.

⁷⁰ Regresivo = la mayor parte de los impuestos son dirigidos al consumo. Progresivo = en donde predominan los impuestos directos y proporcional = que los impuestos son equitativos para cada nivel de ingreso. Para

2.2.2.1. Función Distribución

En gran medida el tipo de sistema impositivo determina si se cumple o no con la función distribución, esto es, se podrá redistribuir mejor el ingreso por ejemplo si existe un sistema que se incline más por la progresividad en la taxación. En Guatemala el sistema es regresivo en términos generales, no obstante, en 1992 la Universidad de Georgia y KPMG Peat Marwick realizó un estudio sobre el Sistema Tributario Nacional, donde demostró que no lo era, sino, mas bien era proporcional y con cierto sesgo ha ser progresivo; sin embargo, en un estudio que realizó Barrents Grupo LLC (1999) expuso el verdadero carácter regresivo del sistema tributario⁷¹. Las diferencias no radicaban en las metodologías usadas, si no, en las fuentes de información y que para sacar los cálculos por decil según ingreso, se excluyó los aportes al IGSS por no ser un tributo precisamente (considerando al impuesto como una contribución obligatoria al Estado, sin referencia a un beneficio determinado que reciba el contribuyente), ya que lo consideraran como un ingreso Para-tributario⁷², lo que evidentemente suavizó la regresividad en el primer estudio, además de exponer la gran regresividad que aparentemente no tenían los hogares rurales, ante todo los que tienen familiares no residentes en el país, y que se refleja en el IVA y en los aranceles, debido al tipo de consumo que tienen ya que buena parte de las remesas que envían son en especie.

La regresividad del sistema impositivo nacional se puede constatar a partir de una simple observación, la aportación de los impuestos indirectos respecto al total de los impuestos, así como de los impuestos directos respecto del total de impuestos.

En el período analizado los impuestos indirectos representaron más del 77% del total de la carga impositiva, mientras que solamente menos del 23% se refieren a los impuestos directos, claro, la tendencia básicamente siguió siendo la misma

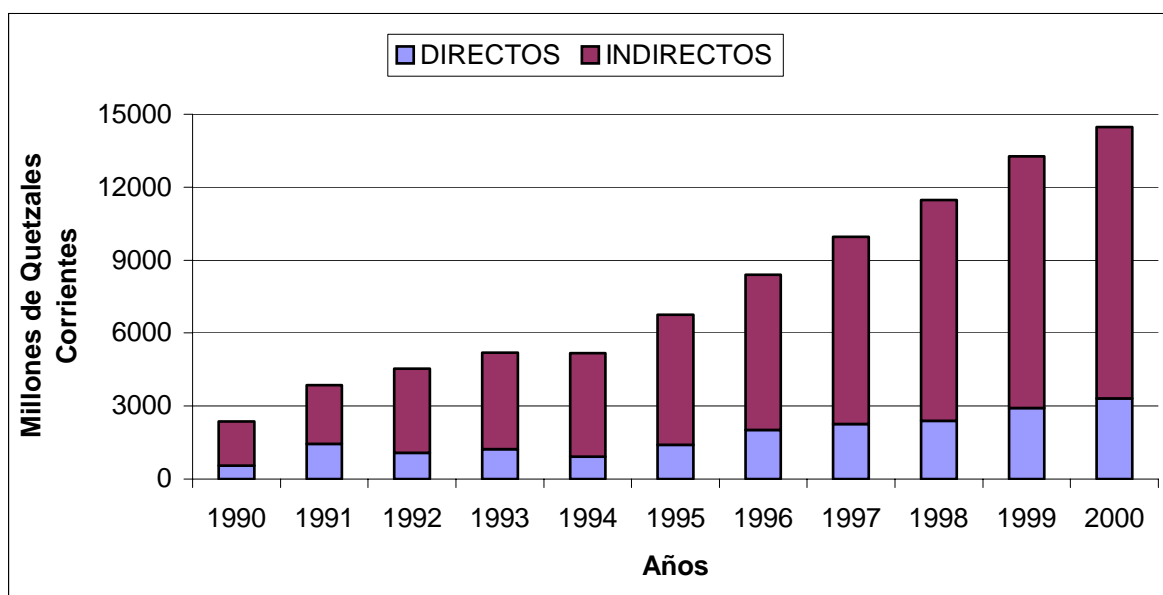
una ampliación sobre el tema ver “La política Fiscal y su incidencia en la redistribución del ingreso en Guatemala “ Archila, Romeo. Guatemala 1998.

⁷¹ Ver La política Fiscal en Guatemala Volumen 1, Guatemala Octubre de 1999. Páginas 192-221.

⁷² Si se adiciona este componente la carga tributaria sube cerca del 1% del PIB, Véase Rodas, Martini. Diagnostico de la Política Fiscal.

desde el inicio de la década, ya que en 1990 el total de impuestos indirectos bordeaba también el 77% (76.661%), aunque hubo ciertos cambios respecto a la tendencia que, por cierto incrementaron esta relación, por ejemplo en los años 1994 y 1995; Sin embargo, desde el inicio de la década no se puede ver un avance en esta materia, es decir, no se ha evidenciado en la política tributaria una consistente medida por distribuir la renta de mejor manera. Además la determinación que arrojan los impuestos indirectos versus la de los impuestos directos es mucho más fuerte (0.9737 y 0.8558 en su orden) lo que no hace más constatar lo anterior, han crecido más proporcionalmente los impuestos indirectos que los directos respecto al total de los ingresos tributarios para el Estado.

Gráfica 4
Recaudación Tributaria del Gobierno Central 1990 -2000

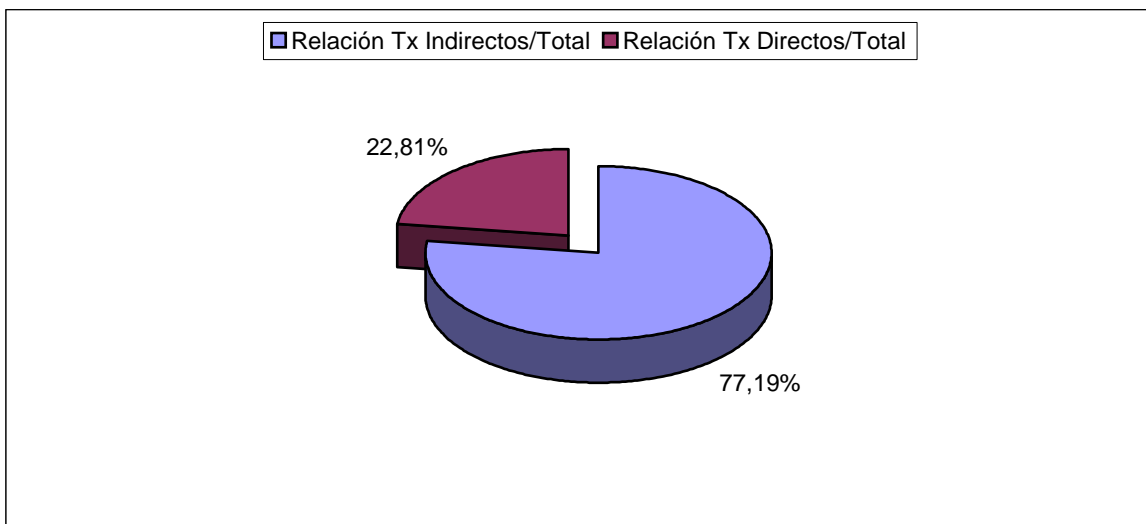


Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banguat.gob.gt

En otras palabras, la política tributaria en Guatemala no ha afectado significativamente la distribución del ingreso, debido a que no hay un sistema impositivo que afecta la renta de las personas de ingresos más altos o que se encuentren en los últimos deciles, por tanto, no hay una estructura impositiva progresiva (considérese el cuadro 3). Consecuentemente al no cumplirse con esta

función, la política fiscal necesariamente lleva consigo la no realización del objetivo implícito, es decir el máximo beneficio social.

Gráfica 5
Distribución de los Ingresos Tributarios Totales 1990 - 2000



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banguat.gob.gt

Además, la existencia de cuestiones circunstanciales que no necesariamente llevan consigo implicaciones en esta función, pero que afecta la cuantía del monto recaudado por el fisco, entre estas se encuentran los requisitos que debería llevar una buena estructura impositiva: eficiencia económica, simplicidad y flexibilidad administrativa así como la equidad; lamentablemente no se cumplen o se cumplen parcialmente, además de otros hechos como corrupción, la legislación inadecuada, los privilegios, las exoneraciones y exenciones Fiscales dañan colateralmente el logro de la Distribución del Ingreso.

En adición a lo expresado arriba, se puede apuntar que a medida que aumenta el ingreso en la población, los hogares tendrán mayores recursos y oportunidades para beneficiarse de los vacíos que tiene el sistema impositivo (el sistema en sí mismo, la leyes y, las debilidades institucionales), en contra de los hogares con

menores ingreso y cuya capacidad de ahorro es nula⁷³, para afrontar tiempos recesivos, esto se volvería aun más caótico, si se tomara la medición por percentiles, aunque baste con saber la alta concentración del ingreso según el índice GINI 0.587.

Cuadro 3
Carga tributaria en Guatemala, según Decil (1998)

Decil	Distribución del Ingreso	Carga Tributaria	Decil	Distribución del Ingreso	Carga Tributaria
1	1.2	7.1	6	5.5	13.2
2	2.1	8.4	7	7.1	13.4
3	2.7	9.3	8	9.8	14.1
4	3.4	11.6	9	14.8	17.1
5	4.2	12.4	10	49.2	12.4

Fuente: Elaboración propia con datos de La Política Fiscal en Guatemala 1999.

A Pesar de ello, hay estudios que han demostrado que gran parte del problema de los ingresos Fiscales proviene precisamente de las exenciones y exoneraciones Fiscales, así como de la evasión y elusión Fiscal⁷⁴, por lo que el primer paso evidentemente sería que el MFP apoyado por las diferentes instancias competentes, hagan cumplir las leyes y disposiciones fiscales, con lo cual se resolvería solo parte del problema fiscal, sin embargo, ello aumentaría la cuantía de los recursos financieros del Estado, lo cual podría incidir, si se utiliza racionalmente en la reducción del déficit fiscal, y ante todo de incrementar el gasto en Inversión y aun más en destinos prioritarios para mejorar las condiciones de vida de la población, sin embargo, no alteraría significativamente la estructura tributaria, que es la génesis para un efectivo cumplimiento la función Distribución.

⁷³ Más aun si se considera que la renta generada por los interés producto del ahorro o que se destine al ahorro esta libre de imposición.

⁷⁴ Según Larrain en un estudio para el BID en el 2004, Guatemala era el peor país en esa materia a nivel Centroamericano y el 4 peor calificado en Latinoamérica. Larrain, Felipe. Guatemala los Desafíos del Crecimiento. 2004.

Existen metas prefijadas en lo tocante a los ingresos tributarios y más propiamente sobre la carga tributaria descritas en los acuerdos de paz firmados en 1996⁷⁵, entre ellas: que la carga tributaria para el año 2000 fuera superior en por lo menos un 50% de lo registrado en 1995 ó no menos del 11.5⁷⁶; sin embargo, aun en el año 2002 apenas alcanzo 10.6%, siendo para los años 1998 – 2001 de 8.7%, 9.3%, 9.4% y 9.7% en su orden.

Cuadro 4
Carga tributaria del Gobierno Central 1990 - 2001

Años	%	Años	%
1990	6.8	1996	8.3
1991	7.3	1997	8.8
1992	8.2	1998	8.7
1993	7.7	1999	9.3
1994	6.7	2000	9.4
1995	7.6	2001	9.7

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banquat.gob.gt

Lo anterior establece necesariamente la presencia de déficit fiscales, demostrando con ello que los ingresos son mucho más volátiles que los gastos, esto es fácilmente apreciable, de acuerdo con las correlaciones entre los ingresos tributarios y el déficit fiscal, así como lo de los gastos y el déficit fiscal (0.2129 y 0.97046 en su orden), lo cual manifiesta la fuerte determinación de los déficit por variaciones en los gastos, mientras que respecto a las variaciones de los ingresos tributarios es bastante débil la relación, lo cual en parte es imputable a que los lineamientos estaban encaminados ha reducir el déficit precisamente a partir de reducciones en los gastos. Lo que resulta mucho más preocupante si se compara

⁷⁵ Relaciona el total de los ingresos Tributarios y el PIB.

⁷⁶ Las metas indicativas descritas en el acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz sobre la Carga tributaria eran las siguientes: en 1997: 8.6%, 1998: 10%, 1999: 11.4% y para el año 2000 un 12%. Además se determina el compromiso de atacar la evasión y defraudación Fiscal como principal factor de injusticia e inequidad.

a Guatemala con países de Latinoamérica de ingresos medios-bajos, ya que el porcentaje promedio respecto al PIB de ellos osciló entre un 18.8% y un 21% en su orden para 1998⁷⁷.

Los gastos por su parte han mostrado un comportamiento si bien menos volátil en la década, existe evidencia respecto a la década anterior que los gastos han disminuido significativamente, especialmente los gastos en inversión, que al final es el que incrementa el capital social básico en el país, ello producto entre otras cosas de, la participación tan alta que experimentó el Estado fruto de sus políticas, ante todo lo relacionado con la función Asignación⁷⁸, con ella el Estado subvencionó la producción nacional en línea con los preceptos económicos de tiempos precedentes, lo cual evidentemente condicionó el carácter perturbador de los desequilibrio macroeconómicos, principalmente desde la arista fiscal⁷⁹.

El gasto ejecutado del gobierno durante la década mostró un comportamiento respecto a la variación relativa menos volátil en los gastos de funcionamiento que en los gastos de inversión. Además el gasto de capital mostró un comportamiento consistente con los acuerdos de paz, en 1990 representaron únicamente el 15.19% de los gastos totales, mientras que para el primer año de implementación de los acuerdos de paz (1997) si situaron en el orden de 35.22%; sin embargo para al año 2000, empieza a decaer este comportamiento, ejecutándose el 28.33% respecto al gasto total.

Por otra parte, la composición total de la deuda también a presionado hacia el alza la tasa de interés, aunque ha disminuido la deuda interna como proporción del PIB durante el transcurso de la década, pasando de 1990 al 2000 de 11.9% a 5.9%; mientras que la deuda externa ha disminuido, aunque no tanto como la interna, variando de 19.7% a 13.2% para el mismo período.

⁷⁷ Si se compara con la metodología utilizada por el FMI la recaudación tributaria de Guatemala es sustancialmente menor que la del promedio de la Región Centroamericana y República Dominicana (10.3 Versus 13.0 como porcentaje del PIB). Véase Anexos, Tabla 7.

⁷⁸ Véase inciso 2.2.2.2. Función Asignación.

⁷⁹ Véase Inciso 1.1. Entorno Regional.

Cuadro 5
Gastos Ejecutados del Gobierno Central 1990 –2000
(en millones de Quetzales)

Años	Total	Funcionamiento ^{1/}	Capital	Deuda Pública ^{2/}	Variación Relativa			
					Total	Funcionamiento	Capital	Deuda Pública
1990	3950.0	2909.5	597.2	443.3	13.5	22.0	-19.8	26.8
1991 ^{a/}	5131.6	3576.5	730.5	824.6	29.9	22.9	22.3	86.0
1992	6366.4	4189.1	1564.3	613.0	24.1	17.1	114.1	-25.7
1993	7358.6	4773.3	1961.0	624.3	15.6	13.9	25.4	1.8
1994	7628.8	5113.5	1719.2	796.1	3.7	7.1	-12.3	27.5
1995	8756.7	5580.5	2246.6	929.6	14.8	9.1	30.7	16.8
1996	9748.3	6169.0	2479.6	1099.7	11.3	10.5	10.4	18.3
1997	12085.2	6758.6	4256.2	1070.4	24.0	9.6	71.6	-2.7
1998	15317.9	9128.4	5564.6	624.9	26.7	35.1	30.7	-41.6
1999	18522.2	11051.6	6916.8	553.8	20.9	21.1	24.3	-11.4
2000	18967.4	12902.0	5373.0	692.4	2.4	16.7	-22.3	25.0

^{1/} Incluye intereses y otros gastos de la Deuda.

^{2/} Incluye letras de tesorería.

^{a/} Incluye variaciones en la Moneda.

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banguat.gob.gt

De la misma forma que la carga tributaria, los acuerdos de paz fijan algunas metas, contenidas en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del ejército en una sociedad democrática, así como en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómico y Situación Agraria. En ellos se encuentra que el gasto público como fracción del PIB debería aumentarse en un 50% de lo destinado en 1995 al Organismo Judicial y al Ministerio Público, de la misma manera para el gasto en Seguridad Pública, mientras que, para el ejército se deberían de reducir en un 33% el número de efectivos para 1997 y para 1999; se deberá registrar un ahorro del 33% del presupuesto registrado para 1995. En materia propiamente social se fijaron también metas sociales de gasto público como proporción del PIB, tanto

para educación como para salud se debía de registrar incrementos del 50% del presupuesto que tuvo en 1995, mientras que a partir de 1997 se debería asignar a la política de vivienda no menos del 1.5% de los ingresos tributarios presupuestados.

Como es de esperarse tanto los impuestos como los gastos de gobierno distorsionan las decisiones de inversión y de consumo en un país, por tanto, se debe ser muy cauto y fijar metas precisas⁸⁰, así como instrumentalizarlas de tal forma que lleguen al logro último de la política económica, en otras palabras, que la taxonomía sea bien organizada, para que no existan incoherencias, por ejemplo, en los plazos de tiempo sobre las cuales se beneficie en el corto plazo pero se perjudique a mediano o largo plazo.

Además de la tendencia ha disminuir el gasto Público y principalmente el gasto en inversión, evidencian las dificultades en la ejecución del gasto. Primero, por que los montos asignados a una parte sustancial del Estado son demasiado elevados, si se toma en consideración los objetivos prioritarios del gasto (salud, educación y vivienda), ejecutando en algunos Ministerios (no considerados como de trascendencia económica o social, pero si política) la totalidad de su presupuesto inclusive antes del cierre Fiscal, producto de ello se realizan trasferencias de Ministerios que no lo han ejecutado ha esa fecha. Segundo, la incapacidad de ejecución de algunos ministerios a lo largo de la década, principalmente aquellos que están llamados a incrementar la cuantía no solo vegetativa, sino además porcentual respecto del PIB, lo que los condiciona en cierta medida a sacrificar los recursos que no han podido gastar eficientemente.

Es decir, que la asignación del presupuesto es inflexible, destinada a fines específicos de mandato legal, además, el proceso actual de planificación del presupuesto es deficiente, en el sentido que, se centra en el incremento de

⁸⁰ Que no implica que deban de ser en términos estrictamente absolutos, si no en forma de máximos y mínimos o en términos relativos sobre alguna variable, pero ante todo que esta, sobre la cual se fijan las metas sean realistas.

partidas presupuestarias o, en topes de gastos de los distintos organismos, en lugar de adoptar una interpretación más global en el análisis de las prioridades nacionales y en las ventajas que presenta el gasto para las partes involucradas. La elaboración anual del presupuesto impide realizar proyectos a mediano plazo y largo plazo, lo que los hace susceptibles a manejos políticos y a ciclos electorales⁸¹.

Por tanto, no solo se debe aumentar el monto del presupuesto a los ministerios de Gobernación, Salud, Educación y Vivienda entre otros, si no que además se debe de ser más eficiente en la ejecución del gasto.

El gasto Social de Guatemala según la clasificación que hace la CEPAL⁸², ha mostrado un comportamiento en el tiempo consistente, en el sentido que se mantiene en un nivel, que lamentablemente si se compara con el resto de América Latina durante el período de estudio, en cada año ocupa el segundo lugar como país que destina menos al gasto Social, solamente el Salvador se encuentra arriba de Guatemala en esta clasificación, y de hecho se observa un cambio sustancial como fracción del PIB después de 1996, producto de los acuerdos de paz, aunque esta variación aun es muy risible (en todos los años el gasto social de Guatemala en menor, en menos del 50% al de la media de América Latina⁸³). Difícilmente el Estado a través del gasto y, mucho menos a través del gasto social con los ingresos tributarios que capta pueda cumplir adecuadamente la función de distribución del Ingreso, e incidir positivamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de los guatemaltecos, más aun observando los parámetros latinoamericanos.

⁸¹ Banco Mundial. Op Cit. Página 168.

⁸² Véase Tabla 6 Anexos.

⁸³ Para el 2000 – 2001 el Gasto Social promedio en América Latina era de 13.8% como fracción del PIB, mientras que Guatemala solo llegó al 6.2%, Véase Tabla 6 Anexos.

El gasto social⁸⁴ y en términos más amplios el gasto público muestra cierta evidencia que tenga incidencia pro cíclica; sin embargo, si el ciclo económico, pero ante todo el ciclo político, afecta severamente el comportamiento del gasto público y con ello el gasto social, ello entre otras razones porque no se han creado mecanismos necesarios para clasificar los gastos, así por ejemplo entre básicos y no básicos, para definir cuales deben de ser mantenidos a toda costa, inclusive durante las crisis económicas. Aunque después de la firma de los acuerdos de paz, que dio un marco de referencia para definirlos, estos se tomaron formalmente, pero al parecer ya se ha desvirtuado por mucho esta directriz, ya que al observar el cumplimiento de las metas presupuestarias según los acuerdos de paz, se han cumplido parcialmente.

Se han cumplido parcialmente en el sentido que el gasto social destinado a vivienda principalmente y, en menor medida salud y asistencia social no han cubierto las metas para el 2002, lo más preocupante es la vivienda que se encuentra muy por debajo del estimado por los acuerdos de paz y, más si se observa su desenvolvimiento después del 2000, lo cual solo expresa el gran déficit de vivienda sigue prolongándose, por otra parte en materia de salud y asistencia social después de haber tenido un repunte en 1999 ha venido en descenso. Lo más preocupante en materia de salud es que Guatemala ostenta el record de ser un país que produce alimentos, pero que ocupa el segundo lugar de desnutrición crónica⁸⁵ en el mundo, lo cual no es de extrañar observando el desenvolvimiento entre 1998 y el 2002 pasando de 46.4% a 48.7%. La seguridad social no ha aumentado su cobertura, considerando ante todo la disminución cada vez mayor del trabajo formal, pasando en 1990 de 31.5%⁸⁶ a 24.6% en el 2001, En contra se esta dejando al sector trabajador que tiene como principal ocupación la agricultura en el país sin seguridad social.

⁸⁴ Se entenderá como aquellos gastos realizados en cuatro servicios básicos: educación, salud, seguridad social y vivienda.

⁸⁵ Niños que están 2 desviaciones típicas o más debajo de la media (talla para edad).

⁸⁶ Porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA). Cotizantes del IGSS.

Cuadro 6
Metas Presupuestarias de los Acuerdos de Paz 1998 - 2002
Cumplimiento / meta (%)^{1/}

	1998	1999	2000	2001	2002
Educación, Ciencia y Cultura	97.9	105.3	99.0	110.8	105.1
Salud y Asistencia Social	103.4	120.8	102.8	105.2	99.5
Vivienda	384.6	188.3	4.6	49.7	60.9
Seguridad Interna	124.9	153.8	145.5	158.5	145.9
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	127.6	119.9	121.8	127.6	107.9
Ministerio Público	112.7	100.3	104.6	130.7	127.8
Defensa Nacional	93.4	102.5	125.4	145.3	103.7

^{1/} Los valores que se encuentran en las columnas representan si el volumen de fondos destinados para la cartera o ministerio están de acuerdo con el cronograma anual de los acuerdos de paz (meta).

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Guatemala Una Agenda para el Desarrollo Humano. PNUD.

Por otra parte, en materia de educación se ha observado en niveles cercanos a las metas propuestas en los acuerdos de paz, no obstante, según la UNESCO en un informe recién publicado (2005) sobre la educación en Latinoamérica encontró que la educación del país es la peor del continente, lo cual puede ser comprobable con un ensayo realizado por el Ministerio de educación, para determinar cuantos alumnos de educación media se encontraban aptos para el ingreso a la universidad, el resultado fue que el 83% reprobó el ensayo. Además aun con lo estimado en los acuerdos de paz como mínimo presupuestario, no es factible aun para mejorar la educación desde esta perspectiva, si se compara con el gasto en educación promedio de América Latina. La media latinoamericana gasta el 4.4% de PIB en educación, Guatemala solo gasta 2.4%, ahora si se quiere hacer más dramática la tragedia, se puede cotejar ha Estados Unidos donde se gastan en promedio unos US \$ 7,000 por año, a México y Costa Rica se gastan en su orden US \$ 800; \$600; mientras que en Guatemala solo se gastan US \$ 150.0.

En materia de seguridad interna, ha pesar de cumplirse con creces el piso presupuestario fijado en los acuerdos de paz, este no se ha traducido en una efectiva seguridad. La tasa de homicidios ha permanecido prácticamente invariable entre 1998 y 2000 (30.4; 30.3); mientras que las muertes violentas han aumentado pasando de 1998 a 2002 de 3310 a 3689 en su orden, y si ha esto se le añade que prácticamente se duplicó el promedio mensual de violaciones a los derechos humanos comprobadas por la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) pasando de 231 a 489, lo que evidencia que aunque el conflicto armado termino, existe hacia adentro de la sociedad un conflicto violento en otros términos, pero que no muestra un clima de paz, sino por el contrario, parece que la violencia va en incremento⁸⁷.

Expuesto lo anterior, es evidente que los recursos destinados para el gasto social son insuficientes indistintamente de las metas fijadas por los acuerdos de paz, ya que solo al hacer la comparación a nivel latinoamericano en cada uno de ellos el país esta muy por debajo de la media, sin embargo estos incrementos deben ir acompañados de cambios estructurales que modifiquen el comportamiento de los beneficiados del gasto social. En adición a lo anterior, se puede decir que los acuerdos de paz fijaban básicamente el piso, es decir el nivel mínimo, asimismo se basaban en una tasa de crecimiento sostenida del PIB del 6%, además de estimaban una Carga tributaria del orden del 12% para el año 2000.

2.2.2.2. Función Asignación

El gasto público hay que entenderlo como un instrumento de política fiscal, a través del cual el gobierno pretende manipular la demanda agregada y cumplir con la función de distribución del ingreso⁸⁸, asignación y estabilización. Precisamente este instrumento fue el que provocó, por su uso excesivo e irracional durante la década de los 80's los crecientes y volátiles déficit presupuestarios en toda América Latina incluyendo Guatemala. Este hecho fue el que impulso dentro de

⁸⁷ Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes.

⁸⁸ Casto Mazariegos. Maria Concepción. Op Cit. Página 30.

las sugerencias del Consenso de Washington y que efectivamente se emplearon, se redujera la función asignación del Estado y con ella se diera el proceso de privatización de la economía, para que el sector privado, ya sea nacional o no, fuera más competitivo y eficiente para que desembocara con ello en beneficios a la mayor parte de la población guatemalteca. Esto necesariamente trajo consigo no solo cambios respecto al total de los ingresos, sino también respecto al incremento precio en los servicios que antes fueron públicos, en yuxtaposición con la mejora en la calidad y alcance de los mismos, aunque esto no se dio de manera homogénea respecto a las empresas que se privatizaron. En otras palabras, el proceso trajo consigo beneficios a la población, los costos son cuantiosos, ya que el aumentó en el precio de los servicios ha sido bastante considerable, además de la discriminación indirecta en estos servicios hacen producto de los altos precios, así como de la merma que trajo para el Estado respecto a los ingresos no tributarios.

La venta de empresas y activos del Estado⁸⁹ irían destinados a la amortización que el Estado haría al BANGUAT derivado del financiamiento que esté hacia al Estado, es decir, los fondos de las privatizaciones no serían destinados para incidir en el crecimiento de la actividad económica propiamente, ni para aumentar la cantidad, ni calidad de la infraestructura del país, lo que consecuentemente incidió en el incremento en el déficit, en contra del potencial que se hubiera creado, si se utilizara al menos en infraestructura⁹⁰.

El gasto público⁹¹ con relación al PIB (coeficiente de gasto) es el que regularmente se toma como la medida del tamaño del sector público, a través de ella se observa la participación del sector público en la economía, es decir que parte del PIB se

⁸⁹ Entre otras GUATEL, Activos de Empresa Eléctrica, FEGUA, AVIATECA, INDECA, BANDESA, Correos, ETC.

⁹⁰ La ampliación presupuestaria aprobada mediante el decreto 15-99 del Congreso de la República fue derogada. Los recursos que se contemplaban en dicha ampliación eran los captados de las privatizaciones de los activos del Estado y, tenían como destino programas y proyectos de reconstrucción de la infraestructura física y, del aparato productivo del país que entre otros fueron dañados por la tormenta tropical Mitch.

⁹¹ Los gastos corrientes o de funcionamiento comprenden el pago de salarios, la compra de bienes y servicios, además también se incluyen los gastos en Inversión, así como el servicio de la deuda y las transferencias.

consume colectiva y no privadamente, o dicho en otras palabras, muestra que tan activa es la participación del Estado en la economía.

Cuadro 7
Coeficiente de Gasto Público 1980 - 2002

Año	Gasto ^{1/}	PIB ^{2/}	Coeficiente de Gasto
	Millones de Quetzales		
1980	1116.4	7879.4	14.17
1981	1380.3	8607.6	16.04
1982	1141.5	8717.3	13.09
1983	1038.1	9049.9	11.47
1984	1029.7	9470.3	10.87
1985	1068.5	11180	9.56
1986	1704.8	15838.1	10.76
1987	2093.5	17711.1	11.82
1988	2583.8	20544.9	12.58
1989	3130.3	23684.7	13.22
1990	3506.6	34316.9	10.22
1991	4306.9	47302.3	9.11
1992	5735.5	53985.4	10.62
1993	6734.4	64243.4	10.48
1994	6832.7	74669.2	9.15
1995	7827.1	85016.3	9.21
1996	8648.6	95613.9	9.05
1997 ^{a/}	11014.8	107873.4	10.21
1998	14915.7	124022.5	12.03
1999	19840.5	135287	14.4
2000	19523.8	149743	13.04
2001	24031.3	164794.8	14.58
2002	24236.1	181945.1	13.42

^{1/} Gastos de funcionamiento más el gasto de capital.

^{2/} PIB a precios corrientes.

^{a/} Inicio de la Vigencia de los Acuerdos de Paz firmados el 29 de Diciembre de 1996.

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banguat.gob.gt

Derivado de lo acontecido en la década de los 80's, de la vigencia del neoliberalismo y del gran impulso de las políticas de los PAE's durante la década de los 90's se ha tratado de reducir la participación del Estado en la economía, lo cual se observa en el cambio del coeficiente del gasto pasando de 16.04% a 9.05% entre 1981 y 1996⁹², no obstante, esta reducción se ha hecho mas palpable en los gastos de inversión ante todo, lo que ha deteriorado la condicionante estatal para promover el crecimiento y desarrollo sostenido, aunque durante los últimos años se ha observado una tendencia a aumentar el gasto, esto en parte es atribuible a los compromisos adquiridos por el gobierno, principalmente los acuerdos de paz, además de las expectativas sobre los fondos provenientes de las privatizaciones. En línea con lo anterior, la formulación de políticas y prioridades del gasto y en particular de su composición⁹³, pueden redundar en aportes significativos al proceso de crecimiento de la economía.

Respecto a la composición, el gasto de funcionamiento respecto a los gastos totales en promedio durante la década se situó en alrededor del 68.35%, mientras que el gasto de capital el 31%, lo que magnifica lo anterior, y vuelve mucho más preocupante la situación cuando al gasto en inversión se le deducen el pago de la deuda pública, que representó durante toda la década en promedio el 25%, pero si se evalúa como proporción total, este llega al 33%⁹⁴.

2.2.2.3. Función Estabilización

La política anticíclica o de Estabilización como una de las funciones que debe cumplir el Estado, en Guatemala no ha manifestado una clara tendencia, ya que la misma ha sido “esterilizante”, en el sentido que no se evidencia una política contractiva o expansiva. Por el lado del gasto puede ser expansiva, pero al mismo

⁹² Ver Archila , Romeo. Op cit. Páginas 32 – 36.

⁹³ Los gastos de funcionamiento se componen principalmente de Gastos de operación (Sueldos y salarios, servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo y otros), Transferencias (al sector privado, al sector público, y al sector externo), e Intereses y Comisiones por deuda. Mientras que los gastos de capital se clasifican en Inversión Directa (Sueldos y salarios, servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, construcciones por contrato y otros), e Inversión Indirecta (transferencias de capital y desembolsos financieros).

⁹⁴ Véase Cuadro 6.

tiempo por el lado del ingreso es contractiva, se aumentan las tasa impositivas o, se crean nuevos impuestos. Además y producto de lo mismo es muy difícil diagnosticar el tipo de política respecto a la fase del ciclo económico en la que se encuentre y poder evitar con ello las variaciones drásticas respecto a algunos indicadores clave, como la producción, la inflación, el empleo y que en última instancia se refleje en los movimientos sobre indicadores de bienestar, ante todo la pobreza. Sin embargo, si se puede observar el gasto que tiene el gobierno en algunos rubros clave como educación y salud entre otros⁹⁵, y determinar si por el lado del gasto se tiene una política expansiva o no, que demuestre el verdadero interés del (os) gobierno (os) en mejorar el nivel de vida de la población.

Si se toma el crecimiento económico de la última década, y se contraponen los impuestos y los gastos fiscales, no se evidencia una clara tendencia o puesto de forma distinta, no se observa una estrategia encaminada a mermar las ondas cíclicas en la economía, por un lado, se ponen medidas tendientes a aumentar los impuestos, adicionalmente con disposiciones a reducir el gasto público⁹⁶, ya que se considera al Estado como muy grande. Por otra parte se le han mutilado funciones que por la naturaleza del libre mercado teóricamente no le pertenecen. En palabras más precisas, no existe una política expansiva o recesiva global del sector público. se evidencia en la trayectoria después de la década pérdida, las oscilaciones del gasto y de los impuestos fundamentalmente se han movido en la misma dirección y no como se presentan cuando se quiere incidir sobre el ciclo económico, ello es imputable entre otras cosas que la política fiscal ha sido de corto plazo.

Por otra parte, al Estado no se le considera en manera alguna como motor o, al menos como catalizador de la economía, si en cambio tiene especial vigencia

⁹⁵ Véase Cuadro 6.

⁹⁶ Aunque por definición este comportamiento de los gastos e impuestos correspondería a una política restrictiva, esta además de coincidir con esta condición, también y posiblemente sea la principal condición para considerarse como política restrictiva, debe ser congruente con un aumentó acelerado en el crecimiento económico, cuestión que no sucede, ya que por lo observado durante el último quinquenio la economía ha pasado un período recesivo. Por otra parte como se vera se han implementado medidas para aumentar los impuestos, sin embargo estas no han sido efectivas.

argumentación desde la percepción clásica o, más propiamente neoliberal, esto es, el Estado no debe hacer otra cosa que dedicarse a facilitar la actividad económica, sin que incida directamente sobre la misma, y que cumpla únicamente con actividades como la de seguridad y justicia, tratando inclusive de trasladar sectores fundamentales y vitales en la economía como la educación y salud a manos privadas.

Derivado de ello, se ha experimentado durante el último quinquenio la desaceleración más prolongada y profunda desde la crisis de los años ochenta, lo cual ha incidido, no solo en el crecimiento del producto, sino además en indicadores básicos, tales como el ingreso per cápita (cayendo inclusive a cifras de crecimiento negativas) y, ante todo en la pobreza.

Durante el transcurso de la década de los 90's se observa que las variaciones en el déficit presupuestario expresadas por las variaciones del ingreso respecto al gasto es lo que efectivamente da el resultado el déficit (o superávit) fiscal, (es decir adicionando al déficit primario el servicio de la deuda, se obtendrá el déficit total) están correlacionadas de una manera mas fuerte con las variaciones en los gastos, que con las variaciones en la carga tributaria, ya que el correlato del primero es bastante más fuerte que el segundo⁹⁷, puntualmente el déficit presupuestario durante la década ha estado condicionado más por la reducción en el gasto, que por incrementos en la recaudación tributaria, lo que tiene por los menos dos implicaciones directas, por una parte no se puede cumplir con la función de redistribución, puesto que parte de un "sistema globalmente progresivo", esto es poder grabar más a la población con mayores ingresos, para redistribuir⁹⁸. Por otra parte, los recortes en el gasto afectan directa e indirectamente el cumplimiento de funciones como brindar educación, salud, seguridad, justicia por mencionar algunos, aun cuando indistintamente de los fines que tenga la política pública y/o la política fiscal, se deban cumplir ya que se

⁹⁷ Véase inciso 2.2.2.1. página 43.

⁹⁸ Según los "Acuerdos de Paz" la recaudación tributaria debe cumplir con ciertos principios entre los cuales están, un sistema tributario que sea "justo, equitativo e igualmente progresivo"; Universal y obligatorio y, que estimule el ahorro y la inversión.

encuentran amparados dentro de los derechos sociales contenidos en la Constitución de la República, en los artículos del 71 – 74 en materia de educación y los artículos 93-96 respecto a la salud.

La Función Estabilización mostró de acuerdo con la política fiscal por el lado de los ingresos tributarios entre 1990 - 1994 una expansión⁹⁹, aun ha pesar de la reforma tributaria de 1992. Con la reforma tributaria de 1994 y después con variaciones y creación de nuevos impuestos la política fue de corte contractivo, y ello es observable principalmente con las variaciones por un lado del IVA, así como por las variaciones en el ISR no solo en el monto recaudado, sino además por las modificaciones legislativas¹⁰⁰. En este sentido, se puede observar en la gráfica 6 que existe un exceso de los ingresos tributarios sobre los gastos totales desde 1994 hasta 1997, derivado principalmente de una mejoría de los ingresos de carácter extraordinario¹⁰¹, producto del incremento al IVA del 7% al 10% que se implemento a partir del 1 de enero de 1996 y del impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal¹⁰² (ISET) a partir del 1 de Junio de 1996. Este último (impuesto directo), constituyó un importante bastión de los ingresos tributarios durante su vigencia, representando respecto al total de los ingresos tributarios el 6.2% y 9.8% (1996; 1997). Derivado de la importancia que cobró el ISET durante su vigencia, en 1998 se incorpora al sistema impositivo el Decreto 99-98, mediante el cual se crea el impuesto a las empresas mercantiles o agropecuarias (IEMA), que aunque en el primer año de vigencia logró menos importancia que el ISET en el año 1997 ya que este bordeó los Q 976.6 millones, mientras que el IEMA en

⁹⁹ Más que por la disminución de las tasas impositivas, por la desaceleración en los recaudado, además los acontecimientos de mayo de 1993 (Autogolpe de estado) confirma que el rendimiento en los resultados tributarios más que depender en estricto sentido de las tasas de los impuestos o de decisiones económico financieras, dependen estrechamente de los factores de confianza y clima político que prevalezca. Para una ampliación Véase Valdéz, Fernando. Palencia, Mayra. Los dominios del poder, La encrucijada Tributaria. FLACSO. 1998.

¹⁰⁰ Además las exportaciones se vieron significativamente beneficiadas ya que en el marco de las PAE's durante la reforma tributaria de 1992 se crea la figura del crédito Fiscal y se modifica en 1994 para los sujetos que se dedican a la exportación. Para una ampliación Véase los artículos 23 y 25 del decreto 27 – 92. Ley del Impuesto al Valor Agregado.

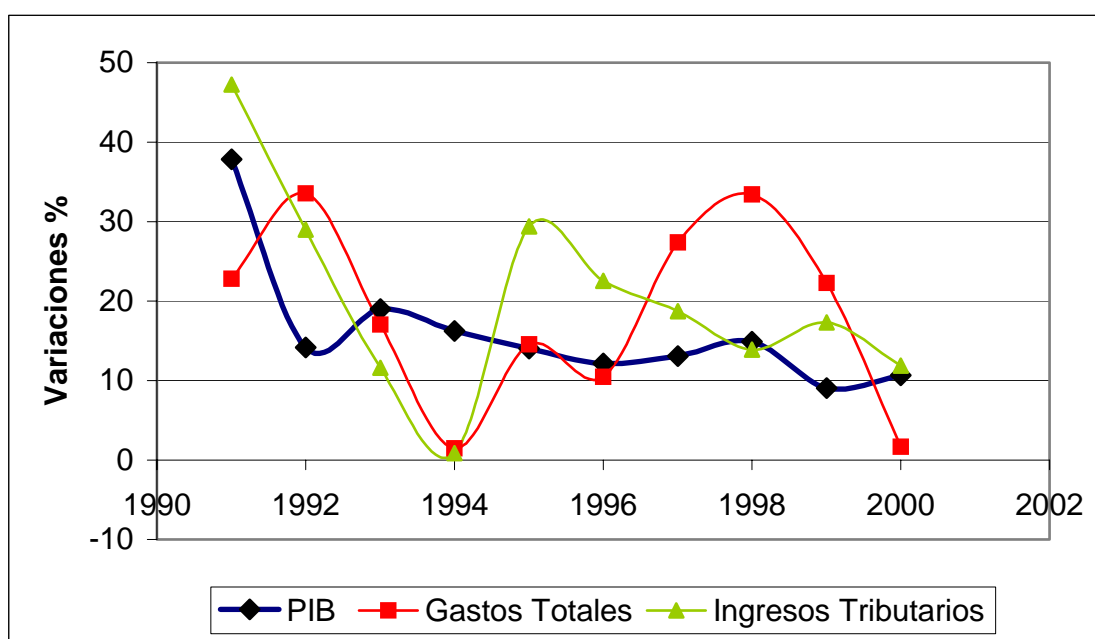
¹⁰¹ Aunque en términos mucho más amplios se podría decir que es efecto de la reforma tributaria de 1994.

¹⁰² El impuesto fue temporal únicamente para los años de 1996 y 1997.

1998 generó ingresos por Q 722.4 millones¹⁰³; solamente el 6.3% de los ingresos tributarios, aunque para los años 1999 - 2002 representó el 8.1%, 8.6%,10.34%, 13.8%. Se observan incrementos sustanciales desde el 2001, ello se deriva principalmente de la reforma tributaria aprobada por el congreso de la república en agosto del 2001.

Gráfica 6^a

**Variación anual PIB, Gasto, Ingreso Tributario a Precios Corrientes
1990 - 2000**



^{a/} La Gráfica se realizó a precios de cada año, ya que las variaciones a precios de 1958 del PIB respecto a la tendencia son bastante tenues, mientras que la de los ingresos y gastos son mucho más volátiles, por lo que no se logra apreciar una relación en los movimientos en estas variables.

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT y el Ministerio de Finanzas Públicas

La Política Fiscal por el lado del gasto ha sido entre 1992 – 1996 de carácter contractivo; mientras que, entre 1996 – 1999 a sido de carácter expansivo. A partir de 1992 empieza a decaer el gasto hasta 1996, ello derivado de los efectos del programa de modernización económica y de la política de racionalización y

¹⁰³ Un elemento de suma importancia tomar en consideración en este tipo de impuestos directos (ISET y el IEMA) es que se asegura el pago del impuesto mínimo que fuera acreditable al pago del ISR, por parte de algunas personas que no pagan ISR y/o declaran reiteradamente pérdidas.

reordenamiento tributario en el marco de las políticas de estabilización y ajuste estructural Iniciada con Serrano Elías, seguida por Ramiro de León y, Álvaro Arzú. Estas políticas tenían por objetivo entre otras cosas reducir la capacidad del Estado de cumplir con la función asignación, no solo con la mayor austeridad, sino que además con la mutilación de los servicios que le brindaba a la población. Al respecto estas políticas trataban de orientarse en la función estabilización y por tanto se debía de reducir el papel del estado en la economía, iniciando con los gastos. Ya para 1997 los gastos totales eran superiores a los ingresos tributarios, aun a pesar del incremento en la tasa el IVA en 1996, esto entre otras cosas, por los efectos inerciales de los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional derivados de los Acuerdos de Paz. De allí, que justamente sean los cuatro años posteriores a los acuerdos de paz cuando se evidencia el exceso de gasto sobre los ingresos tributarios.

En síntesis, la orientación principal de la Política Fiscal en Guatemala ha estado encauzada fundamentalmente por las PAE's, restringiendo al máximo el Gasto e incrementando los impuestos, ante todo por la vía de los impuestos indirectos. Por otra parte, la política Fiscal privilegió la función estabilización, entendiéndola como la mayor austeridad posible, mientras que la función redistribución y asignación quedaron menospreciadas, considerando que el Estado ha asumido funciones excesivas.

Los resultados en el transcurso de la década fueron cruzados. Los gastos desde el inicio de la década venían disminuyendo consistentemente como lo recomendaban las PAE's, la mayor austeridad posible, se redujo el déficit Fiscal comparado con la década anterior, de un valor medio en los años 80's de 3.8% llegando inclusive 4.7%; mientras que para la década de los años 90's se redujo a un valor medio de 1.22% llegando a un máximo 2.8%, producto ante todo del recorte del gasto público, más que de una mejora en los ingresos tributarios, la carga tributaria paso de 7.3% en 1991 a 9.4% en al año 2000, muy lejos aun de la meta descrita por los acuerdos de paz. Se privatizaron la mayor parte de

empresas estatales, (GUATEL, Activos de Empresa Eléctrica, FEGUA, AVIATECA, INDECA, BANDESA, ETC). Se incremento el IVA del 7% al 10% y luego al 12%. Los acuerdos de paz marcaron felizmente una discontinuidad en los resultados de la Política Fiscal, ya que cambió la dirección del gasto público teniendo un repunte considerable por cerca de 4 años después de la firma de los Acuerdos de Paz. Prácticamente ya no hay ingresos provenientes de empresas estatales, se han privatizado y por tanto la tarifa que ahora es precio se ha incrementado sustancialmente a cambio de teóricamente mayor eficiencia. Por otra parte, en el transcurso de la década básicamente no a cambiado la composición de la estructura tributaria, en el sentido que la mayor parte proviene de impuestos indirectos (77%), de hecho se ha modificado afectando más los ingresos indirectos y por tanto incidiendo negativamente en la redistribución del ingreso para la población de menos ingreso.

2.3. Coordinación de la Política Económica

Se a tratado la política monetaria y la política fiscal aisladamente, aunque inevitablemente se han hecho vínculos, los cuales no han quedado formalizados, ello fundamenta la necesidad de hacerlo más propiamente, por ende este apartado trata concretamente sobre esto.

En cualquier actividad es necesaria la coordinación, aun más en la política económica, ya que es preciso el consenso en torno a las metas y objetivos, con base en los cuales se eligen instrumentos de política idóneos, o expresado de otra manera siguiendo a Steinherr¹⁰⁴ la coordinación implica seleccionar objetivos y metas mutuamente coherentes y correlacionados con la selección y calendarización de la puesta en marcha de los instrumentos de política económica.

¹⁰⁴ Citado por Gutiérrez Montúfar, Marco Antonio. La coordinación de la Política Monetaria y Fiscal. Guatemala Noviembre 2000.

Una interacción coherente e inteligente entre la política monetaria y fiscal es necesaria e indispensable para el logro de la estabilidad macroeconómica, ello es así, porque la política monetaria incide sobre la capacidad del gobierno para financiar el déficit presupuestario principalmente. Por otro lado, también la política fiscal puede incidir sobre el costo del dinero cuando coloca bonos discrecionalmente. En este sentido se debe tener claro cuales son ajustes de política monetaria y fiscal, ya que cada uno opera en distintas unidades temporales, así como las instancias que las ejecutan son diferentes. Los cambios fiscales llevan mucho más tiempo, mientras que las condiciones monetarias se deben ajustar para corregir los desequilibrios en el corto plazo, lo que implica que la política monetaria lleve un mayor peso relativo, ante todo al tratarse cualquier mejoramiento en las condiciones de estabilización.

Por su parte la política monetaria busca incidir en el costo del dinero y con ello sobre la actividad económica, manipulando la oferta monetaria, lo cual provoca variaciones en el nivel general de precios y en el empleo¹⁰⁵, mientras que, la política fiscal es la que implementa el sector público respecto a los ingresos y gastos, así como el endeudamiento para cumplir con las funciones que la economía le asigne y, que están influidas irremediamente por factores sociales, políticos e ideológicos, entre otros y, que no obedecen forzosamente a condiciones económicas y, que tiene consecuencias significativas sobre la economía¹⁰⁶. Tanto la política monetaria como la fiscal tienen sutiles y profundos efectos sobre la economía, haciendo variar la demanda agregada, dependiendo de la agresividad de las mismas; sin embargo, sus efectos no son predecibles ni en magnitud, ni en temporalidad, ello se vuelve una característica implícita en las políticas de estabilización. Por tanto, es imposible aislar el impacto cruzado que tiene cada una de las políticas, así como de sus instrumentos sobre la economía¹⁰⁷. No obstante, al observar la poca coordinación entre ambas políticas,

¹⁰⁵ Véase páginas 23 y 24.

¹⁰⁶ Véase páginas 36 y 37.

¹⁰⁷ Aunque el modelo más común para analizar los impactos de la política económica, es el IS – LM, así como el modelo del equilibrio general, donde la política Fiscal y Monetaria tiene efectos importantes sobre la

los efectos de acuerdo a la teoría del modelo IS – LM, se han cumplido al menos en la dirección hacia donde se ha desplazado principalmente la tasa de interés, esto es, los efectos contrarios de ambas políticas (por ejemplo el aumento del gasto a partir de 1996 y una política Monetaria restrictiva) han incrementado la tasa de interés en el transcurso de la década. Aunque ciertas variables intermedias mejoraron y de hecho cumplieron con las metas establecidas, independientemente por cada ente competente (BANGUAT Y MFP), pero la coordinación fue poco apreciable y, en último caso privilegió ante todo el corto plazo, de allí que la política monetaria y la política de estabilización se privilegiara, menospreciando el largo plazo, mejorar la distribución del ingreso, mutilando básicamente la función asignación y poner al servicio de la meta inflacionaria, la política crediticia y cambiaria.

La coordinación de las políticas no solo macroeconómicas (Fiscal y Monetaria) si no que además, las políticas institucionales y microeconómicas durante la década de los 90's, apuntaron a diseñar teóricamente una economía más eficiente y competitiva haciendo hincapié en la estabilidad de precios, con el fin de regresar al país a la senda del crecimiento sostenible, siguiendo el nuevo contexto internacional. La coordinación de la política Fiscal y Monetaria durante los 90's vino dada desde el exterior, en el denominado Consenso de Washington¹⁰⁸, concretamente esta orientación de la política se centró en el levantamiento de las barreras al comercio y a la inversión internacional, la venta de empresas estatales al sector privado y el ajuste fiscal y monetario.

demanda agregada; estos no son sino más que simples aproximaciones a la realidad donde existen muchas complicaciones a considerar en el esquema (por ejemplo las políticas escalonadas y los efectos de los rezagos), pero que, mediante los modelos econométricos a gran escala (MEGE's) se pueden realizar simulaciones, al respecto hay una interesante postura de Robert Lucas Conocida como "la Critica de Lucas a la Teoría de la Política Económica", la cual tiene como argumento central la no utilización de las Expectativas Racionales dentro de los modelos. Véase para profundizar Sachs Larrain. Macroeconomía en la Economía Global 1994, Capítulos 12-14 y 19. En Guatemala se ha hecho poco al respecto, entre otras cosas por la deficiencia en las cifras estadísticas, no obstante, se espera que con la actualización de las cuentas nacionales se lleguen a mejorar los resultados.

¹⁰⁸ Consenso porque tenía el respaldo del tesoro de los Estados Unidos, e instituciones internacionales con sede en Washington, el FMI, BM y el BID.

Como era de esperarse, los cambios de política económica derivados de los funestos años 80 recibieron respaldo de las instituciones que lo promovieron, ante todo del FMI, BM y BID con créditos vinculados a las reformas y supeditados a su aplicación.

Concretamente, la prudencia monetaria redujo consistentemente la inflación a un solo dígito, mientras que la disciplina fiscal también redujo en promedio el déficit fiscal, además se redujo la deuda externa, la liberalización financiera se produjo y la apertura comercial se hizo fuertemente. En adición, se realizaron privatizaciones, se efectuaron una serie de cambios institucionales, desde la creación de leyes y reglamentos hasta la desaparición de algunos entes estatales y la creación de otros nuevos.

En suma, la coordinación de la política económica, y más propiamente de la política fiscal y monetaria¹⁰⁹ durante el período de estudio estuvo determinada desde el exterior, ante todo por los Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización promovidas por el BM y el FMI establecidos en el Consenso de Washington, las cuales buscaban tres cosas en lo particular, un nuevo rol del Estado, la apertura Externa y el mercado y la libre competencia; ello en la búsqueda de una economía hacer más eficiente y competitiva¹¹⁰.

Efectivamente mejoraron aunque modestamente la mayoría de indicadores macroeconómicos, la tasa de crecimiento del PIB medio¹¹¹ durante la década de los 80 fue de 0.97%, durante los años 90 fue de 4.018%; aunque el crecimiento se ha visto mermado durante los últimos cuatro años cayendo en promedio a 2.5% (Véase Gráfica 1). La inflación por su parte a disminuido a solo un dígito,

¹⁰⁹ Aunque en términos generales afecto a toda la política económica.

¹¹⁰ Al referirse a la eficiencia y productividad sé esta haciendo alusión a la producción por unidad de factor o, a la productividad con que se usan los recursos o factores de la producción.

¹¹¹ En esta sección se toma la media únicamente para efectos descriptivos y no explicativos, en virtud de los defectos que posee esta medida de posición, es decir que es muy sensible a los valores extremos. Ver cifras en anexos, sobre la media, la dispersión, así como los valores máximos y mínimos.

promediando los siguientes valores por década 12.66%, 10.025%¹¹² y 7.03% (80, 90, y durante los últimos cuatro años). La carga tributaria ha aumentado ligeramente de una media de 7.27% a un 9.8% durante los últimos cuatro años; aunque este aumentó no es consistente con los acuerdos de paz; mientras que la tendencia del déficit entre las décadas fue a la reducción, pasando de 3.28% que se encontraba en los 80's a 1.22% que se encuentra en los 90,s; no obstante se ha visto un repunte medio durante los últimos años llegando a 1.8%, esta reducción relativa es más atribuible a reducciones en el gasto que, ha incrementos en los ingresos, ante todo los tributarios. Por otra parte la política Crediticia del BANGUAT a incidido notoriamente en los valores medios de la tasa de interés, tanto activa como la pasiva, después de la puesta en marcha de la liberalización financiera, para la tasa activa los valores estuvieron en el orden de 13.4%; 21.16% y 15.52%; mientras que las tasas pasivas demostraron estar en el orden de 10.6%; 11.51% y 6.08%; lo que evidencia marcadamente un aumentó en el spread bancario, producto de pérdida de eficiencia en el sistema bancario, lo que incide evidentemente sobre la inversión (especulativa y real) y el ahorro.

La aplicación de estas políticas han orientado el rumbo de la política económica durante el transcurso de la década, llevando a una relativa mejoría en los principales indicadores económicos; no obstante esta mejoría en última instancia debe ser palpable por la mayoría de la población, no solo en indicadores agregados de corte económico, si no también en indicados sociales, por lo que evidentemente es necesario conocer cuales han sido los movimientos de estos durante el período de estudio, lo cual se hace en el siguiente capítulo.

¹¹² Para el inicio de la década, se observó un incremento en el ritmo inflacionario, atípico derivado de la agudización del déficit presupuestario, producto de la financiación del BANGUAT, por lo que para el cálculo de la media se aisló, incluyéndolo arroja un valor de 15.64. Véase Gráfica 2.

CAPÍTULO III

NIVEL DE VIDA DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA

El fin de la política económica, indistintamente de la explicites que tenga, es evidente, “elevar las condiciones de vida de la población”, por tanto, independientemente de los objetivos y metas intermedias que tenga la misma, se debe procurar en última instancia, el logro de este fin y, esto solo puede ser constatado a través de observaciones en el nivel de vida de la nación. Apelando a la carta magna de la república, ello se justifica en los artículos 118 y 119 (inciso d), ya que dentro de las obligaciones fundamentales del Estado se encuentra elevar el nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar familiar¹¹³.

Necesariamente, en esta sección se deben realizar algunas consideraciones de orden conceptual, sobre las principales variables e indicadores que se utilizaran. Al respecto, evidentemente la principal variable que se toma en consideración es la pobreza, y sobre esta, básicamente se yuxtapondrán las demás.

La pobreza no es un fenómeno dado, sino que, es un proceso que es estimulado activamente en la sociedad, en otras palabras, concepción de la pobreza tiene carácter multifacético, ya que la pobreza la viven las personas y estas no solo se manifiesta a través de la valoración económica (aunque si bien es cierto, se acude como se viene sugiriendo al positivismo, debido a que, eminentemente se necesita información para constatar la movilidad de la pobreza en el tiempo), sino que detrás de estas observaciones, hay múltiples procesos y empalmes que revisten la pobreza. Se acude entonces también al carácter normativo, no con base a una teoría específica, si no más bien a un conjunto de elementos que vinculan a la pobreza con las políticas macroeconómicas, que no evidencian otra cosa, más

¹¹³ Constitución de República de Guatemala, Artículo 118. El régimen económico y social de Guatemala se fundamenta en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.

que el carácter multidimensional que la pobreza tiene como concepto¹¹⁴. La pobreza apunta Menjivar y Trejos en términos amplios se define como aquella situación donde existe presencia de niveles de vida o bienestar socialmente inaceptables. “Esta inaceptabilidad puede aludir a una dimensión absoluta del fenómeno, esto es, corresponder a situaciones en que esta en juego la propia existencia del individuo o puede tener un carácter relativo, refiriéndose a condiciones de marginación con relación a los niveles medios de vida que ostente la sociedad específica en un momento de tiempo dado”¹¹⁵.

Además apuntan, los niveles de privación serán productos a su vez o, son acompañados de carencia en la formación de habilidades y destrezas, así como activos físicos, necesarios ambos, para la generación de un ingreso adecuado y para tener posibilidades de acumulación posterior. Lo que implica que la privación es acompañada por la incapacidad de las personas que sufren por cambiar la situación de las mismas, incapacidad que se refuerza por la falta de acceso al poder político para encontrar apoyo a la resolución de sus limitaciones¹¹⁶.

El carácter multidimensional que reviste la pobreza tiene especial atención, puesto que la población guatemalteca se distingue por su carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe, lo cual se refleja en el resultado del último censo de población y habitación elaborado en el año 2002, donde se percibe que el 41% del total de la población es de origen indígena¹¹⁷. La riqueza cultural reside

¹¹⁴ Concretamente el documento hace referencia a las dimensiones objetiva, cuantitativa y, a la absoluta y relativa ante todo. Para una ampliación Véase FLACSO / ASDI, Programa de Estudios multidisciplinarios sobre Pobreza. Nociones elementales para entender la pobreza. Serie de Textos Básicos No.1. Guatemala 2004.

¹¹⁵ Menjívar, Rafael. Trejos, Juan Diego. La Pobreza en América Central. 1ra Edición. FLACSO. 1990 Página 15.

¹¹⁶ En términos más generales se puede definir como lo hace SEGEPLAN: como la insuficiencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas de alimentación alojamiento, vestido, salud y educación. La pobreza limita el ejercicio pleno de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales que la Constitución de la República garantiza (1-5, 20, 39, 40, 44, 47, 52-56, 58, 60-64, 66, 71-77, 91, 93-96, 98-102, 118, 119, 135, 136, 226, 228, 229, 237, 238, 239, 242, 253, 255, 257, 260, 261) y, además es un hecho que los pobres son más vulnerables a los efectos de las crisis y desastres naturales y económicos, cuya interacción produce efectos que refuerzan el estado de marginalidad.

¹¹⁷ En el censo de 2002, como en los censos de 1981 y 1994 la condición de indígena y de no indígena se investigó respetando el derecho individual de auto identificación.

precisamente en la pluriculturalidad de las diversas costumbres, valores y folklore representativas de la población guatemalteca. La población de origen maya representa al rededor del 39.3%, la ladina el 60% mientras que significativamente menor las etnias Xinkas y Garifunas con 0.2%. De los 21 grupos mayas existentes los preponderantes son el k'iche' con el 28.8%, el Q'eqchi' con el 19.3%, el Kaqchikel con 18.9% y el Mam con el 14%. Guatemala tiene una población de 11,237,196 habitantes. El 46.1% de la población vive en área urbana, mientras que el 53.9% vive en área rural. La densidad demográfica es de 103 hab/km². La migración interna promedio fue del 11% respecto de la población total.

Sin alejarse del carácter multidimensional de la pobreza, en uno de los más sugerentes trabajos que se han desarrollado durante los últimos tiempos respecto al bienestar de la población, elaborado por el premio Nóbel en economía Amartya Sen, se afirma que la pobreza es un déficit de las capacidades humanas (Comprendiendo que es todo lo que una persona capaz de hacer o ser) y derechos, partiendo de la idea que el desarrollo humano debe estar dado no únicamente por la percepción de los ingresos, si no que además, las personas incrementan su bienestar cuando son capaces de comer, leer y votar¹¹⁸. Ello lo explica refiriendo a las necesidades básicas solamente como una parte más del bienestar humano. Además, explica que no todos los satisfactores tienen un precio de mercado. Apunta también, que la privación o la falta de recursos refleja la falta de ayuda social, más que la ausencia de los mismos. Asimismo destaca la trascendental importancia que tienen las políticas económicas y sociales sobre el desarrollo humano, ya que hay políticas que pueden tener efectos positivos dentro de la lógica económica, pero que no los tiene para el bienestar social.

¹¹⁸ Ser alfabeto, es importante no por la utilidad que se deriva de ello, sino por el tipo de persona que puede llegar a ser cuando sabe leer y escribir; comer tiene valor no porque a las personas les guste la comida, si no porque es necesaria para la vida y la salud. Las personas votan no por incrementar su beneficio social, si no porque valoran un sistema político y un determinado tipo de actividad política

Un punto de referencia y que refleja necesariamente la pobreza son las desigualdades, no solo en términos de ingreso, sino además en términos de consumo¹¹⁹, y suelen manifestarse a través de la marginación y exclusión social, sin embargo, estas perspectivas serán señaladas muy tangencialmente, a pesar que en la actualidad la discusión sobre la problemática nacional gira en torno a tres temas fundamentalmente, seguridad y derechos humanos¹²⁰, el crecimiento económico y, de desarrollo social, de los cuales se tratan prácticamente de lleno los últimos dos.

Los indicadores a los cuales se darán seguimiento cumplen con condiciones de ser observables a través del tiempo y espacio, son objetivos y que no incluyen únicamente valoraciones monetarias.

3.1. Antecedentes

Guatemala después de la contrarrevolución ha vivido una serie de irregularidades en todos los aspectos de la vida del país, en lo político, desde regímenes militares, hasta llegar en 1985 a gobiernos democráticos; en el orden económico, existieron cambios en el modelo de desarrollo, del eminentemente hacia fuera, a un modelo hacia adentro, para volver a otro modelo con matices distintos, pero también predominantemente hacia fuera a partir de finales de los 80. En el área social, también se suscitaron cambios, no solo cuantitativos, sino que además de orden cualitativo. Con el advenimiento de los regímenes militares, se enlazó paulatinamente el carácter antidemocrático y excluyente en sus múltiples dimensiones, preservando y garantizando la estructura económica vigente, altamente concentradora y excluyente, generando con ello la perpetuación sobre los niveles de pobreza y desigualdades, precisamente éstas

¹¹⁹Necesariamente también se encuentran las desigualdades respecto a la tierra, sin embargo no se dilucidarán en el documento, sino como referencia, ya que existe cierta inconsistencia y falta de información para poder hacer las comparaciones apropiadas, baste con saber que el Índice GINI para la tierra en Guatemala es de 0.84)

¹²⁰ Este tema viene tomando una primordial trascendencia, en virtud del incremento tan acelerado de la delincuencia, el crimen organizado, producto entre otras cosas de la pobreza que es lo que se analiza en el capítulo.

empezaron a ser evidentes en la población, la cual tomó conciencia de ello propiciando el inicio del enfrentamiento armado interno en el país, a su vez, esto incidió notablemente en la emigración hacia USA durante ese período, sin embargo, este fenómeno mantuvo su corriente, inclusive después de acabado el conflicto armado, en gran parte debido a la no absorción que tiene la economía de la fuerza laboral, entre otros aspectos¹²¹.

Paralelamente con la implementación de los regímenes democráticos, se inició el proceso de negociación para el logro de la paz, entre el gobierno y la guerrilla, ello también provocó un gran flujo de fondos, y más aun, después de la firma de la paz en 1996, estos iban encauzados entre otras cosas a implementar el régimen democrático, para coadyuvar a la mejora en términos políticos y de libertades civiles, por otra parte la instauración de la democracia estimuló en las generaciones que surgieron junto con el sistema la pérdida de la cultura de miedo provocada por el conflicto armado interno.

Los acuerdos de paz “teóricamente” se convirtieron en el eje de las políticas públicas de la nación, colateralmente en la directriz que movía el accionar público y específicamente de la “política económica y social” del país, lo cual evidentemente tiene repercusiones en los desplazamientos en la pobreza.

La pobreza para el año 1989 se estimó en un valor de 62.8%, respecto al total de la población, mientras que 18.1% la pobreza extrema. Expresado de manera distinta, en 1989 seis de cada diez guatemaltecos eran pobres, mientras que dos de cada diez eran extremadamente pobres.

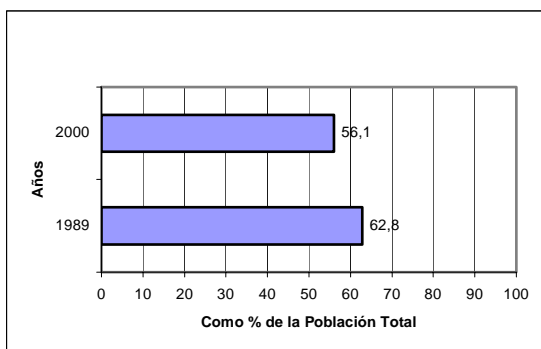
¹²¹ Véase OIM. Impacto de la Remesas Familiares en los Hogares Guatemaltecos 2004 (Cuaderno de trabajo No. 19). Guatemala 2004.

3.2. Evolución

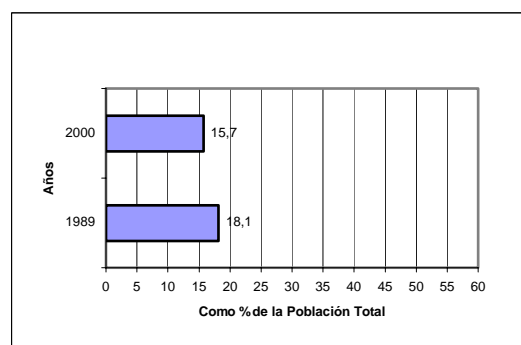
En teoría, o al menos en estadísticas los indicadores de pobreza redujeron su magnitud, la pobreza extrema bajó cerca del 2.4%, mientras que en la pobreza general se observó una reducción del 6.7% durante el período 1989 - 2000.

Es necesario en este punto hacer una acotación respecto a la metodología utilizada para medir la pobreza¹²². Según el estudio socioeconómico que se elaboró en 1989, la pobreza llegó a un 75% de la población total según el BM y, un 80% según la CEPAL. Sin embargo, esta se ajustó para ser comparable con la ENCOVI¹²³ 2000, llegando a la conclusión que en la primer encuesta se sobreestimó la pobreza, debido al tipo de metodología utilizada¹²⁴. La primera utilizó el método del ingreso, mientras que para el año 2000 se utilizó el método del consumo y, mediante este método se puede decir que la pobreza ha disminuido entre 1989 y el 2000 seis puntos porcentuales (62% y 56% en su orden).

Gráfica 7
Pobreza General (1989,2000)



Gráfica 8
Pobreza Extrema (1989,2000)



Fuente: Elaboración propia con datos del “Perfil de la Pobreza en Guatemala” INE, SEGEPLAN, URL 2002 y Guatemala “La Pobreza en Guatemala” BM 2003.

¹²² Ver cuadros de comparaciones según método para medir la pobreza. Tabla 2 en el anexo.

¹²³ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) fue elaborada en el 2000.

¹²⁴ Para 1989, se utilizó el método del ingreso, se basó en una pregunta muy simple respecto al ingreso, con solo cinco categorías de respuesta. Haciendo un cruce con la ENCOVI, la reducción de la pobreza fue aun más drástica respecto al 2000, en prácticamente un 18%. No obstante la ENCOVI utilizó el método del consumo, haciendo los respectivos ajustes la pobreza se sobreestimó para 1989, estimando que probablemente la pobreza asciende para esa fecha a un 62%. (El cambio en la metodología se basó ante todo, en la consideración que el consumo es menos volátil que el ingreso).

Por otra parte, también es importante destacar que, utilizando el método del ingreso de acuerdo a la ENIGFAM¹²⁵ para el año 2000 la pobreza general llegó a 56.7% y, la extrema pobreza llegó al 26.7%; mientras que con la ENCOVI, utilizando el método del consumo, se estimó la pobreza general en un 56.2 % y un 15.7 % respecto a la extrema pobreza¹²⁶. Esto solo evidencia primero lo complejo que resulta medir la misma y, compararla temporalmente, segundo que dependiendo de los vínculos que se hagan, así se deberá atender al método, no obstante aun existen serias deficiencias estadísticas al respecto. Sin embargo, en los indicadores, no es tan importante el resultado como tal, sino observar cual es la tendencia en el movimiento de la variable de acuerdo con un período de tiempo, esto en virtud de que, difícilmente un solo indicador por si solo puede reflejar que tan bien o no se encuentra la población.

El consumo de los pobres respecto al total de su ingreso evidentemente es más alto que el de los no pobres, además, la composición de su consumo es distinta, por ejemplo, los hábitos de consumo de los pobres sobre alimentos es marcadamente mayor, del total de su consumo destinan el 54.8% a alimentación, mientras que los no pobres solo un 36%, lo que afecta sensiblemente los demás gastos de consumo, el gasto en vivienda, salud, educación, bienes durables, etc. Ello implica que los pobres dejan de consumir parte importante que les puede ayudar en el mediano plazo a salir de su condición, gastan considerablemente menos en educación, salud, vivienda, ante todo.

En términos más amplios, el consumo es muy desigual, mientras una persona no pobre gasta en promedio 11,000 quetzales al año, los pobres gastan cuatro veces menos y los extremadamente pobres gastan ocho veces menos¹²⁷.

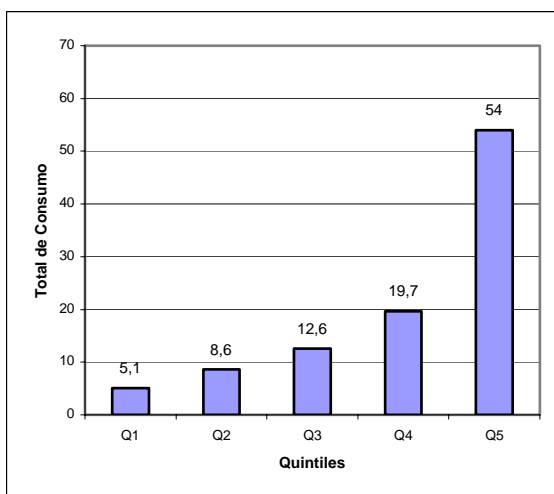
¹²⁵ La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) solo era rural en un 20%, y el cuestionario iba dirigido al cálculo de ponderadores del IPC y, no para el análisis de la pobreza.

¹²⁶ PNUD desarrollo un interesante ejercicio donde demuestra que si al menos el consumo fuera distribuido de mejor manera entre los estratos sociales, la reducción en la pobreza y ante todo de la extrema pobreza hubiera sido más significativa.

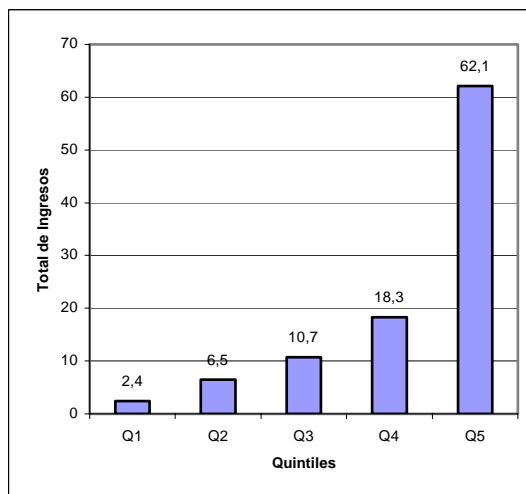
¹²⁷ INE, SEGEPLAN, URL. Op.Cit.

Respecto a los ingresos, para nadie es novedad decir que la riqueza en Guatemala esta altamente concentrada, y que esto no es sino también una de las manifestaciones de la pobreza. La desigualdad que existe respecto al ingreso tradicionalmente es expresada mediante el coeficiente de GINI, este coeficiente para 1989 se situó en el orden de 0.561, mientras que para el 2000, registró 0.555, sin embargo, según la ENEI 2002, se agudizo situándose en el orden del 0.587, lo que es imputable en gran medida a la recesión económica que se viene experimentando en el país durante los últimos cuatro años.

Gráfica 9
Porcentaje del Consumo Total
Según Quintiles de Población
(Año 2000)



Gráfica 10
Porcentaje del Ingreso Total Según
Quintiles de Población
(Año 2000)

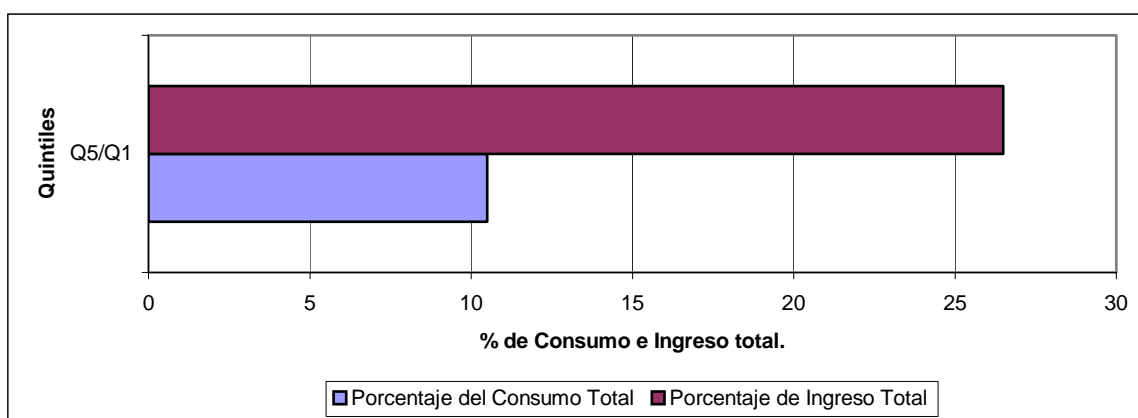


Fuente: Elaboración propia con datos del “Perfil de la Pobreza en Guatemala” INE, SEGEPLAN, URL 2002

Si se compara, el índice de GINI del consumo (47.6%) versus el del ingreso, se logra observar que este último, es aun mucho más profundo. Expresado de manera distinta, por cada quetzal que gasta el 20% de la población con menos ingresos, el 20% con mayores ingresos gasta once veces más, mientras que por

cada quetzal que recibe el quintil más bajo, el quintil más alto recibe 26.5 quetzales en promedio¹²⁸.

Gráfica 11
Relación entre el Quintil más alto y el más bajo de acuerdo al Consumo e Ingreso (Año 2000)



Fuente: Elaboración propia con datos del “Perfil de la Pobreza en Guatemala” INE, SEGEPLAN, URL 2002

Dicho de otra forma, la participación del quintil más pobre respecto al total del ingreso ha permanecido prácticamente invariable, pasando de 1989 al 2000 de 2.7 a 2.8%. en forma análoga ha sucedido con la participación del quintil más rico pasando de 62.7% a 61.8%.

La pobreza al analizarla así, respecto al total de la población, también esconde una cantidad de diferencias, considerando las altas concentraciones que tiene el país, respecto a una cantidad de activos productivos. Se hace necesario interiorizarse en el país, con el objeto de conocer al menos a grandes rasgos las peculiaridades que esconde este indicador, respecto al área geográfica, grupo étnico y, respecto a género, ello se realizará muy sutilmente, sin embargo, para observarse mas detalladamente se encontrarán cifras en la tabla 1 en el anexo.

¹²⁸ Existe una relación lógica entre consumo e ingreso conocida como la curva de Engel (entre más ingreso mas consumo), sin embargo queda desvirtuado debido a la alta concentración del ingreso.

Entre 1989 - 2000 la urbanización aumentó de 34.5% a 38.9%, esto significa que da cada 10 guatemaltecos, 4 viven en el área urbana y 6 en el área rural¹²⁹. Ello no hace más que constatar que el país es mas rural que urbano y, manifiesta que existe una relación entre pobreza urbanismo y ruralidad, ya que la pobreza está más extendida en el área rural.

La pobreza rural mostró un cambio bastante apreciable respecto a la del área urbana ya que esta se encontraba en 1989 en 81.3% bajando para el 2000 al 74.5%; mientras que la pobreza urbana no mostró, mayor oscilación pasando de 27.6 a 27.1%, lo que puede atribuírsele, en parte al aumentó significativo de emigrantes principalmente de los departamentos donde hay mayor pobreza y ruralidad y, ante todo que durante los últimos años ha existido un aumentó vertiginoso de las remesas familiares durante la década¹³⁰. Además de acuerdo con la región político administrativa, el área central y noreste registraron niveles sensiblemente menores respecto a las demás regiones, especialmente el área metropolitana registrando solamente un 18% de pobreza, mientras que las otras 51.7% y 51.8% en su orden, el promedio de las demás regiones fue de 73.34%¹³¹.

La migración interna en teoría y según la lógica, acudiendo a la intuición de acuerdo con los desplazamientos observados durante el último censo población, muestran que una cantidad considerable de éstos se dio en donde existe más pobreza, La migración interna promedio fue del 11% respecto de la población total, es decir, las personas que se censaron en el lugar distinto al de su nacimiento en el momento de realizarse el censo. Los departamentos que registraron saldo positivo migratorio fueron Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla, Petén e Izabal.

¹²⁹ Aunque la población urbana según cifras de la CEPAL para el año 2000 se encuentra en alrededor del 39.4%; y para los años 2005; 2010; 2015 se sitúan alrededor de 39.9%; 40.5% y 41.2%. Esto se vuelve muy preocupante si se compara con las proyecciones para los demás países Centroamericanos Costa Rica aumentará en 9.4%, El Salvador 12.8%, Honduras 18.7%, Nicaragua el 6.9%, y Panamá el 9.10%; mientras que Guatemala con la peor tasa de crecimiento únicamente el 3.2%.

¹³⁰ Véase OIM. OP. Cit.

¹³¹ Regiones: norte 84%, sudeste 68.6%, suroeste 64%, Noroeste 82.1 y, Petén 68%. Véase Mapa Anexo. Incidencia de la pobreza por Región.

Mientras que los departamentos que registraron el peor saldo migratorio fueron: San Marcos, Quiche, Jutiapa y Santa Rosa.

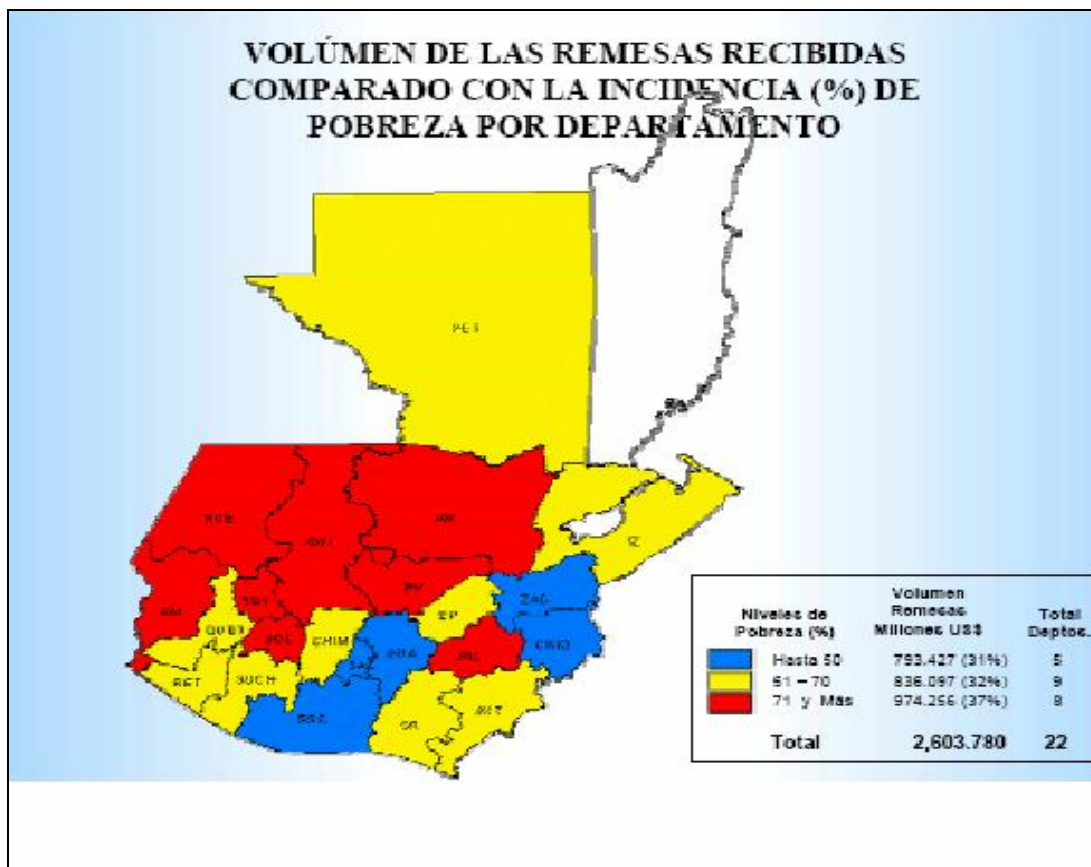
Sin embargo, estos desplazamientos, difícilmente han ayudado a las personas que los viven, ya que no encuentran trabajo formal y se ven obligados a insertarse en la economía informal, de allí la creciente cantidad de vendedores ambulantes y, de personas que solicitan ayuda y caridad, que en su gran mayoría son del área rural del país. Esto obliga a muchas personas antes de irse a las zonas urbanas (o estando en ellas), a pesar de la mayor cantidad de servicios y de satisfactores que la misma ofrece, a que su destino sea el exterior, donde pueden tener un ingreso mayor, a pesar del costo inicial de irse en términos monetarios y, en términos de seguridad.

Un fenómeno que ha venido a contribuir indudablemente a que no se agraven los niveles de pobreza, es que aun después de la firma de la paz, sigue existiendo emigración, y con ella un creciente y consistente flujo de ingresos principalmente a hogares y/o regiones que se encuentran en situación de pobreza. La remesas familiares se han venido a convertir en una importante respuesta contra cíclica, no solo en tiempos difíciles para los hogares en condición de pobreza, sino incluso, han servido como catalizador de la economía y en parte evitando que sea más profundo la fase recesiva del ciclo económico, ante todo en términos sociales¹³². de allí que en la actualidad muchos analistas señalen que el principal producto de exportación sea la población, partiendo de la idea de la medición del PIB por el lado del gasto ($PIB = C + I + G + (X - M)$), donde el impulso que se ha dado hacia la apertura externa a girado en torno al último componente de esta ecuación ($X - M$), donde los elementos más dinamizantes han sido, la maquila, el turismo, las exportaciones no tradicionales y la migración. Estos han tenido efectos importantes y prácticamente inmediatos sobre el transporte, telecomunicaciones y

¹³² Se vuelve más evidente si se compara los ingresos mensuales de los hogares que reciben remesas (Q 5,046) contra el promedio nacional (ENIGFAM Q 3,222), u observando el gasto que es el 70% más que el gasto del promedio nacional. El gasto por otra parte reporto también diferencias grandes, gastan más o menos el 70% de lo que gasta el promedio nacional.

el comercio nostálgico¹³³, además de los efectos ya sabidos que tiene para el consumo de los familiares en Guatemala¹³⁴.

Mapa 1^a/



^a/ Véase Anexos, Mapa 1 Incidencia de la Pobreza por Región

Fuente: Encuesta sobre el Impacto de las Remesas Familiares en los Hogares Guatemaltecos. Organización Internacional para las Migraciones 2004.

En otras palabras, de los más de 1,312,000 guatemaltecos que hay en el exterior (1,049,349 envían remesas, 80%), la población beneficiada respecto del total es del 27% y, esto es aun más relevante si se observa el destino de las remesas en comparación con los departamentos donde hay más pobreza. De acuerdo con el

¹³³ El comercio nostálgico básicamente se refiere al comercio que se da en el país que recibe a los emigrantes de productos nacionales, y se debe inicialmente a la barrera cultural e idiosincrásica y, ante todo, al recuerdo y la ausencia de sentirse lejos de la patria.

¹³⁴ Para una ampliación véase OIM. Op. Cit.

mapa de la pobreza desarrollado por SEGEPLAN, según los niveles de pobreza, los departamentos con mayor incidencia de pobreza¹³⁵ (de 71% a más de pobreza) registraron que el 37% del total de emigrantes envían remesas familiares, mientras que en los departamentos que registran una pobreza que se encuentra entre el rango de 51% – 70%, mostraron que el total de guatemaltecos que les envía remesas es el 31%¹³⁶. Expresado de otra manera, los departamentos donde es más crítica la pobreza, se ven aliviados en buena medida, por las remesas familiares, ya que el 68% del total de emigrantes proviene de estas regiones¹³⁷.

Por otra parte, la pobreza también se manifiesta de forma diferente entre hogares indígenas y no indígenas, no solo porque la mayor parte de indígenas viva en áreas rurales, sino también por su misma condición, es decir que aunque existe una alta relación entre ambos parámetros, la condición de no indígena y urbanidad no ofrece la misma distinción, mientras los pobres indígenas son respecto al total de la población un 76% (rural 74.5), los no indígenas están en el orden del 41.4% (urbano 27.1%).

Siendo más específicos las etnias en las que se encuentra más extendida la pobreza son la Mam, la Q´eqchi´, la k´iche´, y los Kakquikeles.

Cuadro 8
Pobreza según Etnia (2000)

Pobreza	Kakchiquel	K´iche	Q´eqchi	´Mam
General	62.6	64.4	83.5	89.7
Extrema	13.6	19.1	38	34.2

Fuente: Elaboración propia con datos del “Perfil de la Pobreza en Guatemala” INE, SEGEPLAN, URL 2002.

¹³⁵ San Marcos, Huehuetenango, Totonicapan, Solola, Quiche, las Verapaces, y Jalapa.

¹³⁶ Santa Rosa, Jutiapa, El Progreso, Chimaltenango, Suchitepequez, Retalhuleu, Quetzaltenango, Izabal y Petén.

¹³⁷ Además cuando se observa el mapa de la incidencia de la pobreza por región, se evidencia la relación que existe Véase el Perfil de la pobreza en Guatemala, página 19.

Además, observando la pobreza según jefatura del hogar, la pobreza general y extrema resulta de mayor magnitud para el hombre que para la mujer, situándose con un diferencial de cerca del 10% y 3.9 en su orden.

Por otra parte, una de las referencias a las cuales aluden los organismos internacionales y que no pueden dejarse de lado cuando se quiere contextualizar la pobreza, es la línea de la pobreza, tanto extrema como general. De acuerdo con el BM los extremadamente pobres son los que subsisten con menos de US \$1 diario (PPA), mientras que los pobres son los que viven con US \$ 2 (PPA) diariamente.

En Guatemala la línea de la pobreza fue calculada a partir de la ENCOVI 2000, de acuerdo al agregado de consumo como medida de bienestar. Para el cálculo de la línea de la pobreza extrema (LPE) representa el costo de adquirir 2172 calorías mínimas recomendadas por el INCAP¹³⁸, utilizando la canasta de consumo de las personas encuestadas. Si el valor del consumo esta por debajo, significa que se encuentra en Extrema Pobreza, esta se estimó en Q1911.00 por persona al año, ó Q159.00 por persona al mes, ó Q5.31 persona al día. La línea de la pobreza general (LP) además de calcular el valor alimenticio mínimo, se le adiciona el monto correspondiente de consumo no alimenticio que representa el 55.8%, siendo respecto los extremadamente pobres el consumo alimenticio únicamente de el 44.2%. entonces la LP equivale a Q4318.00 persona año, ó Q360.00 persona mes, ó Q12.00 persona día.

Expresado de manera distinta, los que se ubican con un ingreso inferior al de LPE son indigentes, mientras que los que se encuentran arriba de LPE pero abajo de LP son pobres, alcanzan a cubrir sus necesidades alimentarias, así como los gastos no alimentarios (vivienda, salud, transporte, etc), también llamada la

¹³⁸ Hay una suposición en el número de calorías que resulta bastante arbitraria, y es que esta (calorías) es una estimación del promedio ponderado suponiendo actividad moderada, considerando la distribución de la población por edad, sexo, y condiciones fisiológicas, de acuerdo a proyecciones elaboradas por el INE.

pobreza no extrema. Esta consideración se hace con dos propósitos, el primero es de atar esta dimensión de ver la pobreza y, el otro con motivo ponerlo en escena ya que aun en altas esferas académicas se comete el error de adicionar la pobreza (general) a la pobreza extrema, estando una contenida dentro de la otra, cuando debería de ser pobreza general = pobreza extrema + pobreza no extrema.

Habiendo visto lo que indican las metodologías indirectas tanto de ingreso como de consumo, se dará un repaso breve respecto del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI¹³⁹), puesto que el método de consumo y de ingreso se asocia más a características coyunturales, mientras el método NBI se relaciona con cuestiones más de largo plazo, debido a que los indicadores varían más lentamente, que la volatilidad que presenta el consumo e ingreso. Las NBI muestran un panorama aun más sombrío, ya que el censo de 1994 mostró una pobreza del 63% respecto a la población total, para el 2000¹⁴⁰ esta se contrajo al 60%, sin embargo, el 80% de esta es de carácter crónico¹⁴¹ (no satisfacen sus necesidades más elementales, sufren de exclusión social y, tienen más de una necesidad insatisfecha, entre otros), ello implica que resulta muy difícil reducirla, ya que tiene carácter estructural, y no se puede salir de ella solamente con cierta recuperación en el crecimiento económico¹⁴².

Las tasas de la pobreza como se observa, no visualizan en lo absoluto cuales son las causas de la misma, pero si sirven para identificar y monitorear al grupo, región, etnia, área, etc, que se encuentra afectado. Esto es un punto de partida importante a la hora de asignar recursos, hacer transferencias públicas y en términos generales para la elaboración de políticas.

¹³⁹ Utiliza como componentes la calidad de vida, el hacinamiento, servicio de agua, el servicio sanitario, la asistencia escolar y, la insuficiencia de ingresos, información de fácil recolección en los censos.

¹⁴⁰ Se realizó un empalme con la ENCOVI 2000.

¹⁴¹ Según la tipología de Katzman, además de la pobreza crónica, esta la pobreza reciente (satisfacen sus necesidades básicas, pero tienen un ingreso inferior al de la línea de la pobreza) y, la pobreza inercial (cuentan con un ingreso suficiente para adquirir bienes y servicios básicos, pero no logrado mejorar sus condiciones en su nivel de vida).

¹⁴² Para una ampliación véase PNUD. Guatemala desarrollo humano, mujeres y salud. Capítulo IV. Guatemala 2002.

Además de la pobreza como indicador del bienestar de la población, se abordara el IDH aunque de manera muy tangencial, no menospreciando su valor analítico, sino por el contrario, por ser un indicador compuesto, las variaciones en el mismo a través del tiempo serán puntos de discusión en el siguiente capítulo.

El IDH como se mencionó en su ocasión esta compuesto por tres dimensiones, el logro educativo (a través de la alfabetización en adultos y la matriculación), la salud (esperanza de vida) y, el nivel de vida (ingreso per cápita PPA). Obviamente es más amplio que la metodología del ingreso o consumo, y salta algunas deficiencias respecto a cuales o no son las NBI, con ello no se quiere decir que este sea un indicador perfecto del nivel de vida, sin embargo, resulta una buena alternativa para analizar y comparar el bienestar de la población respecto al resto de países.

Cuadro 9
Índice de Desarrollo Humano (1989, 2000)

	1989 ^{a/}	2000
Total	0.538	0.634
Esperanza de Vida	59.8 años	65.9 años
Alfabetismo	60.3%	68.2%
Escolaridad	4.3 años	5.3 años
PIB Per capita	2,200 US \$ PPA	4,100 US\$ PPA

a/ En el año 1989 no se tenían cifras consistentes para determinarlo, sin embargo PNUD realizó una estimación, de allí que el índice se tenga para dicho año.

Fuente: Elaboración propia con datos de Guatemala “ Desarrollo Humano, Mujeres y Salud”. Informe de Desarrollo Humano PNUD 2002.

El indicador muestra mejoría entre 1989 - 2000, pasando de 0.538 a 0.634. El IDH por su composición y, por su ponderación¹⁴³ respecto a cada uno de sus componentes o dimensiones refleja que el ingreso tuvo una mejoría consistente

¹⁴³ Es de 1/3 para cada componente de sub índice. El índice de esperanza de vida 1/3, el índice de educación de un tercio (decompuesto en 2/3 para el índice de alfabetización y, 1/3 para el índice de matriculación) y el cálculo del índice del PIB per capita ajustado (PPA), aplicándole logaritmo para ajustarlo.

respecto a los otros componentes, siguiéndole, la escolaridad y la esperanza de vida¹⁴⁴.

Esta mejoría del índice, por mucho es imputable a que prácticamente se duplicó el PIB per cápita, mientras que los demás índices mostraron mejorías también, pero ninguno en la magnitud de este. A pesar de que se utilizó el logaritmo del ingreso, para ajustar el mismo y, aun cuando se dice que este componente dentro del índice total, hace de sustitución por todos los demás aspectos del desarrollo humano que, no se reflejan en la longevidad y en los conocimientos adquiridos, este incremento, se ve perjudicado por la inequitativa distribución en el ingreso (coeficiente de GINI 0.587 (2002)), que aunque descendió entre 1989 – 2000 tuvo un repunte al 2002, y en virtud de ello la trascendencia del mismo pierde su objetividad, ya que de considerarse la misma, necesariamente el IDH se vería mermado y, no registraría el aumento que registró.

No obstante lo anterior, el IDH sigue reflejando también los posibles avances que se observen en el bienestar de la población, aunque de la misma forma que la pobreza, debe consolidarse con otros indicadores que reflejen, las condiciones en que vive la población. No es la finalidad del documento presentar la diversidad de índices sobre los cuales se puede hacer no solo una valoración cuantitativa, sino además cualitativa de la pobreza, si en cambio sobre estos versara el siguiente capítulo y, solo se dejaran señalados algunos de los posibles y que no necesariamente tienen una incidencia económica directa.

Otra variable que expresa que rumbo esta tomando el bienestar de la población es el trabajo, ante todo si se apela a la Constitución de la República, ya que es un derecho de las personas y una obligación social¹⁴⁵. El trabajo entre otras cosas es básico cuando se analiza la pobreza, ya que como se señalo en la propuesta de

¹⁴⁴ La finalidad del informe no lo constituye descomponer este índice, ello sería una tarea por si misma incluso mayor al contenido del presente informe, ya que se tendría que interiorizar como se relaciona estas con las dimensiones de la pobreza, que aquí se están abordando muy sutilmente. Pero si se quiere ahondar en el tema Véase El perfil de la Pobreza, o los distintos informes de PNUD al respecto.

¹⁴⁵ Véase Constitución Política de la República de Guatemala Artículos 111-117.

reactivación económica formulada por la USAC en el 2004¹⁴⁶, el combate a la extrema pobreza, debe estar encaminado desde la perspectiva económica a dotar de capacidad adquisitiva a la población que la sufre, y esto solo se logra con la relación circular: Inversión, Empleo, Demanda, Inversión Incrementada. Ello sin tomar en consideración las limitantes de la concentración de activos.

El trabajo en el país es indiscutiblemente el activo más productivo que tienen los pobres¹⁴⁷, entre otras cosas, porque el ingreso proveniente tanto de la renta de la tierra, como del capital ya sea en inversión productiva, como de corte especulativo está vedado, lo cual tiene relación sin lugar a dudas en la concentración de la tierra y del ingreso, donde el coeficiente GINI (2003) para la tierra es de 0.84, mientras que para el ingreso es de 0.587.

Por otra parte se puede apreciar como el mercado de trabajo en Guatemala es predominantemente informal, ya que solo el 24.5% del total de la PEA está cubierta por el IGSS (2002), mostrando un considerable descenso ya que en 1980 era de 39.4%.

En 1989 del total de la población ocupada, el sector informal era del 64.4%¹⁴⁸, mientras que para el 2002 se encontraba en el orden de 68.6%. Otro problema que surge colateralmente con la crisis económica y con el nuevo proceso de liberalización y flexibilización del trabajo, es que la mayor cantidad de trabajadores que se encuentran ocupados en el país (en el sector agrícola), se están quedando sin seguridad social, lo cual los vuelve aun más vulnerables a la exposición a ser pobres o ser aun más pobres de lo que eran, ya que este sector es

¹⁴⁶ La propuesta fue elaborada por la dirección general de investigaciones (DIGA), el instituto de Investigaciones Económico y Sociales (IIES) de la facultad de ingeniería de la USAC.

¹⁴⁷ BM. Op, Cit.

¹⁴⁸ Según la Cuentas Nacionales y la OIT se entiende por sector informal, a las personas que trabajan en empresas de cinco personas o menos empleados.

mayoritariamente rural y, es donde los salarios son mas bajos respecto a las demás actividades¹⁴⁹.

Otro de los factores que ha incidido en la composición y el desplazamiento de la seguridad social, es que ha existido un aumentós significativos de los trabajadores cotizantes al IGSS de las ramas de actividad de industrias manufactureras, comercio y servicio. Además, hay una relación prácticamente lineal entre las regiones y la cantidad menor de afiliados al IGSS. Las regiones donde existe mayor pobreza¹⁵⁰, esta más extendida la ruralidad y la principal actividad de ocupación es la agricultura, que a su vez, es la actividad donde ha disminuido más la protección social.

En adición al alto grado de informalidad del mercado laboral, hay que agregar que aunque el tasa de desempleo abierto¹⁵¹ es relativamente baja y, ha permanecido así durante el transcurso de la década (1989: 2.0% y 2000: 5%), la tasa de subempleo visible¹⁵² se contrajo en el transcurso de la década (1989: 24%, 2000: 8.7%), en contra, los ocupados no remunerados aumentaron de 16.5% a 19.5% en el 2000, sin embargo, comparando la tasa de subempleo visible y los ocupados no remunerados para el año 2002, se observa que aumentó a 18.8% y 22.8% en su orden, lo cual es coincidente con el período de desaceleración más prolongada entre 1990 – 2002, es este sentido cuando se observa que la tasa específica de ocupación se mantiene en niveles altos (arriba del 95%) resulta una medida

¹⁴⁹ Ello resulta bastante preocupante sabiendo que la agricultura sigue siendo la principal fuente de ocupación de la población guatemalteca (pasando de 1989 de 49.9% al 40.1% en el 2002) y, especialmente de la población que se encuentra en los umbrales de pobreza o ya esta en ella. El salario agrícola para el 2000 y 2002 era de US \$ 2.80 y \$3.55 diarios; mientras que el de las personas que se dedican ha actividades no agrícolas fue en su orden de US \$ 3.09 y \$3.88 diarios.

¹⁵⁰ Véase Mapa. Incidencia de la pobreza por Región. Anexo. Las regiones donde hay menor cobertura efectiva del IGSS son Noroccidente y Peten, regiones II, VII, VIII; o en otras palabras significativamente es mayor el número de afiliados del IGSS en las regiones central y metropolitana.

¹⁵¹ Personas de más de 10 años no ocupadas, que buscan trabajo y tienen disponibilidad inmediata (se incluyen personas que no buscaron trabajo por varias razones)

¹⁵² Personas que trabajan involuntariamente menos de 40 horas en el sector público o, menos de 48 horas en el sector privado a la semana y, que desean trabajar más.

bastante arbitraria para calibrar el empleo, y más aun la calidad del empleo en términos de ingreso¹⁵³.

Cuando se define al mercado laboral guatemalteco, el común denominador es su escasa calificación, de allí que la participación en el mercado laboral depende en gran medida de los niveles de educación, sin embargo, este proceso no esta dado por la lógica. Existe una alta participación entre los hombres (89%) y moderada en las mujeres (44%), los hombres pobres tienen una mayor posibilidad de insertarse en la fuerza laboral que los hombres no pobres (que mayoritariamente tienen una escolaridad superior), con las mujeres sucede a la inversa¹⁵⁴. Puesto en otras palabras, parece que a mayor nivel educativo (calificación) existen menores posibilidades de insertarse en el mercado laboral, especialmente en el caso de los hombres y esto justifica por un lado que no se sigan preparando, ya que las oportunidades son escasas y, además la mayoría de fuentes de trabajo seguro¹⁵⁵ no parecen necesitar mayores niveles educativos.

Por otra parte, la composición de la familias y cuantos miembros reciben ingresos es un factor determinante cuando se habla de pobreza y empleo, entre otras cosas porque los hogares pobres tienen más dependientes que los hogares que son no pobres. Los perceptores de ingresos en hogares pobres son 2.1 personas, mientras que en los no pobres son 2.2 personas, en contra los dependientes son 4 y 2.2 personas en su orden, lo que entre otras cosas remite inevitablemente a pensar en medidas tendientes a modificar el comportamiento reproductivo, ante todo de los hogares pobres, además explica como a pesar inclusive de tener ingresos parecidos, los hogares en términos generales, la mayor cantidad de miembros dependientes en el hogar hace que el ingreso sea menor por persona.

En términos amplios el empleo en el país se encuentra íntimamente ligado a la pobreza, como es de esperarse, tanto en etnicidad, ruralidad, por regiones y, con

¹⁵³ Véase Tabla 5 Indicadores Básicos sobre Empleo. Anexo.

¹⁵⁴ BM. Op. Cit.

¹⁵⁵ En el sentido que efectivamente se encontrara empleo.

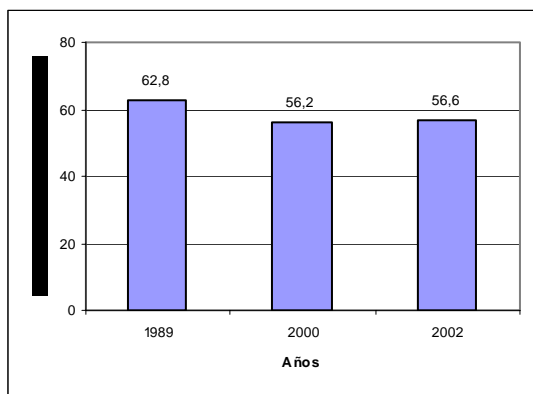
la diferencia que las mujeres calificadas tienen mayor probabilidad de insertarse en el mercado laboral que los hombres.

3.3. Nivel de Vida Actual

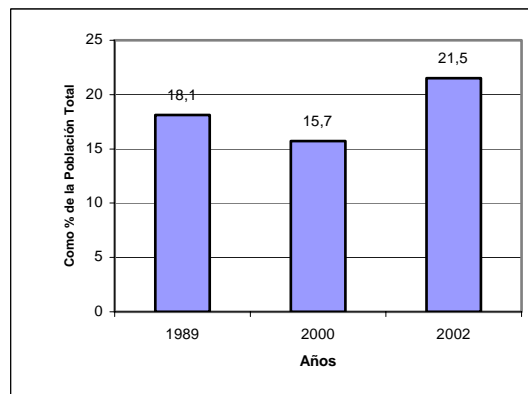
El marco de referencia sobre el cual gira el entorno actual en el nivel de bienestar y más precisamente sobre la pobreza son las metas del milenio¹⁵⁶, los líderes del mundo miembros de Naciones Unidas realizaron una serie de compromisos, entre ellos reducir a la mitad la extrema pobreza para el año 2015.

Como apunta el BM en “La Pobreza de Guatemala”¹⁵⁷ debido a las condiciones prevaletentes en la economía, la pobreza aumentó de acuerdo a las simulaciones hechas. Estas sugieren que la pobreza ha aumentado levemente para el año 2001 (pasando de 56.2% a 56.6%) a causa de la disminución sustancial del crecimiento económico durante los últimos años, las tasas de crecimiento poblacional y el crecimiento negativo del PIB per cápita, podría haber incidido en el aumento de la pobreza.

Gráfica 12
Pobreza General (1989,2000,2002)



Gráfica 13
Pobreza Extrema (1989,2000,2002)



Fuente: Elaboración propia con datos del “Perfil de la Pobreza en Guatemala” INE, SEGEPLAN, URL 2002; Guatemala “Una Agenda para el Desarrollo Humano” Informe de desarrollo Humano PNUD 2003, y Guatemala “La Pobreza en Guatemala” BM 2003.

¹⁵⁶ Las metas del milenio (2000) plantean siete objetivos básicos para el desarrollo de los países hasta el 2015: a. Erradicar la Extrema Pobreza y el Hambre, b. Lograr primaria universal, c. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, d. reducir la mortalidad de la niñez, e. mejorar la salud materna, f. Combatir el VIH – SIDA, paludismo y otras enfermedades y, g. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

¹⁵⁷ BM, Op Cit.

Sin embargo, apunta PNUD que para el 2002 es cierto que la pobreza general aumentó muy levemente, la pobreza extrema aumentó en un 5%, ello se lo imputan entre otras cosas a: la desaceleración económica, la inseguridad alimentaria (asociada con un aumento en la desnutrición crónica¹⁵⁸), la crisis del café y, la sequía del 2001. Por otra parte, este repunte en el incremento de la extrema pobreza esta más asociado a la definición de la pobreza crónica, medida por el método de NBI donde más del 80% del total de la pobreza tiene estos matices y, que obedece a razones estructurales y no coyunturales.

En términos absolutos pobreza general creció, pasando de 6.4 a 6.5 millones de habitantes, sin embargo la extrema pobreza aumentó más proporcionalmente, paso de 1.8 a 2.4 millones de personas, lo que refleja directamente dos situaciones, primero como la concentración del ingreso afecta el desenvolvimiento de la pobreza y, segundo y en parte derivado de lo anterior, debido a la recesión económica y, otras condiciones estructurales, es más factible que la composición de la pobreza y extrema pobreza cambie, ya que la reducción entre 1989 a 2000 no fue lo suficiente para mermar el cambio de la pobreza extrema entre 2000 y el 2002.

En otras palabras, aunque se ha reducido en términos generales la pobreza, esta es más grave que hace 13 años, existen más personas que no satisfacen sus necesidades más elementales, es decir, medido a través de LPE no consumen ni siquiera Q5.71 o su equivalente al US\$ 1 diariamente en términos de la PPA. Esto solo refuerza la idea de que la pobreza no es de carácter transitorio, sino de carácter estructural.

¹⁵⁸ La crisis alimentaria (Camotán y Jocotán) según la mayor parte de analistas no obedece a la disponibilidad de alimentos, sino a la carencia de recursos monetarios, ya que el mercado ofrece una importante oferta de bienes y servicios, los cuales no son accesibles para la población, ello es constatado en las comunidades en extrema pobreza. Véase Barrera Ortiz, Adolfo. USAC Departamento de Estudio de Problemas Nacionales. Factores que explican las relaciones entre pobreza, nutrición y crisis alimentaria en Guatemala. Guatemala 2002.

Uno elemento que evidentemente refleja lo anterior es la concentración del ingreso, así durante el período de estudio efectivamente disminuye la participación del quintil más rico respecto al total de la población y esto fue compensado por un aumento casi imperceptible (0.1%) en la participación del ingreso respecto al quintil más pobre de la población. Sin embargo, la reducción en un par de años que tubo la participación del quintil más pobre, superó con creces ese leve aumento que tuvo durante la década, disminuyendo en 1%, mientras que, la participación del quintil más rico, en ese mismo par de años más que duplicó la reducción que experimentó durante el período 1989 –2000.

Cuadro 10

Índice Gini para el Ingreso (1989, 2000, 2002)

Índice de Gini			Participación del quintil más pobre %			Participación del quintil mas rico %		
1989	2000	2002	1989	2000	2002	1989	2000	2002
0.561	0.555	0.587	2.7	2.8	1.7	62.7	61.8	64.0

Fuente: Guatemala “Una Agenda para el Desarrollo Humano” Informe de Desarrollo Humano PNUD 2003.

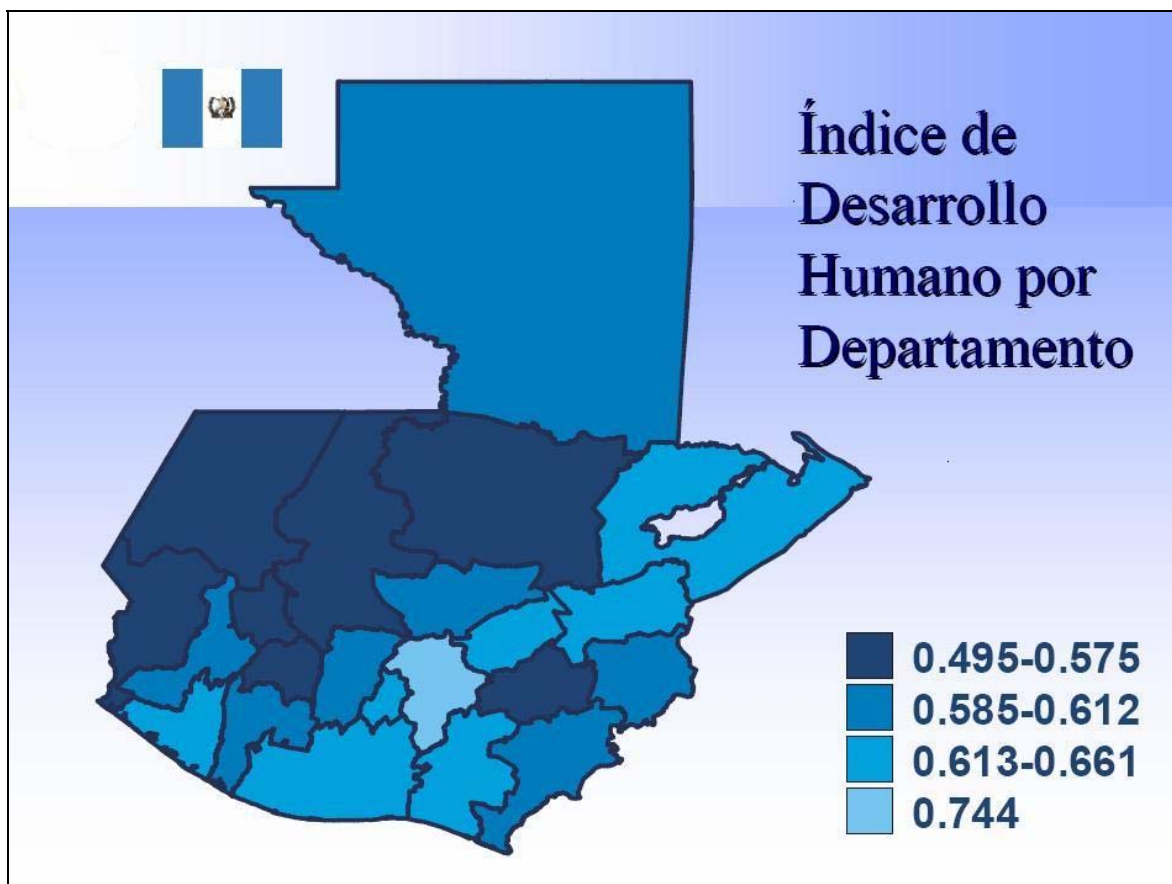
El comportamiento anterior, no solo es consistente respecto al ingreso total, y las tasas de crecimiento del PIB real, sino que además esta estrechamente relacionado con la tasa de variación del PIB per cápita que según el INE - CELADE ha tenido un comportamiento decreciente a la fecha situándose en el orden de 1.6; 2.3; 1.1; 0.9; -0.3; -0.6 al 2002.

Partiendo de ello, se logra entender que el crecimiento del IDH hubiera cambiado su tendencia tan marcada durante 1989 –2000, promediando una tasa incremental entre los 11 años de alrededor del 1.65%¹⁵⁹, ya que el valor esperado para el 2002 no coincidió con el estimado (IDH estimado 0.655, IDH observado 0.649). Además la asociación que existe entre el IDH por regiones y la pobreza no dista mucho, desde la perspectiva que las regiones que se encuentran en las peores

¹⁵⁹ Estimación propia con base en expectativas estáticas.

condiciones en términos de pobreza. Aunque unas de las razones principales del aumento continuo del IDH (además del incremento del ingreso), es la reacción inercial que han tenido el incremento en los gastos de educación y salud derivados de los acuerdos de paz.

Mapa 21 ^{a/}



^{a/} Comparece con el Mapa 1 (Anexo) Incidencia de la Pobreza por Regiones.

Fuente: Guatemala "El Financiamiento del Desarrollo Humano". Informe de Desarrollo Humano PNUD 2001.

Además entre la pobreza y el IDH existen un sin fin de valoraciones ya sean de orden cualitativo como cuantitativo que sirven para seguir el análisis de el bienestar de la población guatemalteca como: el estado de desnutrición crónica y global, la seguridad alimentaria, la seguridad social y política, indicadores de educación, entre otros, aunque estos se encuentran implícitos en el IDH y, que según la perspectiva se señalan como causas y/o consecuencias del estado de pobreza de la población guatemalteca.

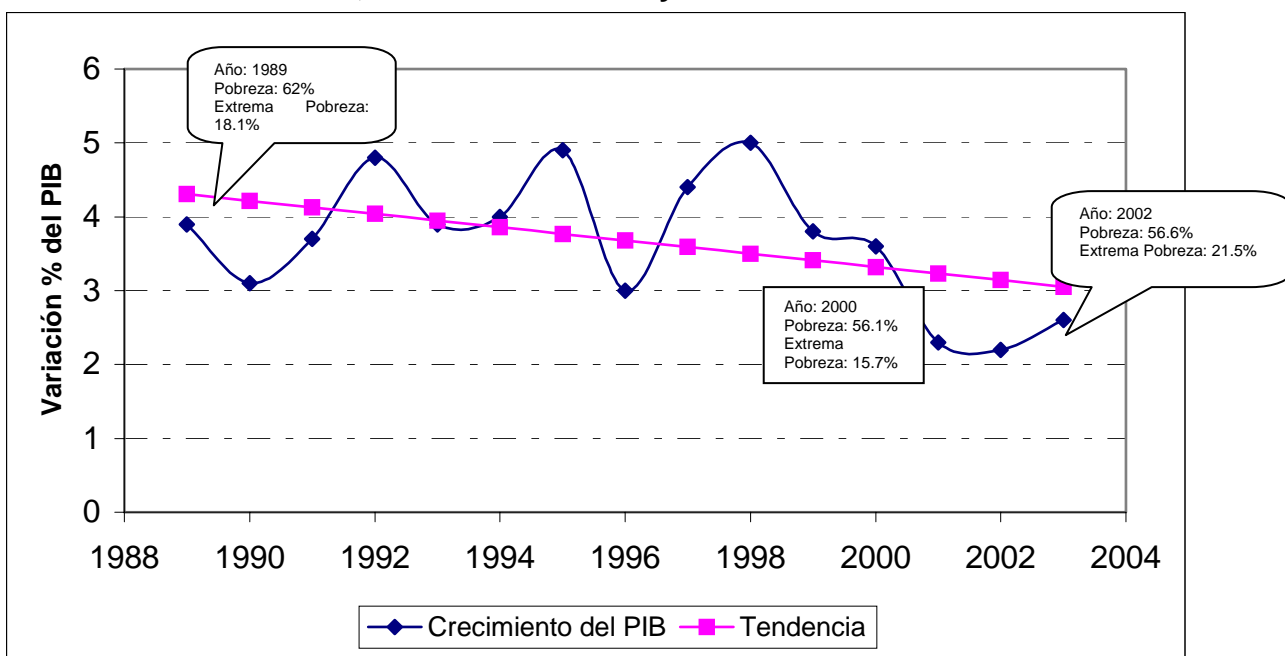
El nivel de vida actual valorado, según los argumentos presentados arriba describen una situación poco alentadora respecto al trayecto de los índices durante la década precedente. Tanto la pobreza, como el IDH no mantuvieron sus tasas de crecimiento y, en el caso de la pobreza aunque la general aumentó levemente, la pobreza extrema se incremento a niveles que no se observaron aun en 1989, lo que manifiesta el advenimiento si se mantiene la trayectoria de una serie crisis social, ya que los pobres, ya no son simplemente pobres, sino que además son pobres extremos, situación en la que esta cerca el 38% de el total de pobres, lo que hace urgente tomar medidas, si es que se quiere realmente reducir la extrema pobreza en el marco de las metas del milenio.

CAPÍTULO IV

IMPACTO DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA FRENTE AL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA DURANTE EL PERÍODO 1990-2000.

Se efectuará un examen principalmente de la política fiscal y monetaria, tratando de determinar cual ha sido su incidencia respecto a la movilidad de la pobreza. En particular se referirá a los argumentos sometidos a consideración en los capítulos anteriores, se evaluará que incidencia o, al menos que tipo de relación guardan las variables como la tasa de interés, el tipo de cambio, los ingresos tributarios, el gasto público, entre otros, además de la Inflación respecto a la evolución de la pobreza como indicador del bienestar de la población guatemalteca. El primer acercamiento respecto del examen de la política fiscal y monetaria frente a la pobreza, se hace en términos del indicador que se toma regularmente para medir el pulso de la actividad económica (PIB).

Gráfica 14
Crecimiento, Tendencia del PIB y Pobreza 1989 - 2003.



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD y BANGUAT.

Este primer acercamiento se hace por varias razones, entre ellas, porque se asocia regularmente el mayor crecimiento económico con la reducción de la pobreza; también porque el término desarrollo a largo plazo, es asimilado como el

crecimiento indefinido de la producción y de los ingresos, en palabras concretas se otorga un papel central al crecimiento económico, mientras que al progreso social se le otorga un papel secundario ya que, se considera resultado de las incidencias que tenga el crecimiento económico a largo plazo¹⁶⁰.

Sobre esta base, la Gráfica anterior ilustra que aun cuando existe crecimiento económico año tras año, y la pobreza bajó con él, el ritmo de crecimiento tiene que ser vigoroso y consistente en el tiempo, esto es, mostrar altas tasas de crecimiento económico, tratando de tener períodos muy breves de desaceleración, puesto que, en el período más largo de desaceleración económica (1998 – 2002), se puede observar que existen un repunte en la pobreza general y con mucho, mayor acentuación en la pobreza extrema. Ello obliga a pensar necesariamente, si es que únicamente se necesita un buen marco macroeconómico entendido en el sentido actual, para propiciar la mejora en el nivel de vida de la población, o se necesita reconfigurar la política. De allí que se haga necesario, hacer un examen a la Política Monetaria y Fiscal para poder determinar que efectos ha tenido sobre la Pobreza y en términos amplios sobre el nivel de vida de los guatemaltecos durante 1990-2000.

El PIB aumentó sustancialmente su tendencia de una década respecto a la otra (la década pérdida, y 1990-2000¹⁶¹), este aumento, no justificó un creciente nivel de bienestar de vida de los guatemaltecos, medido a través de la pobreza, es decir, una reducción consistente. El período de referencia en el estudio se extendió hasta el año 2003 por las implicaciones que tiene. Durante los 14 años, analizando burdamente la trayectoria histórica, han existido 4 fases de contracción (desaceleración) que no han sido muy prolongadas, ha excepción de la que empieza del año 1998 y duró hasta 2002, a partir de allí, la economía empieza a mostrar cierto grado de recuperación, aunque aun es muy leve, lo que refuerza lo

¹⁶⁰ Entendido desde sus componentes como: lucha contra la desigualdad, la pobreza, el desempleo la desintegración social; será resultado básicamente de las incidencias del crecimiento económico, aplicando medidas correctivas cuando sea necesario, pero sin ocuparse de las raíces estructurales o sistémicas de los problemas económico sociales.

¹⁶¹ Véase Gráfica 1, página 7.

apuntado sobre el crecimiento a largo plazo y, entendido más bien como la adición de períodos cortos de crecimiento económico.

Aun sin observar la tendencia del PIB, este ha crecido año con año a tasas muy variantes, sin que se muestre una tendencia fuerte hacia el crecimiento sostenido, ello es atribuible entre otras cosas, ha efectos climáticos, sequías, la baja en los principales productos de exportación, por mencionar algunos. Aunque no se puede negar que posiblemente como argumenta el BM, PNUD y el FMI entre otros, de no tomarse tomado las medidas que se adoptaron posiblemente el rumbo de Guatemala sería peor.

Aun con este argumento, el país en 1989 mostraba una pobreza general en el orden del 62%, mientras que para el año 2000 esta se había reducido a 56.2%, sin embargo, el BM estimó que la pobreza había aumentado para el 2002 al 56.6%, aunque la pobreza general hubiera disminuido si se compara con 1989.

Por otra parte, la extrema pobreza cambio mucho su composición, para 1989 se situó en 18.1%, para el 2000 tuvo una reducción, para llegar al 15.7%, pero para el 2002 aumentó para llegar al 21.5%.

Se presenta como un logro por parte de las instituciones de gobierno que la pobreza disminuyó entre 1989 - 2000, pero durante el período más largo y profundo de contracción o desaceleración económica (1998-2002) se experimentó un repunte no solo de la pobreza general que fue muy leve, aunque preocupante, no lo es en la dimensión que la pobreza extrema acompañó este período de crecimiento económico, ya que entre 1989 y 2000, los extremadamente pobres disminuyeron en 3.1%; pero para el año 2002 se incremento en más de 5% llegando a 21.5%, lo que evidencia no solo que muchos de los pobres no lo han dejado de ser, sino que muchos que ya lo eran e incluso pobres recientes se encuentran más pobres que hace 14 años.

No es necesario llegar a una crisis económica para que se deteriore seriamente el nivel de vida de la población, según el análisis empírico realizado, solo se necesita de una recesión de 4 años y una reducción anual promedio del ritmo de crecimiento del 1%, ya que las medidas que se toman están encaminadas casi exclusivamente al logro de, primero la estabilidad macroeconómica para corregir la economía y orientarla a la senda del crecimiento, privilegiando sobre todo la Política Monetaria y en menor medida la Política Fiscal¹⁶², de allí la necesidad de tratar en términos aunque muy generales los principales instrumentos que apuntan al logro de la estabilidad macroeconómica y que teóricamente llevarán al país a la senda del “crecimiento sostenido”.

4.1. Evaluación de la Política Monetaria

Como se ha venido sugiriendo en el informe, el BANGUAT es sumamente explícito en el objetivo final de la política Monetaria, mantener un nivel óptimo de inflación expresada o que sea compatible con la definición del PIB natural, es decir que exista crecimiento económico con un nivel estable de precios. Al respecto el BANGUAT en algunos comunicados a hecho saber que el mantenimiento de un nivel estable de precios no es un fin en si mismo, sino un medio para el eficiente funcionamiento de la economía. Ya se señalaron argumentos no en términos técnicos, pero si descriptivos que dejaron ver la importancia de esto, no obstante, esa tasa óptima traducida en la meta inflacionaria que fija año tras año la autoridad monetaria, utiliza mecanismos mediante los cuales el BANGUAT tiene incidencia directa o indirecta sobre variables clave en la economía y, que afectan sensiblemente las decisiones de los agentes económicos, entre ellas, la tasa de interés, el tipo de cambio y, en términos más amplios la capacidad adquisitiva de la moneda nacional¹⁶³. Lo cual se hace evidente mediante la meta explícita del BANGUAT: propiciar las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias que promuevan la estabilidad en el nivel general de precios, lo cual ciertamente

¹⁶² Aun no se ha solucionado el problema fundamental de la Política Fiscal, los ingresos y egresos, es decir el déficit Fiscal, no se relacionan la carga tributaria, la deuda pública, el tipo de financiamiento, el tipo de sistema impositivo, etc., y ver como a través de estos se puede influir en el desarrollo nacional.

¹⁶³ Véase Anexos, Tabla 8 Poder de Compra del Quetzal Base 1989 y 1990.

provocó que el deterioro en el tiempo de la capacidad de compra del quetzal sea menor a que si no se tuviera tal expectativa traducida en meta, que al final se ha convertido en el verdadero valuarte de la política económica como mecanismo para combatir la pobreza, sin embargo, se ha afectado a la población desde esta óptica, mediante las otras variables que maneja la Política Monetaria, es decir la tasa de interés y el tipo de cambio.

La tasa de interés a mostrado cambios sobre todo a partir de la liberalización financiera, estos cambios fueron perceptibles en el margen de intermediación financiera, derivado de ello, se ha exhibido un incremento no solo en la cuantía de los valores de la tasa activa y pasiva, sino además se ha aumentado la brecha entre cada una de ellas, disminuyendo con esto el atractivo para el ahorrador y, aumentándolo para el consumidor, ya que como se mencionó en su oportunidad, los bancos después de la desaparición de los bancos de desarrollo han privilegiado el crédito dirigido al consumo, más que a la inversión productiva, en palabras concretas, el alto costo del dinero a generado que exista poca inversión real, mientras que, sucede lo contrario con la inversión financiera que entre otras cosas se caracteriza por ser de corto plazo (además de generar entradas de capital foráneo que presionan el tipo de cambio), generando poco o nulo aporte respecto al empleo guatemalteco, lo cual incide necesariamente en los niveles de pobreza, ante todo cuando existe desaceleración económica. Para sustentar lo anterior, en el siguiente cuadro aparecen algunos indicadores sociales como el empleo, la inversión, el IDH, la pobreza, junto con la variable principal de la Política Crediticia.

Cuadro 11
Tasa de Interés y Algunos Indicadores Sociales (1989, 2000 – 2002)

Años	Tasa de interés %		Margen de Intermediación %	Pobreza %	Extrema Pobreza %	IDH %	Empleo Formal %	Empleo Informal %	Inversión Privada (%PIB)	Inversión Pública (%PIB)	Inversión Total (%PIB)
	Activa	Pasiva									
1989	16.0	13.0	3.0	62.8	18.1	0.54	33.3	64.4	6.48	2.99	9.47
2000	20.05	10.98	9.07	56.2	15.7	0.63	32.5	65.2	10.23	2.71	12.94
2001	17.90	8.46	9.44	-	-	-	-	-	10.09	3.36	13.45
2002	16.20	6.91	9.29	56.6	21.5	0.65	28.7	68.6	12.35	2.98	15.33

Fuente: Elaboración Propia con datos del BANGUAT, INE, PNUD.

En términos concretos la tasa de interés activa se mantuvo cerca de los niveles observados en 1989, mientras que la tasa pasiva para el año 2002 redujo su nivel a prácticamente la mitad de lo observado al inicio del período, consecuentemente se produjo un incremento en el margen de intermediación financiera, lo cual es imputable entre otras cosas, a que el sistema financiero nacional goza de cierta discrecionalidad para la fijación de las tasas de interés. Según lo observado el margen de intermediación financiera va relacionado directamente con la extrema pobreza y con el empleo informal; esto es, a medida que aumenta el margen de intermediación financiera producto del incremento en la tasa activa, pero más notorio aun, por la reducción en la tasa pasiva, la pobreza extrema aumentó, además, el empleo informal también, derivado por una parte porque la inversión real disminuyó, principalmente la inversión en el sector agrícola, que es el sector que ocupa más trabajo formal, argumento respaldado con el aumento casi imperceptible de la habilitación de tierras y de cultivos permanentes, además del evidente desplazamiento de la economía al sector del comercio y servicios, donde se exhibe una mayor informalidad en la ocupación. Según el IGSS, de acuerdo al total de cotizantes como porcentaje de la PEA, la agricultura pasó de 1989 al 2002 de 35.5 % a 15.3%, es decir, se ha reducido en más de la mitad el empleo formal en el sector agrícola, mientras el sector comercio y el de servicios se observan

incrementos de 7.4% y 6.9% en su orden¹⁶⁴, la menor protección que muestra el sector agrícola se ve parcialmente compensada con el incremento vertiginoso que han tenido las remesas familiares¹⁶⁵, que se destinan mayoritariamente a la población que se ocupa principalmente como agricultor (21.6%), cifra que se magnifica si se considera a la población beneficiada por rama de actividad económica, ya que del total, el 27% pertenece a la agricultura. La inversión privada creció más proporcionalmente que el crecimiento del PIB, incremento que se vio fuertemente influenciado por el crecimiento acelerado de la importación de bienes de capital¹⁶⁶ (efecto que también se hizo notorio en la balanza de pagos y en presiones sobre el tipo de cambio). Por otra parte, este crecimiento es atribuible a que exhibe un dinamismo mayor que crecimiento del PIB, y a los efectos que tuvo la privatización de las empresas estatales en la recomposición de la inversión.

El crecimiento menor exhibido del PIB en relación tanto a la inversión privada, como a la inversión pública, es imputable entre otras cosas a los efectos que han tenidos sobre las exportaciones las reducciones recurrentes en los precios de los principales productos de exportación, así como a los efectos climáticos (Sequías, inundaciones, huracanes, etc), de allí que se considere que el principal producto de exportación sean los emigrantes, ya que mediante el envío de remesas se ha logrado mermar la caótica situación en que viven ante todo en los departamentos donde se evidencia un mayor índice de pobreza y que muestra mayor ocupación en el sector agrícola.

Durante el período de análisis 1990 – 2002 la inversión pública mostró un crecimiento levemente superior al del PIB (3.71% y 3.57% en su orden) distinto a la marcada diferencia entre la tasa de crecimiento de la inversión privada y la tasa de crecimiento del PIB (9.03% y 3.57% en su orden). El incremento de la inversión

¹⁶⁴ Véase Tabla 5 Indicadores Básicos sobre Empleo. Anexos.

¹⁶⁵ Véase Cuadro 12.

¹⁶⁶ Mientras la tasa de incremento en el período de estudio para la importación de bienes de capital estuvo bordeando el 13.6%, la tasa de incremento para la habilitación de tierras como el de cultivos permanentes arrojaron tasas que bordeaban la misma tasa incremental del PIB 3.6%.

pública se vio influenciado principalmente por el rubro de construcción de carreteras y obras públicas, lo que consolida la idea que el IDH hubiera crecido durante el transcurso de la década, ya que este, en sus componentes, no solo trata el indicador de ingreso, sino que además la salud y educación e, inevitablemente para que exista mayor salud y educación se necesita que exista mayor infraestructura y obra pública, repunte que se consolidó sobre todo después de 1996, cuando se firmaran los acuerdos de paz.

En términos generales la política crediticia en el país ha afectando principalmente el margen de intermediación financiera, producto entre otras cosas de la desregulación y liberalización financiera, lo que ha incidido directamente en la inversión y el tipo de inversión que se realiza, afectando el empleo y por tanto la pobreza, perjudicando precisamente a la población más vulnerable, la que se ocupa en el campo, que se encuentra en el área rural y que por término medio pertenece a alguna etnia maya, trasladándolos a otro sector de la economía donde se encuentran más desprotegidos y por tanto más vulnerables, de allí que este proceso contribuyera al aumento de la pobreza extrema.

Al igual que en el área crediticia, no existe una política cambiaria definida, más bien, esta se orienta a mantener bajo el nivel inflacionario, las medidas están encaminadas en esa dirección, aunque el BANGUAT no ha participado fuertemente en el mercado de divisas desde que se liberalizó, con excepción de 1997- 1998 en y 1999-2000, donde parecía precipitarse el tipo de cambio muy al alza¹⁶⁷.

El tipo de cambio mantuvo durante el transcurso de la década un crecimiento sostenido hacia el alza, aunque durante los últimos años se ha observado cierta estabilidad, además en términos generales la política monetaria del país ha orientado sus esfuerzos por mantener la estabilidad en los precios, considerando

¹⁶⁷ Respecto al total del mercado de divisas el BANGUAT participó en esos años vendiendo el 4.18% y al siguiente año vendiendo el 3.6% Véase inciso 2.2.1.2. Política Cambiaria.

que el impuesto más perjudicial para la población guatemalteca es la inflación, en este sentido, la política crediticia y cambiaria a estado supeditada en última instancia al logro de la meta inflacionaria, por tanto, ambas han jugado un papel secundario, o expresado de manera distinta, no existe política cambiaria o crediticia como tal.

Cuadro 12
Tipo de Cambio y Algunos Indicadores Sociales 1989 - 2002

Años	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Tipo de Cambio	2.71	4.98	5.04	5.27	5.82	5.65	6.04	6.00	6.18	6.85	7.82	7.73	8.00	7.81
Remesas ¹	-	-	-	-	-	302,047	416,456	375,417.8	407,996.7	456,443.9	465,520	563,439	1,579,391.9	2,550,625
Remesas/PIB ²	-	-	-	-	-	2.29	2.95	2.35	2.34	2.52	2.69	2.93	7.66	10.95
Exportaciones ³						616,330.5	693,744.9	754,004.7	815,100.1	834,616.2	873,041.8	906,365	870,201	811,532
X / PIB	15.07	15.57	14.29	17.77	15.58	15.48	16.6	17.52	18.15	17.29	17.83	17.97	10.62	15.29
Pobreza	62.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56.2	-	56.5
Extrema Pobreza	18.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.7	-	21.5
IDH	0.538	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.634	-	0.649
Empleo Formal	33.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32.5	-	28.7
Empleo Informal	64.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	65.2	-	68.6

¹ En miles de dólares.

² Para los cálculos de las remesas como fracción del PIB, primero se realizó el producto de las remesas en dólares por el tipo de cambio nominal, después se deflató mediante el DIPIB, para que pudiera ser comparable con el PIB real (1958).

³ Miles de Quetzales de 1958.

Fuente: Elaboración Propia con datos del BANGUAT, INE, PNUD, OIM.

Las exportaciones como proporción del PIB no han tenido el impulso propuesto en la nueva reconfiguración del modelo económico, donde tienen un rol protagónico. En el período analizado el incremento de las exportaciones ha sido poco significativo, especialmente si se considera los años 2001 y 2002, ya que los valores no distan mucho de las cifras de 1989; mientras que se evidencia un incremento consistente de las remesas familiares como proporción del PIB (11% para el año 2002), en este sentido, las remesas familiares han venido a compensar parcialmente el déficit en cuenta corriente, es decir, el envío de remesas ha sustituido en gran medida el ingreso de moneda extranjera por concepto de exportaciones, lo que evidentemente remedia en parte la balanza de pagos por concepto de transferencias corrientes. Además, observando esta composición se fortalece la idea que las remesas familiares han cobrado gran

impulso en el sostenimiento de la actividad económica, pero lo más substancial es que han venido a ser un importante compensador social. Por otra parte, se observa que durante la fase de desaceleración económica más larga y profunda del período de estudio (1998-2002), las exportaciones se han movido con la actividad económica, mientras que las remesas han actuado como respuesta anticíclica, corrigiendo los efectos cíclicos de la actividad económica, ante todo, los efectos sociales sobre el empleo.

El sector exportador le asigna un papel protagónico al tipo de cambio como promotor de las exportaciones; sin embargo, existe evidencia en países donde las exportaciones han sido el factor más dinámico del crecimiento económico, que el tipo de cambio real a jugado un papel muy secundario como promotor de las mismas, al menos en el sentido que la moneda a largo plazo, no se ha depreciado, si no por el contrario ha exhibido una clara tendencia a la apreciación¹⁶⁸. Dicho de otra manera el tipo de cambio y su depreciación en el mediano y largo plazo no juega un papel central sobre el crecimiento de las exportaciones, y en última instancia dependen entre otras cosas de estrategias de diversificación, procesos más eficientes de producción y comercialización, en fin hacer que la producción sea más eficiente en términos de productividad¹⁶⁹. Además aun cuando el tipo de cambio ha mantenido una tendencia creciente durante la década, no ha incidido notablemente en el desenvolvimiento de las exportaciones debido a que no es el principal determinante, y su comportamiento obedece más a condiciones estructurales que tienen que ver con variables reales, más que a variables nominales y de corto plazo.

Por otra parte, el impulso vigoroso de la inversión privada estuvo fuertemente marcado por el incremento más que proporcional de la importación de bienes de capital y, materias primas que a los bienes de capital producidos en el país, la

¹⁶⁸ De alguna forma, aunque sin mayor formalidad, en Guatemala se ha tendido a una REGLA DE TYLOR, la que aparentemente tiene el tipo de cambio nominal como una de las variables.

¹⁶⁹ De hecho la AGEXPRONT afirmó que para el año 2004 tuvieron un crecimiento en el orden del 15% respecto al año anterior, aun cuando según Edwards el país exhibe una sobre apreciación entre el 5% y 6%.

habilitación de tierras y a la construcción privada. Ello evidentemente repercutió en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, sin embargo los efectos para el sector doméstico hubieran sido más perjudiciales si se realizarán las sugerencias del sector exportador. En este sentido, el rol del tipo de cambio a sido benéfico, atenuando el impacto en los precios, producto del encarecimiento de las materias primas, y por tanto de la producción real, que es la que finalmente genera empleo.

En suma según la evidencia mostrada, el tipo de cambio se relaciona directamente con el trabajo informal en el sector agrícola, existe evidencia muy baja, pero muestra una relación también directa con los indicadores de pobreza (aunque no es suficiente para vincularlo); más entre las exportaciones y el envío de remesas existe una relación inversa, ante todo en el período de desaceleración económica, coincidiendo con el período más estable del tipo de cambio, lo que es imputable entre otras cosas porque lo presiona.

Bajo el criterio de tomar como Absoluto el crecimiento económico congruente con un nivel estable de precios, como medida de una economía en bonanza y, por tanto una sociedad de la misma manera e indistintamente de la arbitrariedad que reviste esta conexión lógica¹⁷⁰, mantener los precios estables sirve ante todo para proteger los activos, los recursos financieros, los salarios, y en términos más amplios para que se tenga certeza tanto de inversionistas, como de ahorradores sobre el valor de su dinero en el tiempo, ello con la finalidad de proporcionar al público un marco estable para la toma de decisiones financieras y productivas.

En este sentido, en Guatemala se evidencia por término medio durante la experiencia de la década, que existe una relación inversa entre crecimiento e inflación. La Gráfica siguiente muestra que cuando los niveles inflacionarios son

¹⁷⁰ Esto es, que no necesariamente y como sucede en la mayor parte de sociedades subdesarrolladas el crecimiento económico no significa desarrollo económico (es un componente).

elevados, la actividad económica se desacelera, y cuando la inflación retorna a niveles estables (un dígito), la producción se acelera.

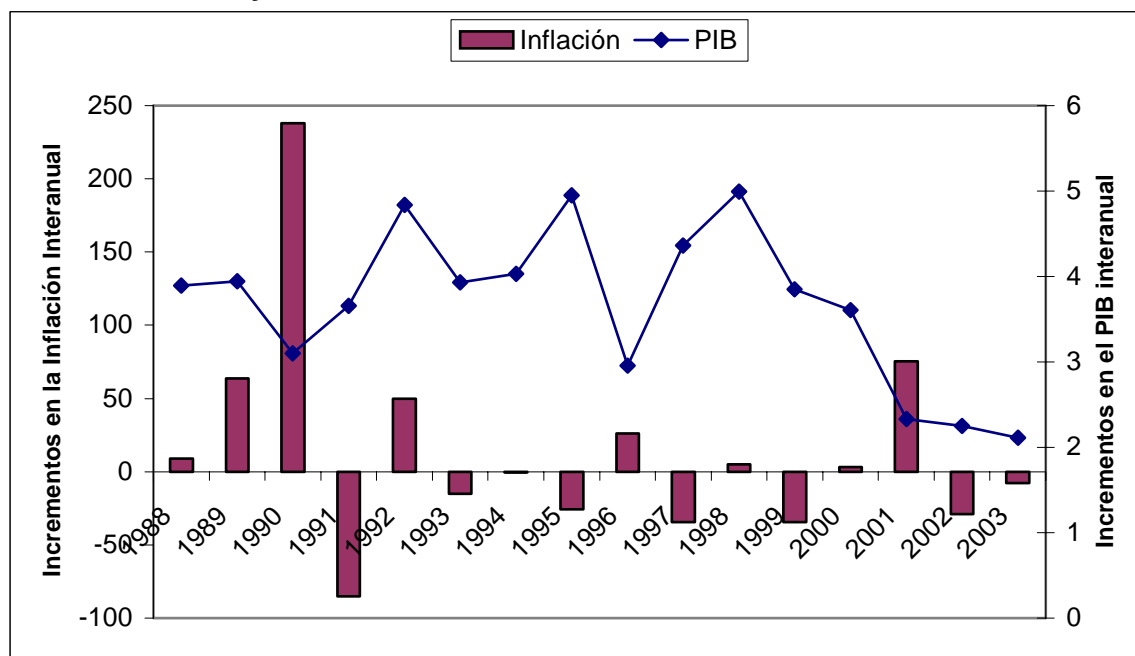
Cuadro 13
Inflación y Algunos Indicadores Sociales (1989, 2000 – 2002)

Años	Inflación %	Margen de intermediación %	Tipo de Cambio Q	Saldo Cuenta Corriente	Pobreza %	Extrema Pobreza %	IDH	Empleo Formal %	Empleo Informal %
1989	17.84	3	2.71	-5.33	62.8	18.1	0.538	33.3	64.4
2000	5.08	9.07	7.73	-5.5	56.2	15.7	0.634	32.5	65.2
2001	8.91	9.44	8.0	-6.0	-	-	-	-	-
2002	6.33	9.29	7.81	-5.3	56.5	21.5	0.649	28.7	68.6

Fuente: Elaboración Propia con datos de BANGUAT, INE, PNUD.

De hecho el cambio interanual tanto de la inflación como del crecimiento muestran en general este comportamiento inverso, sin embargo, “aun teniendo cambios en la inflación leves, este no ha estimulado el crecimiento” durante el período de desaceleración, lo que evidencia que si existe está relación, pero que no es una regla general.

Gráfica 15
Inflación y Tasa de Crecimiento del PIB Interanual 1988 - 2003



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT en WWW.banquat.gob.gt

En este sentido, mantener la inflación controlada¹⁷¹ a llevado en términos amplios ha ejecutar una política Monetaria recurrentemente restrictiva, esto es, reduciendo la circulación de dinero mediante las OMA`s, presionando hacia el alza la tasa de interés activa y/o reduciendo la tasa pasiva, incidiendo entre otras cosas en el incremento del margen de intermediación financiera, lo que restringe la demanda de crédito y, en general el gasto de la población. Este proceso, además afecta la política cambiaria, atrayendo capitales de origen extranjero, estimulados por la tasa de interés, apreciando el tipo de cambio, viéndose obligado el BANGUAT a comprar divisa para mantener más o menos estable el tipo de cambio y no perjudique en el corto plazo a las exportaciones.

En suma, el logro principal de la política monetaria y, posiblemente aun más de la política económica en su conjunto, ha sido mantener la inflación a niveles de solo un dígito, pero, ante todo reducir su volatilidad si se compara con la década anterior, en este sentido, se puede decir que la inflación se ha logrado mantener, si bien no siempre a los niveles esperados, a logrado proteger el valor del quetzal durante la década¹⁷²; no obstante, este beneficio, el nivel bajo de precios, a desestimulado la inversión productiva generadora de empleo, en favor de la inversión especulativa producto de las altas tasas de interés, presionando con ello al alza el tipo de cambio. Por otra parte este fenómeno se ha visto compensado parcialmente con la “exportación” de emigrantes y principalmente con el incremento durante los últimos años de las remesas familiares. En términos generales la política monetaria tiene impactos mixtos en la reducción de la pobreza, es decir, aunque se redujo la inflación, el incremento en el margen de intermediación financiera la ha perjudicado, mientras que el tipo de cambio también ha tenido resultados mixtos, ya que aunque existe una leve sobre apreciación, relajar la política cambiaria podría incidir colateralmente en un

¹⁷¹ Obviamente el concepto de inflación controlada desde la perspectiva de la autoridad monetaria esta fuertemente vinculado al manejo de la oferta monetaria, lo que aparta de cierta forma los efectos inflacionarios provocados por la importación y ante todo los efectos que tiene los shocks externos, principalmente durante el último quinquenio el incremento cada vez más periódico en los precios del petróleo. De hecho el presidente del BANGUAT está acostumbrado a justificar el no cumplimiento de la meta inflacionaria bajo esta misma óptica.

¹⁷² Véase Tabla 8 Anexos. Poder de Compra de Quetzal base 1989, 1990.

incremento en los precios internos, los cual repercutiría en la inflación vía incremento en los precios de las materias primas.

4.2. Evaluación de la Política Fiscal

La política fiscal adoptada por las autoridades de gobierno durante el período de estudio, ha estado guiada fundamentalmente por los PAE's, y en términos más amplios por el Consenso de Washington restringiendo al máximo el gasto e incrementando los Impuestos. Sin embargo, entre 1990 – 2000 se evidencia un punto de inflexión respecto a los gastos, ante todo los sociales, ello producto de los acuerdos de paz en 1996, de allí, que se aumentara el gasto y que paralelamente se hicieran esfuerzos por incrementar la recaudación tributaria.

Las funciones fiscales que teóricamente debe cumplir el Estado son: distribución, asignación y estabilización que en términos generales han quedado rezagadas por mucho de acuerdo a los objetivos que deberían cumplir, equidad en la distribución del ingreso, estabilidad económica y crecimiento económico.

Fuertemente influida por el Consenso de Washington el accionar de la política fiscal estuvo marcado por tener un mayor peso sobre los ejes de el nuevo rol del Estado y el del Mercado y libre competencia, de allí que efectivamente se logró una menor intervención estatal como parte del proceso de producción, ante todo en la prestación de algunos servicios (Energía Eléctrica, Teléfono, Correos, Ferrocarriles, etc.) mediante las privatizaciones de los activos del Estado, por otro lado, la distribución del ingreso es regresiva y, lejos de alejarse, parece mantenerse¹⁷³ e inclusive con alguna evidencia de poder incrementar el soporte de los impuestos indirectos al total de los impuestos derivado de ingresos menores de los impuestos directos. El logro de la estabilización desde la óptica fiscal se obtuvo mediante la reducción del gasto público, sin embargo, no se ha logrado un

¹⁷³ Y de acuerdo a las últimas disposiciones (Derogación del IEMA)...podría volverse incluso más regresivo de lo que es el sistema impositivo nacional, ya que se observa en el Cuadro 11 el IEMA después de su refuerzo con la Reforma Tributaria del 2001 suavizo la regresividad del sistema impositivo, ya que para el 2002 se cambio el peso de los impuestos directos respecto del total.

presupuesto equilibrado y ello en gran parte porque no se ha logrado solucionar el problema de los ingresos, es decir, la recaudación tributaria, quedó y sigue muy lejos de alcanzar los objetivos planteados en 1996.

Efectivamente la distribución del ingreso no se ha hecho palpable durante el transcurso de la década, primero porque el sistema impositivo tiene su mayor peso en los impuestos indirectos, esto es, aquellos que afectan el consumo (por tanto el bienestar de la población), mientras que, los impuestos que afectan principalmente el ingreso tiene un peso menor, y ello resulta excesivamente contradictorio si Guatemala exhibe índices de concentración del ingreso mucho mayor que para el consumo¹⁷⁴.

Cuadro 14
Impuestos Directos, Indirectos y Algunos Indicadores Sociales (1989, 2000, 2002)

Años	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Índice Gini Ingreso	IDH	Pobreza	Pobreza Extrema
1989	0.23	0.77	0.561	0.538	62.8	18.1
2000	0.23	0.77	0.555	0.634	56.1	15.7
2002 ^{a/}	0.26	0.74	0.587	0.649	57.0	21.5

^{a/} Esta variación en el comportamiento de los impuestos, se explica principalmente por el incremento vertiginoso que tuvo el IEMA (impuesto directo) que estuvo en el orden del 68.33 respecto al año anterior, además este incremento estuvo fuertemente vinculado con la Reforma Tributaria aprobada en agosto de 2001

Fuente: Elaboración Propia con datos de BANGUAT, INE, PNUD.

El cuadro anterior muestra la composición de los impuestos en los extremos del período de análisis, así como algunos indicadores sociales. En este sentido, es de destacar que el sistema tributario no mostró alguna variación, mientras que, entre el 2000 - 2002 se evidencia una leve mejoría, en el sentido que aumentó relativamente el peso de los impuestos directos, lo que si se hubiera mantenido, hubieran mostrado cambios en indicadores como el índice de Gini para el ingreso,

¹⁷⁴ La concentración del consumo de acuerdo al ENCOVI 2000, determinada por el índice GINI se situó en 47.6%, sin embargo, como se explicó en el inciso 3.2 en la relación entre quintiles de la población respecto a la concentración del ingreso y consumo, ya que la concentración del consumo esconde en última instancia la concentración del ingreso que es mucho más alta. Véase Gráfica 11. Por otra parte, la única forma estructural de alterar el Consumo es variando el ingreso. Para una ampliación véase País de Barro, Ricardo. Crecimiento con Equidad. La lucha contra la Pobreza en Centroamérica. PNUD, Febrero 2005.

así como en otros indicadores, sin embargo, en ellos se tendría un efecto de rezago para observar su cambio, por lo que si es que existen aun no hay evidencia empírica que lo respalde; sin embargo, este cambio en la estructura tributaria, fue un logro pasajero, ya que fue producto de la reforma tributaria aprobada en agosto de 2001, y para el 2004 estaba derogado el IEMA, impuesto al que se le atribuye substancialmente esta mejoría.

En términos generales entre 1990 - 2000 se afectó menos a la población que tiene más riqueza en el país que, a la que tiene escasa o nula capacidad de ahorro, mientras que, aquellos grupos que si tienen esta posibilidad se las está protegiendo de cierta forma, porque durante la década se observó que la mayor parte de los impuestos afectan al consumo y no tanto así al ingreso, además precisamente se evidencia que en épocas de desaceleración económica se incrementa la concentración del ingreso y, la población tiende a hacerse más pobre, es decir, se sitúa en el umbral de la pobreza extrema.

Por el lado de los ingresos, la distribución fue muy baja, primero porque el sistema impositivo sigue siendo globalmente regresivo, sin generar cambios substanciales en el período 1990 – 2000. Los impuestos que más aportaron al fisco son los dirigidos al consumo, por tanto las personas que tienen ingresos menores y no tienen perspectivas de ahorro (utilizando todo su ingresos para el consumo), que son las que se encuentran en situación de pobreza se han visto perjudicadas desde esta perspectiva. Sin embargo, por el lado de los Gastos se observa en el transcurso de la década que existe un mayor efecto redistribuidor, de allí que el IDH pasara entre 1989 - 2000 de 0.538 a 0.634. Este incremento se vio fuertemente influenciado por el ingreso per cápita, sin embargo, los sub indicadores de educación y salud (alfabetismo, escolaridad y esperanza de Vida al Nacer) también crecieron, incremento que en buena medida es atribuible por una parte al aumento en esos rubros producto de los Acuerdos de Paz entre 1996 – 2000, por otro lado entre 1999 y el 2000 tanto los Ministerios de Salud y Asistencia Social y, el de Educación cumplieron con el monto que se les asignó en

las metas presupuestarias establecidas en los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el efecto redistribuidor hubiera sido mucho más pronunciado si se hubieran cumplido la base sobre la cual se fijaron estas metas, es decir, si se hubiera alcanzado un incremento en el PIB sostenido de un 6%, y si la recaudación tributaria desde el año 2000 se hubiera situado en el orden del 12% del PIB. Es decir, el volumen de los recursos asignados a los ministerios tendría que haber crecido significativamente y con ello los gastos en salud y educación repercutiendo necesariamente en el nivel de vida de la población y por tanto en el IDH.

Cuadro 15
Indicadores Fiscales y Sociales (1989, 1997, 2000, 2002)

Años	Coficiente del Gasto^{1/}	Recaudación Tributaria^{1/}	Déficit Fiscal^{1/}	IDH	Pobreza	Extrema Pobreza
1989	13.22	6.8	2.9	0.538	62.8	18.1
1997	10.21	8.8	0.8	-	-	-
2000	13.04	9.4	1.8	0.634	56.1	15.7
2002	13.42	9.7	1.0	0.649	57.0	21.5

^{1/} Como proporción del PIB

Fuente: Elaboración Propia con datos de BANGUAT, INE, PNUD.

Respecto a la función asignación de la política fiscal, la evaluación a priori indica que el coeficiente del gasto se ha reducido, aunque no tanto si se compara los años 1981; 1990; y el 2000 ya que en su orden mostraron los siguientes valores 16.04%; 10.22% y, 13.04%¹⁷⁵, dicho de otra forma, si en efecto entre 1981 y 1990 ya la aplicación de los PAE's habían logrado reducir significativamente el gasto, producto básicamente de la austeridad, para el año 2000 aumentó de nuevo el coeficiente del gasto y, en consonancia con la función distribución, es producto de los compromisos adquiridos con los Acuerdos de Paz. De hecho si se observa el año de 1996, donde el gasto tiene el menor peso en más de 20 años (9.05%), a partir de allí se observa un incremento sostenido hasta llegar al año 2000.

¹⁷⁵ Véase Cuadro 7.

Además se puede acotar que la privatización de los activos del Estado que se justificaba por la supuesta ineficiencia y, ante todo el alto costo de mantener las empresas estatales que hace referencia el Consenso de Washington no ha traído los beneficios esperados. Ahora se tiene mayor cobertura, más rapidez en los mismos, pero han incrementado su precio a niveles sin precedentes, distinto a lo que se espera de lo que en teoría es el mercado de libre competencia, a más competidores menor será el precio, sin embargo esto lo defienden (el incremento en los precios) derivado de las externalidades negativas como redes de comunicación ineficientes y hasta inoperantes, personal no calificado, materia prima importada, entre otras muchas; no obstante, ciertamente se aumentó el número de demandantes efectivamente satisfechos, en el sentido que ahora tienen el servicio que antes no tenían o, en el que tenían dificultades para lograr dicha satisfacción. Ahora el servicio solo depende de la capacidad adquisitiva de la población para adquirirla, y en este sentido juega un papel preponderante la no distorsión de los precios, manteniendo una inflación óptima.

Derivado precisamente de la filosofía que reviste el Consenso de Washington, difícilmente el Estado podrá intervenir sobre algún incremento desmedido en los precios, producto de alguna imperfección en el sistema de mercado que se propugna y, por tanto, le queda menor margen de maniobra para manipular o proteger a la población que regularmente se ve más afectada, la de menos ingresos, la población en estado de pobreza.

Por último, la función estabilización que eminentemente forma parte consustancial de la estabilidad macroeconómica, ha tenido básicamente dos orientaciones, tanto temporales como desde el marco de acción, primero desde 1990 hasta 1996 y desde 1997 hasta 2000; mientras que dentro de su marco de acción estuvo orientada por las PAE`s y después por los acuerdos de paz.

La función estabilización se orientó ante todo a la reducción máxima en los gastos, de allí que inclusive desde los 80`s en la época de Ríos Montt (1983) se

empezara a denotar un cambio en el comportamiento de los gastos. Sin embargo, también se consideró que se debían incrementar los ingresos y así lograr un presupuesto equilibrado.

Por un lado, los gastos se redujeron producto de la austeridad, así como por la venta de los activos de las empresas estatales iniciando con AVIATECA hasta llegar a GUATEL, mientras que por el lado de los ingresos tributarios se impuso primero el IVA, al inicio con una tasa del 10%, sin embargo entró en vigencia con una tasa del 7%, mientras que se modificó el ISR¹⁷⁶, lo que provocó inevitablemente una reconfiguración del sistema tributario. Durante el período que ocupa el presente estudio, la política de estabilización mostró en el período 1990 – 1996 por un lado que los ingresos tributarios y los gastos totales tuvieron la misma direccionalidad, es decir, que tanto los ingresos como los gastos decrecieron entre 1990 hasta 1994, puesto en otras palabras, por el lado de los gastos el resultado de la política fiscal fue contractivo, mientras que por el lado de los ingresos fiscales fue expansivo, aunque hay que acotar que en teoría se debieron incrementar los ingresos fiscales y con ello la política fiscal en su conjunto como resultado hubiera sido contractiva. Entre 1994 y 1996 se observa un crecimiento entre ambas variables, tanto los ingresos como los gastos se incrementaron, aunque en mayor medida los primeros, derivado entre otras cosas de la reforma tributaria de 1994. Entre 1994 – 1996 la política por el lado del gasto fue expansiva, mientras que por el lado de los ingresos fue contractiva. En términos generales se puede decir que entre 1990 – 1996 la política fiscal en su conjunto (ingresos y gastos) fue esterilizante, en el sentido que tenían efectos contrarios y por tanto, difícilmente podrían lograr algún efecto sobre el crecimiento económico, que fundamenta la necesidad de cumplir con la función estabilización de la política fiscal como paso previo.

¹⁷⁶Inicialmente estos acontecimientos se suscitaron entre 1983 y 1984 época de Ríos Montt y Mejía Victores. Véase Valdez, Fernando. Palencia, Mayra. Op. Cit.

Por otra parte, entre 1996 – 2000 el resultado de la Política Fiscal fue eminentemente expansivo. El gasto que se consume colectivamente aumentó, adicionalmente se redujeron los ingresos fiscales, respecto a la variación que venían mostrando, derivado de ello se incrementó en el período 1996 – 2000 el déficit fiscal en su orden 0.1%; 0.8%; 2.2%; 2.8%; 1.8%. Necesariamente este resultado ha provocado que se negocie la deuda y / o se adquiera más, lo que inevitablemente presiona la tasa de interés y por tanto se mantenga en niveles altos, lo que consecuentemente provoca poco estímulo para invertir productivamente y, por tanto generar empleo.

En suma la política fiscal durante la década tuvo dos orientaciones por un lado el Consenso de Washington y por otro los Acuerdos de Paz, en ambos casos se lograron resultados parciales. El Consenso de Washington primero efectivamente logro la menor participación del Estado en la economía mediante la privatización de las empresas estatales, segundo con la austeridad recurrente y razonamiento en el gasto público, sin embargo no se logro aumentar la recaudación tributaria y por tanto elevar la carga tributaria, lo cual condicionó el objetivo de tener un presupuesto equilibrado como elemento central de la estabilización, y ello se logro básicamente mediante la reducción drástica en los gastos. Por otra parte, los Acuerdos de Paz marcaron un punto de inflexión ya que cambiaron el rumbo de los gastos, sobre todo los prioritarios salud y educación; los gastos dirigidos al capital humano y por tanto con efectos a mediano y largo plazo. Sin embargo, junto al incremento en los gastos no existió un incremento paralelo en los ingresos tributarios (y por tanto del volumen de los recursos asignados, que se diferencian de las proporciones como parte del PIB que fijaban los Acuerdos de Paz), lo que condicionó el déficit fiscal y por tanto la no sostenibilidad en la magnitud relativa y absoluta de los recursos asignados.

Por otra parte en los ingresos, la carga tributaria y en términos generales el sistema impositivo no se han logrado avances significativos. Se observa

básicamente la misma estructura impositiva y, ni siquiera se ha aumentado la recaudación a los niveles fijados en los Acuerdos de Paz.

Respecto a la asignación se logro el objetivo, el estado no interviene directamente en la actividad económica, más que como lo plantea el neoliberalismo, sin embargo, afortunadamente no se privatizaron los servicios educativos y de salud.

Los efectos de la Política Fiscal durante la década en la población básicamente pueden ser descritos en el IDH y, asimismo se puede aseverar que este indicador está fuertemente influenciado por el impulso que se tuvo en el gasto a partir de los Acuerdos de Paz, principalmente en el incremento efectivo en el presupuesto para los Ministerios de Salud y Asistencia Social y, Educación. Por tanto se puede decir que los mecanismos para palear la pobreza durante la década 1990 – 2000 estuvo vigorosamente marcada por los Compromisos adquiridos el 29 de diciembre de 1996.

CONCLUSIONES

1. A manera de conclusión general se puede afirmar que la estabilidad macroeconómica privilegió el corto plazo y la política monetaria, más que el largo plazo y la política fiscal. La política monetaria efectivamente logro su objetivo, mantener la inflación a niveles bajos (de solo un dígito), aunque si bien es cierto se crea confianza en el Quetzal derivado de la poca pérdida de capacidad de compra en el tiempo, las variables intermedias han afectado marcadamente el desenvolvimiento de la actividad económica y por tanto de la población, por un lado la tasa de interés a beneficiado la inversión especulativa lo cual no genera empleo y consecuentemente ingresos para los hogares, esto además presiona el tipo de cambio. Aunque mantener el tipo de cambio bajo el sistema de metas de inflación, lo ha llevado a tenerlo levemente sobreapreciado y relativamente estable, protegiendo colateralmente el bolsillo de los guatemaltecos vía el no incremento de las materias primas y por tanto la no generación de inflación por esta medio. En la política fiscal se evidencia una reducción consistente del gasto público, no se hicieron esfuerzos suficientes en materia tributaria, no existió una política distributiva efectiva que beneficie a la población que se encuentre en situación de pobreza, más que a partir de 1997 con un incremento (sin respaldo de ingresos) en los gastos sociales, de allí que se observe mejoría entre 1996 – 2000 en indicadores como IDH y la pobreza.
2. Tanto la estabilidad macroeconómica como el crecimiento económico, no es la panacea que plantea la veleidat del neoliberalismo, aun más, en el marco del Consenso de Washington, si bien es cierto, la estabilidad es una condición necesaria para el crecimiento, este no ha manifestado incrementos en el nivel de vida para la población guatemalteca y, una consistente reducción en la pobreza, esta condición parte de la idea entre más crecimiento exista en la economía, mayor podrá ser el reparto de sus frutos. Mediante la evidencia empírica mostrada en el documento manifiesta lo contrario, es decir, el crecimiento logrado ha beneficiado más a la gente que concentra más ingreso proporcionalmente que a los que menos, ello entre otras cosas, porque el Consenso de Washington apuntó hacia la apertura de la economía, cambiar el modelo de desarrollo preponderantemente hacia dentro, por uno hacia fuera, lo que hizo más frágil la

economía a los shocks externos, trayendo consigo una mayor vulnerabilidad, ante todo a los sectores con menos activos productivos (pobres), incidiendo notoriamente en los esfuerzos por reducir la pobreza. Por otra parte, si los frutos de la riqueza del país se encuentran altamente concentrados, implica necesariamente que esta se acaparara donde se encuentra concentrada, repartiendo al mínimo el resto que ellos quieran entregar.

3. El fin último de la política económica cambio en la práctica, siguiendo los postulados del Consenso de Washington durante el transcurso de la década (1990 – 2000), tanto la política monetaria como la política fiscal¹⁷⁷ han sustituido este, a fin del logro de sus objetivos individuales y conjuntos que apuntaron hacia la estabilidad macroeconómica y, que llevaría al país a la senda del crecimiento sostenido. En otras palabras, la consecución en las variables intermedias han sustituido la mejora en el bienestar de la población guatemalteca. La reducción en la inflación y en el déficit fiscal se han convertido implícitamente en un fin en si mismo, más que el medio para lograr la finalidad última de la política económica.
4. Debido a la preponderancia que tiene la política monetaria sobre la política fiscal no es de extrañar que, primero el término desarrollo se halla cambiado por el crecimiento ordenado de la economía entendido como, un proceso aditivo de período cortos de tiempo de crecimiento, es decir, obedece a características coyunturales, segundo porque la política fiscal se ha supeditado a la monetaria, dejando por un lado mecanismo que son preponderantemente de largo plazo y que tienen incidencia directa en aspectos como la desigualdad, cobertura por medio de redes de seguridad, y ante todo que pueden incidir en el incremento del bienestar de la población.
5. Los dos grades marcos de referencia, en el accionar de la política económica (Consenso de Washington y los Acuerdos de Paz), no complementaron estrategias, sino más bien, competían respecto a la finalidad que tenían; puesto en otras palabras, se supeditó el esfuerzo interno, a los programas diseñados externamente y, en lugar de realizarse un empalme, se decidió la referencia a una

¹⁷⁷ En si el conjunto de la política económica, es decir además de la política Fiscal, Monetaria y comercial, también respecto al conjunto de políticas institucionales y microeconómicas.

economía que buscara la eficiencia y, no la equidad, sabiendo que la falta de esta, condicionó determinadamente el conflicto armado interno.

6. El costo en términos de política económica de llevar a política monetaria y fiscal como se llevó durante 1990 – 2002 fue el incremento del margen de intermediación financiera, el aumento de la inversión especulativa, la disminución de la inversión productiva, una depreciación del tipo de cambio nominal, aunque se ha logrado estabilizar durante los último cuatro años. El costo de la política fiscal fue la disminución de los gastos, para lograr un presupuesto equilibrado, sin crear una consistente mejoría en la recaudación tributaria y manteniendo la estructura impositiva regresiva, generando con ello déficit fiscales, presionando colateralmente la tasa de interés. Los beneficios de la política monetaria y fiscal fueron perceptibles primero con la mejoría respecto a la década anterior sobre la expectativa de la pérdida de poder adquisitivo del quetzal, por una parte, vía intervención mediante OMA's y manteniendo el tipo de cambio, sin causar incrementos en los precios de las materias primas. Por el lado fiscal los beneficios se observaron principalmente después de los Acuerdos de Paz, aumentando los montos asignados a los Ministerios de salud y asistencia social y, educación.
7. Existe una relación más perversa entre ingreso y pobreza, que entre consumo y pobreza, ello es imputable, no solo a que el consumo tiende a ser más estable en el tiempo, sino que además, la concentración de la riqueza constituye un obstáculo en si mismo para la reducción de la pobreza. No obstante, los indicadores actuales en Guatemala utilizan una metodología basada en el consumo, lo que evidentemente esconde la relación entre pobreza e ingreso. Si el reparto de la riqueza cuando existe crecimiento económico, es insignificante, el reparto de las contracciones económicas no, este tiende ha agravar la desigualdad de los ingresos e incrementar la pobreza.
8. Si se toma la reducción de la pobreza como uno de los principales indicadores para medir el bienestar de la población, llegar a reducirla tenderá a llevar medidas de política de corte estructural y no coyuntural, como que el crecimiento económico (ondas expansivas y recesivas) que esta asociado al crecimiento en el ingreso y este a su vez esta vinculado con la concentración del mismo. Aunque la

estabilidad es una condición para el crecimiento y el crecimiento también es necesario para la reducción de la pobreza, este se vuelve un estimador muy deficiente debido a que el crecimiento sostenido es una utopía, el mismo tiene épocas de bonanza y épocas de crisis y, durante las épocas de crisis según lo evidenciado durante el período de análisis, resulta en un impacto mayor a las épocas contractivas, aun cuando son de un período corto, al efecto positivo durante las épocas de expansión.

9. Uno de los problemas fundamentales de la política económica para la estabilidad, es que la política fiscal aplicada en Guatemala es de corto plazo, y obedecen entre otras cosas a períodos eleccionarios y a eventos que no necesariamente tienen motivaciones racionales en términos de mejorar el bienestar de los guatemaltecos. Por otra parte, también la política monetaria es corto placista, ello se justifica por el hecho de mantener la inflación dentro de los límites trazados, en contra principalmente de la inversión real y, por tanto del principal activo productivo de los pobres “su fuerza de trabajo”, beneficiando la inversión financiera; más ello ha implicado que posiblemente la economía en términos globales funcione eficientemente dentro de la lógica de la macroeconomía, sin embargo esto en el mediano y largo plazo ha implicado que se “agudice” la pobreza, aunque en términos generales se hubiera reducido este indicador.

10. Uno de los hechos que indudablemente ha venido a palear la situación de la pobreza en el país y con ello los resultados de la política económica, es el envío de remesas (y/o la exportación del recurso humano que no puede ser absorbido por la economía nacional) y ello principalmente porque estas llegan precisamente a donde la pobreza es más extendida y, por otra parte sopesa la situación Cambiaria.

RECOMENDACIONES

1. Resulta trascendentalmente importante para monitorear la pobreza, y en términos más amplios el bienestar de la población guatemalteca, indicadores que no solo utilicen valoraciones monetarias, si no que además incluyan las no monetarias. Se hace necesario conformar un conjunto o una combinación de indicadores que puedan evidenciar de mejor forma las condiciones de vida de la población.
2. Inevitablemente los esfuerzos por reducir los índices de pobreza, deben de ir más allá de lograr la estabilidad macroeconómica, y algunas políticas institucionales y microeconómicas, además y posiblemente lo más trascendente en la reducción de la pobreza debe ir encaminado a las políticas de reforma (según la clasificación de Jean Timberger), dirigidas a la disminución de las concentraciones del ingreso, consumo y, de la tierra, considerando aun más que del total de la pobreza es 80% es crónica y, evidentemente hace que el crecimiento económico sea insuficiente por mucho para al menos aliviarla.
3. La política monetaria debe buscar mecanismos que se orienten siempre al logro de la estabilidad en los precios, pero que no perjudiquen ante todo la tasa de interés, porque mediante los niveles de está (además por supuesto, del riesgo devaluatorio, el riesgo de país y el control de capitales) se puede atraer inversión productiva que genera empleo y con ello generar ingresos, por tanto capacidad de compra principalmente para la mayor parte de la población que es la que esta en pobreza.
4. En el más corto plazo debe solucionarse el problema básico de la política fiscal, los ingresos versus egresos. Primero debe velar por recaudar más, mediante sanciones judiciales y penales, asimismo y que tiene un efecto de mas largo plazo reestructurar el sistema impositivo para velar en principio por una eficiente distribución del ingreso y, no hacerlo a través de deuda. Por otra parte deben priorizarse los gastos, para saber donde recortar en épocas de desaceleración económica, recesión, o simplemente austeridad para no sacrificar los beneficios en el futuro producto de los gastos, ante todo los sociales y de capital.

BIBLIOGRAFÍA

1. Archila Navarro, Romeo Augusto. “ La Política Fiscal y su incidencia en la Redistribución del Ingreso” Guatemala 1998.
2. Banco de Guatemala (BANGUAT). Estudio Económico y Memoria de labores del Banco de Guatemala 1994-2003.
3. BANGUAT. Cifras Estadísticas, Sitio Web. banguat.gob.gt
4. Bannock, Graham/ Baxter/ Rees, Ray. Diccionario de Economía. Segunda Edición. Editorial Trillas. México 1993.
5. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Notas de la CEPAL Balance Preeliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2003. Enero 2004.
6. - - - - - Panorama Social de América Latina 1997. Naciones Unidas, Febrero 1998.
7. Comisión Económica para América Latina CEPAL. Sede Subregional de la CEPAL en México. Serie de estudios y perspectivas, Pobreza e Instituciones Sociales.
8. Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal. “ la Política Fiscal en Guatemala”. Guatemala 1999.
9. Constitución Política de la República de Guatemala. Reformada por la Consulta Popular Acuerdo Legislativo 18-93.
10. Echeverría, Ruben. Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, departamento de desarrollo sostenible, división de medio ambiente. Washington, Junio de 1998.
11. Edwards, Sebastián. Vergara, Rodrigo. Política Monetaria y Estabilidad Macroeconómica en Guatemala, Noviembre 2004.
12. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. Sede Académica Guatemala. Perspectivas Conceptuales sobre la pobreza, alcances y límites. Compilación: Programa de Estudios Multidisciplinarios de Pobreza.

13. González, Carlos. Características e Implicaciones de los Programas de Ajuste. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, VIII Congreso Nacional de Profesionales de las Ciencias Económicas, Guatemala Marzo 1993.
14. Gutiérrez Montúfar, Marco Antonio. "La Coordinación de la política Monetaria y Fiscal". Una Condición para la Estabilidad Económica Período 1980-1999. Guatemala 2000.
15. - - - - -. Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989. Guatemala 1990.
16. - - - - -. XI Censo de población y VI Censo de habitación, 24 de Noviembre al 7 de Diciembre de 2002. Guatemala Febrero 2003.
17. Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) 1998-1999.
18. Kliksberg, Bernardo. Hacia una Economía con Rostro Humano, tercera edición. Fondo de Cultura Económica, Argentina 2002.
19. Menjívar, Rafael/ Trejos, Juan Diego. La Pobreza en América Central. 1ra Edición. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. 1990.
20. Miller, Roger LeRoy. Macroeconomía Moderna. Cuarta Edición. Editorial Harla. México 1986.
21. Monreal, Pilar. Antropología y Pobreza. Los Libros de Catarata, Madrid 1996.
22. Oyen, Else/ Miller/ Syed, Samad. Poverty a Global Review: Handbook on International Poverty research. Scandinavian University Press, Oslo 1997.
23. Portillo, Alfonso. II informe del presidente al Congreso de la República. Guatemala enero 2002.
24. Prado Córdova, Pedro Miguel. "Impacto de la Propuesta de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal en los impuestos indirectos en los años 2001, 2002 y 2003" Guatemala 2002.
25. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Guatemala. Seis años de Informes de Desarrollo Humano (1998-2003).

- 26.----- Informe del PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la Pobreza Humana. Estados Unidos de América 2000
27. Paes de Barros. Crecimiento con Equidad, La Lucha contra la Pobreza en Centroamérica. PNUD, Febrero 2005.
28. Revista Internacional de Ciencias Sociales. El Debate sobre el desarrollo: Mas allá del Consenso de Washington. Diciembre de 2000.
29. Rodas Anleu, Raymundo. La Eficiencia en el Sistema Bancario y su Incidencia en el Margen de Intermediación Financiera. Guatemala 2001.
30. Sachs, Jeffrey/ Larraín Felipe. Macroeconomía en la Economía Global. Segunda Edición, Editorial Pearson Prentice Hall. México 1994.
31. Samuelson, Paul/ Nordhaus, William. Economía. Decimosexta Edición, Editorial McGraHill. España 1999.
32. Secretaria de Planificación y Programación de la presidencia de la República (SEGEPLAN). Estrategia de Reducción de la Pobreza, Camino hacia la Paz. Guatemala 30 de Noviembre de 2001.
- 33.----- Estrategia de Reducción de la Pobreza, 2004-2015, Validad en los Consejos de Desarrollo. Guatemala Octubre de 2003.
34. UNICEF. Estado mundial de la infancia. Barcelona España, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia 1990.
35. Valdez, Fernando. Palencia Prado, Mayra. Los dominios del Poder, La Encrucijada Tributaria. FLACSO, Guatemala 1998.

ANEXOS

SIGLAS UTILIZADAS

AGEXPRONT

Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales

ANN

Alianza Nueva Nación

ASIES

Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales

BANDESA

Banco Nacional de Desarrollo

BANGUAT

Banco de Guatemala

BID

Banco Interamericano de Desarrollo

BM

Banco Mundial

CACIF

Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras

CEH

Comisión de Esclarecimiento Histórico

CELADE

Centro Latinoamericano de Demografía

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DC

Democracia Cristiana

ENCOVI

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

ENEI

Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos

ENIGFAM

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares

ERP

Estrategia de Reducción de la Pobreza

FAR

Fuerzas Armadas Revolucionarias

FEGUA

Empresa de Ferrocarriles de Guatemala

FIS

Fondo de Inversión Social

FLACSO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FMI

Fondo Monetario Internacional

FONAPAZ

Fondo Nacional para la Paz

FONATIERRA

Fondo Nacional de Tierras

FRG

Frente Republicano Guatemalteco

GUATEL

Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones

IDH

Índice de Desarrollo Humano

IEMA

Impuesto a Empresas Mercantiles y Agropecuarias

IGSS

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

IIES

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

INDE

Instituto Nacional de electrificación

INE

Instituto Nacional de Estadística

ISSET

Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal

ISR

Impuesto Sobre la Renta

IVA

Impuesto al Valor Agregado

LP

Línea de la Pobreza General

LPE

Línea de la Pobreza Extrema

MFP

Ministerio de Finanzas Públicas

MINUGUA

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala

NBI

Necesidades Básicas Insatisfechas

OIM

Organización Internacional para las Migraciones

OMA's

Operaciones de Mercado Abierto

PAE's

Programa de Ajuste Estructural y estabilización

PAN

Partido de Avanzada Nacional

PEA

Población Económicamente Activa

PIB

Producto Interno Bruto

PNUD

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PPA

Paridad del Poder Adquisitivo

SEGEPLAN

Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República

TELGUA

Telecomunicaciones de Guatemala S.A.

UNE

Unidad Nacional de la Esperanza

UNICEF

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

URL

Universidad Rafael Landívar

USAC

Universidad de San Carlos de Guatemala

URNG

Unidad Revolucionaria Nacional
Guatemalteca

Los Diez Puntos Del Consenso De Washington Y Las Reformas De Segunda Generación

Programa Ajuste Estructural Para Guatemala (documento Inédito 1998)

1. Estabilización:

- Política Monetaria: reducción de la inflación a niveles internacionales.
- Política Fiscal: presupuesto equilibrado, aumentó de carga tributaria, racionalización del gasto.

2. Liberalización:

- Liberalización del régimen cambiario.
- Reducción del arancel promedio.
- Reducción de la dispersión en la estructura arancelaria.
- Eliminación de restricciones cuantitativas al comercio internacional.

3. Desregulación:

- Eliminación de banda de precios de granos básicos.
- Ventanilla única de inversión.
- Programa de modernización del sistema financiero nacional.

4. Modernización del Sector Público y Privatización:

- Reforma y/o liquidación de bancos estatales (Banvi, Bandesa).
- Nuevo código procesal penal.
- Venta de activos y empresas estatales: Guatel, Activos de Empresa Eléctrica, Fegua, Aviatega, Indeca.
- Concesión de mantenimiento de carreteras.

Avances en el Programa de Ajuste Estructural para Guatemala.

1. Estabilización:

- Reducción de la inflación a un dígito promedio de los últimos 5 años.
- Reducción del déficit Fiscal en relación al PIB a 0.7%.
- Aumentó de la carga tributaria de 8.5% a 12.0%.
- Inicio del proceso de resignación del gasto público.

2. Liberalización:

- Flexibilización del sistema cambiario.
- Reducción del arancel promedio de 21% a 10%.
- Reducción de rangos de 5-20 a 0-15.
- Eliminación de Cuotas de granos básicos.

3. Desregulación:

- Eliminación de precios tope o regulados.
- Eliminación de tramites de inversión.
- Eliminación de represión financiera:
- Liberalización de las tasas de interés.
- Modernización-liberalización de la intermediación financiera.
- Fortalecimiento de la capacidad prudencial.
- Fortalecimiento de la autonomía o independencia del Banco Central.

4. Modernización del Sector Público y Privatización:

- Reformas en la administración pública.
- Reformas en el régimen judicial.
- Marco regulatorio claro y estable;
- Fomento a la competencia.
- Desmonopolización.
- Privatización de empresas estatales.

Tabla 1
Indicadores de Desigualdad del Consumo e Ingreso por Área y Grupo Étnico

Indicador	Área			Grupo Étnico	
	Total Nacional	Urbano	Rural	Indígena	No Indígena
Consumo Total					
Índice Gini	47,6	44,2	35,3	36	46,5
Porcentaje del Consumo Total					
Total	100	100	100	100	100
Q1	5,1	5,4	7,5	7,4	5,1
Q2	8,6	9,2	11,6	11,4	8,8
Q3	12,6	13,7	15,8	15,5	12,9
Q4	19,7	20,9	21,9	21,8	20,4
Q5	54	50,8	43,2	43,8	52,9
Razones					
Q2/Q1	1,7	1,7	1,5	1,5	1,7
Q3/Q2	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5
Q4/Q3	1,6	1,5	1,4	1,4	1,6
Q5/Q4	2,7	2,4	2	2	2,6
Q5/Q1	10,5	9,4	5,7	5,9	10,4
Ingreso Total					
Índice Gini	57	54,2	46,9	46,4	56,3
Porcentaje de Ingreso Total					
Total	100	100	100	100	100
Q1	2,4	2,9	3,6	3,9	2,3
Q2	6,5	6,9	8,8	8,8	6,7
Q3	10,7	11,3	13,8	13,8	10,8
Q4	18,3	19,5	21,3	21,4	18,6
Q5	62,1	59,4	52,6	52,1	61,6
Razones					
Q2/Q1	2,8	2,4	2,5	2,3	2,9
Q3/Q2	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
Q4/Q3	1,7	1,7	1,6	1,5	1,7
Q5/Q4	3,4	3,1	2,5	2,4	3,3
Q5/Q1	26,5	20,8	14,8	13,4	26,8

Fuente: El perfil de la Pobreza en Guatemala. INE, SEGEPLAN, URL.

Tabla 2
Valoraciones Según Método para Medir la Pobreza

Año	Pobreza general	Extrema Pobreza
1989	62,8	18,1
2000	56,1	15,7

Pobreza General	
Año	Método NBI / ENCOVI
1994	63
2000	60

Pobreza General	1998	2000
método	ENIGFAM	ENCOVI
Consumo	55,6	56,2
Ingreso	56,7	N.D.

Extrema Pobreza	1998	2000
método	ENIGFAM	ENCOVI
Consumo	22,4	15,2
Ingreso	26,8	N.D.

Años	Pobreza General	Extrema Pobreza
1989	62,8	18,1
2000	56,1	15,7
2002	57	21,5

Fuente: PNUD, INE.

Tabla 3
Pobreza en Guatemala según tipología de KATZMAN, año 2000

		Pobreza Crónica	Pobreza Reciente	Pobreza Inercial	Total de Pobres	No Pobres	Total
	Total	38.4	7.4	21.6	67.4	32.6	100
Área	Urbano	16.6	3.4	28.0	47.9	52.1	100
	Rural	55.1	10.5	16.7	82.3	17.6	100
Etnia	Indígena	56.3	11.2	17.0	84.5	15.5	100
	No indígena	27.0	2.0	24.5	56.5	43.4	100

Fuente: PNUD.

Tabla 4

**PROMEDIOS, PUNTOS MÁXIMOS Y MÍNIMOS DE ALGUNAS VARIABLES
MACROECONÓMICAS (80`s y 90`s)**

Variable	Media 80s	Max	Min	Media 90`s	Max	Min	Media últimos años	Max	Min
PIB	0.97	3.9	-3.5	4.018	4.9	3.1	2.45	2.6	2.1
Inflación	12.66	31.46	-1.96	15.64 (10.05 ^{a/})	60.64 (13.73)	4.92	7.03	8.91	5.85
Tasa de Interés	13.4	16	11	21.156	22.6	14.5	15.5225	17.9	8.46
	10.6	13	9	11.51	16.36	6.35	6.075	13.88	4.41
Carga tributaria	7.27	8.7	5.3	8.0725	9.4	6.8	9.8	10.6	8.6
Déficit Fiscal	3.28	4.7	1.3	1.22	2.8	0	1.08	2.3	1.0

a/ Si se excluye de el valor máximo para el cálculo de la medio el año 1990 donde la inflación llevo al 61%.

Fuente: Elaboración propia con datos de BANGUAT

Tabla 5
Indicadores básicos sobre empleo
(1980,1985, 1989,1990, 1995, 2000, 2002)

Concepto	1980	1985	1989	1990	1995	2000	2002
PEA (millones de personas)	-	-	2.9	-	-	4.6	4.9
Población Ocupada (%)	-	-	100	-	-	100	100
Agricultura (%)	-	-	49.9	-	-	39	40.1
Industria (%)	-	-	13.7	-	-	13.7	15.5
Comercio (%)	-	-	13.2	-	-	21.7	21.8
Servicios (%)	-	-	16.0	-	-	17.0	11.9
Otros (%)	-	-	7.2	-	-	8.5	10.7
Ocupados sector formal	-	-	33.3%	-	-	32.5%	28.7%
Tasa de desempleo abierto	-	-	2%	-	-	5.6%	3%
Tasa de Subempleo Visible	-	-	24%	-	-	8.7%	13.8%
Ocupados no Remunerados	-	-	16.5%	-	-	19.5%	22.8%
Total de Cotizantes al IGSS	1980	1985	1989	1990	1995	2000	2002
% de la PEA	39.4	28.4	30.3	27.8	24.6	24.5	24.5
Total	100	100	100	100	100	100	100
Agricultura (%)	49.4	37	35.5	26.2	18.6	16.4	15.3
Industria manufacturera (%)	11	12.4	13.2	16.6	20.3	20.8	20.6
Construcción (%)	3.7	2.2	2.3	2.3	2.3	2.3	2.5
Comercio (%)	7.8	9.2	10.7	14	15.6	16.1	16.6
Servicios (%)	23	33.6	33.5	36.1	38.7	39.6	40.4
Otros (%)	6.1	6	5.3	4.8	4.5	4.8	4.6
Ocupados sector informal (%)	-	-	64.4	-	-	65.2	68.6
Agricultura (%)	-	-	72.0	-	-	74.1	79.4
Industria(%)	-	-	57.3	-	-	55.5	65
Comercio(%)	-	-	77.9	-	-	73.1	75
Servicios(%)	-	-	47.3	-	-	56.0	58.0

Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuesta Nacional Sociodemográfica (1989), ENEI 2000 Y 2002, Ministerio de Trabajo y PNUD.

Tabla 6
Gasto Público Social en América Latina como % del PIB (18 Países) Período 1990 -2001

País	Período					
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	19.3	20.1	21.1	20.0	20.8	21.6
Bolivia ^{1/}	-	-	12.4	14.6	16.3	17.9
Brasil	18.1	17.7	19.3	17.3	19.3	18.8
Chile	11.7	12.4	12.3	13.0	14.7	16.0
Colombia	6.8	8.1	11.5	15.3	14.0	13.6
Costa Rica	15.6	15.2	15.8	16.8	16.4	18.2
Ecuador ^{2/}	5.5	5.8	7.4	8.2	8.1	8.8
El Salvador ^{3/}	-	3.1	3.4	3.8	4.1	4.2
Guatemala	3.4	4.1	4.1	4.3	6.0	6.2
Honduras	7.9	8.1	7.8	7.2	7.5	10.0
México	6.5	8.1	8.8	8.5	9.2	9.8
Nicaragua	11.1	10.9	12.2	11.3	13.0	13.2
Panamá	18.6	19.5	19.8	20.9	21.6	25.5
Paraguay	3.1	6.2	7.0	8.0	8.5	8.5
Perú	4.0	5.3	6.7	7.1	7.7	8.0
Rep. Dominicana	4.3	5.9	6.1	6.0	6.6	7.6
Uruguay	16.9	18.9	20.3	21.3	22.8	23.5
Venezuela	8.5	8.9	7.6	8.3	8.4	11.3
A.L. Promedio^{4/}	10.1	10.9	11.7	12.1	12.8	13.8
A.L. Promedio^{5/}	-	-	11.3	11.7	12.5	13.5
C.A. Promedio	-	10.15	10.52	10.72	11.43	12.82

^{1/} La cifra de la Columna 1994-1995 corresponde a 1995.

^{2/} La cifra de la columna 1990-1991 corresponde a 1991. y la del 2000-2001 a 2000.

^{3/} La cifra en la columna 1992-1993 corresponde a 1993.

^{4/} Promedio simple de los países excluidos Bolivia y el Salvador.

^{5/} Promedio Simple de América Latina si se incluyen Bolivia y el Salvador.

Fuente: Elaboración Propia con datos de CEPAL, base de datos Gasto Social.

TABLA 7
Recaudación Tributaria como Porcentaje del PIB, Centroamérica y
República Dominicana Año 2004

País	% del PIB
Guatemala	10.3
Panamá	8.8
El Salvador	12.1
Costa Rica	13.2
República Dominicana	14.6
Nicaragua	16.0
Honduras	16.3
Promedio	13.0

Fuente: Política Monetaria y Estabilidad Macroeconómica en Guatemala. Sebastián Edwards.

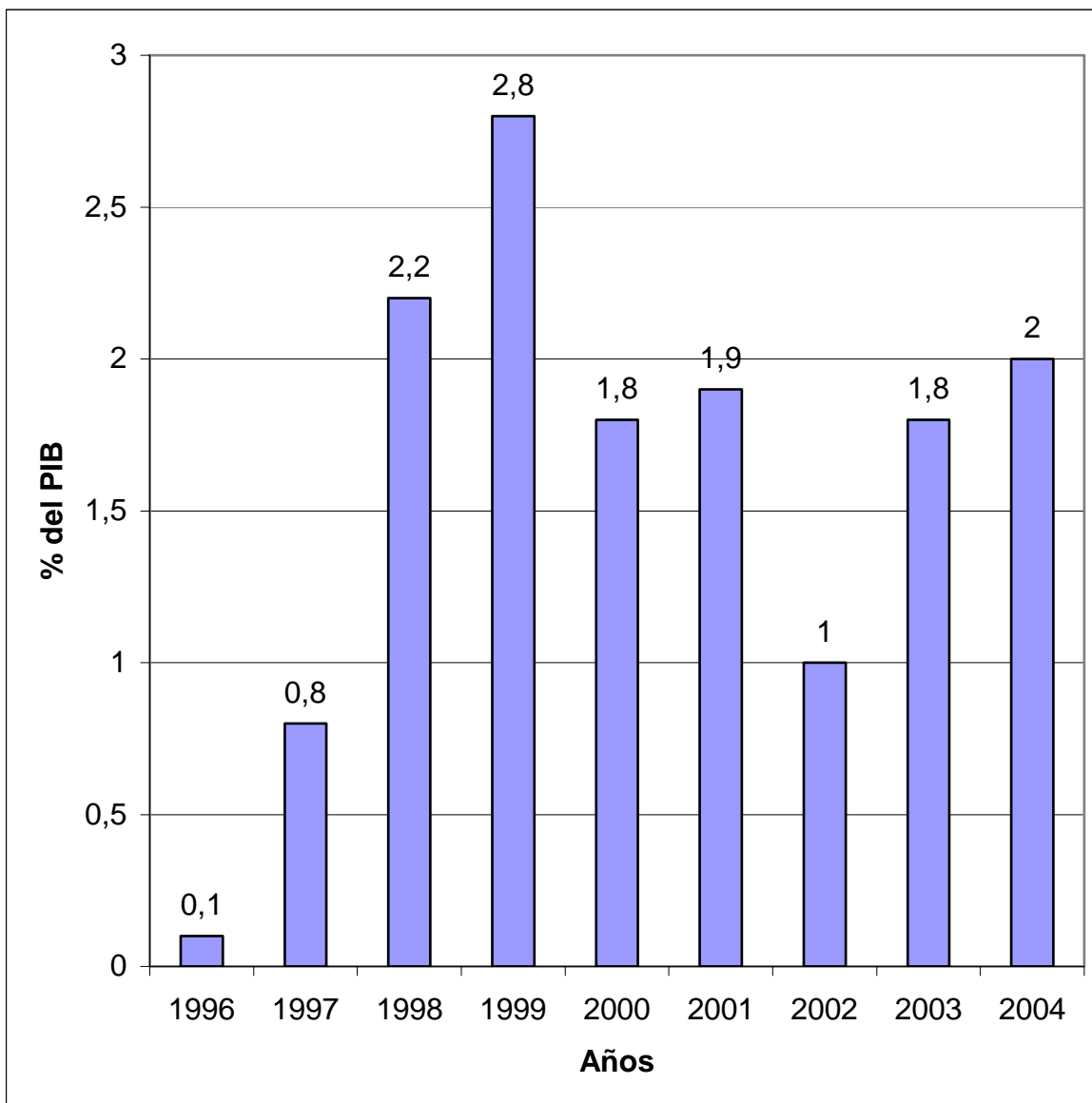
TABLA 8
Poder de Compra del Quetzal Base 1989 y 1990^{a/}

Años	Ritmo Inflacionario	IPC Base 1989	IPC Base 1990	Poder Adquisitivo Base 1989	Pérdida de Poder Adquisitivo	Poder Adquisitivo Base 1990	Pérdida de Poder Adquisitivo
1980	9.08	-7.51	-25.45	-13.32	14.32	-3.93	4.93
1981	8.64	1.57	-16.37	63.69	-62.69	-6.11	7.11
1982	-1.96	10.21	-7.73	9.79	-8.79	-12.94	13.94
1983	8.42	8.25	-9.69	12.12	-11.12	-10.32	11.32
1984	5.18	16.67	-1.27	6.0	-5.0	-78.74	79.74
1985	31.46	21.85	3.91	4.58	-3.58	25.58	-24.58
1986	25.67	53.31	35.37	1.88	-0.88	2.83	-1.83
1987	10.05	78.98	61.04	1.27	-0.27	1.64	-0.64
1988	10.97	89.03	71.09	1.12	-0.12	1.41	-0.41
1989	17.94	100	82.06	1.00	0	1.22	0.22
1990	60.64	160.64	100	0.62	0.38	1.00	0
1991	9.17	169.81	109.17	0.59	0.41	0.92	0.08
1992	13.73	183.54	122.9	0.54	0.46	0.81	0.19
1993	11.64	195.18	134.54	0.51	0.49	0.74	0.26
1994	11.59	206.77	146.13	0.48	0.52	0.68	0.32
1995	8.61	215.38	154.74	0.46	0.54	0.65	0.35
1996	10.85	226.23	165.59	0.44	0.56	0.60	0.40
1997	7.13	233.36	172.72	0.43	0.57	0.58	0.42
1998	7.48	240.84	180.2	0.42	0.58	0.55	0.45
1999	4.92	245.76	185.12	0.41	0.59	0.54	0.46
2000	5.08	250.84	190.2	0.40	0.60	0.53	0.47
2001	8.91	259.75	199.11	0.38	0.62	0.50	0.50
2002	6.33	266.08	205.44	0.38	0.62	0.49	0.51
2003	5.85	271.93	211.29	0.37	0.63	0.47	0.53

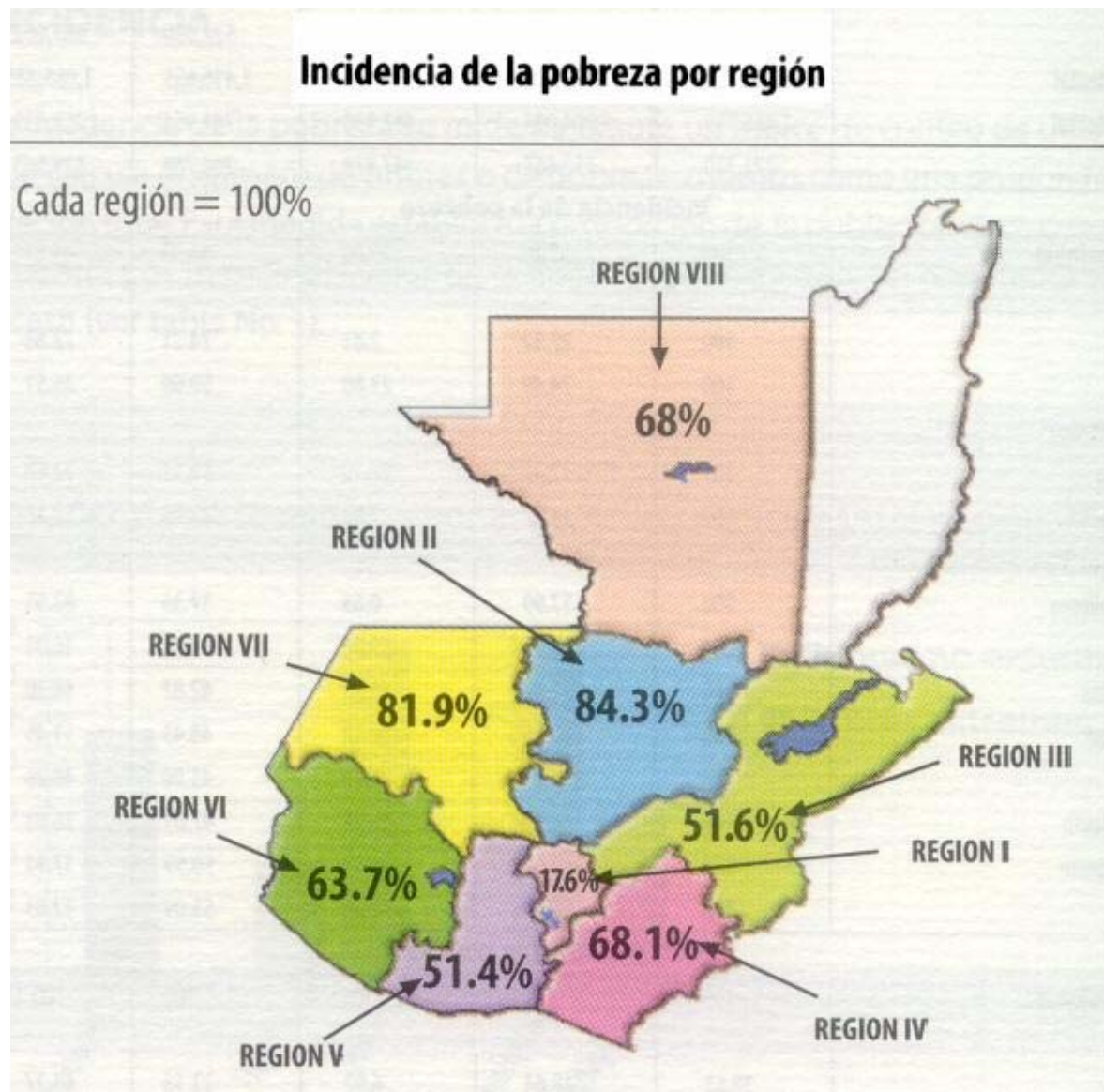
^{a/} La Razón de obtener dos años base (1989 y 1990) se fundamenta en el hecho que para 1989 es cuando se obtiene una cifra consistente de pobreza, y que para 1990 el ritmo inflacionario llego a su máximo, lo cual podría tergiversar en cierta medida los análisis.

Fuente: Elaboración Propia con datos de BANGUAT.

Gráfica 1
Déficit Fiscal como % del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Mapa 1^{a/}

^{a/} Región 1: Metropolitana (Guatemala); Región II: Norte (Alta y Baja Verapaz); Región III: Nororiente (Izabal, Zacapa, Chiquimula, El Progreso); Región IV: Suroriente (Santa Rosa, Jutiapa y Jalapa); Región V: Central (Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla); Región VI: Suroccidente (Totonicapán, Sololá, Quetzaltenango, Retalhuleu, Suchitepéquez y San Marcos); Región VII: Noroccidente (Huehuetenango y Quiche) y Región VIII: Petén.

Fuente: INE, SEGEPLAN, URL