

Marco V. Sánchez
Pablo Sauma, coordinadores

Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina



De la presente edición:
© CEPAL Naciones Unidas, 2011
© FLACSO, 2011

CEPAL

Av. Dag Hammarskjöld 3477
Vitacura, Santiago de Chile
Teléfonos: (56-2) 471-2000 / 210-2000 / 208-5051
Fax: (56-2) 208-0252
Casilla 179-D, Santiago de Chile
Código Postal: 7630412
www.eclac.org

**Departamento de Asuntos Económicos
y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA)**

United Nations Headquarters
New York, New York, 10017
U.S.A.
Teléfono (1-212) 963-1234
www.un.org/desa

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Teléfono.: (593-2) 323-8888
Fax: (593-2) 323-7960
www.flacso.org.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador

"Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL, UN/ DESA y FLACSO"

Índice

Prólogo	7
Presentación	9
Introducción	13
Choques externos, política económica y protección social	23
<i>Pablo Sauma</i>	
Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones	79
<i>Martín Cicowiez y Marco V. Sánchez</i>	
Bolivia	159
<i>Gustavo Canavire-Bacarreza y Mirna Mariscal</i>	
Colombia	209
<i>Jairo Núñez y Néstor González</i>	
Costa Rica	263
<i>Marco V. Sánchez y Pablo Sauma</i>	
Ecuador	317
<i>Juan Ponce, Sebastián Burgos y José Antonio Sánchez</i>	

Guatemala	351
<i>Maynor Cabrera y Manuel Delgado</i>	
México	401
<i>Marco Antonio del Río, Diana Manuel e Israel Islas</i>	
Nicaragua	459
<i>Oscar Gámez, Erick Cerpas, Luz E. Sequeira, Octavio Zeledón y Leonel Pérez</i>	
Sobre los autores	503

Guatemala

Maynor Cabrera y Manuel Delgado*

Introducción

Guatemala es un país con gran parte de su población en situación de pobreza, con empleos de baja productividad, y que está expuesto a una serie de choques externos debido a que tiene una economía pequeña y con un grado de apertura creciente en los últimos años. La respuesta de las políticas públicas para enfrentar los choques externos y proteger a la población es bastante modesta, especialmente porque el país destina muy pocos recursos al gasto social, carece de mecanismos de protección social, como el seguro social –que tiene una cobertura muy baja–, y a pesar de que se han hecho esfuerzos por generar institucionalidad para prevenir hambrunas y reducir los elevados niveles de desnutrición existentes, los resultados no han sido muy evidentes hasta la fecha. Dentro de este marco de institucionalidad débil, se han generado respuestas para atender problemas sociales como el abandono escolar y el trabajo infantil, así como para atender a gran parte de la población de la tercera edad que carece de pensiones para afrontar la vejez. Las respuestas han consistido en crear un programa de transferencias condicionadas en efectivo para la educación y la salud y un programa para el adulto mayor. Es por ello que un estudio

* Los autores son, respectivamente: economista senior y economista investigador del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Colaboraron en la elaboración de este informe Vivian Guzmán (ICEFI), Luis Velásquez (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN) y José Luis Rodríguez (SEGEPLAN).

como el presente cobra especial importancia, pues se busca estimar cuáles podrían ser los impactos que derivarían de choques externos y políticas internas, y evaluar aquellas políticas públicas de gasto anticíclico y de protección social que podrían aplicarse para proteger a la población. La relevancia de un estudio de esta naturaleza aumenta en el marco de la crisis económica mundial reciente, la cual muestra signos de mejoría, aunque se pronostica una recuperación lenta. Los logros en la reducción de la pobreza de los últimos años podrían verse severamente afectados ante los efectos de la crisis, por el aumento del desempleo y la informalidad, así como por la reducción de remesas, pues estas últimas fueron importantes en esa reducción de la pobreza.

El capítulo contiene cinco secciones principales. La segunda constituye un análisis de la situación económica actual, partiendo de la descripción de las principales políticas económicas y del análisis del desempeño macroeconómico en el período 1990-2006. En la tercera sección se analiza el mercado de trabajo, seguido por una descripción de las principales características del gasto social y del sistema de protección social de Guatemala en la cuarta. Luego, en la quinta, se incluye un análisis de simulaciones sobre el impacto que los choques externos pueden tener en la economía guatemalteca y la pobreza, y además se evalúan distintas opciones de política enfocadas a atenuar el impacto adverso de los choques externos sobre la pobreza, desigualdad y el gasto social, siguiendo la metodología de modelado macro y micro que se describe en el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”. Finalmente, se incluyen conclusiones y recomendaciones de política en la última sección del estudio.

Principales choques de política económica y externos: 1990-2006

Reformas económicas hacia la liberalización y la apertura

A raíz de los desequilibrios macroeconómicos de inicios de los años ochenta, incluyendo la disminución de las reservas internacionales y una caída significativa del PIB per cápita en términos reales, y del establecimiento de un Gobierno civil en 1986, Guatemala puso en marcha una serie de políti-

cas de ajuste. Se devaluó el tipo de cambio, las barreras comerciales se redujeron, y se impulsó la liberalización financiera, la apertura de la cuenta de capitales y la privatización de empresas públicas, entre otros. Estas políticas, sumadas a la evolución de los precios internacionales de los principales productos de exportación e importación, al fenómeno de la migración, a las remesas, a los desastres naturales y a la creciente violencia, constituyen el marco que define la situación económica del país de 1986 a 2006.

Apertura financiera

Las principales políticas de apertura financiera consistieron en la eliminación de los controles de capitales, la liberalización de las tasas de interés, la flexibilización de las condiciones de ingreso de entidades al mercado financiero nacional y la prohibición de que el Banco de Guatemala (BANGUAT) otorgara crédito al Gobierno Central, como se detalla en Fuentes (1999). Pese a que los controles de capitales fueron eliminados en 1986, sus efectos se empezaron a manifestar a partir de 1991, luego de hacerse efectiva la liberalización de la tasa de interés para los intermediarios financieros regulados y de eliminarse el tipo de cambio de carácter regulado. Adicionalmente, derivado del “Programa de modernización financiera”, que inició en 1993, se agilizó la aprobación y fusión de entidades financieras (reducción del capital mínimo de apertura), se ampliaron los servicios susceptibles de ser suministrados por los bancos, se prohibió constitucionalmente que el BANGUAT suministre crédito al Gobierno, se fijó como mínimo el 8% del capital sobre activos ponderados por riesgo y se otorgó mayor autonomía a la Superintendencia de Bancos. Estas medidas favorecieron el incremento de 25 a 54 instituciones financieras, de 1989 a 1998, respectivamente, pero no se acompañaron de una supervisión adecuada y no se desarrolló un mercado financiero profundo y con una cartera concentrada en préstamos a menudo vinculados. Fue necesario reforzar la regulación en los años 1999 y 2001-2002, pero por poco desarrollo del sistema financiero frágil han existido períodos de crisis bancarias en 1998, 2001 y 2006, que más bien han tenido como resultado una reducción de la cantidad de entidades financieras.

Reformas comerciales

Las reformas comerciales disminuyeron la dispersión arancelaria y el arancel medio no ponderado, que se redujo del 30% en 1980 al 25% en 1987 (Fuentes, 1999). Posteriormente, como parte del ingreso de Guatemala a la Organización Mundial de Comercio y de acuerdos con los países centroamericanos, se estableció un techo para los aranceles del 20% y un piso del 5%. A partir del año 1996 se redujeron anualmente los aranceles para llegar, en 1999, al 0% de aranceles para bienes de capital y materias primas no producidas por la región, 5% para materias primas regionales, 10% para bienes intermedios y 15% para bienes finales. Complementariamente, se promovieron las exportaciones mediante nuevos esquemas de incentivos tributarios aprobados en 1989, como la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, y la Ley de Zonas Francas. El régimen de maquila y exportaciones no tradicionales aprovechó el acceso preferencial otorgado por Estados Unidos, a partir de 1984, mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, el cual se volvió permanente luego de la firma del acuerdo de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). Además, Guatemala estableció otros tratados comerciales con México, República Dominicana y Taiwán.

Privatizaciones

La mayoría de las privatizaciones se implementaron entre 1996 y 1998. En 1996 se privatizó el servicio de correo postal, y posteriormente, en 1998, se vendieron el 80% de las acciones de la Empresa Eléctrica Guatemalteca, el 95% de las acciones de la Empresa de Telecomunicaciones de Guatemala, dos empresas de distribución eléctrica del Instituto Nacional de Electrificación y el usufructo de la compañía de Ferrocarriles de Guatemala. Los recursos de la privatización fueron destinados a la capitalización del Crédito Hipotecario Nacional (2002), a la desmovilización del ejército (2004) y al financiamiento del programa de reconstrucción de los lugares afectados por la tormenta tropical Stan (2006). El período de las privatizaciones se vio acompañado por un aumento de la inversión extranjera directa.

Política fiscal

La política fiscal en el período 1990-2006 se caracterizó por ser procíclica, altamente conservadora y, en muchos casos, regresiva. Los niveles de inversión en infraestructura y gasto público social son insuficientes frente a los bajos niveles educativos, el alto déficit de salud y ante uno de los niveles de desnutrición más altos de Latinoamérica. Esto se explica, en parte, porque la recaudación tributaria, que se basa principalmente en impuestos indirectos, sigue siendo la más baja de la región, a pesar de haber pasado de un 8,8% del PIB para 1986-1990 a un 12,1% en 2007. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, la reducción a 10% en el año 2009, a causa de la crisis internacional. Por su parte, el gasto público aumentó en el mismo período, pero sigue siendo uno de los más bajos de la región, principalmente en el área social. Si bien hubo un incremento especialmente en el área de educación (1% del PIB), no sucedió lo mismo en la de salud.

Choques macroeconómicos externos

El efecto acumulado de los choques en la cuenta corriente no fue considerablemente elevado en el período. El déficit en cuenta corriente se mantuvo en torno al 5% en el transcurso de 1990 a 1997, pero aumentó en 0,89% del PIB durante 1998-2003, cuando los choques negativos fueron mayores. Posteriormente, en 2004-2006, la cuenta corriente mejoró gracias a choques positivos, como las remesas. Durante todo el período 1990-2006, los choques más importantes fueron de carácter externo. Sobresalen en este sentido las remesas (favorables en todo el período) y el deterioro en la balanza comercial, principalmente por el incremento acelerado de las importaciones (el reemplazo de importaciones incidió en un mayor déficit en cuenta corriente durante 1990-2003), de acuerdo con la descomposición de los principales factores que afectan la cuenta corriente de la balanza de pagos del Cuadro N.º 1. El crecimiento del comercio mundial fue el que más contribuyó a reducir el déficit de forma creciente.

Cuadro N.º 1
Guatemala: descomposición de los principales factores que afectan la cuenta corriente de la balanza de pagos (1990-2006) (% del PIB)^{1/}

Tipo de choque externo y ajuste interno	1990-1997 respecto a 1986-1989	1998-2003 respecto a 1990-1997	2004-2006 respecto a 1998-2003
Cambio en el déficit en CC	0,36	0,89	-1,82
Choques externos	-8,11	-11,02	-6,28
Deterioro en términos de intercambio	-2,88	-3,82	2,11
Efecto del precio importaciones	-3,86	-4,91	1,83
Efecto del precio exportaciones	0,98	1,09	0,28
Choque de tasa de interés	-0,61	0,04	0,01
Comercio mundial	-4,61	-7,24	-8,40
Otras variables externas	-1,79	-3,98	-5,54
Carga acumulativa de la deuda	-0,42	-0,17	-0,01
Ingresos factoriales	-0,27	-0,14	0,09
Cambio en las remesas	-1,94	-3,13	-5,47
Donaciones	0,84	-0,54	-0,15
Ajuste interno	11,04	15,89	7,66
Gasto doméstico	0,46	1,44	-0,08
Consumo	-0,06	0,32	0,31
Privado	-0,06	0,10	0,72
Público	0,00	0,22	-0,41
Inversión	0,52	1,11	-0,39
Privada	0,39	0,93	-0,05
Pública	0,13	0,18	-0,34
Razones de comercio	10,58	14,45	7,74
Reemplazo de importaciones	9,85	9,93	-0,02
Penetración de las exportaciones	0,73	4,52	7,76
Efectos de interacción	-0,79	0,00	2,34
Choque importaciones	-1,22	-1,25	0,00
Choque exportaciones	0,29	1,26	2,35
Choque deuda	0,14	-0,01	0,00

^{1/} Un signo negativo a partir de la tercera fila denota un impacto favorable sobre la cuenta corriente.
Fuente: Elaboración propia basada en datos del Fondo Monetario Internacional y BANGUAT.

Los términos de intercambio mejoraron durante los períodos 1990-1997 y 1998-2003: aun cuando los precios de las exportaciones se redujeron, esto coincidió con una baja aun mayor en el precio de las importaciones. En el año 2001, la baja en el precio del café tuvo efectos severos en las cosechas de 2001 a 2002, cuando el volumen exportado en quintales cayó del 15% y 16% y el valor en dólares se redujo del 47% y 15%, lo cual derivó en caídas en el desempleo y en una reducción de los asalariados de las fincas de café (PNUD, 2008). OIM (2002) estimó que en el año 2001, el empleo en las plantaciones de café de altura disminuyó en un 60% y que para el 90% de los casos las contrataciones fueron menores a los tres meses que dura la cosecha. Debido a la importancia que ha tenido el cultivo de café en la economía, la caída en sus precios tuvo un impacto considerable sobre la situación de jornaleros y pequeños productores. Es importante notar que, durante el lapso que ha durado la crisis internacional, la baja en el precio del café no ha sido tan abrupta como durante 2001. Posteriormente, en el período 2004-2006, los términos de intercambio se deterioraron, porque los precios promedio de las exportaciones cayeron y los precios de las importaciones se incrementaron.

El efecto de las remesas es marcado, en tanto pasaron del 2,2% del PIB en la década de 1990 al 12,2% del PIB en el año 2007 (US\$ 4 111 millones). Recientemente, por los efectos de la crisis internacional, las remesas cayeron en un 10% en 2009. A pesar de que en algún momento se esperaban mayores flujos de cooperación internacional por la firma de los acuerdos de paz en 1996, las donaciones recibidas no constituyeron un choque importante, ni se presentó ningún episodio de crisis vinculado con la deuda pública.

Algunas variables de carácter interno como el gasto doméstico y las razones de comercio también habrían influido considerablemente en el deterioro de la cuenta corriente, principalmente durante los períodos 1990-1997 y 1998-2003, a través de una reducción en el ahorro doméstico por el mayor gasto y un mayor déficit comercial debido al crecimiento de las importaciones. El factor fundamental fue el comportamiento del

1 Según estima PNUD (2008), en Guatemala se cultiva café en 300 de los 333 municipios del país y se dedica el 16% de la superficie cultivada a ese producto.

comercio internacional, porque el reemplazo del consumo doméstico por el de bienes importados creció a tasas aceleradas durante los dos primeros períodos. A la vez, las exportaciones perdieron terreno en el mercado internacional, principalmente a partir de 1997, debido a un proceso continuo de apreciación cambiaria que abarató las importaciones en un escenario de liberalización arancelaria, a la par de un sector exportador que no logró cambios significativos en su competitividad, apertura de nuevos mercados ni diversificación de la oferta de productos. No fue sino hasta 2004 cuando las exportaciones reportaron una mejoría notable respecto a las importaciones, y durante la crisis internacional reciente, a pesar de que las exportaciones se redujeron, las importaciones lo hicieron en mayor medida, por lo cual el balance comercial no se alteró significativamente. Debe destacarse también que el turismo se constituyó en un nuevo motor para la economía, pues las exportaciones del servicio viajes y turismo se multiplicaron por ocho desde 1990 hasta 2007, generando ingresos de un 3,2% del PIB para el último año.

Adicionalmente, el gasto doméstico (consumo e inversión) o absorción aumentó durante los períodos 1990-1997 y 1998-2003, lo cual redujo el ahorro doméstico y, de esta forma, el déficit en cuenta corriente. La tendencia no se mantuvo durante el período 2004-2006 porque el consumo y la inversión pública se redujeron después de haber mostrado un crecimiento a partir de 1996, debido a los compromisos de gasto social incluidos en los acuerdos de paz y a una mayor disponibilidad de recursos. Posteriormente, los gastos permanecieron por encima del 14% del PIB durante el período gubernamental 2000-2003 y se redujeron en la administración 2004-2007. En el transcurso de la administración actual (2008-2009), los niveles de gasto como porcentaje del PIB no han aumentado respecto a la administración anterior (Cuadro N.º 2). A excepción del período 1998-2003, cuando el gasto y la inversión pública se expandieron, la absorción doméstica aumentó, impulsada únicamente por el consumo y la inversión privada, que recientemente se han visto afectados negativamente por la crisis internacional.

Cuadro N.º 2
Guatemala: evolución del déficit y de los componentes del gasto público
(1990-2006) (porcentajes del PIB)

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

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

Desempeño macroeconómico

La economía guatemalteca creció, en promedio, en un 3,5% anual durante 1990-2006. Si bien el promedio no fue elevado, en ningún año la economía entró en recesión, ya que la tasa más baja fue 2,4% en 2001 (y la más alta 5,3%, en 2006). Como la población crece a un ritmo de 2,5% anual, el PIB per cápita se incrementó a una tasa promedio de tan solo 1% anual. En 2007 se observó la tasa de crecimiento más elevada en 30 años (6,3%), y a partir de ese año la economía empezó a decaer, en medio de los abates de la crisis internacional.

Durante 1990-1997, la economía mostró la menor variabilidad, mientras que en el período 1998-2003 se observaron menores tasas de crecimiento y una mayor variabilidad medida, según el coeficiente de variación (1,0), como se muestra en el Cuadro N.º 3. En 2004-2006 el crecimiento fue mayor y más volátil que durante los años previos, según el coeficiente de variación (1,2). En todo el período, las actividades económicas que más impulsaron el crecimiento fueron los servicios (transporte, almacenamiento y comunicaciones, banca, seguros y bienes inmuebles, y electricidad y agua). El sector agrícola creció por debajo del promedio de la economía. Mientras tanto, la industria se recuperó en el período 2004-2006 respecto a los años anteriores.

Cuadro N.º 3

Guatemala: crecimiento del PIB per cápita e inflación (1990-2006) (porcentajes)

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

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

El país ha gozado de estabilidad de precios. Una excepción se dio en 1990, cuando la inflación llegó a su nivel histórico más alto, lo cual incidió en que se adoptaran políticas contractivas como limitar el financiamiento del BANGUAT al Gobierno Central, ajustar el gasto público y restringir la oferta monetaria. Estas medidas y una baja en la inflación internacional permitieron que la inflación y su volatilidad fueran menores durante 1998-2003. Posteriormente, durante 2004-2006, la inflación aumentó y se hace más variable debido a incrementos en los precios externos del petróleo, maíz, trigo y materiales de construcción, entre otros; además de que se dio un crecimiento del consumo y la inversión gracias a un alza importante del crédito al sector privado –factor importante de choque interno²– y al influjo de remesas familiares. En el año 2009, la inflación fue negativa, en parte por la baja en la demanda y en los precios internacionales de importaciones en el contexto de crisis económica global.

Choques y políticas de mayor relevancia

En síntesis, durante el período 1990-2006, las remesas familiares constituyeron el principal choque por su magnitud e impacto en la balanza de pagos, además de que también existieron ingresos de flujos de capitales derivados

2 Se observó que la relación entre crédito y crecimiento también fue importante durante el período 2007-2009, a pesar de que otros factores externos influyeron en el crecimiento de la economía guatemalteca.

de nueva inversión extranjera directa, aunque de corta duración y ligados principalmente al proceso de privatizaciones. En el ámbito de los choques observados en los precios internacionales, se observaron alzas y bajas en los principales bienes exportables como el azúcar y el café, y este último bien se vio afectado severamente en el año 2001. Además, los precios de los derivados del petróleo se aceleraron hasta mostrar un récord histórico en 2008, tendencia que varió, producto de la contracción de la economía mundial.

La liberalización financiera provocó el surgimiento de instituciones financieras, crecimiento del crédito y, paradójicamente, sendas quiebras de entidades bancarias. Además, se modificaron las principales leyes financieras y monetarias del país, para fijar la inflación como un único objetivo de la política monetaria y un conjunto de microreformas aún insuficientes para mejorar la supervisión del sistema financiero. Por otro lado, las políticas de apertura comercial se enfocaron a reducir aranceles y suscribir tratados comerciales, y en un incremento de los incentivos tributarios. La política fiscal tuvo como resultado un mayor gasto público derivado de los Acuerdos de Paz, sin haber realizado una reforma tributaria que fortaleciera los ingresos públicos, que cayeron al 10% del PIB como resultado de la crisis económica internacional.

El mercado de trabajo

Participación en el mercado laboral, empleo e informalidad

La población económicamente activa (PEA), según estimaciones basadas en encuestas de hogares, estaba conformada por 5,4 millones de habitantes en el año 2006. Estaba mayoritariamente integrada por hombres (61%), aunque las mujeres aumentaron su participación en el mercado de trabajo, como se aprecia a partir de las cifras del Cuadro N.º 4. Durante el período 1989-2006, la participación laboral creció más en la población femenina, áreas urbanas, indígenas y sin ningún nivel de educación. Factores como la migración del área rural a la urbana, el crecimiento del sector servicios y el debilitamiento del sector agrícola estarían detrás de los cambios mencionados.

Las tasas de desempleo abierto en Guatemala siempre han sido reducidas. De acuerdo con las encuestas de hogares disponibles, estuvieron alrededor del 2%. En el período 1989-2006, el desempleo fue mayor para las mujeres, el área urbana, los no indígenas y, según el nivel educativo, aquellos con educación secundaria completa.

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

De acuerdo con estimaciones basadas en encuestas de hogares puede verse que el empleo creció a una tasa promedio anual del 3,8%. Las actividades productivas que más generaron empleo fueron los servicios financieros, el comercio y la construcción, sectores que, como se indicó, son los que han explicado la mayor parte del crecimiento. La agricultura redujo fuertemente su participación en el empleo total, aunque sigue siendo la actividad que absorbe más empleo. Por su parte, la industria, pese a crecer poco, aumentó su participación en el empleo total.

Guatemala: composición de la PEA, evolución de la tasa de participación y tasa de desempleo (1989, 2000 y 2006)
Cuadro N.º 4

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

Fuente: Elaboración propia y PNUD (2008) con base en la Encuesta Nacional Sociodemográfica de 1989, y la ENCOVI de los años 2000 y 2006.

Las mujeres aumentaron su participación en casi todas las actividades productivas, principalmente en la agricultura y la industria. El empleo es predominantemente femenino en el grupo de actividades de servicios como educación, salud y administración pública, y en el comercio. Por otro lado, la proporción en la población ocupada del grupo sin nivel educativo se redujo durante 1989-2006, mientras que aumentaron los segmentos de población empleada con educación secundaria y universitaria. No obstante, la mayor cantidad de empleos creados se situó en el grupo que cuenta con educación primaria completa (un promedio anual de 69 mil).

Más que el desempleo, el problema de fondo es la baja calidad de los puestos de trabajo, que se evidencia en el tamaño del sector informal, independientemente de la forma cómo se mida. Debido a esta situación, se reducen las opciones de una gran parte de la población de superar la pobreza y mejorar sus condiciones de vida. Además, los ocupados del sector informal enfrentan el alto riesgo de quedar desprotegidos al llegar a su edad de retiro.

Durante el período 1989-2006, la proporción de empleos informales³ con respecto al empleo total osciló entre 67% y 75%. El porcentaje de puestos de trabajo informales es mayor en los siguientes grupos: mujeres, población indígena, residentes del área rural e individuos de menor escolaridad. También existe una relación inversa entre el ingreso promedio y el porcentaje de empleados informales dentro de cada uno de estos grupos.

La informalidad se incrementó en el año 2000 respecto a 1989, y luego descendió en el año 2006. Se incrementó considerablemente para las mujeres y para el empleo rural, al mismo tiempo que se dio una caída en la proporción de los trabajadores afiliados al seguro social respecto a la PEA total, principalmente durante el período 1989-1998. A partir del año 2001, la reducción del porcentaje de asegurados dentro de la PEA se ha

3 En este estudio, el empleo formal incluye a: empleados públicos, patronos y asalariados remunerados en establecimientos de más de cinco empleados (excepto servicio doméstico) o profesionales y técnicos ocupados en establecimientos de cinco o menos empleados (excepto servicio doméstico); y trabajadores por cuenta propia que sean profesionales y técnicos. Todos los demás ocupados pertenecen al sector informal, incluyendo los no remunerados, el servicio doméstico con menos de seis empleados (excluyendo a aquellos con al menos un año de educación universitaria) y los empleados privados asalariados en establecimientos con menos de seis empleados.

modificado poco y permaneció alrededor del 19%. En la agricultura, que es predominantemente informal, se redujo la población cubierta por seguridad social durante los años noventa de forma significativa. Por otro lado, el empleo informal aumentó en el sector construcción y esta fue una de las actividades productivas donde el número de cotizantes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) fue más volátil. Otros grupos de actividades donde creció la informalidad fueron los servicios financieros, el de transporte y comunicaciones, y el de electricidad y agua. Cabe mencionar que en estos sectores fue donde más creció el valor agregado durante 2000-2006. Existen sectores, como el comercio y la industria⁴, en los cuales la proporción de empleo informal no se alteró de forma importante.

Particulares adicionales del empleo, con base en datos de 2004

Haciendo uso de los datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) del año 2004, se observa que el empleo femenino está principalmente ubicado en las zonas urbanas, al contrario de los hombres ocupados. Por otro lado, más de la mitad de la población ocupada no cuenta con educación primaria completa, y el peso de los ocupados con menor calificación es más significativo en el área rural, donde también existen bajas tasas de desempleo.

Las condiciones laborales (contrato laboral, ocupación permanente, aporte a jubilación, seguro de salud, aguinaldo, afiliación a sindicato o informalidad) son precarias, pero diferenciadas. En primer lugar, un mayor nivel de calificación del trabajador está asociado con una mejora en las condiciones laborales. Segundo, en todos los casos, las condiciones laborales son superiores en el área urbana, con respecto a la rural. En tercer lugar, no se aprecian diferencias importantes entre las condiciones laborales de las mujeres al compararlas con las de los hombres, aunque en algunos casos serían mejores, porque por la participación de las mujeres es mayor en el área urbana. Finalmente, existen mejores condiciones para

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

quienes trabajan en el Gobierno, o los sectores de educación o salud; un grupo intermedio que comprende actividades industriales o de servicios. Entre las actividades con condiciones más precarias están la agricultura (incluyendo el cultivo de café), silvicultura y construcción.

En lo que corresponde a las condiciones laborales de orden pecuniario, se observan las mismas diferencias a favor del mayor nivel educativo y residencia urbana. Sin embargo, la remuneración total es mayor para los hombres aunque los ingresos por hora son muy similares entre hombres y mujeres. De acuerdo a la actividad económica, los ingresos laborales promedios son más bajos en la agricultura, suben en las industrias livianas y los servicios, y son mayores para la administración pública, educación y salud. Los ocupados de la rama del café cuentan con la remuneración más baja por hora trabajada (un 61,5% del promedio de todos los ocupados) y los ingresos laborales menores corresponden a la fabricación de textiles, en gran parte porque se trabajan menos horas por semana. Por otro lado, los ingresos por hora más variables corresponden al cultivo de café y la agricultura, mientras que la educación tuvo la menor variación.

Políticas laborales del período 1990-2006

En general, no existieron políticas explícitas de flexibilización del mercado laboral en Guatemala. Las políticas abarcaron cuatro ámbitos: salarios mínimos, mejoras salariales a través de bonificaciones al salario (“Bono 14” y “Bonificación incentivo”), capacitación de la fuerza laboral por medio del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) y vigilancia de las normas laborales. Respecto al último punto, durante el año 2001 se realizaron reformas a la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social enfocadas a fortalecer la capacidad de supervisión de la normativa laboral por parte de dicha entidad (véase Fuentes, 2007). No obstante, las capacidades todavía son limitadas, a tal punto que en el marco del Capítulo 16 del DR-CAFTA se aprobaron cláusulas que obligan al país a cancelar multas y posibilitan suspender los beneficios arancelarios en caso de infracciones a la normativa laboral.

No existen mediciones precisas sobre la evolución del empleo en el sector público, pero se presume que no existió una reducción considerable en el personal contratado, en parte debido a que el tamaño del sector público es reducido, aunque se amplió a partir de la segunda década de los noventa⁵, aun cuando las privatizaciones redujeron el empleo de las empresas estatales. Sin embargo, debido a que un grupo importante de actividades del sector público son realizadas mediante mecanismos de contratación indirecta o subcontratación, los empleos directos se habrían reducido y es mucho más complejo definir la división entre empleo estrictamente público.

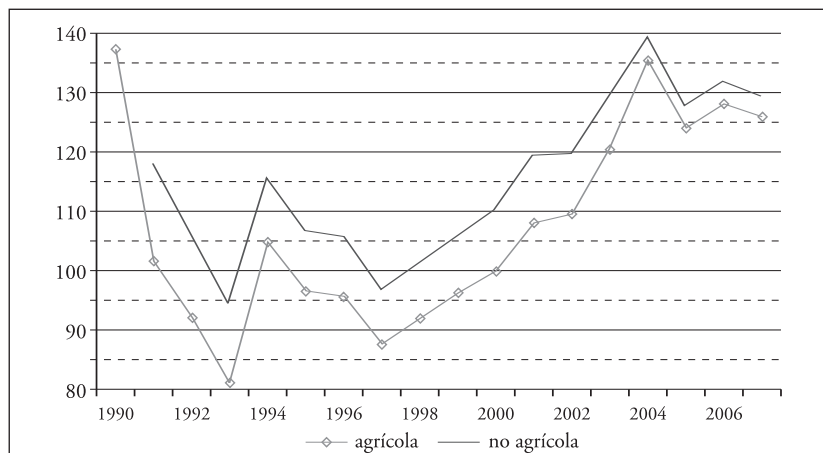
La política laboral más visible ha sido la fijación de salarios mínimos. Como puede verse en el Gráfico N.º 1, el poder adquisitivo de los salarios mínimos durante los años 1990-2001 tuvo ciertas fluctuaciones, a pesar de que se mantuvo en niveles similares a los del año 1992. A partir de ese año, se evidenció una subida en el poder adquisitivo de los salarios mínimos. Desde 2007 se fijó un salario mínimo menor para la actividad de maquila de vestuario y textiles.

Las políticas de salarios mínimos han generado oposición por parte de gremios empresariales y algunos centros de investigación⁶, que han criticado esta medida por ser incongruente, porque daña la competitividad externa del país y provoca una mayor informalidad. Aunque es la única política laboral que ha tenido permanencia, puede argumentarse que el salario mínimo no es una política efectiva de protección social, porque cubre a un porcentaje reducido de la población ocupada e incluso los salarios mínimos son insuficientes para cubrir el costo de la canasta básica familiar. Esto genera problemas debido a la vulnerabilidad que crea para un grupo importante de familias, a la vez que refleja los bajos niveles de productividad del trabajador guatemalteco, relacionados con la baja calificación de la fuerza laboral.

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

6 Para más detalle, véase CIEN (2004).

Gráfico N.º 1
Guatemala: índice de evolución de los salarios mínimos reales (1990-2007)
(Índice del salario mínimo real agrícola del año 2000=100)^{1/}



^{1/} El índice del salario mínimo real es una medición del salario mínimo con respecto al índice de precios al consumidor. Los valores de los años previos y posteriores están calculados con respecto a ese valor, el cual es igual a 100 para el año 2000.

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

El sistema de protección social

El círculo vicioso de pobreza y desigualdad con una débil protección social

Los patrones de crecimiento no son lo suficientemente rápidos, ni están orientados hacia los pobres en Guatemala (Banco Mundial, 2003), país con altas tasas de pobreza total y extrema que, sin embargo, han venido disminuyendo. Para 1989, el 63% de la población era pobre, pero este porcentaje disminuyó al 56% y 51% en 2000 y 2006, respectivamente. Para 1989, el 18% de la población no alcanzaba la línea de pobreza extrema, el 16% para 2000 y el 15% para 2006

La distribución del ingreso de las personas es una de las más desiguales de la región. Para el año 2002, a nivel nacional, el 10% de la población más pobre recibió el 1,3% del ingreso, mientras el 10% de la pobla-

ción más rica recibió el 43% del ingreso. Los cambios fueron insignificantes respecto a la situación de 1998, cuando el 10% más pobre recibió el 1,4% del ingreso, pero el 10% más rico recibió el 46,2% (casi la misma relación de 33 a 1). Correspondientemente, el coeficiente de Gini es uno de los más altos de América Latina (0,545 en 2006).

La situación de pobreza y desigualdad afecta la cobertura de la protección social en salud y pensiones, y a partir de ello se desprenden escenarios a futuro: primero, la ampliación limitada de la cobertura de los sistemas de protección social contributivos (muy probablemente descargando el peso de la protección social en las familias); segundo, un número creciente de adultos mayores en condiciones de pobreza e indigencia, debido a la limitada cobertura de los regímenes previsionales contributivos y no contributivos; y tercero, el incremento en la desigualdad al acceso de la protección social en salud y pensiones, ya que dicho acceso dependerá de la capacidad de pago individual, en vez del uso de mecanismos universales y solidarios que distribuyan el riesgo y eliminen los factores discriminatorios.

Políticas sociales y el sistema de protección social

Desde 1990, las políticas sociales han cobrado importancia a un ritmo lento, con pocas evaluaciones, un alto nivel de atomización en diversos programas y pocos recursos. Además, los programas de protección social ejecutados son extremadamente regresivos y mal focalizados. En la mayoría de los casos la información se encuentra muy dispersa, no se conoce con precisión a los beneficiarios ni las características de la población cubierta y no cubierta.

La educación

El gasto en educación, el mayor del área social, se incrementó de 1,7% del PIB en 1995 a 2,7% en 2001-2008. Los mayores avances se han centrado en el nivel primario, donde la tasa neta de escolaridad alcanzó el 95,1% en 2008. La pre-primaria, sin embargo, tiene una cobertura neta del 49%, en los primeros tres años de secundaria la tasa neta de escolarización es del

37,2%, y de 20,1% para los últimos tres años de secundaria. De acuerdo a ICEFI (2007), para 2005, aproximadamente 1,2 millones de niños entre 6 y 18 años se encontraban fuera del sistema escolar, reflejando la baja cobertura en la educación inicial y secundaria. El déficit de cobertura en secundaria es consecuencia, a la vez, de la baja finalización de la primaria y de los altos niveles de extra edad (alrededor de 1,4 millones de niños en 2005).

A nivel educativo, Guatemala enfrenta una importante brecha interétnica, tanto por el lado de la cobertura como por la pertinencia cultural de la educación. De acuerdo con Rubio (2004), los años promedio de educación de la población no indígena (5,8) son más del doble que los de la población indígena (2,6), aunque esta brecha ha ido disminuyendo paulatinamente. Los resultados de la evaluación del rendimiento también evidencian que la educación recibida por la población indígena no es pertinente y, por tanto, es de menor calidad. Actualmente se brinda educación bilingüe intercultural⁷ en 14 idiomas mayas (de los 21 idiomas mayas existentes en el país) y en los últimos años también en idioma garífuna, aunque su cobertura es aún baja y la capacitación de los maestros es deficiente frente a las diferencias lingüísticas de sus estudiantes, por lo que su implementación todavía enfrenta retos considerables.

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

El sistema de protección social está compuesto por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), a través de mecanismos de financiamiento distintos: no contributivo y contributivo. El MSPAS está a cargo de la provisión, financiamiento y rectoría de los servicios de salud, mientras que el IGSS tiene a su cargo la provisión de servicios de salud y pensiones para los afiliados cotizantes al seguro. Por el lado de las pensiones, además del régimen obligatorio de seguro social de aseguramiento de la vejez otorgado por el

7 La educación bilingüe intercultural se refiere a la enseñanza en idioma español y en otro idioma maya o garífuna, el cual está en correspondencia con la comunidad donde se ubica el centro de enseñanza.

IGSS, también existen dos regímenes públicos obligatorios importantes (Clases Pasivas del Estado y previsión militar), y aproximadamente una decena de regímenes complementarios en varias instituciones públicas. Además, en el año 2007 se inició la implementación de pensiones no contributivas mediante el “Programa de aporte económico del adulto mayor”.

Los indicadores de resultados de salud siguen siendo muy bajos para Guatemala. Para el año 2006, la mortalidad materna corregida asciende a 131 muertes, elevada en relación con el promedio latinoamericano. Por otra parte, el estado nutricional de los niños y niñas menores de 5 años incide en los perfiles de morbilidad y las tasas de mortalidad infantil. Según la Encuesta nacional de salud materno-nfantil (ENSMI) de 2002, casi un 50% de estos niños sufre desnutrición crónica, concentrándose el problema en las zonas rurales indígenas.

El sistema de salud se caracteriza por una fragmentación al interior de los subsistemas con prestadores múltiples, bajo esquemas diversos de provisión y financiamiento, lo cual resulta en duplicidad de funciones y serias ineficiencias. Se estima que el 76% de la población está cubierto por el sistema público y la seguridad social, 12% a través de privados y un 12% no tiene cobertura (Flores, 2008). El gasto público en salud es uno de los más bajos de la región (2% del PIB), y su participación en el gasto nacional en salud bajó de 30% a mediados de la década de 1990 a 18% a mediados de la década actual. Esto refleja la incapacidad creciente del sector público de atender las demandas de salud de la población, por lo que esta última ha tenido que orientar una mayor proporción de sus ingresos a la atención de este campo.

El régimen de pensiones del seguro social (IGSS) cubre a todos los trabajadores asalariados de empresas con no menos de tres trabajadores en el departamento de Guatemala y de cinco en el resto del país. Se financia con aportes laborales, patronales y del Estado. Sin embargo, 11 sistemas públicos más –con características diferenciadas en la edad de retiro, años de contribución y financiamiento– coexisten con el régimen obligatorio para los ocupados formales. Los tres obligatorios son el del IGSS, el de Clases Pasivas y Civiles del Estado (trabajadores civiles que están en nómina), y el Instituto de Previsión Militar (militares). Los dos últimos mantienen elevados déficit (derivados de que los beneficios no están alineados

con las contribuciones), los cuales son absorbidos por aportes extraordinarios del Estado.

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

Cuadro N.º 5

Guatemala: población ocupada^{1/} afiliada y beneficiaria del IGSS según características (2006) (porcentajes)

Área	Pertinencia étnica		Quintil de consumo		Situación de pobreza		
Urbano	75,2	Indígena	18,4	1	3,6	Pobre extremo	2,5
Rural	24,8	No indígena	81,6	2	7,6	Pobre no extremo	16,7
				3	15,7	No pobre	80,8
				4	28,4		
				5	44,7		

^{1/} Población de 8 años y más empleada en la ocupación principal.

Fuente: ENCOVI 2006.

Quienes obtienen una pensión teniendo 65 años o más son principalmente hombres, residentes en zonas urbanas, y pertenecientes a grupos de población no indígena, según datos de la ENCOVI (Encuesta nacional de condiciones de vida) 2006. Los adultos mayores sin incorporación a un régimen de pensiones son apoyados por redes familiares o sociales como principal forma de sobrevivencia. Por tal motivo, en 2007 se aprobó el “Programa de aporte económico del adulto mayor” (Decreto 85-2005), que otorga un aporte mensual de Q. 400 (US\$ 50) a todas las personas de 65 años y más cuyo estado sea de extrema pobreza (comprobado mediante un estudio socioeconómico) y que no perciban ingresos de nin-

gún régimen de previsión social público o privado. Este programa es similar a la propuesta de simulación de pensiones no contributivas que se discutirá más adelante (quinta sección).

Asistencia social

En el ámbito de la asistencia social, se ejecutan programas provenientes de los fondos sociales, además de programas de subsidios escolares y viviendas. La mayoría de recursos ha sido invertida en los programas de desayuno y almuerzos escolares. El “Programa de alimentación escolar”, el de mayor antigüedad, según estudios de caso cuenta con dificultades de baja cobertura, no se entregan los alimentos todos los días, la focalización no siempre coincide con los municipios de mayor vulnerabilidad alimenticia y los recursos recibidos por lo general son insuficientes. Al respecto, la ENCOVI 2006 indica que un poco más de un millón y medio de personas fueron beneficiadas por al menos uno de estos programas (“Vaso de atol”, “Vaso de leche”, “Leche en polvo” o “Alimentación escolar”). Cabe resaltar que el número total de beneficios es mayor al número de población beneficiada, lo cual señala problemas de asignación de los programas existentes. La desagregación por situación de pobreza evidencia que se ha logrado cierto grado de focalización, pues de cada cien beneficiarios, 45 pertenecían a un hogar pobre, 36 a un hogar no pobre –pero seguramente en quintiles bajos– y 18 a uno extremadamente pobre.

La actual administración (2007-2011) implementó nuevos programas sociales. El programa de “Fortalecimiento de la refacción escolar” impulsa la dotación de un menú variado, compuesto de 16 opciones alimenticias y sustituirá al programa “Vaso de leche”. Por otro lado, la “Bolsa solidaria” entrega mensualmente víveres a familias de escasos recursos que habitan en asentamientos urbanos, y benefició a 50 mil familias en 2009 (Gobierno de Guatemala, 2010). Además, el programa “Escuelas abiertas” tiene como objetivo que las escuelas tengan la política de abrir sus puertas los fines de semana para que los niños y jóvenes que viven en alto riesgo social puedan cultivarse en distintas áreas deportivas, culturales y artísticas. El programa opera en 13 departamentos del país, en 192 establecimientos, y en él participan 217 790 niños y adolescentes. Los “Come-

dores solidarios” brindan dos tiempos de alimentación subsidiada, y durante 2009 se otorgaron 1,7 millones de raciones de alimentos.

El programa más importante es “Mi familia progresá”, que otorga un aporte de Q. 150 mensuales (US\$ 18,75) a los padres de familia si mantienen a sus hijos, por lo menos, el 90% del tiempo efectivo en clase, así como un bono similar para los hogares que cuenten con mujeres en estado de gestación o lactantes y con niños de 0 a 6 años, para que, en ambos casos, se mantengan sus controles de nutrición y salud. O sea, un bono total por familia de US\$ 37,50 para educación y salud, que es pagado cada dos meses a quienes cumplan con ambas condiciones. En el área de salud se espera obtener un aumento en la tasa de vacunación que impacte en la reducción de la mortalidad infantil y una disminución en las tasas de anemia, enfermedades respiratorias y diarrea, que son las principales causas de desnutrición crónica. En educación, por su parte, se espera que aumente la tasa de asistencia escolar, que se incremente la tasa de terminación del ciclo en el nivel primario y que se reduzca la tasa de deserción. Durante el año 2009, el programa tuvo un presupuesto de Q. 851,4 millones (US\$ 106,4 millones), equivalente al 1,9% del gasto total de ese año, y este benefició a 477 746 familias, 478 170 niños de 0 a 5 años y 945 847 niños en edad escolar de 5 a 15 años. El programa cubría, a diciembre de 2009, a 177 de los 333 municipios del país, ubicados en veinte de los 22 departamentos de Guatemala.

Vivienda y servicios básicos

Según datos del Censo 2002, existe un significativo déficit habitacional en materia de vivienda, tanto por la deficiencia de viviendas nuevas que deben construirse, como por viviendas que deben dotarse de servicios básicos y que demandan extensiones adicionales de suelo. El principal programa implementado durante el período está a cargo del Fondo Guatemalteco para la Vivienda, el cual opera un subsidio focalizado en las familias de bajo ingreso que ganan menos de cuatro salarios mínimos por mes. Por otra parte, el gasto público en agua y saneamiento no ha superado el 0,3% del PIB durante los últimos diez años.

Volatilidad macroeconómica del gasto público social

El gasto público social en su conjunto ha tenido un efecto nulo frente a los vaivenes de la economía. Esto se debe, en gran parte, a los bajos niveles de gasto que no permiten flexibilidad o realizar grandes ajustes presupuestarios. Los cambios importantes en el gasto público social se dieron, en primer lugar, derivados de acuerdos políticos, como en los años posteriores a la firma de los acuerdos de paz (1995–1997), a consecuencia de desastres naturales, como los huracanes Mitch y Stan, o por la crisis del café de 2001.

En cuanto a la variación del gasto público, vista junto a la del PIB, para la educación y la salud, no se ha observado alguna correlación notable, ante la ocurrencia de choques externos. El gasto en vivienda y los servicios comunitarios han sido procíclicos. Lo contrario se ha observado para la protección social, principalmente la asistencia social. Sin embargo, el gasto público en protección social es muy bajo y no se encuentra articulado, convirtiéndose en un conjunto de proyectos más que en un sistema de protección social estructurado. La seguridad social ha disminuido su cobertura considerablemente, por la política implícita de flexibilización y los altos niveles de informalidad que aún imperan, y por otro lado, sigue fuertemente vinculada al mercado laboral. Los programas de asistencia social carecen de una adecuada focalización, y presentan una elevada fragmentación y una casi nula coordinación. En el caso de la salud, está constituida en un sistema segmentado, con escasos recursos públicos, con una gran exclusión y con un gasto que ha sido prácticamente inflexible, sobre todo por su bajo nivel.

Análisis de simulaciones de equilibrio general

Consideraciones generales y principales supuestos del escenario base

Mediante el Modelo de análisis de choques exógenos y de protección económica y social, MACEPES, que se describe en los capítulos anteriores, se generaron trayectorias para la economía guatemalteca en el período 2006-2015,

en el denominado escenario base. El marco contable del modelo y sus parámetros estructurales fueron proporcionados por una matriz de contabilidad social (MCS) de 2006⁸. Además, se utilizaron estadísticas macroeconómicas disponibles para generar dichas trayectorias y escenarios considerados plausibles para proyectarlas, con las siguientes tasas de crecimiento del período 2009-2015, sobre la base de las estimaciones que realizó el BANGUAT a principios del año 2009: 1%, 1,7%, 2,3%, 2,4%, 3,5%, 4% y 4,5%, respectivamente. Estas tasas suponen una lenta recuperación de la economía guatemalteca, una vez que los impactos de la crisis económica mundial la han afectado. Por otro lado, se asume que el consumo privado crece menos en los años 2009-2012 debido a la caída en el ingreso de los hogares, causada, a su vez, por mayores niveles de desempleo, el descenso en los salarios reales, el aumento en la informalidad y la caída en las remesas familiares. Se supone que el consumo privado se recupera en los años 2013-2015, cuando el empleo y las remesas se reaniman.

La construcción del escenario base estuvo seriamente limitada por la falta de disponibilidad de información del mercado laboral, porque no existen estadísticas continuas respecto a temas como empleo, salarios, etc., y las cifras más recientes datan del año 2006. Además, los resultados de encuestas de hogares previas al año 2006 no son estrictamente comparables como para poder formarse un criterio preciso sobre los patrones de evolución del mercado laboral en los últimos años. Por lo anterior, el escenario base supone que las bajas tasas de desempleo abierto y las altas tasas de informalidad se mantendrán. La tasa de desempleo inicial para el año 2006 fue estimada a partir de la ENCOVI de ese año y la tasa de desempleo mínimo que utiliza el MACEPES para definir el mecanismo de ajuste del mercado laboral se tomó del menor valor reportado en el período 2000-2006. Se supone, también, que existe una alta movilidad de trabajadores hacia el sector informal y, por lo tanto, que el crecimiento de la tasa de desempleo abierto no es demasiado elevado. Esto se hizo para replicar un escenario similar al de las últimas encuestas de hogares, donde el desempleo es bajo y el mercado informal absorbe a aquellas personas que no encontraron un empleo formal.

8 Para una descripción de cómo fue elaborada la MCS, véase ICEFI (2010).

En el escenario base se hacen supuestos con respecto a los principales ajustes macro. Por ejemplo, se fija la proporción como porcentaje del PIB de indicadores macro claves (inversión, ahorro externo y ahorro del Gobierno) a fin de impregnar mayor realismo a las tendencias generadas –supuesto que se varía para las simulaciones–. El ajuste del sector externo se da mediante el tipo de cambio real que permite movilizar flujos de capitales para mantener el ahorro externo fijo como porcentaje del PIB. En cuanto al Gobierno, se supone que el consumo final crece al mismo ritmo que el PIB durante los años 2009-2010, y a una tasa del 2,8% después. Para mantener el ahorro del Gobierno fijo como porcentaje del PIB, la recaudación de impuestos directos puede variar. La Institución de Seguridad Social (IGSS) tiene un ahorro corriente flexible que reflejará los cambios de la evolución de las contribuciones y sus egresos (consumo y transferencias a los hogares). Las tasas de las contribuciones sociales están fijas, al igual que las transferencias del Gobierno Central, mientras que el consumo de esta institución mantiene la tendencia de promedio móvil de los años 1997-2007 (4%).

Finalmente, los indicadores de pobreza y desigualdad del escenario base –así como de todos los demás escenarios simulados– se generan tomando los resultados del mercado laboral del MACEPES e imputándoselos a una base de datos micro por medio de una metodología de microsimulaciones (véase el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”). Esto debido a las limitaciones que poseen los modelos de equilibrio general como el MACEPES, en términos de la medición de la distribución del ingreso y sus impactos en la pobreza. En este sentido, se utilizan los datos de la ENCOVI de 2006. Como la metodología seguida determina la pobreza y la distribución por el lado de los ingresos, mientras los indicadores oficiales se basan en datos de consumo, se estimaron y usaron líneas de pobreza y pobreza extrema basadas en el ingreso, de tal forma que el cálculo basado en datos de ingreso permitiera replicar los oficiales.

Análisis de las simulaciones

Las simulaciones realizadas consistieron en imputarle algún cambio al escenario base durante 2010-2012, con respecto al cual se comparan los resultados. Para la mayoría de las simulaciones se cambian algunos supuestos con respecto al escenario base. La regla de cierre del Gobierno supone que las tasas impositivas están fijas y que, por lo tanto, el déficit o el ahorro como proporción del PIB es la variable de ajuste del balance corriente del Gobierno; es decir, puede haber efectos en el tamaño del déficit fiscal en la economía. Asimismo, el consumo final del Gobierno se supone procíclico, en la medida que está determinado por el PIB. Para “cerrar” el balance de la institución de la seguridad social, el factor de ajuste es el consumo de la misma, mientras que estarían fijos su ahorro y las transferencias que recibe del Gobierno Central. Luego, para establecer el balance “ahorro-inversión”, la inversión deja de considerarse fija con respecto al PIB y, más bien, se utiliza una tasa de ahorro fija para las instituciones domésticas no gubernamentales, lo cual hace que la inversión se ajuste a las variaciones del ahorro nacional, privado y público. De esta forma, existe un vínculo entre la inversión, el crecimiento económico y las finanzas públicas. Los resultados de las simulaciones que se analizan a continuación se presentan en el Cuadro N.º 6 como desviaciones promedio –porcentuales o absolutas– con respecto al escenario base. En el Cuadro N.º 7 se presentan algunos resultados más detallados del mercado laboral para las simulaciones de choques externos.

Primeramente, se simuló una caída del 50% en el precio internacional de los principales productos de exportación (Sim1), cada uno de los cuales abarca, al menos, 5% de las exportaciones totales netas, incluyendo a los cultivos tradicionales, el café, los cultivos no tradicionales, el azúcar y los textiles, que juntos representaron un 43,6% del valor total exportado en 2006. Los cultivos tradicionales y no tradicionales, así como el azúcar, que corresponden a la actividad “agricultura y ganadería”, son producidos por actividades con un mayor encadenamiento productivo. Las actividades del café y los textiles tienen un encadenamiento productivo menor, pero una demanda de trabajadores mucho más alta. El resultado inmediato de esta simulación es una baja en las exportaciones, con una mayor

caída (-51%) para los productos afectados. Las importaciones también se reducen, porque el déficit comercial generado ante la caída en las exportaciones se corrige por medio de una depreciación del tipo de cambio real, con lo cual también se ve afectado el consumo privado.

El PIB cae en 2,2% respecto al escenario base. De hecho, el nivel de actividad del cultivo de café y textiles se reduce a la mitad⁹, mientras que para la salud, construcción, educación y hoteles y restaurantes se reduce en 3% o menos. La menor generación de ingresos resultante se traduce en una merma del ahorro privado disponible para financiar la inversión.

9 Las exportaciones caen más en el sector agrícola (24%) que en el no agrícola. Como resultado, el PIB agrícola cae en 4,9% y el no agrícola, en 0,4%.

Cuadro N.º 6
Guatemala: principales impactos simulados sobre los agregados macroeconómicos, el mercado laboral, la pobreza y la desigualdad (diferencias respecto al escenario base)^{1/}

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4	Sim5	Sim6	Sim7	Sim8	Sim9	Sim10	Sim11
Tipo de cambio real	24,1	-12,7	3,3	1,0	11,7	0,3	-1,7	-0,7	-0,3	23,7	23,7
Formación bruta de capital fijo ^{2/}	-0,2	-2,2	0,3	-4,9	-3,8	-4,6	-7,9	-3,3	-1,2	-0,5	-0,8
Consumo de los hogares ^{2/}	-1,2	1,0	-2,9	-0,4	-7,5	0,9	1,4	0,5	0,2	-1,2	-1,1
Consumo del Gobierno ^{2/}	-3,3	3,6	-2,7	-0,3	-1,2	-0,8	0,2	-0,2	0,0	-3,3	-3,1
Consumo de la institución de seg. social ^{2/ 3/}	-18,3	-2,2	-5,6	-1,5	3,2	-0,5	1,5	-1,3	-0,5	0,0	0,0
Exportaciones ^{2/}	-9,2	-3,7	4,7	1,5	14,5	0,6	-1,1	-0,5	-0,2	-9,2	-9,2
Importaciones ^{2/}	-3,7	0,5	-2,7	-1,7	-7,1	0,4	-0,8	-0,3	-0,1	-3,7	-3,7
PIB a precios de mercado ^{2/}	-2,2	-1,3	-0,5	-0,3	-1,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-2,1	-2,1
Ingreso del Gobierno ^{2/}	3,2	-2,9	0,6	-0,4	-2,5	1,3	0,1	-0,2	-0,1	2,5	1,9
Gasto del Gobierno ^{2/}	-0,9	0,0	-2,2	-0,4	0,1	10,4	19,5	4,9	1,8	-0,9	-0,9
Superávit fiscal / PIB	0,7	-0,5	0,5	0,0	-0,3	-1,0	-2,2	-0,6	-0,2	0,6	0,5
Déficit cuenta corriente / PIB	1,4	-0,7	0,2	-1,0	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	1,4	1,4
Empleo	-1,5	-0,3	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-1,5	-1,4
Tasa de desempleo ^{4/}	1,5	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	1,5	1,4
Tasa de informalidad ^{4/}	1,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	1,07	1,04
Ingreso laboral promedio	-8,3	4,6	-3,7	-0,9	-0,8	0,0	1,5	0,0	0,0	-8,3	-8,2
Ingreso hogares urbanos pobres extremos	-9,5	6,0	-4,0	-0,9	-3,5	0,0	1,8	14,3	5,4	-8,9	-8,9
Ingreso hogares urbanos pobres no extremos	-6,6	3,8	-3,3	-0,8	-7,5	0,3	0,3	1,6	0,8	-6,6	-6,3
Ingreso hogares rurales no pobres	-0,6	-1,1	-3,2	-0,3	-5,1	0,9	2,0	-0,2	-0,1	-0,7	-0,6
Ingreso hogares rurales pobres extremos	-7,9	9,9	-3,8	-1,1	-8,8	0,6	0,6	7,2	1,7	-7,8	-7,8
Ingreso hogares rurales pobres no extremos	-5,0	6,4	-3,3	-0,8	-11,4	0,3	0,0	2,9	1,1	-0,5	-0,3
Ingreso hogares rurales no pobres	1,5	3,2	4,9	6,8	8,9	0,5	0,5	-0,5	-0,3	-4,7	-4,7
Pobreza total ^{4/}	4,7	-1,8	1,8	0,5	1,8	0,0	-0,2	-3,1	-1,8	4,9	4,8
Pobreza extrema ^{4/}	2,8	-1,9	0,8	0,2	1,5	0,0	0,0	-7,5	-1,5	2,7	2,7
Pobreza extrema - línea internacional ^{4/}	2,6	-1,5	0,9	0,3	1,5	0,0	0,0	-6,6	-1,2	2,6	2,6
Gini - ingreso familiar per cápita	0,011	-0,010	0,002	0,001	0,003	0,000	0,001	-0,030	-0,008	0,010	0,010

	Sim12	Sim13	Sim14	Sim15	Sim16	Sim17	Sim18	Sim19	Sim20	Sim21
Tipo de cambio real	23,7	23,4	23,7	3,3	3,0	3,3	2,7	3,0	11,4	11,7
Formación bruta de capital fijo ^{2/}	-0,3	-3,3	-1,3	0,2	-0,1	0,2	-3,1	-0,9	-6,9	-4,9
Consumo de los hogares ^{2/}	-1,2	-0,7	-1,0	-2,9	-2,8	-2,9	-2,4	-2,7	-7,0	-7,3
Consumo del Gobierno ^{2/}	-2,9	-3,4	-3,3	-2,7	-2,5	-2,6	-2,8	-2,8	-1,2	-1,1
Consumo de la institución de seg. social ^{2/ 3/}	-17,9	-19,0	-18,5	0,0	0,0	-5,5	-6,7	-6,0	1,8	2,7
Exportaciones ^{2/}	-9,2	-9,7	-9,4	4,6	4,7	4,6	4,0	4,4	13,9	14,3
Importaciones ^{2/}	-3,7	-3,9	-3,8	-2,7	-2,7	-2,7	-3,1	-2,8	-7,4	-7,2
PIB a precios de mercado ^{2/}	-2,2	-2,4	-2,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,7	-0,6	-1,1	-1,0
Ingreso del Gobierno ^{2/}	3,2	2,9	3,1	0,4	-0,2	0,6	0,4	0,5	-2,7	-2,5
Gasto del Gobierno ^{2/}	-0,6	4,0	0,9	-2,2	-2,2	-2,1	2,7	-0,6	5,0	1,8
Superávit fiscal / PIB	0,7	0,0	0,5	0,4	0,3	0,4	-0,2	0,2	-1,0	-0,6
Déficit cuenta corriente / PIB	1,4	1,4	1,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,5
Empleo	-1,5	-1,6	-1,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	0,0	0,0
Tasa de desempleo ^{4/}	1,4	1,5	1,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,0	0,0
Tasa de informalidad ^{4/}	1,06	1,12	1,09	0,25	0,21	0,24	0,31	0,27	0,02	0,01
Ingreso laboral promedio	-8,3	-8,6	-8,4	-3,6	-3,5	-3,6	-4,0	-3,7	-1,2	-0,9
Ingreso hogares urbanos pobres extremos	-8,9	3,6	-3,6	-1,8	-1,8	-1,8	8,9	3,6	10,7	3,6
Ingreso hogares urbanos pobres no extremos	-6,3	-4,5	-5,6	-3,2	-3,2	-3,2	-1,3	-2,4	-5,6	-6,9
Ingreso hogares rurales no pobres	-0,7	-1,0	-0,9	-3,4	-3,3	-3,4	-3,7	-3,5	-5,4	-5,2
Ingreso hogares rurales pobres extremos	-7,8	0,0	-5,6	-3,3	-3,3	-3,3	-3,9	-1,1	-1,7	-6,7
Ingreso hogares rurales pobres no extremos	-0,5	-0,7	-0,5	-2,6	-2,6	-2,6	-3,0	-2,7	-14,0	-13,8
Ingreso hogares rurales no pobres	-4,7	-1,8	-3,4	-2,9	-2,9	-2,9	-0,2	-1,8	-8,6	-10,2
Pobreza total ^{4/}	4,9	3,7	3,6	1,7	1,7	1,7	-0,6	0,0	-0,6	0,2
Pobreza extrema ^{4/}	2,7	-5,4	1,1	0,8	0,8	0,8	-6,8	-0,7	-6,3	-0,2
Pobreza extrema - línea internacional ^{4/}	2,6	-4,8	1,3	0,9	0,9	0,9	-6,1	-0,2	-5,9	0,2
Gini - ingreso familiar per cápita	0,010	-0,022	0,001	0,001	0,001	0,001	-0,030	-0,008	-0,027	-0,005

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

2/ Variable denominada en términos reales –en millones de quetzales de 2006–.

3/ Incluye únicamente al consumo en salud.

4/ Cambio en puntos de la tasa. La tasa de informalidad corresponde a empleados informales como proporción del total de empleados. En este estudio, el empleo formal incluye a: empleados públicos, patronos y asalariados remunerados en establecimientos de más de cinco empleados (excepto servicio doméstico) o profesionales y técnicos ocupados en establecimientos de cinco o menos empleados (excepto servicio doméstico); y trabajadores por cuenta propia que sean profesionales y técnicos. Todos los demás ocupados pertenecen al sector informal, incluyendo todos los no remunerados y el servicio doméstico con menos de seis empleados (excluyendo aquellos con al menos un año de educación universitaria) y los empleados privados asalariados en establecimientos con menos de seis empleados.

5/ Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la extrema internacional es de US\$1,25 diarios a poder de paridad adquisitivo. Fuente: Elaboración propia basada en el MACIPES de Guatemala.

Cuadro N.º 7
Guatemala: resultados en el empleo y los ingresos laborales por tipo de trabajador en las simulaciones de choques externos (2010-2012)
(variación porcentual con respecto al escenario base)

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4	Sim5
Empleo					
Hombre	-1,3	-0,1	-0,4	-0,1	-0,1
Mujer	-1,7	-0,6	-0,3	0,0	0,2
Formal	-5,1	-1,1	-1,2	-0,1	0,0
Informal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Calificado	-1,6	-0,6	-1,2	-0,2	-0,7
No Calificado	-1,5	-0,2	-0,1	0,0	0,2
Ingreso laboral promedio					
Hombre	-7,6	-3,4	-0,5	-0,5	0,0
Mujer	-10,2	-4,0	-1,0	-0,6	0,0
Formal	-1,7	-1,8	0,3	-0,2	0,0
Informal	-13,3	-5,2	-2,0	-0,8	-0,1
Calificado	-1,8	-2,5	-1,2	0,1	0,1
No Calificado	-13,7	-4,1	0,1	-1,1	-0,2

Fuente: Elaboración propia basada en el MACEPES de Guatemala..

El ahorro del Gobierno, más bien, aumenta en 0,7% del PIB, pero ello se explica por una caída de 3,3% del consumo (3% en salud y 2% en educación) y un aumento del 3,2% en los ingresos asociado con el encarecimiento de ciertos bienes importados –como resultado de la depreciación cambiaria– que son muy importantes en la recaudación de impuestos internos, como los productos de petróleo refinado (combustibles y lubricantes de vehículos) y otros productos industriales que comprenden el 63,9% de los impuestos al comercio interno. Ciertos insumos importados no cuentan con bienes sustitutos domésticos, por lo cual deben seguirse importando, a pesar de su mayor precio.

La reducción en los ingresos de los trabajadores formales no calificados y, en menor medida, de los calificados provoca una pequeña caída en las contribuciones a la seguridad social como proporción del PIB (0,05%). Como resultado de ello se requiere una fuerte reducción del

consumo del IGSS (18,3%) para los años 2010-2012, a fin de mantener el balance sin cambios.

La menor demanda de empleo influye en un aumento en la tasa de desempleo y de informalidad. Derivado de lo anterior, el ingreso laboral promedio se reduce 8% respecto al escenario base, lo que afecta con mayor intensidad a las mujeres que a los hombres, a los trabajadores informales que a los formales, y a los no calificados respecto a los calificados. Lo anterior se explica porque el sector agrícola hace mayor uso de mano de obra no calificada.

Como producto de la dinámica anterior se observa un aumento en la pobreza general (4,7%), la pobreza extrema (2,8%), la extrema pobreza según parámetros internacionales (2,6%) y la desigualdad medida por el coeficiente de Gini (0,011), que se explicaría principalmente por la baja en el nivel promedio de las remuneraciones, atribuida a una menor demanda de empleo de las actividades de exportación y el traslado de los trabajadores hacia la informalidad. En términos de crecimiento de la pobreza y la desigualdad, este choque es el más severo, debido a que la estructura del mercado laboral está basada en altos niveles de informalidad y en la utilización de mano de obra de baja calificación.

Seguidamente, se consideró un incremento del 50% en el precio de los siguientes bienes alimenticios, agrícolas primarios y alimenticios elaborados (Sim2): cultivos tradicionales, café, cereales, cultivos no tradicionales, alimentos preparados y azúcar. Cabe indicar que el país es exportador neto de estos productos, que, además, son importantes en la canasta de consumo de los hogares pobres extremos urbanos (52,7%), pobres extremos rurales (60,8%) y pobres no extremos rurales (55,9%).

A pesar de que el costo de adquisición de los alimentos es 8,7% mayor durante 2010-2012 respecto al escenario base, en esta simulación, el consumo de alimentos de los hogares rurales pobres y pobres extremos no se contrae. Esto ocurre porque, aunque por el efecto precio se reduce el consumo de alimentos, al mismo tiempo hay un aumento del ingreso de los hogares rurales pobres y pobres extremos, producto de la participación en el mercado de trabajo no calificado e informal, impulsada, a su vez, por el crecimiento del PIB agrícola (8% mayor al escenario base). Asimismo, como se explica más adelante, hay una apreciación del tipo de cambio real, y esta impulsa la demanda de bienes importados.

El PIB real es 1,3% menor al del escenario base durante 2010-2012, y la caída está asociada a una reasignación de recursos –hacia el sector agrícola cuyo producto crece al 6%– en detrimento de la actividad económica no agrícola, que se reduce en un 2,1%. El menor dinamismo de la economía y la baja en el ahorro del Gobierno influyen en que la inversión caiga en 2,2%.

Las exportaciones netas de productos alimenticios suben –25% por encima del escenario base–, mientras se reasignan menos recursos a producir otras exportaciones –principalmente de textiles, pero también de otros productos industriales–, y la entrada de divisas termina apreciando el tipo de cambio real para balancear el sector externo. Esto incide en que las exportaciones totales caigan y las importaciones aumenten marginalmente.

Ante el mayor dinamismo de las actividades agrícolas, los ingresos laborales promedio de los hombres, trabajadores informales y trabajadores no calificados aumentan. Esto beneficia a los salarios reales del grupo mayoritario de trabajadores, o sea los hombres informales no calificados, mientras que las caídas más pronunciadas se observan para las trabajadoras mujeres formales no calificadas (8%), debido a la reducción en la industria de vestuario. El desempleo y la informalidad aumentan entre 0,3% y 0,4% respecto al escenario base, al reasignarse trabajadores de los sectores perjudicados (textiles, minería, otros bienes industriales y refinación de petróleo) hacia los sectores beneficiados (café, agricultura tradicional y alimentos procesados). La mejora en las remuneraciones promedio favorece a la situación de pobreza y reduce la desigualdad, dado que los grupos más beneficiados constituían más del 60% de los trabajadores empleados en 2006¹⁰.

Durante los años 2010-2012, la carga tributaria se reduce principalmente por la caída en la demanda de ciertos bienes, como los productos de petróleo refinado, los textiles y otros servicios, que forman parte del consumo de los hogares no pobres urbanos. El consumo del Gobierno en salud y educación, en términos reales, crece en 3,8% y 2,4%, respectivamente. Más consumo y menores ingresos del Gobierno provocan que su ahorro se reduzca.

10 Debe comentarse que para el cálculo de la pobreza por medio de las microsimulaciones, no existen cambios en las líneas de pobreza general y extrema producto de las variaciones en los precios de los bienes que conforman la canasta de bienes. De haberse imputado dichos cambios, la reducción de la pobreza posiblemente sería menor en el caso de esta simulación.

Las contribuciones a la seguridad social también se reducen (0,06% del PIB), ante la baja sensible en el ingreso factorial de las mujeres no calificadas (8%), mientras que para el resto de trabajadores formales su ingreso bajaría en un máximo de 1,4% para los trabajadores calificados (hombres y mujeres). La caída en las contribuciones a la seguridad social haría que el consumo de esta institución se reduzca en -2,2%, suponiendo un ahorro de la institución sin cambios.

En el tercer escenario, el precio internacional del petróleo crudo y el gas natural, y de los productos refinados del petróleo aumenta en un 50% (Sim3)¹¹. Como resultado, se encarecen los costos de producción, al ser el petróleo y sus productos derivados insumos de todas las actividades productivas. Esto provoca una caída del consumo intermedio de dichos insumos y afecta la actividad económica, lo cual, a su vez, termina incidiendo en una baja de algunos precios relativos domésticos respecto al escenario base, con algunas excepciones. Asimismo, el consumo de los hogares se reduce en un 2,9% respecto al escenario base, y los bienes cuyo consumo cae en mayor proporción serían los productos de petróleo refinado, otros bienes industriales, y los servicios de educación, hoteles y restaurantes¹².

El precio de los combustibles provoca un alza inicial en el valor de las importaciones, por lo cual se deprecia el tipo de cambio real, lo que favorece a las exportaciones de todas las actividades con excepción del azúcar, la ganadería y cultivos tradicionales. Por su parte, las importaciones caen, lo cual mejoraría el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. A su vez, la combinación de menor demanda y mayor costo de los insumos reduce la producción destinada al mercado interno, con la excepción del petróleo y sus derivados, la minería y los textiles. El PIB tiene una leve baja, porque los niveles de actividad se reducen en casi todos los sectores productivos, con la excepción de aquellos orientados al mercado externo (cultivo de café, minería, textiles y refinación de petróleo).

11 Algo similar ocurrió en marzo de 2008, cuando el precio de la gasolina tuvo un incremento interanual de hasta 32%, según datos del INE.

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

La contracción en los niveles de actividad, principalmente en el sector servicios, alimentos industriales, y agricultura y ganadería, hacen que la demanda laboral decrezca y que la informalidad se incremente. Se observa una menor demanda de empleos para hombres calificados y no calificados, y mujeres calificadas; mientras que la demanda de trabajadoras mujeres no calificadas formales permanece constante, porque los textiles aumentaron su producción. Ante mayor desempleo e informalidad, el ingreso laboral promedio se reduce, lo cual afecta con mayor intensidad a los hombres, a los trabajadores informales y a los no calificados. La caída de los salarios reales de los trabajadores informales es mayor que para los formales.

Los menores ingresos factoriales inciden en una baja en los ingresos de los hogares, principalmente para los pobres extremos, cuyo ingreso cae en torno a 4,0%, pero también para los demás hogares. El desempleo aumenta sin importar el tipo de trabajador; principalmente para los hombres calificados y para todas las categorías formales. La caída en las remuneraciones promedio y un mayor desempleo hacen que suba la pobreza, independientemente de la línea con que se mida.

La demanda del sector público también se contrae: el consumo del Gobierno cae en 2,7% (salud cae en 1,8% y educación en 0,9%). Sin embargo, el ahorro del Gobierno aumenta, en la medida que la recaudación tributaria mejora en 0,6% del PIB, debido a que el incremento en los precios es proporcionalmente mayor a la caída en la demanda de los bienes de consumo. Esto último evita que la inversión privada caiga. En el caso del IGSS, dado que las contribuciones sociales se reducen, el consumo de esta institución también cae en 5,6%, para mantener constante su nivel de ahorro.

En una cuarta simulación (Sim4), los flujos de capital provenientes del resto del mundo se reducen en un 50%, que es equivalente a una reducción de alrededor de 1% del PIB, pero se encuentran resultados poco significativos: el PIB se reduce tan solo 0,3% y la pobreza total aumenta en tan solo 0,5%. La pequeña magnitud de los cambios posiblemente está asociada al incipiente desarrollo actual del sistema financiero. Los flujos de capital han sido poco importantes en el financiamiento de la economía guatemalteca, la cual está escasamente integrada internacionalmente

a nivel financiero y tampoco ha sido un destino atractivo para la inversión extranjera directa (Baroni, 2009). Como se discutió en la segunda sección del capítulo, el efecto en la balanza de pagos de los choques externos derivados de cambios en el *stock* de deuda y el nivel de tasas de interés no fueron significativos, y el alza en la inversión extranjera se limitó a las privatizaciones.

En la medida que el sistema financiero evolucione, indudablemente se tornará más vulnerable a los movimientos de capital. Sin embargo, cabe resaltar que la salida de capitales “estruja” la inversión de manera notable, y ello puede comprometer las opciones de crecimiento del acervo de capital para inversiones futuras.

Finalmente, se simuló una reducción del 50% en el valor total de las remesas familiares enviadas desde el exterior (Sim5). Se trata de un escenario sobredimensionado ya que, como resultado de la crisis económica internacional, en el año 2009, las remesas familiares cayeron en alrededor del 10%, según el BANGUAT, como producto del aumento del desempleo en Estados Unidos, país al cual emigran la mayoría de guatemaltecos. Según datos estimados de la ENCOVI 2006, este influjo de divisas representa una proporción importante del ingreso de los hogares guatemaltecos: 28,7% de los rurales no pobres, 23,6% de los pobres moderados rurales, 17,3% de los pobres extremos, 16,6% de los urbanos pobres moderados y 7,0% para los urbanos pobres extremos. Por tal motivo, los hogares rurales no pobres son los más afectados en esta quinta simulación.

La reducción en las remesas simulada provoca una depreciación en el tipo de cambio real cercana al 12%, mediante la cual se estimulan las exportaciones (14,5%), en particular las de textiles, café, cereales, otros productos industriales y alimentos procesados. Al mismo tiempo, se reducen las importaciones (-7,1%), lo cual se complementa con la merma del ingreso de las familias receptoras de remesas, para resultar en una contracción del consumo privado (7,5%) que termina reduciendo la producción total (-1%), a pesar del efecto en las exportaciones. Debido a este último, sin embargo, a nivel sectorial se incrementa la producción de: café, petróleo, minería, textiles, productos de petróleo refinado y otros bienes industriales. De manera coherente con la contracción productiva, la inversión física también se contrae (3,8%), en la medida que se reduce el ahorro privado —ante

la caída en los ingresos provenientes de remesas– y el ahorro del Gobierno también cae (0,3 puntos del PIB) –ante la baja en la recaudación tributaria–. Por su parte, las contribuciones a la seguridad social suben en 0,6%, ante el incremento en los ingresos de los trabajadores no calificados beneficiados por el desempeño de las exportaciones, por lo cual el consumo del IGSS aumenta 3,2%.

Las tasas de desempleo e informalidad no se alteran significativamente porque la desocupación de trabajadores calificados se compensa con la baja en el desempleo de las mujeres no calificadas, quienes enfrentan una mayor demanda de agricultura e industria, a pesar de la contracción de los servicios y la industria alimenticia. Por el contrario, la caída en la actividad de los servicios perjudica a los trabajadores no calificados, de los cuales más del 80% trabaja en este tipo de actividades. Las remuneraciones reales promedio se reducen alrededor de 1% respecto al escenario base. Esto es resultado de la baja en los salarios de los trabajadores calificados y para los hombres no calificados del sector informal.

La pobreza general y la pobreza extrema (medida nacional e internacional) aumentan respecto al escenario base, así como la desigualdad del ingreso familiar per cápita. El incremento de la pobreza (de 51,6% a 53,4%) estaría impulsado, principalmente, por la caída en el ingreso que obtienen los hogares de las remesas (1,6 de 1,8 puntos porcentuales, lo que se explicaría por la caída de las remesas). A este efecto, se sumaría la reducción en las remuneraciones promedio, que es bastante reducida si se la compara con el efecto directo de las remesas sobre los ingresos familiares.

En resumen, la caída de los precios de las exportaciones (Sim1) figura como el principal choque externo, cuyos efectos pueden afectar la producción y la pobreza. En este caso, se ven afectados los sectores económicos intensivos en el uso de mano de obra poco calificada, los cuales son un grupo mayoritario dentro de la población, además de que cuentan con ingresos bajos –ceranos a la línea de pobreza y pobreza extrema– que los hacen vulnerables. Esto agudizó el alza en el desempleo y la caída en el ingreso laboral promedio, los cuales propiciaron incrementos notables en la pobreza general y la extrema, y una distribución más desigual de los ingresos. En este escenario, el consumo del IGSS cae más, porque las contribuciones sociales se reducen por la caída de las remuneraciones de los

empleados formales. Seguidamente está la caída en las remesas familiares (Sim5), en la medida que esta, al verse contraído el ingreso familiar de los hogares receptores, resulta en una marcada disminución del consumo de los hogares y una reducción de la inversión, a medida que se reduce el ahorro disponible para financiarla. A la baja en el ingreso procedente de las remesas que reciben los hogares se le atribuye un aumento importante en la incidencia de la pobreza general y la extrema. En una magnitud similar, también se ve incrementada la incidencia de la pobreza, cuando se simula el aumento en el precio internacional de los combustibles y sus derivados (Sim3), pero los impactos en la producción son más modestos. No obstante, el consumo público –del Gobierno y el IGSS– se contrae más. Un caso especial es el aumento simulado en el precio internacional de los alimentos (Sim3), porque a pesar de que en esta simulación se evidencia la segunda mayor caída del PIB, la pobreza se reduce. Esto se explica, en parte, porque aumentan los precios de la mayoría de los principales productos de exportación (cultivos tradicionales, café, cultivos no tradicionales y azúcar) y estos bienes son producidos por actividades relacionadas con el sector agrícola, donde se emplea un grupo mayoritario de trabajadores, como los hombres informales no calificados. Esto, a su vez, incrementa el ingreso de los hogares rurales pobres extremos. Finalmente, la salida de flujos de capital simulada tiene efectos poco significativos, con la excepción de una baja en la inversión física.

Para los primeros tres casos, cabe preguntarse qué medidas de política pública podrían aminorar los efectos adversos que generan los choques externos. La respuesta a esta pregunta se elaboró sobre la base del análisis de un grupo adicional de simulaciones de políticas de protección social y de gasto público anticíclico que pueden ser relevantes para aminorar el impacto de los choques¹³. Se consideran efectivas solo aquellas políticas cuyo financiamiento no representara un desplazamiento desproporcionado de la inversión y que revirtieran al menos uno de los siguientes efectos negativos de los choques externos: el aumento en la pobreza general o

13 Entre las políticas simuladas no figura el caso de un subsidio al desempleo, como sí sucede en algunos de los demás estudios de país de esta publicación, debido a que el problema de fondo en Guatemala es la informalidad, a la vez que el desempleo es reducido.

extrema, el alza en el desempleo o la informalidad, la caída del ingreso de los trabajadores, o la desprotección de los niveles de gasto del Gobierno en educación y salud.

Para contrarrestar el alza internacional de los derivados del petróleo, se simulan dos políticas: un subsidio de 50% al consumo de petróleo refinado por parte de los hogares (Sim6) y un subsidio similar pero destinado al consumo intermedio de petróleo crudo (Sim7). En este segundo caso, cabe señalar que los principales demandantes son agricultura y ganadería, la refinación de petróleo, otros productos industriales y otros servicios.

Asimismo, debido a los impactos sociales negativos detectados en los tres principales choques externos, se evalúa el impacto de dos transferencias del Gobierno a los hogares que, para los efectos del MACEPES, son únicamente diferentes en términos del cambio en el ingreso de los grupos de hogares representados en el modelo. Primeramente, se considera una transferencia asociada a la educación (Sim8), equivalente a US\$ 25 al mes por niño o niña en edad de asistir a la primaria viviendo en hogares en situación de pobreza, independientemente de si están asistiendo¹⁴. Seguidamente, se considera una transferencia asociada a una pensión de vejez no contributiva (Sim9), que se otorga a personas de 65 años o más que no cuentan con una pensión y que están en situación de pobreza, por un monto de US\$ 67 dólares mensuales¹⁵. Ambas políticas de transferencias existen con diseños similares al día de hoy. Sin embargo, se simuló como políticas nuevas, ya que no existían cuando se realizó la ENCOVI de 2006. Esta última es la base de datos micro utilizada para cuantificar los impactos en la desigualdad y la pobreza por medio de las microsimulaciones del mercado laboral (véase el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”), por una parte, y el cambio en el ingreso de los grupos de hogares representados en el MACEPES una vez otorgada la transferencia a nivel micro según el cri-

14 Aunque en esta simulación no se impone la condicionalidad de que los niños asistan a la escuela para recibir la transferencia, esto sirve para estimar el costo de llevar a cabo un programa de este tipo. Tal programa, obviamente, deberá contar con mecanismos para verificar que las responsabilidades se estén cumpliendo.

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

terio de asignación mencionado, utilizando microsimulaciones aritméticas, por otra parte. De hecho, la cantidad de beneficiarios de la microsimulación aritmética en el caso de la transferencia a la educación corresponde a casi 679 000 niños por año, mientras que en 2009 los beneficiarios de “Mi familia progresa” fueron 478 000 familias¹⁶. Por su parte, los beneficiarios del “Programa económico del adulto mayor”, a finales de 2009 eran 89 873, y se otorgaron Q. 402,8 millones por concepto de transferencias, similar a lo considerado en la microsimulación aritmética correspondiente (90 174 y Q. 580 millones, respectivamente). En este caso, prácticamente se está evaluando un programa similar al que ya existe.

Por sí solas, las políticas de subsidios (Sim6 y Sim7) básicamente no generan una reducción de la pobreza, por las razones que se comentan adelante. En el caso de las transferencias, la incidencia de la pobreza general se reduce en 3,2% si se llevan a cabo programas de transferencias asociadas a la educación, y en 1,8% si se otorgan transferencias vinculadas a una pensión no contributiva. Sin embargo, cabe resaltar que, en el caso de las transferencias, los efectos sobre la pobreza resultan casi exclusivamente del impacto directo que tiene la transferencia sobre el ingreso de los hogares —que pone a un número importante de hogares fuera de la pobreza—, más que a los efectos de equilibrio general que operan a través del mercado de trabajo.

El consumo privado aumenta de forma significativa si se subsidian el consumo intermedio y final de los derivados del petróleo, aunque los beneficios de estos subsidios los reciben principalmente los hogares urbanos no pobres. Estos programas aumentan en el déficit del Gobierno (1,2% y 2,2% del PIB para el subsidio al consumo intermedio y final, respectivamente) en mayor proporción que los programas de transferencias (0,6% y 0,2% del PIB para las transferencias a la educación y las pensiones no contributivas, respectivamente), que son más efectivos en reducir la pobreza. El financiamiento del gasto público reduce el ahorro nacional, lo cual se traduce en una caída de la inversión. Este efecto “desplazamiento

16 Fuente: Gobierno de Guatemala (2010). Nótese que en “Mi familia progresa”, el beneficio es por familia, mientras que en la simulación el beneficio es por niño. Además, el programa gubernamental puede otorgar otra transferencia por salud. Finalmente, la transferencia simulada (Q. 200) es mayor a la otorgada por “Mi familia progresa” (Q. 150).

to” de gasto público por inversión privada sería proporcional a la caída en el ahorro del Gobierno. Finalmente, a pesar del impacto en la inversión, solo se presentan caídas muy pequeñas en el PIB en todos los escenarios –aunque la caída de la inversión contrae el *stock* de capital disponible para producir después del año 2012–.

Además de las políticas anteriores se evaluó la puesta en práctica de políticas anticíclicas enfocadas a proteger los niveles del gasto en salud proveniente del seguro social y de la educación pública, una vez que se combinaron con las simulaciones de choques de precios más importantes (ver Cuadro N.º 7). En primer lugar, se simuló una fijación del consumo final de la seguridad social en los valores del escenario base (Sim10, Sim15), financiándola mediante transferencias del Gobierno. Este ejercicio se repitió, pero agregando una reducción del 50% en la tasa de contribución del patrono (Sim11, Sim16). En estos casos se alteró la regla de cierre de la institución de seguridad social ya que, para establecer el balance de esta institución, las transferencias del Gobierno se convierten en la variable de ajuste, mientras que tanto la tasa de las contribuciones como el ahorro se suponen fijos (exógenos). En otras dos simulaciones se fija el nivel de consumo del Gobierno per cápita en educación en los niveles del escenario base, para los mismos choques externos (Sim12, Sim17). En estos casos también hubo un pequeño cambio en la regla de evolución del consumo del Gobierno en educación, que se supuso fijo en términos reales por habitante –en los valores del escenario base, teniéndose que “endogenizar” la proporción del consumo del Gobierno en educación como porcentaje del PIB, para mantener el modelo debidamente determinado–. Finalmente, las simulaciones ya comentadas de transferencias asociadas a la educación (Sim8) y a una pensión no contributiva (Sim9) también se combinaron, tanto con los dos choques de precios más importantes como con la caída de las remesas, como se observa en el Cuadro N.º 7.

Cuadro N.º 8
Guatemala: combinación de choques y políticas

Políticas \ Choques	Fijación del consumo final de seguridad social, financiado con transferencias del Gobierno	Fijación del consumo final de seguridad social, financiado con transferencias del Gobierno y reducción de las cuotas patronales	Fijación del consumo del Gobierno en educación	Sim8 (transferencias a la educación)	Sim9 (pensión no contributiva)
Sim1 (caída en el precio de las exportaciones)	Sim10	Sim11	Sim12	Sim13	Sim14
Sim3 (aumento en el precio internacional del petróleo)	Sim15	Sim16	Sim17	Sim18	Sim19
Sim5 (caída en las remesas)				Sim20	Sim21

Fuente: Elaboración de los autores.

A partir de las combinaciones de choques externos con políticas públicas, se observa que el impacto de atenuar el alza en la pobreza se da de manera más clara mediante los programas de transferencias a los hogares (Sim13, Sim14, Sim18 a la Sim21). Como se indicó, el efecto en la reducción de la pobreza corresponde, principalmente, al efecto directo en el ingreso de la transferencia realizada, porque los efectos macroeconómicos son poco significativos, con excepción del impacto que se da en el ahorro doméstico e inversión. El efecto sobre la pobreza general y la extrema es ligeramente mayor al otorgar la transferencia a la educación que al hacerlo a la pensión no contributiva, por el tamaño relativamente mayor de la población beneficiada.

Otras políticas con efectos positivos, sin un costo fiscal demasiado elevado que no estrujara a la inversión fija de manera significativa, fueron las de mantener los niveles del gasto público (en salud, seguridad social y educación) aun con los abates de los choques, principalmente en el caso del choque de precios de las exportaciones, que es el que más afecta. En general, estas políticas de gasto anticíclicas generan pocos efectos macroe-

conómicos debido a que se parte de un gasto que no tiene una representación alta con respecto al PIB.

Las políticas consideradas aumentan el déficit fiscal. Al aumentar las necesidades de financiamiento para el Gobierno, se restringe el ahorro privado disponible para financiar la inversión física. El incremento en el déficit fiscal tiende a ser mayor para los programas de transferencias a la educación (0,7% del PIB), mientras que para el resto de las simulaciones no aumentaría en más de 0,3% del PIB. Por lo anterior, la reducción en la inversión física cae en un máximo del 3% en los escenarios donde se simula el programa de transferencias a la educación, debido a la caída en el ahorro nacional. Por esta misma razón, se trata de políticas que no logran amortiguar la caída en el PIB que resulta de los choques externos ni, por tanto, reducir la tasa de informalidad y el desempleo. Esto se debe a que son medidas que, en el plazo analizado, no generan una demanda interna suficiente para incentivar la contratación de trabajadores. Incluso cuando se reducen las tasas de contribución patronal para el seguro social no se observa un estímulo productivo, debido a que, por la baja cobertura del seguro social en Guatemala, los costos laborales no se reducen significativamente.

Conclusiones y recomendaciones de política

Principales hallazgos

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

La agricultura sigue siendo importante en la estructura productiva del país, debido a la gran cantidad de trabajadores que absorbe, gran parte de los cuales no está calificada y trabaja en condiciones de informalidad. Este

sector está altamente expuesto a las variaciones de los precios de las exportaciones, que están poco diversificadas.

El mercado laboral está caracterizado por una gran proporción de la población ocupada en la informalidad sin ninguna red de protección social. Por lo anterior, cualquier impacto en su ingreso repercute inmediatamente en su consumo y, por tanto, en el nivel de pobreza. Además, el trabajo es un entorno vulnerable en sí mismo y con altas probabilidades de dejar desprotegidos a los trabajadores cuando lleguen su edad de retiro. No existen políticas explícitas de flexibilización del mercado laboral en Guatemala, como ocurre en otros países. Las políticas vinculadas al mercado laboral han abarcado cuatro ámbitos: salarios mínimos, mejoras salariales a través de bonificaciones al salario, capacitación de la fuerza laboral por medio del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) y vigilancia de las normas laborales.

Las políticas sociales aumentaron su importancia de 1990 a 2006, con pocas evaluaciones, un alto nivel de atomización en diversos programas y escasos recursos. De dichas políticas, los programas de protección social y gasto social existentes son regresivos y están mal focalizados. Esto se debe a una institucionalidad débil en la política social, donde en la mayoría de los casos la información se encuentra muy dispersa, y no se conocen con precisión los beneficiarios ni las características de la población cubierta y no cubierta. Además, el gasto social en su conjunto es rígido y con poca adaptabilidad a choques macroeconómicos, salvo algunas excepciones.

Debido al limitado tamaño del sector público, las políticas de subsidios o de gasto social no son lo suficientemente grandes para provocar un efecto significativo en la demanda que pueda reactivar el crecimiento económico. Entonces, si bien se pueden contrarrestar los efectos en pobreza, es necesario promover programas que propicien el crecimiento económico, a través de políticas de empleo o de otra naturaleza, para hacer sostenibles los esfuerzos por reducir la pobreza y los choques negativos provocados por variables externas.

De acuerdo a los resultados del modelo MACEPES, una vez calibrado con datos de Guatemala con las limitaciones acotadas, los principales choques externos identificados en este ejercicio son una caída en el precio internacional de las principales exportaciones y una caída en la entrada de remesas fami-

liares, aunque la magnitud simulada de los choques está sobrestimada, de acuerdo a lo observado en el pasado reciente. En ambos casos, la producción se reduciría fuertemente y aumentarían la pobreza y la pobreza extrema. En un escenario de alza del precio internacional del petróleo, por otra parte, no se encontró que se redujera el PIB de manera significativa, aunque la pobreza y la pobreza extrema sí se incrementarían. Este choque afectaría con mayor intensidad a las actividades dedicadas a los servicios.

En el caso de un choque de incremento en el precio de los alimentos, la pobreza se reduce debido a que el país es exportador de alimentos, lo cual favorece a la economía –prácticamente tendría el efecto inverso al de la caída en el precio de las exportaciones–. Debieran explorarse posibles incrementos en el costo de la canasta básica que podrían reducir o eliminar los efectos de reducción de la pobreza. Finalmente, un escenario de salida de capitales no genera impactos de importancia, pero se volverá cada vez más relevante, en la medida que la economía guatemalteca se integre más, a nivel financiero, al resto del mundo.

Es importante también dimensionar que las políticas pueden tener efectos económicos no deseados. En los escenarios en que se simularon políticas públicas orientadas a aminorar los efectos adversos de los choques externos en la pobreza, el sector público “compite” por recursos privados para financiar sus medidas, con lo cual se da un desplazamiento de la inversión productiva. En una situación de incertidumbre como la actual, sin embargo, la falta de financiamiento no es el único factor determinante en la toma de decisiones de inversión; la incertidumbre también puede aplazar la realización de proyectos productivos.

Los resultados de este estudio deben tomarse con cautela, debido a las limitaciones de información que se afrontaron. En tal sentido, es necesario que Guatemala cuente con mejores y más frecuentes estadísticas. Si bien se han realizado avances importantes en los últimos años, estos no deben abandonarse ya que sin ellos es imposible realizar este tipo de estudios y profundizar en la comprensión de los choques económicos que afectan al país y de las opciones de política viables. Además, deben explorarse líneas de investigación en el futuro, como análisis profundos sobre el mercado laboral, o estudios sobre los parámetros y funciones de producción y consumo de la economía guatemalteca.

Recomendaciones de política derivadas de las simulaciones

Las políticas ensayadas podrían contribuir a la reducción de los efectos negativos de los choques externos y a una leve reducción de la pobreza. Las transferencias directas del Gobierno a los hogares fueron las más efectivas en amortiguar los choques externos y en contribuir a una leve reducción de la pobreza, aunque su impacto estaría limitado a la duración de la política. Esto sugiere que son políticas efectivas en períodos de crisis severa y podrían mitigar efectos sociales nocivos.

Es importante asegurar la continuidad de las políticas de transferencias del Gobierno a los hogares, ya que una vez implementadas, si se eliminan abruptamente, pueden generar efectos sociales significativos, no solamente elevando la pobreza y la pobreza extrema, sino propiciando el abandono escolar –en el caso de las transferencias a la educación– y agravando la situación de los adultos mayores. Sin embargo, para una reducción permanente de la pobreza a mediano plazo, se requieren fuertes medidas en otras áreas.

Ante un gasto social reducido en Guatemala, el costo fiscal de mantener protegidos ciertos recursos para sectores prioritarios como la educación no es tan elevado y permite proteger de un mayor deterioro al limitado acervo de capital humano del país. Otra política similar como la de fijación del consumo en salud de la institución de seguridad social tampoco tiene costos elevados y mediante una política de este tipo se permitiría que los afiliados y pensionados del IGSS sigan recibiendo atención, lo cual es importante porque en períodos de crisis algunos sectores de la población ven disminuida su capacidad de pagar servicios de salud¹⁷. Estos servicios sociales muestran niveles de deterioro pronunciados, por lo cual es importante proteger, al menos, las asignaciones que se tienen en este momento.

No es recomendable llevar a cabo una política de subsidios al consumo final o al consumo intermedio de derivados del petróleo, porque esto tiene un alto costo fiscal y tiende a beneficiar solamente a los hogares urbanos. El alto costo fiscal se traduce en un fuerte sacrificio de la inversión privada, lo cual reduce el crecimiento en períodos futuros. Por lo

¹⁷ No se tomó en cuenta la política de mantener el consumo de salud del MSPAS.

anterior, su efectividad es discutible y debe tenerse cautela a la hora de aplicar una política de este tipo.

Consideraciones para la política pública

La posible reducción de la pobreza que se observa ante un alza en el precio de los alimentos no implica que, como resultado de un incremento en los precios internacionales de los alimentos, no existan riesgos de hambrunas o agudización de la desnutrición, los cuales pueden estar focalizados en ciertas áreas geográficas de mayor riesgo. Por lo tanto, es necesario establecer sistemas de vigilancia, prevención y emergencia ante eventos que afecten a la población que está en riesgo alimentario.

En el caso de las transferencias a la educación, es muy importante que se cuente con mecanismos adecuados de selección de los beneficiarios y que se vigile el cumplimiento de las corresponsabilidades. Es decir, se debe verificar que los padres de los beneficiados lleven a sus hijos a la escuela, ya que esto puede contribuir a quebrar el círculo vicioso de la pobreza.

Otra opción podría ser otorgar subsidios a los alimentos. Sin embargo, de acuerdo con estimaciones realizadas en el marco de este estudio, se obtuvieron resultados que indican que estos resultan muy onerosos si se aplican de manera generalizada. Para ser fiscalmente viables tendrían que ser de dimensiones muy reducidas, la vía que podría derivarse de los resultados de las simulaciones es que sería más conveniente utilizar políticas focalizadas para las poblaciones vulnerables, desde políticas de emergencia como entrega de alimentos o transferencias de dinero en efectivo, hasta políticas integrales para enfrentar problemas estructurales, como la desnutrición.

Es importante que los sistemas de pensiones no contributivas mejoren su asignación mediante mecanismos de focalización. Este programa puede cumplir un rol en la actualidad, pero no debe ser un motivo para que el país evite afrontar las reformas más profundas de los múltiples esquemas de pensiones existentes, que incluyen al seguro social.

El impacto reducido de las políticas está en función de la baja capacidad del sector público guatemalteco para realizar políticas anticíclicas, muy limitada por la poca carga tributaria que posee el país, que ha demos-

trado ser altamente procíclica y porque los escasos sistemas de protección social cuentan con muy baja cobertura. Es importante que el país tenga acceso a mayores recursos para afrontar los efectos de los choques externos, que son tan recurrentes en la economía guatemalteca. Para que los programas sociales logren reducciones importantes en la pobreza, estos deben ser de gran magnitud, lo que significaría contar con importantes recursos fiscales, con los que el país no cuenta, debido a su baja carga tributaria.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2003). *Guatemala poverty assessment*. Washington DC: Banco Mundial.
- Baroni, Bruno (2009). *Los nuevos desafíos de Centroamérica frente a la recesión de Estados Unidos*. Guatemala: ICEFI.
- CIEN (2004). “Salario mínimo por productividad: reduciendo la economía informal”. Mimeo.
- Flores, Walter (2008). “El sistema de salud en Guatemala. Dinámica de su estructura, funcionamiento y desempeño”. Ciudad de Guatemala: PNUD. Inédito.
- Fuentes, Alberto (2007). “A light in the dark: labor reform in Guatemala during the FRG administration, 2000-2004”. Tesis de maestría, Massachusetts Institute of Technology.
- (1999). *Apertura y empleo en Guatemala*. Guatemala: PNUD.
- Gobierno de Guatemala (2010). *Informe presidencial 2009*. Guatemala.
- ICEFI (2010). “Guatemala”. Informe final de investigación elaborado para el proyecto Implicaciones de la Política Macroeconómica, Choques Externos y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, a cargo de la Oficina Subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Nueva York. Mimeo.
- (2007). *Más y mejor educación en Guatemala (2008 – 2021)*. Guatemala: ICEFI.

- OIM (2002). *Estudio sobre la crisis de la caficultora y su efecto en el empleo en Guatemala*. Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones.
- PNUD (2008). *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?* Guatemala: PNUD.
- Rubio, Fernando (2004). “Educación bilingüe en Guatemala: situación y desafíos”. En *La EIB en América Latina bajo examen*, López y Rojas (Eds.). La Paz: Banco Mundial.
- Sauma, Pablo (2005). *Construir futuro, invertir en la infancia: estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Central y República Dominicana*. San José: Oficina Internacional del Trabajo (OIT) / Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Visita 13 de febrero de 2010 en http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/invertir_centroamerica.