

# GUATEMALA: ¿UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL DESARROLLO HUMANO?



Guatemala



**INFORME NACIONAL  
DE DESARROLLO HUMANO  
2007/2008 • VOLUMEN I**



*Guatemala*

# **GUATEMALA: ¿UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL DESARROLLO HUMANO?**

INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2007/2008



Informe Nacional  
de Desarrollo Humano

**Volumen I**

330  
P964

PNUD

Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008, Volumen I. - Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

562 p. (Volumen I)

**ISBN 978-99939-909-6-3.**

1. Desarrollo humano - Guatemala. 2. Desarrollo económico.  
3. Macroeconomía - Guatemala. 4. Indicadores de desarrollo - Guatemala.  
I. Título.



[www.desarrollohumano.org.gt](http://www.desarrollohumano.org.gt)

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
5ª. avenida 5-55 zona 14,  
edificio Europlaza, torre 4, nivel 10  
Guatemala, Centroamérica  
Teléfono (502) 2384-3100  
[www.undp.org.gt](http://www.undp.org.gt)

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría ni edición. Se estimula el uso de todo o parte de este documento con fines de estudio, investigación o implementación de políticas públicas, citando la fuente bibliográfica como corresponde.

Las ideas y opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente la posición oficial de las instituciones que apoyaron la iniciativa

Primera edición: 10,000 ejemplares,  
septiembre 2008

Diseño portada: Equipo INDH/Klaro Comunicación:  
Andssuer Hernández

Diseño interiores, y diagramación: Klaro Comunicación: Andssuer Hernández

Edición: Isabel Aguilar Umaña

Mapas y gráficas: Francisco Rodas

Fotografías: Luis Arturo Molina

Impresión: Editorial Sur, Edisur

Coordinación del proceso editorial: Héctor Morales Delgado

# Dedicatoria



*Dedicamos este Informe a nuestro colega Marco Antonio Sánchez García, cuya vida fuera cegada violentamente el 13 de junio de 2007 en circunstancias que aún no han sido esclarecidas. Al momento de su muerte se encontraba colaborando como consultor del INDH recopilando información que ha sido de gran utilidad para la elaboración del presente documento.*

*Marco Antonio era un joven economista talentoso. A sus 24 años ya se había desempeñado como consultor en diversos estudios sobre temas sociales y como miembro de equipos de investigación de distintas instituciones. También había publicado documentos y artículos sobre problemas económicos y sociales de Guatemala.*

*Este es un tributo a una persona que nos inspiró con su talento, tenacidad y determinación, a un colega que tenía un promisorio potencial de éxito profesional, y a un compañero a quien el Equipo del INDH extraña entrañablemente.*



# Índice

## VOLUMEN I

<b>Presentación</b>	17
<b>Prólogo</b>	19
<b>Equipo Responsable de la elaboración del INDH</b>	24
<b>Acompañamiento</b>	25
<b>Reconocimientos</b>	27

## PARTE I. Aspectos conceptuales e históricos

<b>Capítulo 1: 60 años de estrategias de desarrollo económico: ¿cuáles resultados?</b>	33
<b>1. Los factores que permiten el desarrollo económico</b>	36
1.1 Acumulación de capital físico (1940-1970)	36
1.2 Iniciativa empresarial	37
1.3 Corrección de precios relativos de los factores	37
1.4 Comercio internacional	38
1.5 Reducción del Estado	38
1.6 Capital humano	39
1.7 Efectividad institucional	40
<b>2. ¿En qué medida se ha logrado el desarrollo económico en el mundo?</b>	40
2.1 El crecimiento y el nivel de ingreso per cápita	41
2.2 La pobreza y la desigualdad	43
<b>3. Los planteamientos que dominan el pensamiento contemporáneo sobre economía y desarrollo (siglo XXI)</b>	46
3.1 El Estado para el desarrollo	48
3.2 La reducción de la pobreza y la desigualdad para favorecer el crecimiento económico sostenido	50
3.3 La importancia del «capital» humano	51
3.4 El papel de la investigación, desarrollo y capacitación en tecnología (I&D)	52
<b>Capítulo 2: Los vínculos entre desarrollo humano y economía</b>	57
<b>1. El paradigma de desarrollo humano</b>	58
<b>2. Desarrollo humano y derechos humanos</b>	60
2.1 La ciudadanía y los derechos económicos	60

<b>3. La economía como espacio de expansión de las libertades humanas</b>	<b>63</b>
3.1 La economía como ámbito de libertad instrumental	63
3.2 La economía como ámbito de libertad intrínseca	66
3.3 Economía y libertad en el INDH 2007/2008	66
3.3.1 Libertad para trabajar	66
3.3.2 Libertad para ser productivos y acreditar propiedad	66
3.3.3 Libertad para tener ingresos y realizar consumos dignos de valorar	67
<b>4. Desarrollo humano y crecimiento económico</b>	<b>68</b>
4.1 Del crecimiento económico al desarrollo humano	70
4.2 Del desarrollo humano al crecimiento económico	71
4.3 Desarrollo humano y crecimiento económico: avenidas no siempre confluentes	72
<b>5. Cuando los vínculos entre desarrollo humano y economía no son firmes: desigualdad, deterioro ambiental, cambio climático y hambre</b>	<b>75</b>
5.1 Brechas socioeconómicas que se expanden	76
5.1.1 Diversidad étnica-cultural y economía	76
5.1.2 Género y economía	79
5.2 Medio ambiente, energía y economía	81
5.3 La crisis alimentaria	84

## **PARTE II. Los vínculos entre economía y desarrollo humano en los albores del siglo XXI**

<b>Capítulo III: La evolución macroeconómica de Guatemala (1980 -2007)</b>	<b>87</b>
<b>1. El Producto Interno Bruto (PIB)</b>	<b>90</b>
1.1 El PIB y PIB per cápita: evolución durante las últimas tres décadas	91
1.2 Los componentes del Producto Interno Bruto (PIB)	94
1.2.1 Desagregación del PIB por gasto	95
1.2.2 Desagregación del PIB por ingresos	105
<b>2. La inflación</b>	<b>107</b>
2.1 Antecedentes históricos de la inflación en Guatemala	108
2.2 La Política Monetaria (PM) en Guatemala	110
2.2.1 El Banco de Guatemala y la política monetaria desde 1980	110
2.2.2 La Junta Monetaria en Guatemala	111
2.3 Política fiscal e inflación	113
<b>3. Desempleo, subempleo y empleo informal</b>	<b>114</b>
3.1 Desempleo	114
3.2 Subempleo	115
3.3 Empleo informal	115
<b>4. Estabilidad macroeconómica, crecimiento económico y reducción de la pobreza en Guatemala</b>	<b>116</b>

<b>Capítulo 4: El aparato productivo nacional</b>	<b>121</b>
<b>1. El sector primario: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, y minas y canteras</b>	<b>122</b>
1.1 Las etapas de diversificación agrícola en la historia guatemalteca	123
1.2 La composición actual del aparato productivo: evolución del PIB primario	124
1.3 La composición del aparato productivo: ¿cómo y dónde se produce en el sector primario?	128
1.4 Tres bienes agropecuarios importantes	129
1.4.1 Café	129
1.4.2 Caña de azúcar	131
1.4.3 Maíz	134
<b>2. El sector secundario: la industria</b>	<b>138</b>
2.1 La industrialización	139
2.2 Luces y sombras en la industria contemporánea	141
2.3 La composición del aparato productivo: ¿a qué se dedica el sector secundario?	142
2.4 La composición del aparato productivo: ¿dónde produce el sector secundario?	143
2.5 La composición del aparato productivo: tres industrias importantes	144
2.5.1 Maquila: producción de vestuario	144
2.5.2 Alimentos y bebidas	145
2.5.3 Químicos y farmacéuticos	145
<b>3. El sector terciario: los servicios</b>	<b>146</b>
3.1 La composición del aparato productivo: evolución del PIB terciario	147
3.2 La composición del aparato productivo: ¿a qué se dedica el sector terciario?	150
3.3 La composición del aparato productivo: dos servicios importantes	151
3.3.1 Comercio	151
3.3.2 Turismo	154
<b>Capítulo 5: El sistema financiero nacional</b>	<b>159</b>
<b>1. El sistema financiero de Guatemala: situación actual</b>	<b>160</b>
1.1 Marco legal	160
1.2 Profundidad y desarrollo del Sistema Financiero Nacional (SFN)	162
1.3 El Sistema Financiero (SF) y su relación con crecimiento, pobreza y desigualdad	164
1.4 Integración e internacionalización del Sistema Financiero Nacional (SFN)	165
1.5 Coyuntura monetaria y bancaria	166
1.6 El papel del Estado en el Sistema Financiero (SF)	168
1.7 Puntos de enlace con otros sectores	168
<b>2. Los subsectores financieros</b>	<b>170</b>
2.1 Bancos y financieras	170
2.1.1 Los ahorrantes y demandantes de los bancos y financieras	171
2.1.2 Los depósitos bancarios	171
2.1.3 El crédito bancario	172

2.1.4 Asignación de fondos	173
2.1.5 El papel de la eficiencia en la intermediación de fondos	178
2.2 Las instituciones financieras y el microcrédito	181
2.2.1 Las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC)	183
2.2.2 Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de crédito	185
2.2.3 Los usureros y prestamistas	185
2.3 La Bolsa de Valores Nacional (BVN)	187
2.4 Las aseguradoras	187
2.5 Los fondos de pensiones	188
<b>Capítulo 6: Las capacidades humanas: el activo potencial de la nación</b>	<b>193</b>
1. El escenario demográfico y sus implicaciones para la economía	195
1.1 Una población que seguirá aumentando de tamaño	196
1.2 Una esperanza de vida más larga al nacer	196
1.3 Un patrón de asentamiento de la población crecientemente heterogéneo	197
1.4 Alta movilidad de la población dentro y fuera del territorio	197
1.5 Heterogeneidad territorial en la estructura de edad de la población	200
1.6 Adolescentes y jóvenes: ¿«bono o peso demográfico»?	202
2. La Población Económicamente Activa (PEA)	203
2.1 La relación de dependencia demográfica	205
3. El binomio desnutrición-obesidad que mina las potencialidades productivas de la población	206
3.1 Los problemas por déficit	207
3.2 Problemas por exceso	208
4. La población en edad de trabajar se está muriendo prematuramente	210
4.1 Años de vida potencial perdidos de la Población en Edad de Trabajar (PET) por varias causas de muerte	214
5. Calificación de la fuerza laboral emergente del país: la juventud	215
5.1 Analfabetismo	215
5.2 Educación formal	216
5.3 Logro académico	218
5.4 Nivel de logro y fuente de financiamiento de la educación	221
5.5 Participación de la Población Económicamente Activa (PEA)	223
<b>Capítulo 7: Libertad para producir</b>	<b>229</b>
1. Infraestructura productiva	229
1.1 Carreteras y caminos	229
1.2 Electricidad	235
1.2.1 Generación	235
1.2.2 Consumo eléctrico y precio	237
1.2.3 Cobertura eléctrica	238
1.3 Telecomunicaciones	241

1.3.1 Telefonía	241
1.3.2 Computación e Internet	244
1.4 Puertos y aeropuertos	247
1.4.1 Aeropuertos	247
1.4.2 Puertos	248
<b>2. Los recursos naturales</b>	<b>250</b>
2.1 La tierra	250
2.2 El agua	252
2.3 Los bosques	254
2.4 La minería	256
2.4.1 Los recursos mineros guatemaltecos y su ubicación	256
2.4.2 El debate en torno a la minería	258
<b>3. Ciencia y tecnología</b>	<b>260</b>
3.1 Recursos financieros para ciencia y tecnología	261
3.2 Recursos humanos	262
3.3 Instrumentos para el desarrollo	262
<b>Capítulo 8: Libertad para trabajar</b>	<b>267</b>
<b>1. Grandes tendencias de la estructura del mercado laboral durante las últimas dos décadas</b>	<b>268</b>
1.1 El acelerado crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), la Población Ocupada (PO) y la tasa de participación	268
1.2 Reajuste en la estructura de generación de empleo: el auge del comercio y el declive de la agricultura	269
1.3 Crecimiento de la inserción de las mujeres en el mercado laboral	271
1.4 Expansión de la participación laboral indígena	274
1.5 La quimera de una baja tasa de desempleo	275
1.6 La persistencia del empleo informal	276
<b>2. ¿Cuáles son los empleos que garantizan la mayor libertad para trabajar y quiénes acceden a ellos?</b>	<b>277</b>
2.1 Condiciones de trabajo no pecuniaras	277
2.1.1 La libre expresión en el trabajo	277
2.1.2 Libertad de asociación	277
2.1.3 Los términos de contratación	281
2.1.3.1 Estabilidad de trabajo	281
2.1.3.2 Horas de trabajo	283
2.1.3.3 La protección social: las mismas caras beneficiadas	284
2.1.3.4 Recreación: ¿aumento en el acceso?	288
2.1.4 Seguridad laboral	288
2.1.5 Justicia laboral	289
2.2 Condiciones Pecuniaras	291
2.2.1 Salario mínimo	291

2.3 Satisfacción	294
3. Casos extremos de libertad coartada para trabajar: el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo infantil	294
3.1 El trabajo infantil	294
3.2 Trabajo familiar femenino no remunerado	296
4. El trabajo en casa particular	297
5. El voluntariado: la libertad de trabajar sin remuneración a cambio	298
<b>Capítulo 9: Libertad para tener</b>	<b>303</b>
1. La riqueza que genera el país: el Producto Interno Bruto (PIB)	303
2. El destino de la riqueza según actores económicos	304
2.1 Los asalariados	310
2.2 El ingreso mixto bruto	310
3. El ingreso de los hogares	313
3.1 Los ingresos laborales	314
3.2 Los ingresos no laborales	320
4. El papel de los ingresos no laborales y de la informalidad	322
<b>Capítulo 10: Libertad para realizar consumos dignos de valorar</b>	<b>329</b>
1. Estancamiento relativo del consumo de los hogares	330
2. Persistencia de marcadas desigualdades en el consumo promedio	332
3. La pobreza y la desigualdad en el consumo	334
4. Los patrones de consumo de la población	337
4.1 El consumo de alimentos	338
4.2 El consumo de vivienda	341
4.3 Consumo de servicios de educación y salud	342
4.4 Otros consumos básicos que efectúan los hogares guatemaltecos	344
5. La desigualdad en los patrones de consumo	347
<b>Capítulo 11: Migración internacional, desarrollo humano y economía</b>	<b>353</b>
1. Elementos económicos y no económicos de la estrategia migratoria de los guatemaltecos	354
1.1 La decisión de emigrar a Estados Unidos	354
1.2 ¿Quiénes migran a Estados Unidos, México u otro país?	358
1.3 Las personas menores de edad y la migración internacional en Guatemala	361
1.4 Los costos de la emigración	361
2. Los migrantes guatemaltecos en la economía receptora	363
2.1 Los trabajos que realizan los inmigrantes guatemaltecos en Estados Unidos: diferencias entre sus ocupaciones actuales y los trabajos que tenían en Guatemala	364
2.2 Salario promedio de los inmigrantes guatemaltecos en Estados Unidos y salarios mínimos en Guatemala	367

<b>3. Impacto económico de la migración en la economía guatemalteca</b>	<b>369</b>
3.1 Estimación del impacto de la migración en el crecimiento económico	372
3.2 La importancia de las remesas en la estabilidad macroeconómica	373
3.3 Las remesas en el área rural de Quetzaltenango:	
crecimiento económico sin desarrollo	374
<b>Capítulo 12: El sector informal en la Guatemala de hoy</b>	<b>379</b>
1. La informalidad como exclusión	380
2. Rasgos de la informalidad laboral	384
2.1 Etnicidad e informalidad	390
3. El comercio al detalle: ámbito por excelencia de la informalidad	391
4. Explicaciones a un fenómeno en continua expansión	394
<b>PARTE III. Los actores y las decisiones que marcan las relaciones entre economía y desarrollo humano en la Guatemala contemporánea</b>	
<b>Capítulo 13: El Estado: ¿actor clave para la generación de circuitos virtuosos entre economía y desarrollo humano?</b>	<b>399</b>
1. El Estado y su realidad	401
2. El tamaño del sector público en Guatemala	403
3. Los cambios en el papel del Estado en la economía y el desarrollo	407
3.1 Principales cambios institucionales y de políticas del Estado vinculados con la economía y el desarrollo (1970-2007)	408
3.1.1. El Estado militar desarrollista/contrainsurgente (1970-1985)	408
3.1.2. Período 1986-1995: la transición del Estado desarrollista al Estado subsidiario	414
3.1.3. 1996-2007: el Estado subsidiario	416
4. Los indicadores nacionales de competitividad	421
5. ¿Y las políticas económicas que favorecen la inclusión?	422
5.1 El desarrollo rural y la política agraria	423
5.2 Las estrategias de reducción de la pobreza	425
5.3 La seguridad alimentaria y nutricional	427
<b>Capítulo 14: El Estado, la política fiscal y el presupuesto público</b>	<b>431</b>
1. Momentos críticos de la política fiscal guatemalteca (1980-2007)	432
2. Los ingresos del Estado	438
2.1 La estructura tributaria se ha modificado poco	440
2.2 El sistema tributario y la equidad	441
3. El sacrificio fiscal del Estado: soporte vital al sector privado	442
3.1. La evasión tributaria	445

<b>4. El presupuesto público (1970-2007)</b>	<b>446</b>
<b>5. Los egresos del Gobierno central 1970-2007</b>	<b>449</b>
5.1. Egresos por servicio de la deuda pública	450
5.2. Egresos por inversión	451
<b>6. Distribución de los egresos 1986-2007</b>	<b>453</b>
6.1 Las transferencias en el presupuesto	456
6.2 Egresos por destino geográfico	456
<b>7. Los servicios económicos: distribución sectorial e institucional 1986-2007</b>	<b>458</b>
7.1 El gasto público rural	459
7.2 El gasto en infraestructura	460
<b>8. Presupuesto y política crediticia: los fideicomisos</b>	<b>461</b>
8.1. Apoyo a pequeños productores rurales y otros recursos del MAGA	463
8.2. Apoyo a la pequeña y mediana empresa y la competitividad	463
<b>Capítulo 15: Los empresarios y sus relaciones con el Estado</b>	<b>467</b>
<b>1. Las funciones de los empresarios en la sociedad</b>	<b>468</b>
<b>2. Los empresarios y el Estado en la historia guatemalteca</b>	<b>470</b>
<b>3. La democracia y los desafíos de la modernización empresarial</b>	<b>471</b>
3.1 Crisis y recomposición del empresariado guatemalteco ante el cambio de los tiempos	472
3.2 Un sople de aire fresco	473
<b>4. La organización empresarial</b>	<b>476</b>
<b>5. Los mecanismos de intervención e incidencia en el Estado</b>	<b>477</b>
5.1 CACIF: el operador político	477
5.2 La participación formal del CACIF en las decisiones de Estado	478
5.3 Alianzas y adaptabilidad a las agendas políticas del momento	478
5.4 Las redes informales de incidencia en el Estado	480
<b>6. Competitividad, cambio gremial y nuevas instituciones públicas</b>	<b>481</b>
<b>7. Las propuestas económicas que emanan desde el CACIF</b>	<b>484</b>
<b>8. Los temas más conflictivos en la relación empresariado-Estado</b>	<b>485</b>
8.1 La política fiscal/tributaria	485
8.2 El régimen de propiedad de tierras	486
8.3 Las relaciones obrero-patronales	486
8.4 Las «reglas del juego»	486
<b>9. La ciudadanía corporativa: responsabilidad social empresarial</b>	<b>487</b>
9.1 La iniciativa de RSE en Guatemala	488
<b>10. Responsabilidad social empresarial: algunos resultados empíricos         de su implantación en Guatemala</b>	<b>490</b>
<b>11. El reto mayor: la ausencia de contrapesos efectivos</b>	<b>492</b>
11.1 Los trabajadores sindicalizados	493
11.1.1 La organización y el movimiento sindical	494

11.2	Los pequeños productores organizados	496
11.3	Las cooperativas	497
11.4	Las empresarias indígenas	498
11.5	Organizaciones sociales	499
<b>Capítulo 16: Los medios de comunicación social y la agenda económica nacional</b>		<b>503</b>
1.	La agenda mediática y los efectos de los medios	503
2.	La formación de las agendas informativas	505
3.	Panorama general de los medios guatemaltecos	507
4.	Una gama de agentes económicos en el circuito de los medios	514
4.1	Los anunciantes	514
5.	Agentes políticos	516
6.	Las fuentes de información	516
7.	Las audiencias	519
8.	Pensamiento económico y sobre desarrollo divulgado por los medios de comunicación escritos	521
8.1	La política fiscal	521
8.2	Las políticas y acciones públicas para reducir la pobreza	522
8.3	La relación entre crecimiento y equidad	523
8.4	Los desafíos del sistema económico en el nuevo contexto mundial	523
8.5	Consecuencias de la negociación de tratados de libre comercio con México, Estados Unidos y Europa	524
8.6	Problemas nacionales que deben superarse para impulsar el desarrollo	524
8.6.1	Desarrollo rural	525
8.6.2	Discriminación contra los pueblos indígenas	525
8.6.3	Fomento de la pequeña y mediana empresa	526
8.6.4	Incorporación del enfoque ambiental en las políticas de desarrollo	526
8.7	La vigencia del modelo económico	526
<b>Bibliografía</b>		<b>531</b>
<b>Siglas</b>		<b>555</b>

## VOLUMEN II

### Parte IV:

**A manera de conclusión (Capítulo 17)**

**Apuntes para un pacto entre economía y desarrollo humano (Capítulo 18)**

**Anexo estadístico**

**Anexo metodológico**

**Glosario estadístico**



# Presentación

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– lidera, a nivel mundial, un esfuerzo sostenido e innovador por exponer los retos que enfrenta la humanidad en materia de desarrollo humano. Desde 1990, ha publicado 18 informes mundiales. Cada informe presenta el Índice de Desarrollo Humano de todos los países que proveen la información necesaria, así como un conjunto de análisis y datos sobre temas específicos. Los últimos cuatro informes mundiales de desarrollo humano han abordado temas como cambio climático, la crisis del agua, la cooperación internacional y la libertad cultural. Con este esfuerzo se busca promover, a nivel internacional, políticas que posicionen a las personas en el centro de las estrategias de desarrollo. Pero el esfuerzo no se circunscribe a los informes mundiales; equipos regionales y nacionales han elaborado más de 30 informes regionales y más de 600 informes nacionales en más de 140 países.

Guatemala celebra con el lanzamiento del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008, el décimo año de una rica producción de información desde el enfoque del desarrollo humano. Los ocho INDH con que cuenta el país, constituyen una herramienta de diagnóstico y de análisis de políticas. Se centran en prioridades para el desarrollo humano de Guatemala, revelan inequidades de diferentes tipos y sugieren acciones para alterar el status quo. En estos 10 años de Desarrollo Humano en Guatemala, se ha trabajado por democratizar el acceso a información sólida, análisis relevantes y propuestas de acercamiento a los problemas que limitan el desarrollo humano de la población. También se ha realizado un importante esfuerzo por dar cuenta de los avances, obstáculos y desafíos en materias sociales, económicas y políticas contenidas en los Acuerdos de Paz y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El INDH 2007/2008 complementa y enriquece estos esfuerzos previos. Uno de los propósitos del Programa es poner en manos de la sociedad guatemalteca un INDH que ofrezca información sólida, que invite al debate, que promueva el conocimiento y que apoye en la toma de decisiones a los partidos políticos, funcionarios gubernamentales, líderes comunitarios, dirigentes sociales y del sector privado, estudiantes y profesores universitarios, expertos de centros de investigación nacionales e internacionales, periodistas y medios de comunicación, y representantes de la cooperación internacional.

En este décimo aniversario, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 se dedica a analizar la economía guatemalteca y sus vínculos con el desarrollo humano. Es una reflexión ampliamente documentada, apoyada

en un impresionante conjunto de datos estadísticos y en un amplio despliegue gráfico que facilita la comprensión del texto. Su producción ha sido abordada con espíritu de colaboración, con el afán de proveer información relevante sobre los grandes retos que se enfrentan en el camino hacia un sistema económico que realmente garantice más y mejor vida para todos. Innova la publicación con su enfoque interdisciplinario en las libertades económicas de las personas, el cual es distinto del análisis económico tradicional, y con su descripción del papel que juegan la historia, las relaciones sociales y la política en la construcción de los encadenamientos entre economía y desarrollo humano.

El INDH 2007/2008 es el resultado de un trabajo colectivo. Fue liderado por 25 especialistas temáticos, quienes prepararon un amplio acervo de conocimiento, procurando la mejor calidad técnica. Sus insumos se discutieron al interior del equipo responsable del INDH y de dos instancias especiales: el Consejo Consultivo, integrado por 18 personalidades de la vida nacional, a los que fueron convocados a título personal; y el Consejo Técnico, formado por 17 especialistas en temas económicos. Se realizaron más de 20 reuniones de trabajo con estas dos instancias. Además, se desarrollaron cuatro talleres regionales, que permitieron compartir la visión del INDH 2007/2008 y obtener de las personas participantes, inquietudes, expectativas y preocupaciones.

Cabe mencionar que el producto final es responsabilidad del Equipo Técnico del INDH. La norma corporativa de PNUD delega en este Equipo independencia editorial, lo cual significa que en la redacción final del contenido sustantivo de la publicación no tienen responsabilidad los consultores, los miembros de los Consejos arriba mencionados, ni el PNUD como organismo.

Deseamos reconocer la dedicada labor de la Sra. Karin Slowing Umaña, otrora Coordinadora del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. La Sra. Slowing Umaña se desempeñó como asesora de los INDH 2000, 2001, 2002 y 2003 y como coordinadora del INDH 2005 y 2007/08 hasta junio de 2008. Como Coordinadora del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio dejó casi concluida la producción del presente documento. Además dirigió la publicación de una serie de estudios, textos y cuadernos de desarrollo humano.

En nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entregamos a la sociedad guatemalteca un fruto más de nuestro trabajo en el país. Esperamos que el presente Informe Nacional de Desarrollo Humano cumpla una vez más con los propósitos que lo animan.



René Mauricio Valdés

Coordinador/Residente del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala  
Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

# Prólogo

A dos años de finalizar la primera década del siglo XXI, Guatemala está lejos de constituirse en una sociedad incluyente, plural y equitativa, en la cual se haya establecido un Estado plural, democrático y conciliador. Guatemala, como país, ha delineado al menos dos ejes estratégicos para la consecución de esa esperada nación. Uno es de orden político: en 1986, el país formalizó su tránsito a la democracia, con lo que germinaron expectativas de paz y desarrollo, reafirmadas diez años más tarde, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996.

El otro elemento es de orden económico. Hace poco más de veinte años se abandonó la estrategia de sustitución de importaciones, para abrazar un modelo económico basado en la apertura comercial, la desregulación de los mercados y la reducción de la participación estatal en la economía. La expectativa era ingresar en la globalización, insertarse competitivamente en los mercados mundiales, favorecer la inversión extranjera, para que todo ello estimulara un crecimiento económico sostenido que derramara sus beneficios a toda la población, procurando el desarrollo social y reduciendo la pobreza.

En los últimos veinte años, los Gobiernos de Guatemala se mantuvieron firmes en la convicción de que la mancuerna «democracia y mercado» traería prosperidad, desarrollo y bienestar para la mayoría de la población. Pero la reflexión acumulada en diez años de Informes Nacionales de Desarrollo Humano en Guatemala da cuenta que la realidad nacional dista mucho de esa visión de prosperidad y desarrollo humano. Hemos observado cómo la democracia procesal se ha ido consolidando,<sup>1</sup> y cómo la economía ha sufrido importantes cambios;<sup>2</sup> sin embargo, difícilmente se puede calificar a la sociedad guatemalteca como una donde la inclusión, la prosperidad y el desarrollo humano para todos se hayan arraigado.

En este marco reflexivo formulamos las preguntas que guiaron la preparación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/08: ¿por qué no se genera un circuito virtuoso entre economía y otras dimensiones del desarrollo humano, que permita al país estar, cuando menos, a tono con el desarrollo humano que su potencial económico actual le permitiría tener? ¿Por qué la estructura y dinámica económica guatemalteca generan

<sup>1</sup> A manera de ejemplo, véase Torres-Rivas, E. y Rodas, F. (2008).

<sup>2</sup> Véase Guerra-Borges, A. (2006).

desigualdades tan severas en el acceso a las oportunidades y a los beneficios del crecimiento económico?

El acercamiento a las respuestas a estas preguntas demandó un posicionamiento analítico que permitiera examinar de manera integral el funcionamiento de la economía y cómo ésta afecta y es afectada por el desarrollo humano. Se evalúa, en otras palabras, la calidad de los encadenamientos entre economía y desarrollo humano. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?* parte de un marco conceptual que concibe la economía como un ámbito liberador de múltiples capacidades humanas. No es sólo el espacio donde deberían generarse los recursos materiales y los satisfactores que permiten la vida. La economía debería dar la posibilidad a las personas para que contribuyan de manera creativa y productiva al crecimiento económico, en condiciones dignas y contando con recursos suficientes, derivando satisfacción en el proceso y, sobre todo, participando ampliamente de los beneficios que genera dicha actividad.<sup>3</sup> Es decir, el crecimiento económico es el medio y, el desarrollo humano, el fin.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 interpreta los encadenamientos entre economía y desarrollo humano como una construcción histórica y política. Las preguntas que guían el Informe delimitan el período histórico que se analiza y dan cuenta de por qué lo económico aparece inherentemente articulado con lo político en sentido lato, lo que otorga un papel central al

Estado. Lo anterior corresponde a una hermenéutica precisa: la vida económica es social, los actores sociales son políticos. ¿Cómo separar lo uno de lo otro si en la vida aparecen inextricablemente juntos? En otras palabras, la dinámica económica corre por canales políticos, impulsada por actores sociales. En consecuencia, las reflexiones sobre los vínculos de la economía con el desarrollo humano transcurren en un escenario histórico, políticamente configurado por el conjunto de intereses sociales. De forma aún más sintética: la economía es economía política y la política es un fenómeno social.

Uno de los hallazgos del presente Informe es que la población guatemalteca se desenvuelve dentro de un sistema económico que ha atravesado períodos de crecimiento reducidos durante el lapso estudiado, comprendido entre mediados de la década de 1980 y mediados de la primera década del siglo XXI. El PIB per cápita de Guatemala del año 2006 es un 18% mayor que el de 1990. Sin embargo, esto equivale a una tasa de crecimiento *per cápita* de tan solo 1% anual durante el período 1990-2006, lo cual significa que el crecimiento permanece por debajo del promedio latinoamericano.<sup>4</sup> Puede entonces preguntarse ¿a qué se debió el lento crecimiento económico de Guatemala en relación con Latinoamérica y el mundo, y en relación con su propio crecimiento durante las décadas de 1960 y 1970?

Más aún, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 revela que los actuales vínculos entre economía y desarrollo humano generan un escena-

<sup>3</sup> Véase capítulo 2 de este Informe.

<sup>4</sup> Véase capítulo 3 de este Informe.

rio nacional con dificultades severas, que deben ser abordadas de manera inmediata. Guatemala ha incrementado, en las últimas tres décadas, su nivel de desarrollo humano, medido según el Índice de Desarrollo Humano<sup>5</sup> (ÍDH). Sin embargo, su posición relativa en la escala mundial es decreciente; y, con relación a la región latinoamericana, constante en las últimas posiciones. Esto sugiere que el país ha cambiado, pero el cambio le ha servido sólo lo suficiente como para mantenerse a tono con la corriente global; el esfuerzo local de desarrollo, aunque importante por las dimensiones que involucra, especialmente la educativa, alcanza únicamente para evitar que el país descienda en la escala del ÍDH de manera sustantiva.

En otras palabras, el marco referencial del desarrollo humano se ve limitado por las múltiples carencias que enfrenta la población. El consumo recoge parcialmente estas carencias. Al final de la década de 1980, el 62.8% de los guatemaltecos vivía en condición de pobreza;<sup>6</sup> esta cifra se había reducido en casi doce puntos para el año 2006. A pesar de esa reducción, todavía más de la mitad de la población sigue viviendo en condición de pobreza. Esto significa que, debido al crecimiento demográfico del país durante un período de diecisiete años (1989-2006), el número absoluto de pobres se incrementó de 5.4 a 6.6 millones; es decir, un millón doscientas mil personas se sumaron a la condición de pobreza. En cuanto a la pobreza extrema, los datos disponibles muestran que en el mismo período hubo una re-

ducción relativa del indicador de apenas 3%. En términos absolutos, al igual que con la pobreza general, el número de personas en situación de pobreza extrema se incrementó en casi medio millón.<sup>7</sup>

En el ámbito de la salud, hay problemas que están afectando a la población en edad de trabajar; a los adolescentes, quienes constituyen la semilla de la fuerza laboral emergente; y a la niñez menor de cinco años, que estaría en proximidad de ingresar a la escuela y constituiría la población joven de la década de 2020. Así, las defunciones por enfermedades cardiovasculares y por tumores han aumentado entre la población en edad de trabajar. La mortalidad en adolescentes se está dando por causas prevenibles, como las enfermedades transmisibles y la violencia (por ejemplo, heridas por arma de fuego). La desnutrición crónica que aqueja a la mitad de la niñez menor de cinco años está menoscabando el futuro del del país.<sup>8</sup>

En educación, el grupo de población comprendido entre los 15 y los 24 años representa la fuerza laboral emergente, que debería estar ingresando o ya estar en el mercado laboral. El nivel de logro educativo de este grupo, en teoría, debería estar comprendido entre el final del ciclo básico y la conclusión de la educación universitaria. Sin embargo, este Informe muestra que su escolaridad promedio equivale a seis grados (primaria).<sup>9</sup> ¿Existe una asociación entre nivel de logro educativo y el acceso a

<sup>5</sup> Véase cálculo del Índice de Desarrollo Humano en el anexo metodológico, en el volumen II de este Informe.

<sup>6</sup> Se mide la pobreza por consumo.

<sup>7</sup> Véase capítulo 10 de este Informe.

<sup>8</sup> Moscoso, V. y C. Flores (2008: 48-56). Véase capítulo 6 de este Informe.

<sup>9</sup> Véase capítulo 6 de este Informe.

empleos de calidad? ¿Potencia el logro educativo la competitividad para acceder a estos empleos?

Preguntas como éstas reciben atención en este Informe, organizado en cuatro partes. La primera tiene un propósito didáctico, de puesta en común, de familiarización del lector con la temática. Busca ayudar a entender los antecedentes, tanto conceptuales como históricos, de los principales planteamientos sobre desarrollo que se han hecho en el mundo y que, con algunas variantes, se han aplicado en países como Guatemala. Ofrece también la oportunidad de profundizar en el conocimiento del enfoque de desarrollo humano, cuya literatura, aunque abundante, es poco disponible en el país.

La segunda parte constituye un diagnóstico de la economía guatemalteca y su rol como espacio de ampliación de las libertades. Se evalúa su desempeño durante los últimos veinte años (especialmente en la macroeconomía, el aparato productivo nacional y la constitución del sistema financiero). Se describen las tendencias de la adquisición de capacidades humanas de la mayoría de los guatemaltecos y se reflexiona sobre los resultados del crecimiento económico y la adquisición de capacidades humanas, que se reflejan en las libertades económicas para producir, trabajar, tener y realizar consumos dignos de valorar. Se concluye que el magro crecimiento económico y la restricción de libertades económicas de la mayoría de la población configuran una realidad socioeconómica que empuja a la población guatemalteca hacia la migración internacional y la informalidad.<sup>10</sup>

En la tercera parte se analizan las relaciones entre los actores sociales que mueven la economía. Se busca terminar de comprender por qué se comportan así los indicadores de desarrollo humano en Guatemala. Ello requiere desentrañar la naturaleza de las relaciones que se dan entre el Estado, los empresarios, los medios de comunicación y los sujetos comunes. Tanto el Estado como el mercado no son entidades materiales, sino redes de relaciones entre personas físicas que se vinculan institucionalmente, que forman tejidos, cadenas, un plexo donde actúan como actores portadores de necesidades, derechos, obligaciones e intereses. Las relaciones y, o fricciones de intereses entre los actores pueden producirse en el mercado, es decir, con ocasión de la producción económica; o generarse a partir de la política. En cualquier caso, esas relaciones entre tales actores pueden ser pacíficas, de colaboración, o ser conflictivas y hasta violentas. Pueden ser, por eso mismo, transables, objetos de acuerdo en negociaciones, diálogos, concertaciones.

La cuarta parte constituye un cierre breve para el Informe más extenso que se ha publicado en diez años. En ella se acopian algunos de los planteamientos conceptuales y los resultados expuestos en las primeras tres partes. Asimismo, se reflexiona sobre las implicaciones de una economía al servicio del desarrollo humano. Y se plantea la necesidad de establecer un pacto entre economía y desarrollo humano que genere políticas públicas de largo plazo, que puedan propiciar mayor crecimiento, mayor desarrollo humano y menor desigualdad en el interior de la sociedad guatemalteca.

---

<sup>10</sup> Véase capítulos 11 y 12 de este Informe.

El Anexo estadístico recopila en forma ordenada y actualizada muchos datos que, de otra manera, estarían dispersos o no serían publicados. Estos datos pueden utilizarse para ampliar información sobre los capítulos de este Informe, o como fuente para futuras investigaciones. En esta edición, la sección «Panorama general» presenta indicadores básicos sobre el estado reciente del desarrollo humano, así como indicadores básicos sobre economía. La sección «Condiciones económicas para el desarrollo humano» cubre datos sobre cuentas nacionales, moneda y banca, sector externo, sector fiscal, condiciones para la producción, trabajo, negocios familiares y empresas. Por último, la sección «Resultados recientes del desarrollo» presenta subsecciones dedicadas al IDH y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pobreza, ingresos laborales, migraciones y remesas y consumo de hogares.

Es prudente mencionar dos salvedades sobre este Informe. Primero, el INDH 2007/2008 es un diagnóstico en el que se señalan hechos, insertos en contextos políticos e históricos determinados. Sin embargo, no está en la lógica de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano buscar responsabilidades o culpas, sino mostrar la situación tal como se encuentra, para definir cuáles son los puntos de inflexión, y así dinamizar un desarrollo que se enfoque en y para las personas.

La segunda salvedad es que, por motivos de priorización, tiempo y espacio, el INDH 2007/2008 no cubre toda la gama de temas relacionados de una u otra manera con el desarrollo humano y la economía. Quedan excluidas, por ejemplo, las relaciones existentes entre corrupción e inseguridad, por un lado, y crecimiento económico y desarrollo humano, por el otro. El Informe tampoco estudia de manera extensa al sector académico, a pesar de que éste está constituido por un grupo de actores importantes dentro de la economía política guatemalteca. Igualmente, evade un análisis de la coyuntura económica actual, dada la incertidumbre que rodea su manejo y posible desenlace. Tampoco se abordan las crisis energética, alimentaria y financiera que han sido objeto de atención de los medios nacionales e internacionales durante 2008, año en el que las investigaciones de base para este Informe ya se habían concluido. Sin embargo, algunos de los temas no contenidos en este Informe serán tratados en Cuadernos de Desarrollo Humano que serán publicados en el futuro.

Para finalizar, debemos señalar que nuestro acercamiento busca generar un debate nacional y un pacto social entre economía y desarrollo humano que se traduzcan en políticas públicas de largo plazo, que aseguren crecimiento sostenido y desarrollo humano con equidad.

**Equipo responsable del INDH  
Septiembre de 2008**

# Equipo responsable

## Coordinación

*Karin Slowing Umaña (hasta junio 2008)*

*Linda Asturias de Barrios (desde julio 2008)*

## Asesoría temática

*Edelberto Torres-Rivas*

*Alberto José Fuentes*

*Ricardo Stein*

## Asistencia en investigación

*Tatiana Paz*

*Francisco Rodas*

## Investigación y estadística

*Gustavo Arriola Quan*

*Pamela Escobar (hasta julio 2008)*

*Claudia López*

## Administración del programa

*Delmi Garrido*

*Pamela Rodas*

*Carolyn Baisi*

*Darlan Medinilla (hasta febrero 2008)*

## Comunicación social

*Héctor Morales Delgado*

*Eduardo Díaz*

*Lucrecia de Gento*

# Acompañamiento

*El proceso de elaboración de este INDH se vio favorecido con el acompañamiento del Consejo Consultivo y del Consejo Técnico quienes actuaron a título personal. En todo caso la responsabilidad sobre los contenidos del Informe es del equipo a quien el PNUD encargó el mismo.\**

Consejo Consultivo	Consejo Técnico
Mariano Rayo	Wilson Romero (IDIES/URL)
Mario Pivaral	Carlos Mancía Chúa (INE)
Estuardo Gálvez	Jorge Lavarreda
José Rolando Secaída	Pedro Prado (ASIES)
Felipe Bosch	Mynor Cabrera (ICEFI)
Roberto Ardón	Clara Arenas
Edmundo Nanne	Mario de Mata
Mario Perdomo	José Ramón Lam Ortiz
Luis Rolando San Román	Marco Tulio Álvarez
Mauricio González Juárez	Hugo Us
Rodolfo Castillo	Edgar Balsells
Teresa Asicona	Fernando Spross
Cecilia Ramírez	Pablo Schneider
Gerardo de León	Mayra Palencia
Mario Ixcoy (FEDECOCAGUA)	Luis Carillo
Rosario Pú Gómez	Ana de Molina
Enrique Torres	Tomás Rosada (IDIES/URL)
Patricia Orantes (SEGEPLAN)	Carlos Barreda
María Pacheco	María Castro (SEGEPLAN)
Celia Gerónimo	Abel Cruz
Delmi Arriaza	Carla Villagrán
Beat Rohr (PNUD)	Luis Cajas
	Chisa Mikami (PNUD)
	Xavier Michon (PNUD)

*\*El nombre de instituciones es una referencia de asociación a las personas, no refleja una representación ni aval institucional.*



# Reconocimientos

*El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 es una realidad gracias a invaluables contribuciones de cientos de personas, algunas a título personal, otras con apoyo institucional, otras más con aportes oficiales de entidades. Cada contribución se ha recibido con aprecio sabiendo que procede de personas e instituciones comprometidas con el desarrollo humano de Guatemala.*

*Dejamos constancia de sus aportes, altamente valorados por el Equipo del INDH, ya sea por su crítica, reflexión, observación o validación en las diferentes etapas de un proceso que duró dos años.*

*El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/08 fue coordinado por Karin Slowing Umaña desde su concepción en 2006 hasta la finalización de la redacción de los capítulos de la primera, segunda y tercera partes a mediados de 2008. Cuando por motivos de desarrollo profesional se retiró del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya contaba con más de ocho años dedicados a la elaboración de estos Informes desde sus posiciones secuenciales de asesora y coordinadora. La esencia de su trabajo se procuró mantener hasta la versión final del Informe. El Equipo responsable del Informe 2007/08, además del cariño generado durante tantos años de trabajo conjunto, reconoce a Karin Slowing Umaña su extraordinaria labor.*

*Apreciamos la participación de quienes a través de diversas formas contribuyeron con el INDH 2007/2008. A continuación se listan sus nombres. En algunos casos, se incluye el nombre de una institución como una referencia de asociación de las personas participantes, pero ello no implica representación ni aval institucional:*

---

## Consultorías

Alfredo Guerra-Borges, Arturo Montenegro, Carlos Aníbal Martínez, Carlos González, Danilo Palma, Edgar Balsells, Edgar Durini, Edgar Gutiérrez, Eduardo Baumeister, Edwin Castellanos, Fernando Valdez, Gustavo Berganza, Hugo Maúl, Juan Alberto Fuentes, Juan José Narciso, Juan Luis Velásquez, Luis Everardo Estrada, Mara Luz Polanco, Miguel Gutiérrez, Paulo de León, Romeo Martínez, Silvia Irene Palma, Wilson Romero.

## Firmas invitadas

Héctor Centeno, Edwin Castellanos, José Ángel López, Fanny de Estrada, Hugo Us.

## Colaboradores

Fernando Rubio, USAID/Programa de Estándares e Investigación Educativa, Matilde Ivic de Monterroso, Universidad del Valle de Guatemala

## Grupo de lectores

María Angélica Fauné, Gert Rosenthal, William Pleitez, Ricardo Valladares, Andrés Rius.

## Revisión anexo estadístico

Fernando Estrada, Eduardo Velásquez, Manuel Delgado, Vivian Guzmán, Carlos Mancía Chúa, Ricardo Barrientos, Sonia María Pellecer, Julián Duarte, María Frausto, Samuel Zapil, Ramiro Martínez.

## PARTICIPANTES EN TALLERES REGIONALES

### OCCIDENTE

Emilio Zapeta, multiplicador regional MDH • David Anzueto • Jorge Pivaral, *Iniciativas Globales* • César Aníbal Batres, *MAGA* • José Sicay Pacay, *MINEDUC-Sololá* • Camilo Ruiz, *UTQ* • Juan Cay, *Core* • Álvaro Solís, *Cámara de Comercio* • Silvia Recinos, *CUNOC* • Víctor A. Monterroso, *ASODECOS-Suchitepéquez* • Manolo Díaz, *URL-Quetzaltenango* • Rolando Castillo López, *Diario HOY* • Abimael Orozco, *Universidad Panamericana*, Héctor Javier Tecum, *CERIGUA* • Felipe Chilisiná Botón, *MINEDUC-Quiché* • Edwin Nolasco, *Kaj Ulew* • Arturo González Ortíz, *PROECODI* • Omar Gudiel Andrade, *Radio Nacional S. M.* • Natividad Batz, *DEMI-Xela* • Julio Ramírez, *Programa Municipios Democráticos* • José Miguel Miranda, *SEGEPLAN* • Claudia Mérida, *Salud Galileo San Pedro* • Juan José Lacán, *CDRO* • Moisés Gómez, *CUNOC* • Avelina Mauzi • Blanca Girón, *Centro Médico Familiar* • Héctor Flores, *Stereo Tulán* • José Alberto De Paz, *Cooperativas* • Germán Piedrasanta, *SEGEPLAN-Quigo* • Héctor Leonel Méndez, *ODE-Quetzaltenango* • Víctor Manuel Tayún • Carlos Rodríguez, *URL-Huehuetenango* • Enrique Ventura Rodríguez, *SESAL* • Matías Gutiérrez, *Asociación Aj'utz'Quiché* • Kimberly Ajanel, *Defensoría Maya, Sololá* • Lourdes Díaz, Eduardo Vital, *CUNOC* • Carlos Alonzo • Ricardo Gamboa Paniagua, *SESAN* • Carlos Alberto Saloj, *COINDI-Sololá* • Dina Alvarado, *INACOP-Quetzaltenango* • Sergio Vives Scheel, *URL* • Bessy Ruíz, *URL* • Enma Yomara Rodas, *Fundación RW-Solokaj* • Otoniel Monzon, *Fundación RW-Solokaj* • Benjamín Santiago, *SEDEM* • Ana Cristina Tereta Sunuc, *SEDEM* • Carlos Moises Villagran, *SEDEM* • Hugo Bulux, *Fundación RIECKEN* • Petronila Adolfo • Eitelbina Estrada, *Coord. Deptal. Mujeres-San Marcos* • Heddy Rodríguez García, *CADISOGUA-Quetzaltenango* • Esperanza Lopez, *CODEDE-San Marcos* • Jonatán Sandoval, *MICUDE-San Marcos* • José Armando Ramírez, *MICUDE-San Marcos* • Salvador Bolaños, *INTERVIDA* • Berta Carmelina Gómez, *Asoc. Mujeres Desarrollo-Sololá* • Carlos García Hernández, *Asoc. Escritores Mayenses* • Mónica Elena Fuentes, *DEMI-Quetzaltenango* • Mayra López, *MICUDE-Suchitepéquez* • Salomón Gonzalez, *SEGEPLAN-Retalhulu* • Edgar Alvarado, *MICUDE-Retalhulu* • Mayra López Constanza, *MICUDE-Suchitepéquez* • José Cortez Recinos, *CUNSUROC-Suchitepéquez* • Erick España Miranda, *CUNSUROC-Suchitepéquez* • Sergio Miguel Godínez, *CUNOROC-Huehuetenango* • Oscar López Cordero, *ANADI.S.C.-Quetzaltenango* • Yojana Velásquez, *SESAN-San Marcos* • Jorge Ramírez, *FGT* • Félix López Cuá, *Asociación Utz Yo'j* • Blanca Lilian de Rivas, *Inst. Alonzo Contra la Pobreza* • Glendy Sigüenza de Cifuentes, *Inst. Alonzo Contra la Pobreza* • Carolina Rosales Castillo, *INF-San Marcos* • Eliseo Lix, *Forum Syd* • Mash-Mash, *Forum Syd* • Karla Castañeda, *PDH-Retalhulu* • Luis Alberto López, *PDH-Retalhulu* • Juan Eduardo Robles, *Cámara de Comercio-Totonicapán* • Miguel Angel Franco • Salomón García, *MINEDUC* • José Camilo Chán Ajché, *Cámara de Comercio* • Leonzo Godínez, *SESAN* • Francisco Baquin, *OMP Municipalidad-Sololá* • Felix Cosigua Cosigua, *OMP Municipalidad-Sololá* • Rosa Elizabeth Vasquez, *FUMEDI* • Carlos Vasquez, *Obispa-San Marcos* • Hugo López López, *Secretaría de Asuntos Agrarios-Quetzaltenango* • Paulino Romero, *Fundación Solar* • Lisbeth Larrazabal, *URURAL* • Lisbeth María López, *URURAL* • Yovani A. Cux, *ACOCAPEP* • Lorenzo Edwin Tzunún, *UMG* • Santos Norato Garcia, *Grupo Geste-Totonicapán* • José Luciano Lacan, *ADIP* • Gonzalo Moreno, *MANCUERNA / AECID* • Pablo Vásquez, *AYNIA-Sololá* • María Gómez, *ACOCAPEP* • Abidán Gómez, *Liga Maya Guatemalteca* • Carlos Garcia Hernández, *Asoc. Escritores Mayenses* • Gloria Morales Alvarado, *Noticiero Maya Kat* • Amalia Rolac Cutz, *Asoc. Mujer Momosteca Vamos Adelante* • Virginia Toj, *COPREDEH* • Salvador Herrera Prera, *Programa Municipios Democráticos* • Ramiro Eduardo Herrera, *ANW-STEG* • Maribel de Paz, *Bolejob Batz* • Rosa Ma. Hernandez, *Gobernación-Quetzaltenango* • Petrona Cuy Salaj, *Asoc. Centro de Mujeres Comunicadoras Mayas* • Fermína Chiyal Jiatz, *Asoc. CMCM Nutzj* • Doly López, *INACOP-Quigo* • Pedro Antonio Vásquez, *ADIC* • Jorge Barillas Mérida, *Asoc. Para el Desarrollo RANZ-San Marcos* • Lesly Leticia Arrecis, *INFOM-Quetzaltenango* • Magdalena Morales García, *FONIGUA* • José Maldonado Domingo, *Defensoría Maya* • Filiberto López Gabriel, *JEDEBI* • Carlos Soch, *Red Nacional de Grupos Gestores* • José Gómez, *SERJUS* • Rommel Loarca, *SERJUS* • Elisa Coti, *Amuted* • Libertad Rodríguez, *Proyecto Tinamit* • Fred Rivera, *El Quetzalteco* • José Lavarreda, *SEGEPLAN-Sololá* • Santa María Vásquez, *Cooperativas* • Gabriela Orozco, *Caral 22-San Marcos* • Julio Eduardo Guarcax A., *ADICIA-Sololá* • Victor Antonio Monterroso, *ASODECOS-Suchitepéquez* • Francisco Páscual López, *Hospital Naz. De Huehuetenango* • Herson de la Rosa, *Noticiero El Informante* • Martín Vásquez, *Consejo Mam-Quetzaltenango* • Jorge A. Rodríguez, *INTECAP-Quetzaltenango* • Carlos Vázquez, *Stereo 100* • Christian Quezada, *SEGEPLAN* • Carlos García, *ADIRO* • Rosa María Vicente Bartolón, *ADECOT*.

### CENTRO

Luciano Ventura, multiplicador regional MDH • Blanca Antonieta Velásquez, *ORMA* • Delia Alburez, *Kamal Bay* • Luis Amézquita Ruiz, *Kamal Bay* • Pablo Maldonado, *PDH-Chimaltenango* • Juana Tol Morales, *PSDECO-Chichicastenango* • Gilda Francisca Yac, *Gobernación Deptal-Sololá* • Liliana Gil Vielman, *Cámara de Comercio* • Sasha de Beausset, *Los Patojos* • Manuel Reyes, *Municipalidad-Quiché* • María Orfidia Montoya, *ANUDSE-Esuintla* • Julio Roberto Güit, *COINGUA* • Miguel Ángel Rivas • Donato Corzo • Gloria de Ecoma, *Plan Internacional* • María Hernández Muñoz, *Cooperación Española* • Ana María Xuyá, *PDH-Chimaltenango* • José Galindo Rodríguez, *ORMA* • Tomás Morales Toj • Andrea Solís, *Cámara de Comercio* • Mauricio Álvarez, *Los Patojos* • Vladimir Sandoval, *FUNDESA* • Amelia Recinos,

CIRMA • Julio Xicón, CEMUSDA • Ingrid de Barillas, AMUDSE • Rosaura Valdéz, Rodolfo Rubio, URL • Tony Ochoa, Fundación Nahuatl • Ignacio Ochoa, Fundación Nahuatl • Ana Silvia Reyes, Fundación Nahuatl • Teresa Raguay, Fun. Lingüística Popoman-Escuintla • Vicente Arranz, URL • Luis Leonel Pérez Quezada, Gobernación-Sacatepéquez • Fabricio Rodríguez, PROMUDEI/DEI • Joaquín Huerta G., AMSAC • Marco Antonio Guaján, Defensoría Indígena Wajxaqib' Noj • Tomás Xiloj Tol, Municipalidad de Chichicastenango • Leonel Rodríguez, CONAP-Retalhuleu • Juan Pablo Romero, Los Patijos • Karina Santos, Centro Empresarial de Turismo-Sacatepéquez • Juana Sucuquí, Imucané-Quiché • Byron Estuardo Oliva, URL • Sebastiana Cabel Morales, CASODI-Chichicastenango • Beatriz Romero Salazar, Blokhoso-San Pedro • Héctor Miguel Santos, Grupo Juvenil Qawinogel • Candelaria Aguaré Castro, Defensoría Indígena Wajxaqib' Noj • Marco Antonio Ovalle, URL • Telma Tárano, Municipalidad Escuintla • Sebastiana Gutiérrez Ruiz, Defensoría Moya, • Carlota González, PROPEVI • Edin Méndez García, CDE-URL • Florida Alma Morales, SOSEP • Alfredo David Castillo, SOSEP-Retalhuleu • Ana Patricia Sotomayor, SOSEP-Retalhuleu.

## NORTE

Ruth Prera, multiplicador regional MDH • Vilma Coy, CUNOR • Fernando Alvarado, CUNOR • Luis David Caal, INE-Región II • Marco Tulio Leonardo, SEGEPLAN • Jorge Mario Coy, Pastoral Social-Caritas • Eduardo Dominguez, CONJUVE • Federico Ayala Pineda, CONJUVE • Eduardo Jagan, CUNOR • Elisa López, CUNOR • Dafne Enriquez de Milian, INE • Blanca Rodríguez, DDE El Progreso • Lourdes Gómez Willis, CORPOJUV • Carla Amanda Juárez, CORPOJUV • Ismelda Quintana, DDE • Eneida Díaz Toralla, ANDES-Petén • Irma Lesbia Díaz, ANDES-Petén • Francisca Díaz, ANDES-Petén • Patricia Aguilar, ANDES-Petén • Elisa Sasvin, CERIGUA El Progreso • Odilia Leiva, FNM-Petén • Ana Luna Acosta, ANDES • Narda Guzmán, ADP • Angel Ajcote Gómez, CUNOR • Teresa Portillo, Asoc. Imucané • Yojana Yat Chamam, Funmmayan • Luis Alberto Carcamo, Asoc. Ak'tenamit • Carlos Jom Chún, CUNOR • Halley Coy, CUNOR • Mauricio Xol Batz, CORPOJUV • Rosanda López, Organización de Mujeres • Miguel Ascencio, CODEDE-Bajo Verapaz • Adela Morales, ANDES • María de Los Ángeles Rosales, COOPIL • Roberto Alvarado, ADP • Billy Roberto Pérez, CUNOR • Jorge Coy, Mercy Corps • Rosa Álvarez Mejicanos, Moler • German Cermeño, Moler • Horacio Marroquín, SESAN-Bajo Verapaz • Waldemar Tello Yat, Comisión de Auditoría Social-Alto Verapaz • Mario Guerrero, Unión Democrática • Mirna Paháu Reyes, FNM • Carmen Elizabeth Monzoa, CUNOR • Antonieta Chen, PESA • Adán García Véliz, CERIGUA • Eva Nineth Catalán, CODEDE-Zapapa • Jonathan Esquivel, CUNOR • José Carlos Morales, CUNOR • Rosalía Tot, CODEDE-Bajo Verapaz • Ana Lucía Bac, XNA Ixim • Oscar Rafael Caal, Nuestro Diario • Ana Bin, USAC • Vilma Leticia Alvarado, CUNOR • Sergio Pinelo, DEMA • Oliva Mira Las Fuentes, FICCI • Rosa María del Cid, CRN-Noticias • Ingrid Bran, CRN-Noticias • Melvin Rivas, Consejo Indígena y Campesino-Tezúulután • Félix Maaz, Asociación de Periodistas-Alto Verapaz • Lizani López Gálvez, ADP • Ana Ac Macz, Municipalidad, Bajo Verapaz • Adriana Lazaro, Moler • Selvyn Maaz, Sistema Las Verapaces • Mirna Janeth Ferrera, DDE-El Progreso • Marvin Sánchez, DDE-El Progreso • Telma Yanet Ordoñez, Desarrollo para La Paz • Sindy Saavedra, DEFEM-PDH • Aracely González, SEGEPLAN-Bajo Verapaz • Angela Reyes, Gobernación-Bajo Verapaz • Vilma Esperanza Xo Teni, Gobernación-Bajo Verapaz • Miriam Margot Jerónimo, Gobernación Bajo Verapaz • Marta Zamora, ANDES-Petén • Iris Argueta Mejía, Foro Municipal de la Mujer Ixabal • Margarita Mejía, ADP • Alejandra Guillermo, CUNOR • Carlos Letona, PROMUDEI • Erick Yat, Emisoras Unidas • Angela Cuz Tiul • Adela Nineth Mo, FUNMMAYAN • Karin Teresa Leonardo, Aliría G. Ruiz, CUNOR • Elvin Chub Rodríguez, Ak'tenamit • José Alfredo Coy, Ak'tenamit • Ezurama Vaides, Municipalidad • Liliana Laj, ASECSA • Ronaldo Caballeros, CUNOR • Félix Martínez, ASEDE • Mayra Oliva, CECON-USAC • Mónica Pacay Morales, BUCQ-JADE • Silvia Natividad Cocoy, CODEDE-Alto Verapaz • Fernando Ramos, MINEDUC-Bajo Verapaz • Mariano de Jesús Morente, Defensoría Moya-Bajo Verapaz • Allan Leal López, CUNOR • Yessica Ramírez, CUNOR • Raúl Mejicano, PNUD-PAISOC • José Leal López, CUNOR • José Alberto Choc, APC • Juan Aníbal Rojas, CUNOR • Edwin Leal Quej, USAC • María Morales Tot, Organización de Mujeres-Bajo Verapaz • Rodrigo Sic Ixpancoc, Stereo Rabinol • Guillermo Ochaeta, Stereo Hits • Jhonny J. Ponce, CUNOR.

## ORIENTE

Julio Pérez, multiplicador regional MDH • Mario Romero Suárez, INACOP • José María Duarte, MAGA-Zapapa • Yesenia Díaz, Mancomunidad Copanchorti • Yulisa Díaz Chávez, URL • Julie Samuels, SEPREM-Región III • Eduardo Gándara, MARN-ZACAPA • Mario Flores, MARN ZACAPA • Mirian Aracely del Cid, CSEM-ADEL-ASEDECHI • Carlos Franco, COOPECABLE • Luvia Medina • Carlos Espinoza, MAGA-PIANAR • Milton García, MMGA-ZACAPA • Marjorie González, SEGEPLAN • Carlos Hernández, MAGA-Chiquimula • Elío Barrera, MARN, Chiquimula • María del Carmen García, Tronit • Evelia Fagioli Solis, Movimundo • Iris Aida Chavarría, URL • Rubén González, USAC • Carlos Ramírez, Proyecto Chortí-Jocotán • Susely Sosa de Navas, INACOP-Zapapa • Jorge Agustín Telles, UDE-Jalapa • Jairo Osmar Gudiel, MAGA-Jalapa • Laura Monroy Sandoval, DDE • Brenda Analy Sandoval, ASOTEDI-Tezulután • Oscar Canales Vargas, UMG • María Teresa Menéndez, MUCDE • Lorena Romero, CUNORI • Magda Medrano, CUNORI • María Elena Sánchez, COREDUR-Zapapa • Mario Sandoval,

INE-Jalapa • Evelyn Salas, MINEDUC-Izabal • Thelma Gómez, Gigam-VNU • Dora Vásquez, REDMUCH • Lida Escobar, PMA • Hugo Elías, Save the Children • Estuardo Ramos, SEGEPLAN-Región III • Manlio Buonafina Zea, Movimundo • Arnulfo Ortiz Rodas, Vanguardia Informativo-Chiquimula • Manuel Coronado, Coop. El Triunfo-San Diego • Emma Girón Guerra, DDE • Carlos Guirola, DDE-Zacapa • Rumil Monge, UDE-Zacapa • Sergio Castañeda, ASODEP • Leonidas Ortega, CUNORI • Edwin Rivera, CUNORI • Alvaro Guerra, FONAPAZ • Marllys Valdes, Chiquimula de Visión • María Isabel Suc Estrada, Coredur III • Hugo Orellana, OMP-Jalapa • Mario Cruz Lam, FIS • Carlos Lázaro, Acción contra el Hombre • Olga Marina Juárez, SOSEP-Jalapa • Nuria Cordón, MYDEL, UNIFEM, REDMUCH • Rina España, REDMUCH • Susette Lam, UMG, Miramundo • Claudia Chinchilla, FAO-PESA • Luis Villafuerte Berganza, FIS • Ana María Prado, MDH-El Progreso • Marlon Enamorado, ASORECH • Jaime René González, CUNORI • Jenara Vásquez Melchor, CQ • Vitalino Vásquez, CQ • Saúl Zuquim, ASEDECH • Karla Franco, CUNORI • Alba Medrano.

---

### **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo**

Beat Rohr, Xavier Michon, Chisa Mikami, Fernando Masaya, Christina Elich, Ana Luisa Rivas, Abelardo Quezada, Claudia de Saravia, Rodolfo Cardona, Julio Martínez, Ana Lucía Orozco, Nely Herrera, Ana María Méndez, María Fuentenebro, Miguel Ángel Balcárcel, Sergio Pivaral, Franklin Gregory, Catalina Soberanis, Ninni Ikala, Petra Auer.

### **Apoyo financiero**

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI  
Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo, NORAD  
Agencia Española para la Cooperación Internacional, AECI

---



*Guatemala*

# **GUATEMALA: ¿UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL DESARROLLO HUMANO?**

INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2007/2008



Informe Nacional  
de Desarrollo Humano

**Volumen II**

330  
P964

PNUD

Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008, Volumen II. – Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

208 p. (Volumen II)

**ISBN 978-99939-909-7-0.**

1. Desarrollo humano - Guatemala. 2. Desarrollo económico.  
3. Macroeconomía - Guatemala. 4. Indicadores de desarrollo - Guatemala.  
I. Título.



[www.desarrollohumano.org.gt](http://www.desarrollohumano.org.gt)

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
5ª. avenida 5-55 zona 14,  
edificio Europlaza, torre 4, nivel 10  
Guatemala, Centroamérica  
Teléfono (502) 2384-3100  
[www.undp.org.gt](http://www.undp.org.gt)

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría ni edición. Se estimula el uso de todo o parte de este documento con fines de estudio, investigación o implementación de políticas públicas, citando la fuente bibliográfica como corresponde.

Las ideas y opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente la posición oficial de las instituciones que apoyaron la iniciativa

Primera edición: 10,000 ejemplares,  
septiembre 2008

Diseño portada: Equipo INDH/Klaro Comunicación:  
Andssuer Hernández

Diseño interiores, y diagramación: Klaro Comunicación: Andssuer Hernández

Edición: Isabel Aguilar Umaña y Eva Sazo (Cap. 18)

Mapas y gráficas: Francisco Rodas

Fotografías: Luis Arturo Molina y Eduardo Díaz

Impresión: Sergráfica

Coordinación del proceso editorial: Héctor Morales Delgado

# Dedicatoria



*Dedicamos este Informe a nuestro colega Marco Antonio Sánchez García, cuya vida fuera cegada violentamente el 13 de junio de 2007 en circunstancias que aún no han sido esclarecidas. Al momento de su muerte se encontraba colaborando como consultor del INDH recopilando información que ha sido de gran utilidad para la elaboración del presente documento.*

*Marco Antonio era un joven economista talentoso. A sus 24 años ya se había desempeñado como consultor en diversos estudios sobre temas sociales y como miembro de equipos de investigación de distintas instituciones. También había publicado documentos y artículos sobre problemas económicos y sociales de Guatemala.*

*Este es un tributo a una persona que nos inspiró con su talento, tenacidad y determinación, a un colega que tenía un promisorio potencial de éxito profesional, y a un compañero a quien el Equipo del INDH extraña entrañablemente.*



# Índice

## VOLUMEN II

### PARTE IV: A manera de conclusión

<b>Presentación</b>	11
<b>Prólogo</b>	13
<b>Equipo Responsable de la elaboración del INDH</b>	18
<b>Acompañamiento</b>	19
<b>Reconocimientos</b>	21
<b>Capítulo 17: A manera de conclusión</b>	27
1. Un enfoque alternativo: el desarrollo humano	28
2. Cambios económicos y sociales en los últimos 25 años	29
3. Algunos hallazgos sobre economía y desarrollo humano	32
4. Los actores económicos y políticos	35
4.1 El Estado	36
4.2 Los empresarios	38
4.3 Los trabajadores	39
5. Las continuidades históricas explican el presente	40
5.1 La prolongación de rasgos de la sociedad colonial	40
5.2 La persistencia de una economía agraria y sus rupturas	41
5.3 La permanente vulnerabilidad externa	42
5.4 La concentración del poder y la riqueza	43
6. Una visión optimista del futuro	44
<b>Capítulo 18: Apuntes para un pacto entre economía y desarrollo humano</b>	47
1. La visión de Nación debe centrarse en las personas	48
a) Una Nación segura y respetuosa de los derechos humanos	48
b) Una Nación sin exclusiones sociales	49
c) Una Nación con una economía próspera, competitiva y justa	50
2. Un nuevo pacto entre economía y desarrollo humano	52
2.1 Principios básicos del pacto	52
2.1.1 Las personas como agentes y fin del desarrollo	52

2.2	Economía y desarrollo humano, su mutua necesidad	54
2.3	Una agenda mínima para el pacto	56
2.3.1	Ampliar las oportunidades sociales que permitan equidad	56
2.3.2	Diversificar y fortalecer las capacidades productivas	60
2.3.3	La democratización del espacio público y la agencia de las personas	62
2.3.4	Garantizar la sostenibilidad de la equidad y del desarrollo	63

### **Anexo Estadístico**

Contenido	67
Tablas	73

### **Anexo Metodológico**

### **Glosario de términos estadísticos**

### **Bibliografía**

### **Glosario de siglas y términos**

## **CONTENIDO VOLUMEN I**

### **PARTE I. Aspectos conceptuales e históricos**

**Capítulo 1:** 60 años de estrategias de desarrollo económico: ¿cuáles resultados?

**Capítulo 2:** Los vínculos entre desarrollo humano y economía

### **PARTE II. Los vínculos entre economía y desarrollo humano en los albores del siglo XXI**

**Capítulo 3:** La evolución macroeconómica de Guatemala (1980 -2007)

**Capítulo 4:** El aparato productivo nacional

**Capítulo 5:** El sistema financiero nacional

**Capítulo 6:** Las capacidades humanas: el activo potencial de la nación

**Capítulo 7:** Libertad para producir

**Capítulo 8:** Libertad para trabajar

**Capítulo 9:** Libertad para tener

**Capítulo 10:** Libertad para realizar consumos dignos de valorar

**Capítulo 11:** Migración internacional, desarrollo humano y economía

**Capítulo 12:** El sector informal en la Guatemala de hoy

### **PARTE III. Los actores y las decisiones que marcan las relaciones entre economía y desarrollo humano en la Guatemala contemporánea**

**Capítulo 13:** El Estado: ¿actor clave para la generación de circuitos virtuosos entre economía y desarrollo humano?

**Capítulo 14:** El Estado, la política fiscal y el presupuesto público

**Capítulo 15:** Los empresarios y sus relaciones con el Estado

**Capítulo 16:** Los medios de comunicación social y la agenda económica nacional



# Presentación

En este segundo volumen del Informe Nacional de Desarrollo Humano, **¿GUATEMALA: UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL DESARROLLO HUMANO?**, en discusión con el equipo del INDH habríamos decidido quitar signos de interrogación a esa provocativa pregunta y convertir el título en una afirmación que sirviera de propuesta. Sin embargo, resulta pretencioso plantear, a partir de las dimensiones del desarrollo humano, una propuesta sólida en medio de un ambiente tan complejo como el que vive Guatemala, principalmente a partir de fenómenos económicos y financieros en la región, que han comenzado a impactar la realidad de las personas. Esta situación mundial ha puesto en aprietos a todos los países afectando en mayor medida a los más pobres. En el caso de Guatemala los problemas se agudizan a principios del año 2008, coincidiendo con la inauguración de un nuevo gobierno.

Se acordó redactar esta última parte mostrando algunos elementos del diagnóstico abordados en los dieciséis capítulos anteriores, a manera de conclusiones, con el ánimo de proveer una especie de resumen. Luego en el último capítulo se generan apuntes sobre las dimensiones en las cuales la economía podría servir al desarrollo humano. En la última parte presentamos el Anexo Estadístico que ha sido posible, en buena parte, por la oportuna colaboración de una amplia gama de instituciones.

En este décimo aniversario, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 se dedica a analizar la economía guatemalteca y sus vínculos con el desarrollo humano. Es una reflexión ampliamente documentada, apoyada en un impresionante conjunto de datos estadísticos y en un amplio despliegue gráfico que facilita la comprensión del texto. Su producción ha sido abordada con espíritu de colaboración, con el afán de proveer información relevante sobre los grandes retos que se enfrentan en el camino hacia un sistema económico que realmente garantice más y mejor vida para todos. Innova la publicación con su enfoque interdisciplinario en las libertades económicas de las personas, el cual es distinto del análisis económico tradicional, y con su descripción del papel que juegan la historia, las relaciones sociales y la política en la construcción de los encadenamientos entre economía y desarrollo humano.

En este marco, hacemos un reconocimiento especial a la colaboración del Gobierno de la República, a través de sus instituciones, proveyendo información y datos oficiales. El INDH 2007/2008 es el resultado de un trabajo colectivo. Es el fruto de una participación de más de 200 personas entre especialistas, lectoras, críticas, colaboradoras, que con una actitud positiva

reaccionaban a nuestras consultas dando constantes aportes los cuales apreciamos enormemente. Las decenas de talleres de revisión nos dejaron grandes lecciones, principalmente los encuentros regionales realizados en Quetzaltenango y Cobán. Vale la pena cualquier esfuerzo para que el debate de los problemas históricos y actuales sea extendido hacia todos los sectores y todas las regiones que afecta.

Cabe mencionar que el producto final es responsabilidad del Equipo Técnico del INDH. La norma corporativa de PNUD delega en este Equipo independencia editorial, lo cual significa que en la redacción final del contenido sustantivo de la publicación no tienen responsabilidad los consultores, los miembros de los Consejos arriba mencionados, ni el PNUD como organismo. Deseamos reconocer la dedicada labor de la Sra. Linda Asturias de Barrios, Coordinadora del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio por haberse incorporado, en un periodo tan corto, a un trabajo de tal profundidad y haber dirigido este documento con tanto esmero hasta tenerlo hoy como un fruto conjunto de un equipo de trabajo.

Como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- nos congratulamos que, con el lanzamiento de este Informe, lleguemos al décimo año de una rica producción de información desde el enfoque del desarrollo humano. Los ocho INDH con que cuenta el país, constituyen una herramienta de diagnóstico y de análisis de políticas. En nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entregamos a la sociedad guatemalteca un fruto más de nuestro trabajo en el país. Esperamos que este documento cumpla una vez más con los propósitos que lo animan.



Xavier Michon  
Director de País  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

# Prólogo

A dos años de finalizar la primera década del siglo XXI, Guatemala está lejos de constituirse en una sociedad incluyente, plural y equitativa, en la cual se haya establecido un Estado plural, democrático y conciliador. Guatemala, como país, ha delineado al menos dos ejes estratégicos para la consecución de esa esperada nación. Uno es de orden político: en 1986, el país formalizó su tránsito a la democracia, con lo que germinaron expectativas de paz y desarrollo, reafirmadas diez años más tarde, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996.

El otro elemento es de orden económico. Hace poco más de veinte años se abandonó la estrategia de sustitución de importaciones, para abrazar un modelo económico basado en la apertura comercial, la desregulación de los mercados y la reducción de la participación estatal en la economía. La expectativa era ingresar en la globalización, insertarse competitivamente en los mercados mundiales, favorecer la inversión extranjera, para que todo ello estimulara un crecimiento económico sostenido que derramara sus beneficios a toda la población, procurando el desarrollo social y reduciendo la pobreza.

En los últimos veinte años, los Gobiernos de Guatemala se mantuvieron firmes en la convicción de que la mancuerna «democracia y mercado» traería prosperidad, desarrollo y bienestar para la mayoría de la población. Pero la reflexión acumulada en diez años de Informes Nacionales de Desarrollo Humano en Guatemala da cuenta que la realidad nacional dista mucho de esa visión de prosperidad y desarrollo humano. Hemos observado cómo la democracia procesal se ha ido consolidando,<sup>1</sup> y cómo la economía ha sufrido importantes cambios;<sup>2</sup> sin embargo, difícilmente se puede calificar a la sociedad guatemalteca como una donde la inclusión, la prosperidad y el desarrollo humano para todos se hayan arraigado.

En este marco reflexivo formulamos las preguntas que guiaron la preparación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008: ¿por qué no se genera un circuito virtuoso entre economía y otras dimensiones del desarrollo humano, que permita al país estar, cuando menos, a tono con el desarrollo humano que su potencial económico actual le permitiría tener? ¿Por qué la estructura y dinámica económica guatemalteca generan

<sup>1</sup> A manera de ejemplo, véase Torres-Rivas, E. y Rodas, F. (2008).

<sup>2</sup> Véase Guerra-Borges, A. (2006).

desigualdades tan severas en el acceso a las oportunidades y a los beneficios del crecimiento económico?

El acercamiento a las respuestas a estas preguntas demandó un posicionamiento analítico que permitiera examinar de manera integral el funcionamiento de la economía y cómo ésta afecta y es afectada por el desarrollo humano. Se evalúa, en otras palabras, la calidad de los encadenamientos entre economía y desarrollo humano. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?* parte de un marco conceptual que concibe la economía como un ámbito liberador de múltiples capacidades humanas. No es sólo el espacio donde deberían generarse los recursos materiales y los satisfactores que permiten la vida. La economía debería dar la posibilidad a las personas para que contribuyan de manera creativa y productiva al crecimiento económico, en condiciones dignas y contando con recursos suficientes, derivando satisfacción en el proceso y, sobre todo, participando ampliamente de los beneficios que genera dicha actividad.<sup>3</sup> Es decir, el crecimiento económico es el medio y, el desarrollo humano, el fin.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 interpreta los encadenamientos entre economía y desarrollo humano como una construcción histórica y política. Las preguntas que guían el Informe delimitan el período histórico que se analiza y dan cuenta de por qué lo económico aparece inherentemente articulado con lo político en sentido lato, lo que otorga un papel central al

Estado. Lo anterior corresponde a una hermenéutica precisa: la vida económica es social, los actores sociales son políticos. ¿Cómo separar lo uno de lo otro si en la vida aparecen inextricablemente juntos? En otras palabras, la dinámica económica corre por canales políticos, impulsada por actores sociales. En consecuencia, las reflexiones sobre los vínculos de la economía con el desarrollo humano transcurren en un escenario histórico, políticamente configurado por el conjunto de intereses sociales. De forma aún más sintética: la economía es economía política y la política es un fenómeno social.

Uno de los hallazgos del presente Informe es que la población guatemalteca se desenvuelve dentro de un sistema económico que ha atravesado períodos de crecimiento reducidos durante el lapso estudiado, comprendido entre mediados de la década de 1980 y mediados de la primera década del siglo XXI. El PIB per cápita de Guatemala del año 2006 es un 18% mayor que el de 1990. Sin embargo, esto equivale a una tasa de crecimiento *per cápita* de tan solo 1% anual durante el período 1990-2006, lo cual significa que el crecimiento permanece por debajo del promedio latinoamericano.<sup>4</sup> Puede entonces preguntarse ¿a qué se debió el lento crecimiento económico de Guatemala en relación con Latinoamérica y el mundo, y en relación con su propio crecimiento durante las décadas de 1960 y 1970?

Más aún, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 revela que los actuales vínculos entre economía y desarrollo humano generan un escena-

<sup>3</sup> Véase capítulo 2 de este Informe.

<sup>4</sup> Véase capítulo 3 de este Informe.

rio nacional con dificultades severas, que deben ser abordadas de manera inmediata. Guatemala ha incrementado, en las últimas tres décadas, su nivel de desarrollo humano, medido según el Índice de Desarrollo Humano<sup>5</sup> (ÍDH). Sin embargo, su posición relativa en la escala mundial es decreciente; y, con relación a la región latinoamericana, constante en las últimas posiciones. Esto sugiere que el país ha cambiado, pero el cambio le ha servido sólo lo suficiente como para mantenerse a tono con la corriente global; el esfuerzo local de desarrollo, aunque importante por las dimensiones que involucra, especialmente la educativa, alcanza únicamente para evitar que el país descienda en la escala del ÍDH de manera sustantiva.

En otras palabras, el marco referencial del desarrollo humano se ve limitado por las múltiples carencias que enfrenta la población. El consumo recoge parcialmente estas carencias. Al final de la década de 1980, el 62.8% de los guatemaltecos vivía en condición de pobreza;<sup>6</sup> esta cifra se había reducido en casi doce puntos para el año 2006. A pesar de esa reducción, todavía más de la mitad de la población sigue viviendo en condición de pobreza. Esto significa que, debido al crecimiento demográfico del país durante un período de diecisiete años (1989-2006), el número absoluto de pobres se incrementó de 5.4 a 6.6 millones; es decir, un millón doscientas mil personas se sumaron a la condición de pobreza. En cuanto a la pobreza extrema, los datos disponibles muestran que en el mismo período hubo una re-

ducción relativa del indicador de apenas 3%. En términos absolutos, al igual que con la pobreza general, el número de personas en situación de pobreza extrema se incrementó en casi medio millón.<sup>7</sup>

En el ámbito de la salud, hay problemas que están afectando a la población en edad de trabajar; a los adolescentes, quienes constituyen la semilla de la fuerza laboral emergente; y a la niñez menor de cinco años, que estaría en proximidad de ingresar a la escuela y constituiría la población joven de la década de 2020. Así, las defunciones por enfermedades cardiovasculares y por tumores han aumentado entre la población en edad de trabajar. La mortalidad en adolescentes se está dando por causas prevenibles, como las enfermedades transmisibles y la violencia (por ejemplo, heridas por arma de fuego). La desnutrición crónica que aqueja a la mitad de la niñez menor de cinco años está menoscabando el futuro del país.<sup>8</sup>

En educación, el grupo de población comprendido entre los 15 y los 24 años representa la fuerza laboral emergente, que debería estar ingresando o ya estar en el mercado laboral. El nivel de logro educativo de este grupo, en teoría, debería estar comprendido entre el final del ciclo básico y la conclusión de la educación universitaria. Sin embargo, este Informe muestra que su escolaridad promedio equivale a seis grados (primaria).<sup>9</sup> ¿Existe una asociación entre nivel de logro educativo y el acceso a

<sup>5</sup> Véase cálculo del Índice de Desarrollo Humano en el anexo metodológico, en el volumen II de este Informe.

<sup>6</sup> Se mide la pobreza por consumo.

<sup>7</sup> Véase capítulo 10 de este Informe.

<sup>8</sup> Moscoso, V. y C. Flores (2008: 48-56). Véase capítulo 6 de este Informe.

<sup>9</sup> Véase capítulo 6 de este Informe.

empleos de calidad? ¿Potencia el logro educativo la competitividad para acceder a estos empleos?

Preguntas como éstas reciben atención en este Informe, organizado en cuatro partes. La primera tiene un propósito didáctico, de puesta en común, de familiarización del lector con la temática. Busca ayudar a entender los antecedentes, tanto conceptuales como históricos, de los principales planteamientos sobre desarrollo que se han hecho en el mundo y que, con algunas variantes, se han aplicado en países como Guatemala. Ofrece también la oportunidad de profundizar en el conocimiento del enfoque de desarrollo humano, cuya literatura, aunque abundante, es poco disponible en el país.

La segunda parte constituye un diagnóstico de la economía guatemalteca y su rol como espacio de ampliación de las libertades. Se evalúa su desempeño durante los últimos veinte años (especialmente en la macroeconomía, el aparato productivo nacional y la constitución del sistema financiero). Se describen las tendencias de la adquisición de capacidades humanas de la mayoría de los guatemaltecos y se reflexiona sobre los resultados del crecimiento económico y la adquisición de capacidades humanas, que se reflejan en las libertades económicas para producir, trabajar, tener y realizar consumos dignos de valorar. Se concluye que el magro crecimiento económico y la restricción de libertades económicas de la mayoría de la población configuran una realidad socioeconómica que empuja a la población guatemalteca hacia la migración internacional y la informalidad.<sup>10</sup>

En la tercera parte se analizan las relaciones entre los actores sociales que mueven la economía. Se busca terminar de comprender por qué se comportan así los indicadores de desarrollo humano en Guatemala. Ello requiere desentrañar la naturaleza de las relaciones que se dan entre el Estado, los empresarios, los medios de comunicación y los sujetos comunes. Tanto el Estado como el mercado no son entidades materiales, sino redes de relaciones entre personas físicas que se vinculan institucionalmente, que forman tejidos, cadenas, un plexo donde actúan como actores portadores de necesidades, derechos, obligaciones e intereses. Las relaciones y, o fricciones de intereses entre los actores pueden producirse en el mercado, es decir, con ocasión de la producción económica; o generarse a partir de la política. En cualquier caso, esas relaciones entre tales actores pueden ser pacíficas, de colaboración, o ser conflictivas y hasta violentas. Pueden ser, por eso mismo, transables, objetos de acuerdo en negociaciones, diálogos, concertaciones.

La cuarta parte constituye un cierre breve para el Informe más extenso que se ha publicado en diez años. En ella se acopian algunos de los planteamientos conceptuales y los resultados expuestos en las primeras tres partes. Asimismo, se reflexiona sobre las implicaciones de una economía al servicio del desarrollo humano. Y se plantea la necesidad de establecer un pacto entre economía y desarrollo humano que genere políticas públicas de largo plazo, que puedan propiciar mayor crecimiento, mayor desarrollo humano y menor desigualdad en el interior de la sociedad guatemalteca.

---

<sup>10</sup> Véase capítulos 11 y 12 de este Informe.

El Anexo estadístico recopila en forma ordenada y actualizada muchos datos que, de otra manera, estarían dispersos o no serían publicados. Estos datos pueden utilizarse para ampliar información sobre los capítulos de este Informe, o como fuente para futuras investigaciones. En esta edición, la sección «Panorama general» presenta indicadores básicos sobre el estado reciente del desarrollo humano, así como indicadores básicos sobre economía. La sección «Condiciones económicas para el desarrollo humano» cubre datos sobre cuentas nacionales, moneda y banca, sector externo, sector fiscal, condiciones para la producción, trabajo, negocios familiares y empresas. Por último, la sección «Resultados recientes del desarrollo» presenta subsecciones dedicadas al IDH y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pobreza, ingresos laborales, migraciones y remesas y consumo de hogares.

Es prudente mencionar dos salvedades sobre este Informe. Primero, el INDH 2007/2008 es un diagnóstico en el que se señalan hechos, insertos en contextos políticos e históricos determinados. Sin embargo, no está en la lógica de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano buscar responsabilidades o culpas, sino mostrar la situación tal como se encuentra, para definir cuáles son los puntos de inflexión, y así dinamizar un desarrollo que se enfoque en y para las personas.

La segunda salvedad es que, por motivos de priorización, tiempo y espacio, el INDH 2007/2008 no cubre toda la gama de temas relacionados de una u otra manera con el desarrollo humano y la economía. Quedan excluidas, por ejemplo, las relaciones existentes entre corrupción e inseguridad, por un lado, y crecimiento económico y desarrollo humano, por el otro. El Informe tampoco estudia de manera extensa al sector académico, a pesar de que éste está constituido por un grupo de actores importantes dentro de la economía política guatemalteca. Igualmente, evade un análisis de la coyuntura económica actual, dada la incertidumbre que rodea su manejo y posible desenlace. Tampoco se abordan las crisis energética, alimentaria y financiera que han sido objeto de atención de los medios nacionales e internacionales durante 2008, año en el que las investigaciones de base para este Informe ya se habían concluido. Sin embargo, algunos de los temas no contenidos en este Informe serán tratados en Cuadernos de Desarrollo Humano que serán publicados en el futuro.

Para finalizar, debemos señalar que nuestro acercamiento busca generar un debate nacional y un pacto social entre economía y desarrollo humano que se traduzcan en políticas públicas de largo plazo, que aseguren crecimiento sostenido y desarrollo humano con equidad.

**Equipo responsable del INDH  
Septiembre de 2008**

# Equipo responsable

## **Coordinación**

*Linda Asturias de Barrios (desde julio 2008)*

---

## **Asesoría temática en investigación**

*Edelberto Torres-Rivas*

*Alberto José Fuentes*

*Ricardo Stein*

*Tatiana Paz*

*Francisco Rodas*

---

## **Investigación y estadística**

*Gustavo Arriola Quan*

*Pamela Escobar (hasta julio 2008)*

*Claudia López*

---

## **Administración del programa**

*Delmi Garrido*

*Pamela Rodas*

*Carolyn Baisi*

*Darlan Medinilla (hasta febrero 2008)*

---

## **Comunicación social**

*Héctor Morales Delgado*

*Eduardo Díaz*

*Lucrecia de Gento*

---

# Acompañamiento

*El proceso de elaboración de este INDH se vio favorecido con el acompañamiento del Consejo Consultivo y del Consejo Técnico quienes actuaron a título personal. En todo caso la responsabilidad sobre los contenidos del Informe es del equipo a quien el PNUD encargó el mismo.\**

Consejo Consultivo	Consejo Técnico
Mariano Rayo	Wilson Romero (IDIES/URL)
Mario Pivaral	Carlos Mancía Chúa (INE)
Estuardo Gálvez	Jorge Lavarreda
José Rolando Secaída	Pedro Prado (ASIES)
Felipe Bosch	Mynor Cabrera (ICEFI)
Roberto Ardón	Clara Arenas
Edmundo Nanne	Mario de Mata
Mario Perdomo	José Ramón Lam Ortiz
Luis Rolando San Román	Marco Tulio Álvarez
Mauricio González Juárez	Hugo Us
Rodolfo Castillo	Edgar Balsells
Teresa Asicona	Fernando Spross
Cecilia Ramírez	Pablo Schneider
Gerardo de León	Mayra Palencia
Mario Ixcoy (FEDECOCAGUA)	Luis Carillo
Rosario Pú Gómez	Ana de Molina
Enrique Torres	Tomás Rosada (IDIES/URL)
Patricia Orantes (SEGEPLAN)	Carlos Barreda
María Pacheco	María Castro (SEGEPLAN)
Celia Gerónimo	Abel Cruz
Delmi Arriaza	Carla Villagrán
Beat Rohr (PNUD)	Luis Cajas
	Chisa Mikami (PNUD)
	Xavier Michon (PNUD)

*\*El nombre de instituciones es una referencia de asociación a las personas, no refleja una representación ni aval institucional.*



# Reconocimientos

*El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 es una realidad gracias a invaluables contribuciones de cientos de personas, algunas a título personal, otras con apoyo institucional, otras más con aportes oficiales de entidades. Cada contribución se ha recibido con aprecio sabiendo que procede de personas e instituciones comprometidas con el desarrollo humano de Guatemala.*

*Dejamos constancia de sus aportes, altamente valorados por el Equipo del INDH, ya sea por su crítica, reflexión, observación o validación en las diferentes etapas de un proceso que duró dos años.*

*El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/08 fue coordinado por Karin Slowing Umaña desde su concepción en 2006 hasta la finalización de la redacción de los capítulos de la primera, segunda y tercera partes a mediados de 2008. Cuando por motivos de desarrollo profesional se retiró del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya contaba con más de ocho años dedicados a la elaboración de estos Informes desde sus posiciones secuenciales de asesora y coordinadora. La esencia de su trabajo se procuró mantener hasta la versión final del Informe. El Equipo responsable del Informe 2007/08, además del cariño generado durante tantos años de trabajo conjunto, reconoce a Karin Slowing Umaña su extraordinaria labor.*

*Apreciamos la participación de quienes a través de diversas formas contribuyeron con el INDH 2007/2008. A continuación se listan sus nombres. En algunos casos, se incluye el nombre de una institución como una referencia de asociación de las personas participantes, pero ello no implica representación ni aval institucional:*

---

## Consultorías

Alfredo Guerra-Borges, Arturo Montenegro, Carlos Aníbal Martínez, Carlos González, Danilo Palma, Edgar Balsells, Edgar Durini, Edgar Gutiérrez, Eduardo Baumeister, Edwin Castellanos, Fernando Valdez, Gustavo Berganza, Hugo Maúl, Juan Alberto Fuentes, Juan José Narciso, Juan Luis Velásquez, Luis Everardo Estrada, Mara Luz Polanco, Miguel Gutiérrez, Paulo de León, Romeo Martínez, Silvia Irene Palma, Wilson Romero.

## Firmas invitadas

Héctor Centeno, Edwin Castellanos, José Ángel López, Fanny de Estrada, Hugo Us.

## Colaboradores

Fernando Rubio, USAID/Programa de Estándares e Investigación Educativa.

## Grupo de lectores

María Angélica Fauné, Gert Rosenthal, William Pleitez, Ricardo Valladares, Andrés Rius.

## Revisión anexo estadístico

Fernando Estrada, Eduardo Velásquez, Manuel Delgado, Vivian Guzmán, Carlos Mancía Chúa, Ricardo Barrientos, Sonia María Pellecer, Julián Duarte, María Frausto, Samuel Zopil, Ramiro Martínez.

## PARTICIPANTES EN TALLERES REGIONALES

### OCCIDENTE

Emilio Zapeta, multiplicador regional MDH • David Anzueto • Jorge Pivaral, *Iniciativas Globales* • César Aníbal Batres, *MAGA* • José Sicay Pacay, *MINEDUC-Sololá* • Camilo Ruiz, *UTQ* • Juan Cay, *Core* • Álvaro Solís, *Cámara de Comercio* • Silvia Recinos, *CUNOC* • Víctor A. Monterroso, *ASODECOS-Suchitepéquez* • Manolo Díaz, *URL-Quetzaltenango* • Rolando Castillo López, *Diario HOY* • Abimael Orozco, *Universidad Panamericana*, Héctor Javier Tecum, *CERIGUA* • Felipe Chilisiná Botón, *MINEDUC-Quiché* • Edwin Nolasco, *Kaj Ulew* • Arturo González Ortíz, *PROECODI* • Omar Gudiel Andrade, *Radio Nacional S. M.* • Natividad Batz, *DEMI-Xela* • Julio Ramírez, *Programa, Municipios Democráticos* • José Miguel Miranda, *SEGEPLAN* • Claudia Mérida, *Salud Galileo San Pedro* • Juan José Lacán, *CDRO* • Moisés Gómez, *CUNOC* • Avelina Mauzi • Blanca Girón, *Centro Médico Familiar* • Héctor Flores, *Stereo Tulán* • José Alberto De Paz, *Cooperativas* • Germán Piedrasanta, *SEGEPLAN-Qtgo.* • Héctor Leonel Méndez, *ODE-Quetzaltenango* • Víctor Manuel Tayún • Carlos Rodríguez, *URL-Huehuetenango* • Enrique Ventura Rodríguez, *SESAL* • Matías Gutiérrez, *Asociación Aj'utz' Quiché* • Kimberly Ajanel, *Defensoría Maya, Sololá* • Lourdes Díaz, *Eduardo Vital, CUNOC* • Carlos Alonzo • Ricardo Gamboa Paniagua, *SESAN* • Carlos Alberto Saloj, *COINDI-Sololá* • Dina Alvarado, *INACOP-Quetzaltenango* • Sergio Vives Scheel, *URL* • Bessy Ruíz, *URL* • Enma Yomara Rodas, *Fundación RW-Solajá* • Otoniel Monzon, *Fundación RW-Solajá* • Benjamín Santiago, *SEDEM* • Ana Cristina Tereta Sunuc, *SEDEM* • Carlos Moises Villagran, *SEDEM* • Hugo Bulux, *Fundación RIECKEN* • Petronila Adolfo • Eitelbina Estrada, *Coord. Deptal. Mujeres-San Marcos* • Heddy Rodríguez García, *CADISOGUA-Quetzaltenango* • Esperanza Lopez, *CODEDE-San Marcos* • Jonatán Sandoval, *MICUDE-San Marcos* • José Armando Ramírez, *MICUDE-San Marcos* • Salvador Bolaños, *INTERVIDA* • Berta Carmelina Gómez, *Asoc. Mujeres Desarrollo-Sololá* • Carlos García Hernández, *Asoc. Escritores Mayenses* • Mónica Elena Fuentes, *DEMI-Quetzaltenango* • Mayra López, *MICUDE-Suchitepéquez* • Salomón Gonzalez, *SEGEPLAN-Retalhuleu* • Edgar Alvarado, *MICUDE-Retalhuleu* • Mayra López Constanza, *MICUDE-Suchitepéquez* • José Cortez Recinos, *CUNSUROC-Suchitepéquez* • Erick España Miranda, *CUNSUROC-Suchitepéquez* • Sergio Miguel Godínez, *CUNOROC-Huehuetenango* • Oscar López Cordero, *ANADI.S.C.-Quetzaltenango* • Yojana Velásquez, *SESAN-San Marcos* • Jorge Ramírez, *FGT* • Félix López Cuá, *Asociación Utz Yo'j* • Blanca Lilian de Rivas, *Inst. Alonzo Contra la Pobreza* • Glendy Sigüenza de Cifuentes, *Inst. Alonzo Contra la Pobreza* • Carolina Rosales Castillo, *INF-San Marcos* • Eliseo Lix, *Forum Syd* • Mash-Mash, *Forum Syd* • Karla Castañeda, *PDH-Retalhuleu* • Luis Alberto López, *PDH-Retalhuleu* • Juan Eduardo Robles, *Cámara de Comercio-Totonicapán* • Miguel Ángel Franco • Salomón García, *MINEDUC* • José Camilo Chán Ajché, *Cámara de Comercio* • Leonzo Godínez, *SESAN* • Francisco Baquin, *OMP Municipalidad-Sololá* • Felix Cosigua Cosigua, *OMP Municipalidad-Sololá* • Rosa Elizabeth Vasquez, *FUMEDI* • Carlos Vasquez, *Obispa-San Marcos* • Hugo López López, *Secretaría de Asuntos Agrarios-Quetzaltenango* • Paulino Romero, *Fundación Solar* • Lisbeth Larrazabal, *URURAL* • Lisbeth María López, *URURAL* • Yovani A. Cux, *ACOCAPEP* • Lorenzo Edwin Tzunún, *UMG* • Santos Norato Garcia, *Grupo Geste-Totonicapán* • José Luciano Lacan, *ADIP* • Gonzalo Moreno, *MANCUERNA / AECID* • Pablo Vásquez, *AYNIA-Sololá* • María Gómez, *ACOCAPEP* • Abidán Gómez, *Liga Maya Guatemalteca* • Carlos García Hernández, *Asoc. Escritores Mayenses* • Gloria Morales Alvarado, *Noticiero Maya Kat* • Amalia Rolac Cutz, *Asoc. Mujer Momosteca Vamos Adelante* • Virginia Toj, *COPREDEH* • Salvador Herrera Prera, *Programa Municipios Democráticos* • Ramiro Eduardo Herrera, *ANW-STEG* • Maribel de Paz, *Bolejob Batz* • Rosa Ma. Hernandez, *Gobernación-Quetzaltenango* • Petrona Cuy Salaj, *Asoc. Centro de Mujeres Comunicadoras Mayas* • Fermina Chiyal Jiatz, *Asoc. CMCM Nutz'ij* • Doly López, *INACOP-Qtgo.* • Pedro Antonio Vásquez, *ADIC* • Jorge Barillas Mérida, *Asoc. Para el Desarrollo RANZ-San Marcos* • Lesly Leticia Arrecis, *INFOM-Quetzaltenango* • Magdalena Morales García, *FODINGUA* • José Maldonado Domingo, *Defensoría Maya* • Filiberto López Gabriel, *JEDEBI* • Carlos Soch, *Red Nacional de Grupos Gestores* • José Gómez, *SERJUS* • Rommel Loarca, *SERJUS* • Elisa Coti, *Amuted* • Libertad Rodríguez, *Proyecto Tinamit* • Fred Rivera, *El Quetzalteco* • José Lavarreda, *SEGEPLAN-Sololá* • Santa María Vásquez, *Cooperativas* • Gabriela Orozco, *Caral 22-San Marcos* • Julio Eduardo Guarcax A., *ADICIA-Sololá* • Victor Antonio Monterroso, *ASODECOS-Suchitepéquez* • Francisco Páscual López, *Hospital Naz. De Huehuetenango* • Herson de la Rosa, *Noticiero El Informativo* • Martín Vásquez, *Consejo Mam-Quetzaltenango* • Jorge A. Rodríguez, *INTECAP-Quetzaltenango* • Carlos Vázquez, *Stereo 100* • Christian Quezada, *SEGEPLAN* • Carlos García, *ADIRO* • Rosa María Vicente Bartolón, *ADECOT*.

### CENTRO

Luciano Ventura, multiplicador regional MDH • Blanca Antonieta Velásquez, *ORMA* • Delia Alburez, *Kamal Bay* • Luis Amézquita Ruiz, *Kamal Bay* • Pablo Maldonado, *PDH-Chimaltenango* • Juana Tol Morales, *PSDECO-Chichicastenango* • Gilda Francisca Yac, *Gobernación Deptal-Sololá* • Liliana Gil Vielman, *Cámara de Comercio* • Sasha de Beausset, *Los Patojos* • Manuel Reyes, *Municipalidad-Quiché* • María Orfidia Montoya, *ANUDSE-Esuintla* • Julio Roberto Güft, *COINGUA* • Miguel Ángel Rivas • Donato Corzo • Gloria de Ecoma, *Plan Internacional* • María Hernández Muñoz, *Cooperación Española* • Ana María Xuyá, *PDH-Chimaltenango* • José Galindo Rodríguez, *ORMA* • Tomás Morales Toj • Andrea Solís, *Cámara de Comercio* • Mauricio Álvarez, *Los Patojos* • Vladimir Sandoval, *FUNDESA* • Amelia Recinos,

CIRMA • Julio Xicón, CEMUSDA • Ingrid de Barillas, AMUDSE • Rosaura Valdéz, Rodolfo Rubio, URL • Tony Ochoa, Fundación Nahuatl • Ignacio Ochoa, Fundación Nahuatl • Ana Silvia Reyes, Fundación Nahuatl • Teresa Raguay, Fun. Lingüística Popoman-Escuintla • Vicente Arranz, URL • Luis Leonel Pérez Quezada, Gobernación-Sacatepéquez • Fabricio Rodríguez, PROMUDEI/DEI • Joaquín Huerta G., AMSAC • Marco Antonio Guaján, Defensoría Indígena Wajxaqib' Noj • Tomás Xiloj Tol, Municipalidad de Chichicastenango • Leonel Rodríguez, CONAP-Retalhuleu • Juan Pablo Romero, Los Patojos • Karina Santos, Centro Empresarial de Turismo-Sacatepéquez • Juana Sucuquí, Imucané-Quiché • Byron Estuardo Oliva, URL • Sebastiana Calel Morales, CASODI-Chichicastenango • Beatriz Romero Salazar, Blokhoso San Pedro • Héctor Miguel Santos, Grupo Juvenil Qawinogel • Candelaria Aguaré Castro, Defensoría Indígena Wajxaqib' Noj • Marco Antonio Ovalle, URL • Telma Tárano, Municipalidad Escuintla • Sebastiana Gutiérrez Ruiz, Defensoría Moya, • Carlota González, PROPEVI • Edin Méndez García, CDE-URL • Florida Alma Morales, SOSEP • Alfredo David Castillo, SOSEP-Retalhuleu • Ana Patricia Sotomayor, SOSEP-Retalhuleu.

## NORTE

Ruth Prera, multiplicador regional MDH • Vilma Coy, CUNOR • Fernando Alvarado, CUNOR • Luis David Caal, INE-Región II • Marco Tulio Leonardo, SEGEPLAN • Jorge Mario Coy, Pastoral Social-Caritas • Eduardo Dominguez, CONJUVE • Federico Ayala Pineda, CONJUVE • Eduardo Jagan, CUNOR • Elisa López, CUNOR • Dafne Enriquez de Milian, INE • Blanca Rodríguez, DDE El Progreso • Lourdes Gómez Willis, CORPOJUV • Carla Amanda Juárez, CORPOJUV • Ismelda Quintana, DDE • Eneida Díaz Toralla, ANDES-Petén • Irma Lesbia Díaz, ANDES-Petén • Francisca Díaz, ANDES-Petén • Patricia Aguilar, ANDES-Petén • Elisa Sasvin, CERIGUA El Progreso • Odilia Leiva, FNM-Petén • Ana Luna Acosta, ANDES • Narda Guzmán, ADP • Angel Ajcote Gómez, CUNOR • Teresa Portillo, Asoc. Imucané • Yojana Yat Chamam, Funmmayan • Luis Alberto Carcamo, Asoc. Ak'tenamit • Carlos Jom Chún, CUNOR • Halley Coy, CUNOR • Mauricio Xol Batz, CORPOJUV • Rosanda López, Organización de Mujeres • Miguel Ascencio, CODEDE-Bajo Verapaz • Adela Morales, ANDES • María de Los Ángeles Rosales, COOPIL • Roberto Alvarado, ADP • Billy Roberto Pérez, CUNOR • Jorge Coy, Mery Corps • Rosa Álvarez Mejicanos, Moler • German Cermeño, Moler • Horacio Marroquín, SESAN-Bajo Verapaz • Waldemar Tello Yat, Comisión de Auditoría Social-Alto Verapaz • Mario Guerrero, Unión Democrática • Mirna Paháu Reyes, FNM • Carmen Elizabeth Monzoa, CUNOR • Antonieta Chen, PESA • Adán García Véliz, CERIGUA • Eva Nineth Catalán, CODEDE-Zapapa • Jonathan Esquivel, CUNOR • José Carlos Morales, CUNOR • Rosalía Tot, CODEDE-Bajo Verapaz • Ana Lucía Bac, XNA Ixim • Oscar Rafael Caal, Nuestro Diario • Ana Bin, USAC • Vilma Leticia Alvarado, CUNOR • Sergio Pinelo, DEMA • Oliva Mira Las Fuentes, FICCI • Rosa María del Cid, CRN-Noticias • Ingrid Bran, CRN-Noticias • Melvin Rivas, Consejo Indígena y Campesino-Tezúulután • Félix Maaz, Asociación de Periodistas-Alto Verapaz • Lizani López Gálvez, ADP • Ana Ac Macz, Municipalidad, Bajo Verapaz • Adriana Lazaro, Moler • Selvyn Maaz, Sistema Las Verapaces • Mirna Janeth Ferrera, DDE-El Progreso • Marvin Sánchez, DDE-El Progreso • Telma Yanet Ordoñez, Desarrollo para La Paz • Sindy Saavedra, DEFEM-PDH • Aracely González, SEGEPLAN-Bajo Verapaz • Angela Reyes, Gobernación-Bajo Verapaz • Vilma Esperanza Xo Teni, Gobernación-Bajo Verapaz • Miriam Margot Jerónimo, Gobernación Bajo Verapaz • Marta Zamora, ANDES-Petén • Iris Argueta Mejía, Foro Municipal de la Mujer Ixabal • Margarita Mejía, ADP • Alejandra Guillermo, CUNOR • Carlos Letona, PROMUDEI • Erick Yat, Emisoras Unidas • Angela Cuz Tiul • Adela Nineth Mo, FUNMMAYAN • Karin Teresa Leonardo, Aliría G. Ruiz, CUNOR • Elvin Chub Rodríguez, Ak'tenamit • José Alfredo Coy, Ak'tenamit • Ezurama Vaides, Municipalidad • Liliana Laj, ASECSA • Ronaldo Caballeros, CUNOR • Félix Martínez, ASEDE • Mayra Oliva, CECON-USAC • Mónica Pacay Morales, BUCQ-JADE • Silvia Natividad Cocoy, CODEDE-Alto Verapaz • Fernando Ramos, MINEDUC-Bajo Verapaz • Mariano de Jesús Morente, Defensoría Moya-Bajo Verapaz • Allan Leal López, CUNOR • Yessica Ramírez, CUNOR • Raúl Mejicano, PNUD-PAISOC • José Leal López, CUNOR • José Alberto Choc, APC • Juan Aníbal Rojas, CUNOR • Edwin Leal Quej, USAC • María Morales Tot, Organización de Mujeres-Bajo Verapaz • Rodrigo Sic Ixpancoc, Stereo Rabinol • Guillermo Ochaeta, Stereo Hits • Jhonny J. Ponce, CUNOR.

## ORIENTE

Julio Pérez, multiplicador regional MDH • Mario Romero Suárez, INACOP • José María Duarte, MAGA-Zapapa • Yesenia Díaz, Mancomunidad Copanchorti • Yulisa Díaz Chávez, URL • Julie Samuels, SEPREM-Región III • Eduardo Gándara, MARN-ZACAPA • Mario Flores, MARN ZACAPA • Mirian Aracely del Cid, CSEM-ADEL-ASEDECHI • Carlos Franco, COOPECABLE • Luvia Medina • Carlos Espinoza, MAGA-PIANWAR • Milton García, MMGA-ZACAPA • Marjorie González, SEGEPLAN • Carlos Hernández, MAGA-Chiquimula • Elío Barrera, MARN, Chiquimula • María del Carmen García, Tronit • Evelia Fagioli Solis, Movimundo • Iris Aida Chavarría, URL • Rubén González, USAC • Carlos Ramírez, Proyecto Chortí-Jocotán • Susely Sosa de Navas, INACOP-Zapapa • Jorge Agustín Telles, UDE-Jalapa • Jairo Osmar Gudiel, MAGA-Jalapa • Laura Monroy Sandoval, DDE • Brenda Analy Sandoval, ASOTEDI-Tezulután • Oscar Canales Vargas, UMG • María Teresa Menéndez, MUCDE • Lorena Romero, CUNORI • Magda Medrano, CUNORI • María Elena Sánchez, COREDUR-Zapapa • Mario Sandoval,

INE-Jalapa • Evelyn Salas, MINEDUC-Izabal • Thelma Gómez, Gigam-VNU • Dora Vázquez, REDMUCH • Lida Escobar, PMA • Hugo Elías, Save the Children • Estuardo Ramos, SEGEPLAN-Región III • Manlio Buonafina Zea, Movimondo • Arnulfo Ortiz Rodas, Vanguardia Informativa-Chiquimula • Manuel Coronado, Coop. El Triunfo-San Diego • Emma Girón Guerra, DDE • Carlos Guirola, DDE-Zacapa • Rutil Monge, UDE-Zacapa • Sergio Castañeda, ASODEP • Leonidas Ortega, CUNORI • Edwin Rivera, CUNORI • Alvaro Guerra, FONAPAZ • Marllys Valdés, Chiquimula de Visión • María Isabel Suc Estrada, Coredur III • Hugo Orellana, OMP-Jalapa • Mario Cruz Lam, FIS • Carlos Lázaro, Acción contra el Hambre • Olga Marina Juárez, SOSEP-Jalapa • Nuria Córdón, MYDEL, UNIFEM, REDMUCH • Rina España, REDMUCH • Susette Lam, UMG, Miramundo • Claudia Chinchilla, FAO-PESA • Luis Villafuerte Berganza, FIS • Ana María Prado, MDH-El Progreso • Marlon Enamorado, ASORECH • Jaime René González, CUNORI • Jenara Vázquez Melchor, CIQ • Vitalino Vázquez, CIQ • Saúl Zuquim, ASEDECHI • Karla Franco, CUNORI • Alba Medrano.

---

### Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

René Mauricio Valdés, Xavier Michon, Chisa Mikami, Fernando Masaya, Christina Elich, Ana Luisa Rivas, Abelardo Quezada, Claudia de Saravia, Rodolfo Cardona, Julio Martínez, Ana Lucía Orozco, Nely Herrera, Ana María Méndez, María Fuentenebro, Miguel Ángel Balcárcel, Sergio Pivaral, Franklin Gregory, Catalina Soberanis, Ninni Ikala, Petra Auer.

### Apoyo financiero

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI  
Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo, NORAD  
Agencia Española para la Cooperación Internacional, AECI

---



**PARTE I**

**ASPECTOS CONCEPTUALES  
E HISTÓRICOS**

**1 | 60 AÑOS DE ESTRATEGIAS  
DE DESARROLLO ECONÓMICO:  
¿CUÁLES RESULTADOS?**

*“ Las ideas de los economistas y de los filósofos políticos son más poderosas de lo que suele creerse, tanto cuando son verdaderas como cuando son falsas. Los hombres prácticos, que se creen libres de toda influencia intelectual, generalmente son esclavos de algún economista desaparecido. ”*

**John Maynard Keynes<sup>1</sup>**

## ■ Capítulo I

# 60 años de estrategias de desarrollo económico: ¿cuáles resultados?

Las ideas y planteamientos realizados por los economistas han tenido —y siguen teniendo— una profunda influencia en la vida de los países y las personas; trascienden, inclusive, el ámbito de lo estrictamente económico para penetrar casi en todas las esferas de la vida en sociedad. Desde Adam Smith, en el siglo XVIII, hasta el presente, la economía<sup>2</sup> ha sido la disciplina de las ciencias sociales que más ha influido en la comprensión de lo que se ha llegado a entender como «desarrollo», así como en el diseño de las estrategias que se han aplicado en el mundo para lograr este cometido.

La convicción acerca del papel central que juega la economía en el desarrollo de las sociedades está fundamentada en, al menos, dos tipos de criterios: el primero es de orden histórico e ideológico y refiere al hecho de que, en sus inicios, la noción de *desarrollo* estuvo muy vinculada con la idea de la modernidad. Efectivamente, desde el inicio de la Primera Guerra Mundial pero, sobre todo, después de la Segunda, tuvo lugar un importante debate sobre cómo alcanzar la modernidad en todas las sociedades, el cual dio origen a un cuerpo de ideas y políticas conocidas desde los primeros años como *teorías de la modernización*, entendiéndose por ‘modernización’ el proceso de cambio por el cual las sociedades menos desarrolladas adquieren las características comunes a las sociedades más desarrolladas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Keynes, J. (1936).

<sup>2</sup> Disciplina que estudia los mecanismos que utiliza una sociedad para producir sus bienes y servicios, intercambiarlos y distribuirlos. En el análisis económico se parte de dos hechos: primero, el reconocimiento de que el sistema económico cuenta con una cantidad limitada de recursos (trabajo, conocimiento, tecnología, infraestructura, entre otros) para producir los bienes y servicios que desea o requiere. Y, segundo, que el uso de los recursos debe hacerse con la máxima eficiencia posible, donde ‘eficiencia’ significa hacer el mejor uso de los recursos para satisfacer las necesidades y los deseos de las personas. Un segundo ámbito de preocupación de la economía es el de la distribución del ingreso. Éste, además de ser un problema técnico, engloba otra serie de consideraciones de tipo social y moral, que desembocan en el tema de la justicia y equidad de dicha distribución. Este tema llegaría a constituir, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, una de las principales preocupaciones de la teoría del desarrollo. Samuelson P. y W. Nordhaus (2006: 4-8).

<sup>3</sup> Sills, D. L. (1975).

A principios de la posguerra, en el marco del pensamiento dominante acerca de lo que es el desarrollo y la modernidad, surgió la idea de que hay países del *primer mundo*,<sup>4</sup> capitalistas, con economías de mercado, planificación indicativa y sistemas políticos abiertos. Había otro grupo, los países socialistas,<sup>5</sup> con fuerte presencia del Estado en la economía y planificación centralizadas, con regímenes políticos cerrados. Al margen quedaron los países coloniales o recién independizados que luchaban por incorporarse a esta vorágine de cambios; éstos fueron llamados del *tercer mundo*. Es así como, en 1949, Harry Truman, en su discurso de toma de posesión como presidente de los Estados Unidos, se comprometía a contribuir al «mejoramiento y crecimiento de las áreas subdesarrolladas», inaugurando así el término *subdesarrollo* como calificativo para estos países.<sup>6</sup>

El ideal propuesto para superar la condición de subdesarrollo de los países del *tercer mundo* fue buscar la *convergencia* entre países desarrollados y subdesarrollados; que estos últimos se parecieran, en particular, a los países europeos y a los Estados Unidos. Se pensaba en la modernización como un proceso irreversible, inevitable y deseable que, además, obedecía más a una evolución paulatina que a saltos revolucionarios. Sería un proceso sistemático, comenzando en grupos de países, pero abarcando finalmente a todo el planeta. Los valores tradicionales serían reemplazados, paulatinamente, por valores modernos. Se asumía que los países occidentales eran modernos; de ahí que los países pobres debiesen adoptar sus valores para alcanzar la modernidad. Así, aparecieron dicotomías como «tradicional / moderno», «pre-capitalista / capitalista», «rural / urbano», «pre-industrial / industrial», entre otras.<sup>7</sup>

#### Recuadro 1.1

### Desarrollo económico en la postrimería de la Segunda Guerra Mundial

A tono con las ideas prevalecientes a mediados del siglo XX, el *Diccionario de la Lengua Española* definió el desarrollo como «el proceso por el cual la economía de un país de bajo ingreso llega a transformarse en una economía moderna industrial; sociedad moderna es sociedad industrial». Sin embargo, hay que hacer una diferenciación importante entre **crecimiento económico** y **desarrollo económico**, expresiones que, con frecuencia, se utilizan como sinónimos; no obstante, distan mucho de serlo. El crecimiento económico tiene el sentido restringido de aumento del ingreso nacional, particularmente en términos **per cápita**, en tanto que el desarrollo económico conlleva no solo mejoras cuantitativas sino, en especial, cambios cualitativos.

Por lo general, el criterio de definición de «país en desarrollo» es el ingreso **per cápita** y, por extensión, se considera que el proceso de crecimiento económico tiene lugar cuando dicho ingreso se eleva progresivamente. En la práctica, son innumerables los problemas para medir el ingreso **per cápita**. Se argumenta, sin embargo, que no obstante las dificultades, tal medición se correlaciona razonablemente bien con la expectativa de vida, las tasas de mortalidad infantil, el alfabetismo, la salud, la disponibilidad de camas en los hospitales y otras medidas de bienestar económico. La definición de país subdesarrollado se hace conforme a la clasificación del Banco Mundial, que los agrupa en países en desarrollo de bajo ingreso y de mediano ingreso.

Fuente: *The New Encyclopedia Britannica* (Vol. 24, 1955).

El segundo criterio por el cual el pensamiento económico ha sido predominante en el actuar sobre desarrollo tiene carácter empírico: existe una amplia evidencia acumulada que indica que las sociedades con economías con mayor capacidad para generar crecimiento

<sup>4</sup> El capitalismo se caracteriza por el predominio de la propiedad privada sobre los medios de producción existentes en una sociedad, siendo el mercado el mecanismo central del intercambio y regulación de las relaciones económicas y, en distinto gradiente, también de las relaciones sociales y políticas.

<sup>5</sup> El socialismo es una ideología que defiende un sistema social basado en la posesión democrática de los medios de producción y su control administrativo por parte de los propios productores o los realizadores de las actividades económicas (los trabajadores), así como el control por parte de éstos de la estructura política.

<sup>6</sup> González, citado en Arriola, G. (2007: 9).

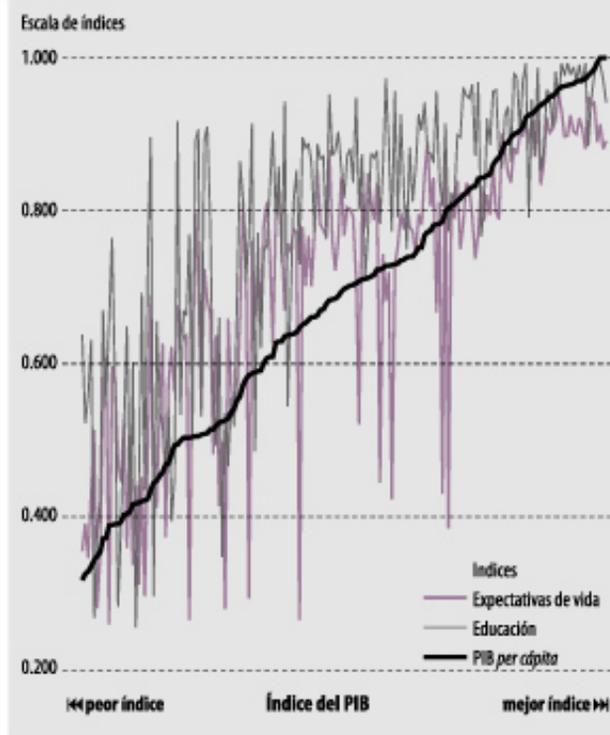
<sup>7</sup> *Ibid.* (2007: 9).

y riqueza tienden, también, a tener mejores indicadores de salud y educación, como lo ilustra la gráfica 1.1.

Por estas razones, si bien los diversos académicos que se han dedicado al estudio de la teoría del desarrollo han tenido que ser muy cuidadosos en hacer explícito lo que han entendido bajo esta definición,<sup>8</sup> existe cierto consenso sobre que, desde el principio, el objetivo principal de esta disciplina fue explicar cómo acelerar el crecimiento económico de los países pobres para que sus niveles de ingreso por habitante se aproximaran o igualaran a los observados en los países desarrollados.<sup>9</sup> Es así como, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, fue emergiendo un cuerpo de conocimientos —*teorías del desarrollo*— y, con él, una plataforma de instituciones e intervenciones diseñadas con el afán de ayudar a los países a superar tan indeseable condición: *el subdesarrollo*. El supuesto subyacente era que el incremento de la riqueza se traduciría en el bienestar de las personas. Se consideraba, además, que el crecimiento económico era el rasgo principal que distinguía una economía industrial de otra que no lo era, entendiendo que la sociedad tradicional (de economía agrícola) habría de pasar por una etapa de transición en la cual se establecerían las bases (industrialización) y, en un determinado punto, tendría lugar «el despegue» (*take-off*) de un crecimiento autosostenido en el cual el producto, la inversión, la tasa de crecimiento y otros indicadores económicos ascenderían en forma casi vertical, hasta lograr una sociedad madura, de economía capitalista plenamente desarrollada.<sup>10</sup>

La economía del desarrollo ha sufrido profundos cambios en cuanto a los paradigmas dominantes desde la Segunda Guerra Mundial. Esto ha tenido grandes

Gráfico 1.1  
Relación de índices de expectativas de vida, educación y PIB per cápita en 177 países



Fuente: elaboración propia con datos del PNUD (2007)

implicaciones en las políticas del desarrollo. El modelo económico predominante ha determinado prescripciones políticas concernientes al papel del Estado en la economía, su grado y forma de intervención y la naturaleza de la relación Estado-mercado. Estos cambios obedecen a un abundante crecimiento del conocimiento en esa área; a la alternancia en el dominio de distintas ideologías en el pensamiento político y económico de las élites; a la configuración de las relaciones internacionales y a cambios institucionales internos a los países. Las respuestas dadas por los economistas del desarrollo a esta problemática son de una amplia diversidad.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Stern, N. (1989: 597-685); Krugman, P. (1992). Véase, también Sen, A. (1983: 745-762).

<sup>9</sup> Montenegro, A. (2007: 3).

<sup>10</sup> Rostow, W. (1961).

<sup>11</sup> Una síntesis sobre los enfoques dominantes aplicados a las políticas económicas en Latinoamérica puede verse en: Montenegro, A. (2007). Este texto contiene, además, abundantes referencias a literatura sobre economía del desarrollo, donde el lector podrá guiarse para ampliar su búsqueda independiente. Un resumen muy didáctico sobre las principales escuelas macroeconómicas se encuentra también en: Samuelson, P. y Nordhaus, W. (2006: 663-680).

## 1. Los factores que permiten el desarrollo económico

Las diversas teorías del desarrollo económico han dado diferentes respuestas a la cuestión de cuáles son los factores fundamentales que propician o dificultan el crecimiento económico. La experiencia ha mostrado que no es posible que un solo factor explique, en todos los casos, las diferencias en los ritmos y las formas de crecimiento. Y, actualmente, siguen derrumbándose mitos, pues se han producido crisis de grandes magnitudes en los más antiguos mercados financieros, lo que pone en duda cualquier explicación esencialista acerca de los factores del crecimiento económico. Se describen a continuación, algunos de los enfoques que predominaron, a lo largo del siglo veinte, en el intento de aislar la «piedra filosofal de la economía»<sup>12</sup>.

### 1.1 Acumulación de capital físico

Las raíces empíricas de la economía del desarrollo pueden encontrarse en la reconstrucción de la Europa occidental durante la posguerra. El Plan Marshall para la reconstrucción lideró una rápida recuperación económica. A partir de ahí se asumió de forma optimista que, aunado a un proceso de descolonización, un financiamiento similar a los países *subdesarrollados* podría propiciar un rápido desarrollo económico. El supuesto de que la principal causa del subdesarrollo es la ausencia de capital fue uno de los motivos por los que el Banco Mundial (originalmente, Banco para la Reconstrucción y el Desarrollo), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los programas de asistencia fueran establecidos.

En términos generales, se veía al desarrollo económico como un proceso de crecimiento que requiere una *reasignación de recursos*, es decir, una sistemática transformación de los factores de producción de baja productividad y tecnología tradicional de baja rentabi-

lidad —principalmente del sector primario— a factores de alta productividad, modernos, de alta rentabilidad, principalmente del sector industrial.<sup>13</sup> Dicha transformación sería obstaculizada por *rigideces* institucionales y tecnológicas, tales como inversiones no exitosas, infraestructura inadecuada, provisión imperfecta y ausencia de mercados.

Se planteó que la ayuda internacional sería una respuesta a la baja capacidad de ahorro de los países subdesarrollados. El gran problema era cómo lograr una mayor acumulación de capital. Se favorecían balanzas comerciales negativas, cuya brecha entre importaciones y exportaciones financiaría la diferencia entre ahorro e inversión interna. Algunos proponían un ritmo inflacionario leve para facilitar la movilización financiera. Se consideraba que un «gran impulso» de inversiones maximizaría las economías generadas por la inversión externa y generaría autosuficiencia, induciendo al crecimiento rápido.

Los economistas indicaban que los países en desarrollo estaban atrapados en situaciones dominadas por bajos niveles de capital físico, poca acumulación y crecimiento poblacional exponencial. La descoordinación de las inversiones reducía la maximización de las ganancias, restringiendo los niveles de ahorro y de demanda agregada.

Se sostenía en ese entonces que el crecimiento no puede ser inducido sólo por las fuerzas del mercado. Que el mercado no podía inducir el necesario proceso de reasignación de recursos, permitir la captura de economías de escala<sup>14</sup> y el lanzamiento de los países a un proceso de desarrollo sostenido, sin necesidad de inversiones o financiamientos gubernamentales en infraestructura e industria. En suma, los economistas clásicos del desarrollo pensaban que el mercado internacional no era suficiente, por sí mismo, para inducir el proceso de

<sup>12</sup> A partir de este punto hasta el 1.7, fue extraído de Arriola, G. (2007:86-101)

<sup>13</sup> Adelman, I. (1999: 103).

<sup>14</sup> Es decir, a mayor tamaño de la producción, menor el costo por unidad.

desarrollo. «El mercado no es suficiente», como argumento en contra de «el mercado hará el trabajo».<sup>15</sup>

De ahí la necesidad de la acción gubernamental para cambiar una economía caracterizada por inversiones faltas de coordinación, bajos ingresos y un equilibrio estático, a un patrón de equilibrio dinámico y coordinado de altos ingresos. Ya que «si hay suficiente capital disponible (nacional e internacional) para inversión en industrias básicas el efecto multiplicador normal vendrá “naturalmente”».<sup>16</sup>

La evaluación pesimista del mercado como impulsor del desarrollo proviene del hecho de que el crecimiento preguerra, estimulado por la Revolución industrial, era puramente cíclico y no estaba acompañado por cambios estructurales favorables, excepto cuando los territorios ex-coloniales tenían suficiente autonomía política como para permitirse la imposición de barreras de importación. Si bien una expansión suficiente del mercado podría estimular el crecimiento, se evidenciaba que por sí solo éste no es suficiente para promover el desarrollo. Además, la necesidad de «aprender haciendo» requiere una protección inicial de la industria incipiente y, para habilitar una industria competitiva local emergente, son necesarios bienes «no transables», en la forma de infraestructura física y social. Para los economistas clásicos del desarrollo, la intervención estatal es necesaria por tales factores.

### 1.2 Iniciativa empresarial

A principios de los años sesenta del siglo XX, varios teóricos concluyeron que existen serias barreras para absorber la asistencia internacional. Después de cierto punto, la inyección de capitales externos deviene en disminución de la rentabilidad. En ese caso, la provisión de ayuda falla en inducir un rápido crecimiento de las industrias nacionales. Esta falla fue atribuida a la falta de iniciativas

empresariales. Se hicieron estudios acerca de los orígenes socio-culturales y psicológicos de la actitud empresarial; se propuso que en caso de no existir élites empresariales (emprendedoras), cabía suponer que el Gobierno podría estimular su formación al subsidiar mejores ganancias. Esto, acompañado de subsidio a capacitación empresarial.

### 1.3 Corrección de precios relativos de los factores

En los años setenta del siglo XX, se hizo evidente que, a pesar de altas tasas de crecimiento e industrialización en algunos países en desarrollo, las tasas de desempleo y subempleo eran muy altas. Y no sólo eran altas, sino se incrementaban con el proceso de industrialización. El crecimiento económico era entonces muy desigual, los dueños del capital, la fuerza laboral capacitada, la clase media burocrática y profesional, incrementaban su riqueza, mientras que la fuerza laboral no capacitada no era beneficiada en la misma proporción. Los trabajadores capacitados y semi-capacitados incorporados al moderno sector industrial ascendían a una clase media, mientras que el amplio sector desempleado y subempleado, en sectores de baja productividad, fue empobreciéndose más.

Ante ello, algunas de las explicaciones expuestas por los economistas fueron, por ejemplo, el empleo de tecnologías inapropiadas y altas tasas de migración rural-urbana. Otros planteaban que las deficiencias provenían del sesgo relativo hacia la ampliación del capital e industrias formales de gran escala. Todas las explicaciones descansaban en el supuesto de que el esfuerzo patrocinador del Gobierno, para lograr un desarrollo acelerado, había dado la pauta para una incorrecta relación de precios, que no reflejaba la escasez económica fundamental; es decir, el subsidio gubernamental al capital altera el equilibrio de los precios de capital y trabajo, haciéndolos

<sup>15</sup> Véase Prebisch, R. (1950).

<sup>16</sup> Rosenstein-Rodan, P. (1943: 208).

ficticios. Esto trae como resultado la adopción de tecnología inapropiada, inducida no sólo por la incorrecta relación de precios, sino también por el traspaso de tecnología moderna de países desarrollados en los cuales la relación de precios capital-trabajo es mucho menor que en países en desarrollo. Por otro lado, el incremento en los salarios en las áreas urbanas explica una alta migración desde las áreas rurales, propiciando el desempleo y subempleo. Además, la transferencia internacional de granos básicos propicia precios bajos en los sectores agrícolas, manteniendo bajos ingresos en las poblaciones rurales e incentivando la migración. El precio del capital se eleva en los sectores desfavorecidos por el impulso, es decir, los de pequeña escala, reduciendo su capacidad para absorber la fuerza laboral desempleada.

Aquellos que se enfocan en el problema de la distribución de los ingresos llegan a la conclusión de que el error no es que el factor de precios sea incorrecto, sino que la intensidad de crecimiento del precio del trabajo es también baja. Ellos defienden el punto de vista de que la más efectiva forma de corregir esta deficiencia no es con el ajuste directo de la relación de precios, sino más bien a través de la promoción gubernamental de los sectores de trabajo intensivo. El resultado sería un modelo diferente de crecimiento que combinaría altas tasas de crecimiento del ingreso *per cápita* con altas tasas de empleo. El resultado final sería una combinación de crecimiento acelerado con una distribución menos desigual del ingreso. Paralelamente, en esa época tuvo auge el enfoque *neoclásico* del desarrollo económico, que proponía una menor intervención del Gobierno.

#### 1.4 Comercio internacional

Los defensores de esta postura concluían que, en las décadas anteriores, la intervención del Estado para promover la industrialización generó distorsiones que favorecieron la ineficiencia y la falta de

competitividad. Urgían a los Gobiernos a adoptar distintas políticas. El estímulo para el desarrollo sería el mercado internacional.

Los teóricos neoclásicos dominaron el campo de la economía del desarrollo. De acuerdo con su postura, el mercado internacional puede proveer un sustituto para la baja demanda agregada interna. El Gobierno debe procurar reducir las barreras para el comercio internacional de productos. Ventajas comparativas, combinadas con proporciones factoriales (es decir, los países tienden a exportar los bienes que son intensivos en los factores con que están abundantemente dotados),<sup>17</sup> harán el resto. Los Gobiernos pueden así remover las distorsiones de precios en los factores internos y en los mercados de productos para inducir apropiados movimientos de factores entre los sectores, impulsando la adopción de tecnología adecuada e incrementando la acumulación de capital y el cambio estructural.

#### 1.5 Reducción del Estado

Esto constituye un elemento central del enfoque neoclásico<sup>18</sup> en el desarrollo económico; inicia con el ajuste de precios y la escuela de la suficiencia del mercado. El Gobierno es más el problema que la solución para el subdesarrollo; por una parte, sus intervenciones no son necesarias: la liberación del mercado puede inducir el desarrollo, facilita economías de escala y hace más competitivas internacionalmente a las industrias. La privatización de bienes y servicios puede hacer al desarrollo más eficaz y eficiente, reduciendo costos e incrementando beneficios. Los Gobiernos son corruptos, dan privilegios generados por la intervención en el mercado y distorsionan, ya que incentivan la baja productividad y el derroche. Por otra parte, las intervenciones discrecionales en el mercado, a través de regulaciones, tarifas, subsidios y cuotas, provocan actividades ineficientes. Por ello, reducir el rol del

<sup>17</sup> Teorema de Heckscher-Ohlin. Véase Ray, O. (1999).

<sup>18</sup> *Ibid.*

Gobierno en la economía permitiría un desarrollo más rápido y eficiente.

Durante ese período, para corregir las distorsiones creadas por los Gobiernos, se dio un cambio de la promoción del crecimiento por la lucha contra la inflación, así como reducciones en el crecimiento del comercio mundial e incrementos en las restricciones comerciales a los países desarrollados. Se incrementaron las tasas de interés en el mundo; hubo devaluaciones de monedas con respecto al dólar; se vivió una segunda crisis del petróleo y, además, una severa crisis de la deuda en países en desarrollo. Como consecuencias de estos cambios se incrementaron tanto la desigualdad como la pobreza; en el promedio de los países en desarrollo el servicio de la deuda era mayor que su crecimiento anual. La combinación de medidas de privatización, liberalización y «ajuste de cinturón» se conoció como *El Consenso de Washington*,<sup>19</sup> el cual se convirtió en el eslogan de las políticas de desarrollo de ese período. A esta corriente se han dirigido diversas críticas.<sup>20</sup> Por ejemplo, la de no contar con una teoría sobre el crecimiento y acumulación; es decir, los mercados pueden ser eficaces en la reasignación de recursos y ser vehículos ineficientes para la acumulación y el crecimiento. Es más, esto es lo que los economistas clásicos proponían. Los postulados neoclásicos no necesariamente se aplican a los países en desarrollo, puesto que requieren una paulatina movilidad de factores, mercados completos y de buen funcionamiento, amplios sistemas de información y previsión eficaz. Además, el equilibrio de mercado depende de la distribución inicial de la riqueza. Por otro lado, se ignora la teoría del segundo mejor:<sup>21</sup> ya que es imposible erradicar todas las regulaciones del mercado, es factible que regulaciones adicionales puedan mejorar, más que reducir, la eficiencia del mercado.

## 1.6 Capital humano

Este es un enfoque que identifica a las bajas dotaciones de capital humano como el principal obstáculo para la realización de economías de escala inherentes a la industrialización de los países en desarrollo. Se agrega al tradicional modelo capital-trabajo un *factor*, el *capital humano*. Según Becker<sup>22</sup> «Las formas tangibles de capital no son las únicas. Escolaridad, un curso de capacitación en computación, gastos en cuidados médicos y lecturas sobre las virtudes de la puntualidad y honestidad son también capital. Esto es porque incrementan los ingresos, mejoran la salud o agregan buenos hábitos a las personas [...] Por lo tanto, los gastos en educación, capacitación, cuidado médico, etc. son inversiones en *capital humano*. Son llamados capital humano porque la gente no puede ser separada de su conocimiento, capacitación, salud o valores en la forma como pueden ser separados (sic) de sus bienes financieros y físicos».

Hay diferentes dinámicas de crecimiento potencial según el factor de capital humano. En un extremo, identificado por bajos niveles de capital humano y conocimiento, el crecimiento económico es caracterizado por bajos grados de economía de escala. El patrón de crecimiento corresponde a un factor de baja productividad con bajo crecimiento. En el otro extremo, con altos niveles de capital humano y conocimiento, el crecimiento económico es sujeto a incrementos en los rendimientos a escala. El patrón correspondiente de crecimiento es un factor de alta productividad.

De acuerdo con este punto de vista, las inversiones en capital humano y conocimiento constituyen lo que los Gobiernos deben hacer para impulsar la transformación hacia un alto crecimiento. Como se verá posteriormente, dentro

<sup>19</sup> Llamado así por el documento de Williamson, J. (1990)

<sup>20</sup> Véanse Hoff, K. y Seiglitz, J. (1999); Naím, M. (2000).

<sup>21</sup> Teoría del segundo mejor: cuando en una economía existen distorsiones que no podemos evitar puede ser deseable, en términos de eficiencia, introducir nuevas distorsiones que las compensen

<sup>22</sup> Becker, G. (1962).

del enfoque de desarrollo humano se toman elementos de esta teoría, pero de forma crítica.

### 1.7 Efectividad institucional

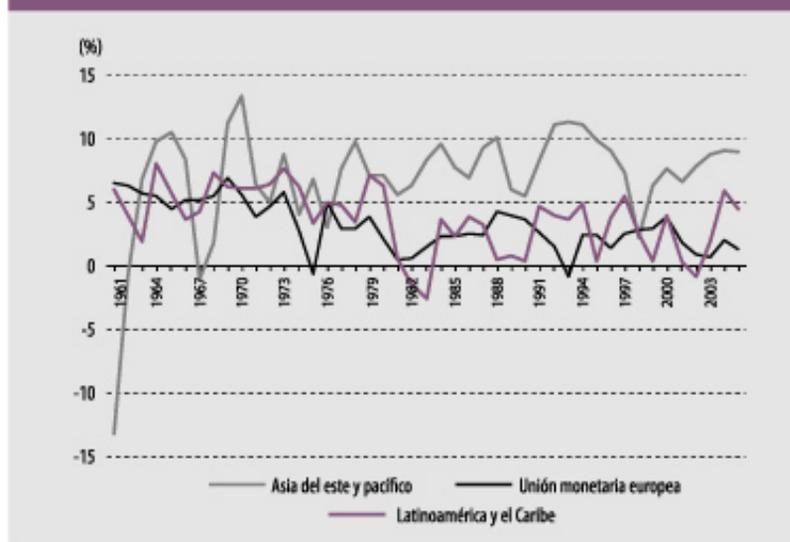
Recientemente, las diferentes experiencias regionales en desarrollo económico propiciaron revisiones en cuanto al papel de los Gobiernos en la conducción de la economía. En los países desarrollados existe un rechazo a las políticas neoliberales de los ochenta del siglo XX, que propiciaron bajas tasas de crecimiento y alto desempleo. Por otro lado, en varios países de Asia en los cuales el Gobierno sigue teniendo un papel protagónico, se han producido altas tasas de crecimiento.

Se genera, así, una serie de cambios en las políticas económicas de diferentes países, estimulando medidas más integradoras de los diferentes factores. Aparece ahora una corriente que propone cambios dinámicos de la interacción Estado-mercado, en que los Gobiernos desarrollistas juegan un papel significativo en la inversión, las finanzas, la formación de capital humano, la adquisición de tecnología, la configuración institucional y la promoción de reformas políticas. La economía del desarrollo retorna a la visión en la cual el Gobierno juega un papel crítico en el desarrollo económico. Esta visión revisionista aparece con el nombre de *Post-Consenso de Washington*.

## 2. ¿En qué medida se ha logrado el desarrollo económico en el mundo?

Durante las últimas seis décadas se ha efectuado un enorme despliegue de conocimiento y esfuerzos en todo el mundo para alcanzar el ideal de *desarrollo* que se concibiera bajo el paraguas de la modernidad: aquél donde los países subdesarrollados lograsen emular

Gráfica 1.2  
Tasa de crecimiento anual del PIB, 1961-2005.



Fuente: World Bank (2007). *World Development Indicators*.

los patrones de crecimiento económico y los niveles de ingreso de los países desarrollados, así como su bagaje de visiones, valores y estilos de vida.

Estimar en qué medida y cómo la *modernidad* ha tomado forma en los distintos países es un tema que rebasa los propósitos del presente Informe (puesto que comprende muchas más dimensiones que las estrictamente económicas). No obstante, siendo que la preocupación inicial de la teoría del desarrollo fue bastante bien definida desde sus comienzos,<sup>23</sup> es pertinente preguntarse en qué medida se ha logrado alcanzar estos propósitos (acelerar el crecimiento económico y equiparar niveles de ingreso con los países desarrollados) a lo largo del período examinado.

Para el efecto, se hizo uso de la compilación más completa de datos históricos a nivel mundial sobre crecimiento económico e ingreso *per cápita* disponible,<sup>24</sup> para documentar, durante el período de estudio, cuál ha sido la naturaleza y magnitud de los cambios ocurridos

<sup>23</sup> Como se refiriera previamente, el objetivo principal de esta disciplina fue explicar cómo acelerar el crecimiento económico de los países pobres para que sus niveles de ingreso *per cápita* se aproximaran o igualaran a los observados en los países desarrollados. Montenegro, A. (2007: 3).

<sup>24</sup> World Bank (2007).

en el mundo y, particularmente, en Latinoamérica, en términos de crecimiento económico y de nivelación en el ingreso por habitante entre los países.

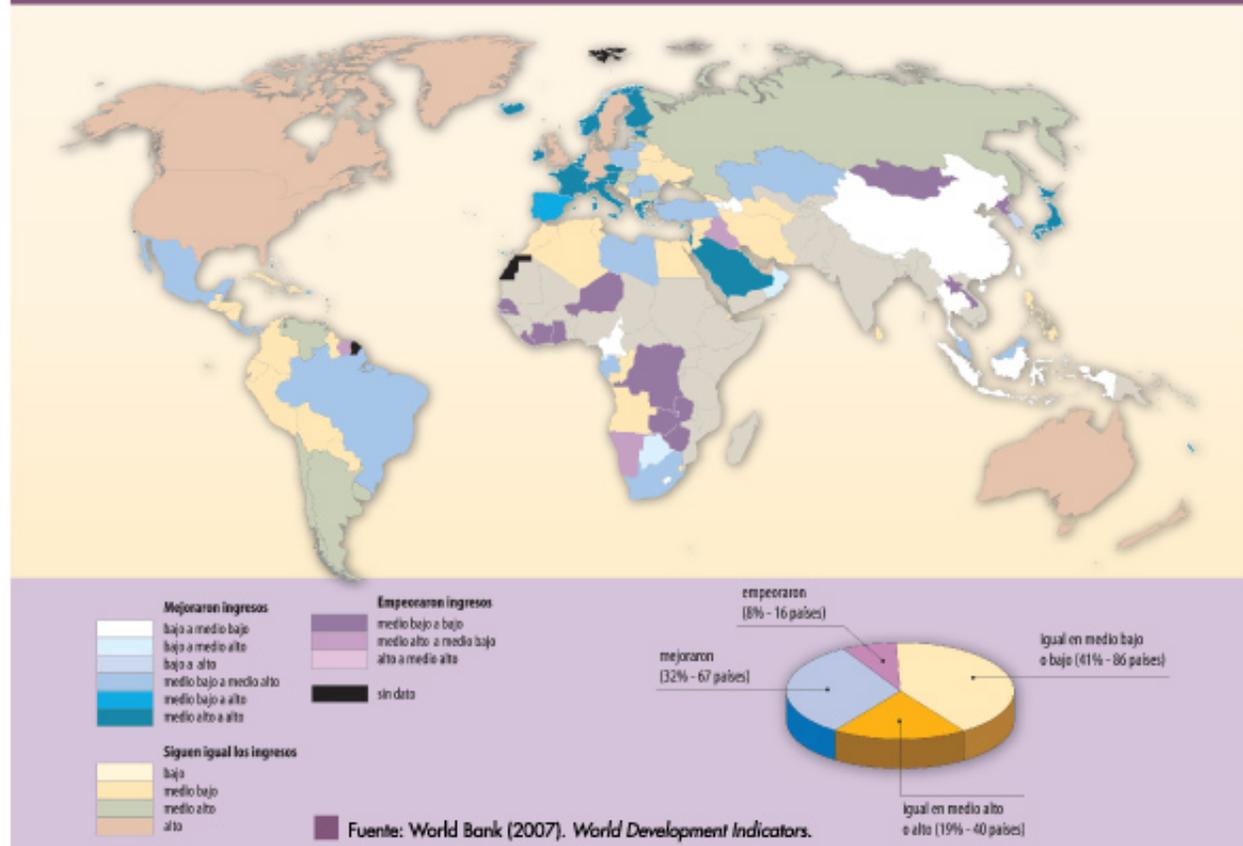
## 2.1 El crecimiento y el nivel de ingreso per cápita

Con respecto al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), no es sino hasta 2005 cuando América Latina logra recuperar tasas de crecimiento similares a las que tuvo en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX (gráfica 1.2). Sin embargo, esta etapa, al parecer, será de corta duración, sobre todo si se consideran las perspectivas de una nueva recesión en los Estados Unidos. El análisis del comportamiento relativo del ingreso *per cápita* de un total de 209 países en los cuales fue posible obtener información,

muestra que un 32% (62 países) mejoró su nivel de ingreso entre 1962 y 2006.<sup>25</sup> Entre éstos destacan, en particular, algunos países europeos, como España e Irlanda, que ya tenían un nivel de ingreso medio alto para esa fecha y pasaron a la clasificación de alto ingreso; algunos países latinoamericanos (específicamente México, Brasil, Costa Rica y Panamá) también dieron el salto: de países de ingreso medio bajo, a ingreso medio alto.

Otros 120 países se encuentran en la misma escala en la que estaban en el año 1962; de ellos, 86 (41% del total) están en la escala de ingreso medio bajo y 40 (19% del total) permanecen igual que en esa fecha, pero en la escala de medio alto o alto. Finalmente, 16 países (8%) empeoraron su nivel de ingreso respecto al registrado en 1962.<sup>26</sup>

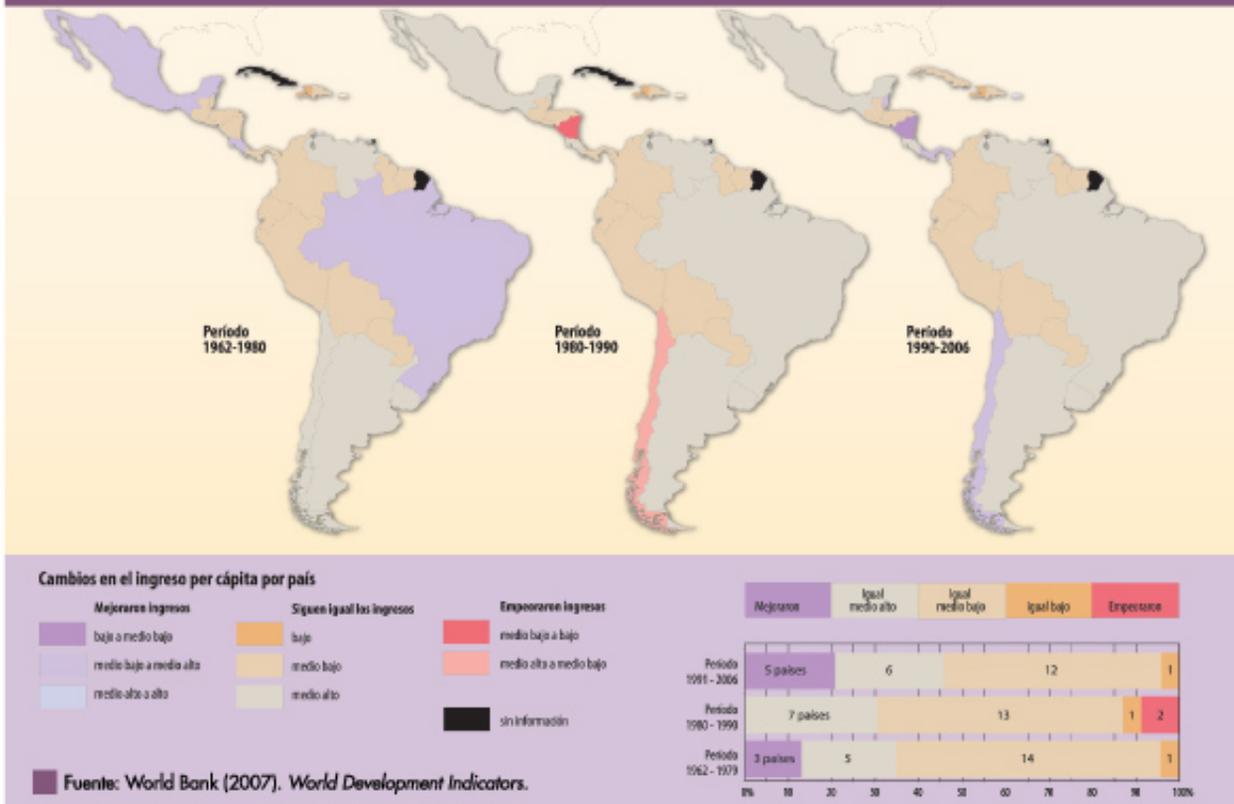
Mapa 1.1 Evolución del ingreso per cápita por país (1962-2006)



<sup>25</sup> Última fecha para la cual hay datos disponibles al momento de redacción del INDH 2007/2008.

<sup>26</sup> Las economías se dividen de acuerdo con el ingreso nacional bruto *per cápita* de 2005, el que se calcula usando el método Atlas del Banco Mundial. Los grupos son: ingresos bajos, US\$ 905.00 o menos; ingresos medio bajos, US\$ 906.00 a US\$ 3595.00; ingresos medio altos, US\$ 3596.00 a US\$ 11,115.00; e ingresos altos, US\$ 11,116 ó más.

Mapa 1.2 Cambios en el ingreso *per cápita* por país  
Latinoamérica (1962-2006)



Estos datos sugieren que la mayoría de países del mundo ha tenido poca movilidad en lo que concierne a su nivel relativo de ingreso durante los últimos cuarenta años. Los países que ya eran de alto ingreso en la década de los cincuenta (o antes) siguen siéndolo a principios del siglo XXI. Los de mediano y bajo ingreso también permanecen en su puesto. Son pocos los que registran cambios sustantivos y sostenidos, destacando países como España, Portugal e Irlanda, en Europa, los países del sudeste asiático y China; y, por Latinoamérica, Chile, Brasil y México (mapa 1.1). Para Latinoamérica se efectuaron, además, tres cortes temporales en la serie de datos, coincidentes con los períodos de aplicación de las distintas estrategias (sustitución de importaciones, estabilización y ajuste, apertura y liberalización). Entre 1962 y 1980, México, Costa Rica y Brasil son los países que muestran mejoras en su nivel de ingreso *per cápita* relativo, habiendo pasado de ser países de ingreso medio

bajo a países de ingreso medio alto. Chile, Argentina, Uruguay y Venezuela se mantuvieron en un nivel de ingreso *per cápita* medio alto durante el mismo período, mientras el resto de países (Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, las Guyanas y República Dominicana) permanecieron como países de ingreso medio bajo.

En la década de los ochenta —período de estabilización y ajuste estructural— se vivió un declive del ingreso *per cápita* en Chile (de medio alto a medio bajo) y en Nicaragua (de medio bajo a bajo). El resto de países permaneció en el mismo nivel de ingreso *per cápita* que tenía en el período previo. Ningún país de Latinoamérica mejoró durante ese decenio. Finalmente, con el advenimiento de la apertura y liberalización de las economías, Chile logró recuperar su condición de país de ingreso medio alto. Del resto de países, solo Panamá y Belice

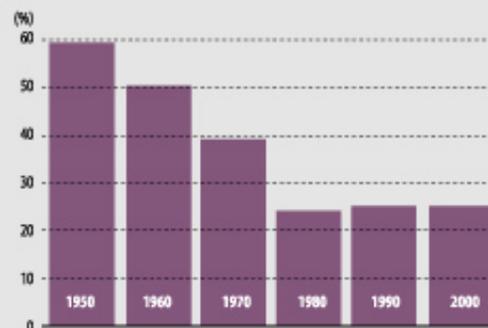
lograron alcanzar dicho nivel. Mientras tanto, Nicaragua logró recuperar su estatus de país de ingreso medio bajo, perdido en la década de los ochenta. Todos los demás países permanecen en el mismo nivel de ingreso que alcanzaron en la década de los sesenta del siglo XX. En los tres períodos examinados, Haití ha permanecido en la categoría de país de ingreso bajo (mapa 1.2).

Esta información sugiere que, a pesar de los cambios de estrategia económica ocurridos a lo largo de cuatro décadas (sustitución de importaciones; estabilización y ajuste; apertura y liberalización), la mayoría de países ha persistido con dificultades para avanzar en una senda de crecimiento económico y de mejoramiento sostenido del ingreso *per cápita*. Llama la atención que, en el caso de México, Costa Rica y Brasil, es el período de sustitución de importaciones el que marca la diferencia en la mejora del nivel relativo de ingreso. En los casos de Chile, Panamá, Nicaragua y Belice, es la etapa de la apertura y liberalización de la economía la que permite avances relativos (o recuperación en los casos de Chile y Nicaragua) en el nivel de ingreso *per cápita*. El resto de Latinoamérica mantiene un relativo estancamiento.

## 2.2 La pobreza y la desigualdad

La gráfica 1.3 muestra que entre 1950 y el año 2000 hubo un descenso importante de la tasa de pobreza en la región, y que éste se dio especialmente entre 1950 y 1980;<sup>27</sup> a partir de entonces, la tasa ha permanecido relativamente estable. Si ello se combina con las tasas de crecimiento de la población, que van de moderadas a altas, no sorprende que, en números absolutos, el número de pobres haya crecido. En efecto, en 1950 había cerca de 161.3 millones de personas en Latinoamérica, de las cuales 97 millones (el 60%) eran pobres; en 2000, de un total de 511.7 millones de habitantes, cerca de

Gráfica 1.3  
Tasa de pobreza en América Latina, 1950-2000



Fuente: Perry, G. et ál. (2006). Resumen ejecutivo. Cálculos de los autores para 1950-1980; Gasparini, Gutiérrez y Tomaroli (2005) para 1990 y 2000. Nota de los autores: se utilizó una línea de pobreza de US\$ 2.00 por día; las tasas de pobreza para 1950-1980 se calculan utilizando una aproximación log-normal.

Tabla 1.1  
Latinoamérica: población con ingresos inferiores a US\$2 PPA<sup>28</sup>

País	Porcentaje
Nicaragua (2001)	79.9
Haití (2001)	78.0
Bolivia (2002)	42.2
Ecuador (1998)	40.8
El Salvador (2002)	40.6
Venezuela, RB (2003)	40.1
Honduras (2003)	35.7
Guatemala (2002)	31.9
Perú (2003)	30.6
Paraguay (2003)	29.8
Brasil (2004)	21.2
Panamá (2003)	18.0
Colombia (2003)	17.8
Argentina (2004)	17.4
República Dominicana (2004)	16.2
México (2004)	11.6
Costa Rica (2003)	9.8
Uruguay (2003)	5.7
Chile (2003)	5.6

Fuente: World Bank (2007). *World Development Indicators*.

128.7 millones (25%) estaban en situación de pobreza. Para el año 2004, las cifras se habían reducido a 22.2% de pobreza, lo que equivale a 120.6 millones de personas.

<sup>27</sup> Perry, G. et ál. emplearon una línea de pobreza de US\$ 2.00 al día. Véanse notas al pie de la gráfica 1.3.

<sup>28</sup> Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). Con fines de comparación, se pueden convertir las monedas internacionales, de acuerdo a su poder adquisitivo, de tal manera que una misma cantidad de dólares PPA compra aproximadamente lo mismo, independientemente del país o región. Las paridades de poder de compra son estimadas por el *International Comparison Program (ICP)*, entidad vinculada al Banco Mundial, utilizando series de estadísticas de precios de la mayoría de países del mundo.

Datos más recientes sobre pobreza de ingresos para la región (véase tabla 1.1) muestran cómo, en Latinoamérica, a pesar de que la mayoría de países es calificada como países de ingreso medio bajo y medio alto, persiste una proporción significativa de su población en situación de pobreza. Chile es una importante excepción: en 1987, su tasa de pobreza era de 24.1% y, para 2003 (último dato oficial disponible), la había reducido a 5.6%.<sup>29</sup> En lo que concierne a la desigualdad, estimaciones disponibles<sup>30</sup> para el período comprendido entre 1950 y 2000 muestran que el coeficiente de Gini<sup>31</sup> ha permanecido relativamente estable en la región (véase gráfica 1.4).

Datos más recientes, para países seleccionados de América Latina,<sup>32</sup> ilustran por qué esta región se ha ganado el apelativo de seguir siendo la más desigual del planeta (véase tabla 1.2).

Estudios recientes han llegado a establecer que la persistencia de una alta desigualdad en el ingreso resta eficacia a la capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza. Y ésta, a su vez, limita la potencialidad de crecimiento de las economías, así como las oportunidades de desarrollo humano para las presentes y próximas generaciones: los niños y niñas de familias pobres y de padres con poca educación, tienen una alta probabilidad de alcanzar niveles educativos bajos, de tener menos retornos derivados de la educación y de seguir siendo pobres.<sup>33</sup> Es decir, pobreza y desigualdad crean un circuito vicioso de subdesarrollo, del cual la América Latina, Guatemala incluida, no ha logrado salir.

Puede concluirse, de esta manera, que sesenta años de esfuerzos por impulsar el crecimiento de las economías y del ingreso *per cápita* han dejado un sabor agri dulce para una buena parte de países del mundo, en particular, para La-



Fuente: Perry, G. et ál. (2006). Resumen ejecutivo. Cálculos de los autores basados en Altimir (1987) y Londoño y Szekely (1997). Nota: basados en datos para Brasil, Chile, México y República Bolivariana de Venezuela.

Tabla 1.2 Latinoamérica: Coeficiente de GINI por país

País	Coeficiente
Bolivia (2002)	60.1
Haití (2001)	59.2
Colombia (2003)	58.6
Paraguay (2003)	58.4
Brasil (2004)	57.0
Panamá (2003)	56.1
Guatemala (2002)	55.1
Chile (2003)	54.9
Honduras (2003)	53.8
Ecuador (1998)	53.6
El Salvador (2002)	52.4
Perú (2003)	52.0
República Dominicana (2004)	51.6
Argentina (2004)	51.3
Costa Rica (2003)	49.8
Venezuela, RB (2003)	48.2
México (2004)	46.1
Uruguay (2003)	44.9
Nicaragua (2001)	43.1

Fuente: World Bank (2007). World Development Indicators.

tinomérica. No se han logrado alcanzar y mantener tasas de crecimiento económico al menos similares a las obtenidas en las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX. Y, aún cuando la reducción en la proporción de población que vive en pobreza ha sido significativa,

<sup>29</sup> World Bank (2007), *op. cit.*

<sup>30</sup> Perry, G. et ál., *op. cit.* (4)

<sup>31</sup> Es un indicador de desigualdad que permite capturar, en un solo número, el comportamiento de una distribución dada, en este caso, la del ingreso. El valor del coeficiente va de 0 a 1, donde 0 representa la igualdad absoluta en la distribución y 1 la concentración máxima. Igualdad absoluta significa que todos tienen la misma cantidad de ingreso.

<sup>32</sup> Para aquellos países sobre los cuales se dispone información comparable. World Bank (2007), *op. cit.*

<sup>33</sup> Perry, G. et ál., *op. cit.* (4)

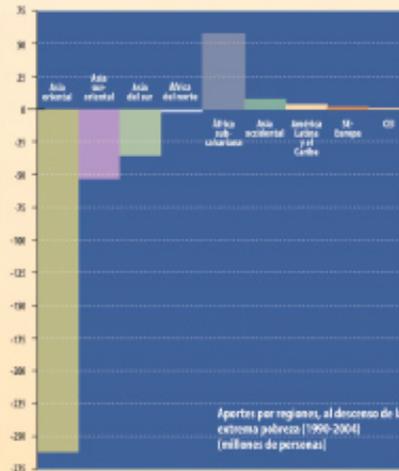
en términos absolutos sigue habiendo una inaceptable cantidad de personas viviendo en situación de pobreza. Tampoco se ha logrado reducir, de manera sustantiva la desigualdad en la región. Más aún, la reducción que se reporta a nivel mundial en el indicador de pobreza extrema<sup>34</sup> que se monitorea como parte del seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) muestra que dicha reducción se debe, fundamentalmente, a lo ocu-

rrido en China e India —83% del total—; América Latina, en cambio, ha contribuido apenas con un 1% a ese logro. En Guatemala, la última evaluación disponible sobre el avance del cumplimiento del país de las metas previstas en los ODM —en particular del indicador de pobreza extrema definido para monitorear el ODM 1 (reducción del porcentaje de personas viviendo con menos de US\$ 1.00 PPA al 50% del valor estimado para el año 1990)— difícil-

**Mapa 1.3**  
**Erradicación de la extrema pobreza y el hambre: un éxito desigual**

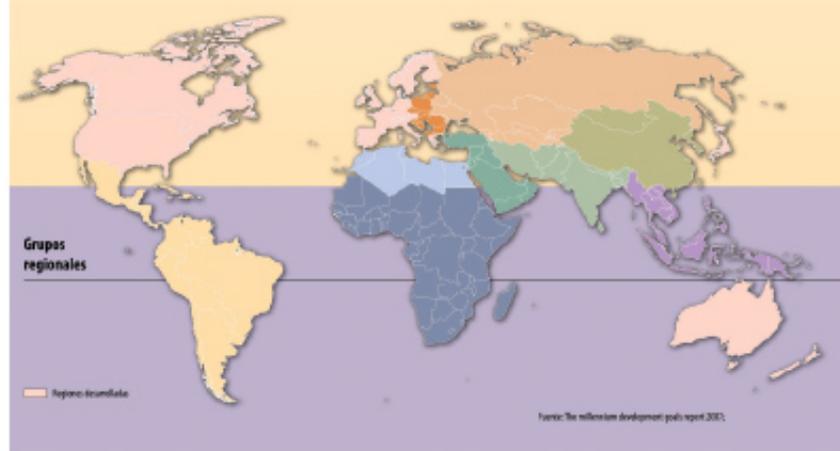
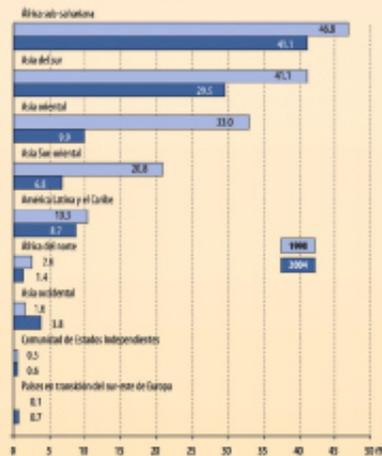
De 1990 a 2004, las personas de los países en desarrollo que vivían con menos de un dólar diario, se redujo 12.4% (270 millones aprox.). En este descenso de la extrema pobreza no todas las regiones contribuyeron de manera equitativa.

Regiones como África sub-sahariana, Asia occidental, América Latina, los países en transición del suroeste de Europa (SE-Europa) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) vieron incrementados, en términos absolutos, su población en extrema pobreza.



En las regiones donde se verificaron descensos, ello fue posible por el aporte principal de algunos países de fuerte crecimiento económico o acciones importantes de reducción de la pobreza en las regiones del oriente, suroriental y sur de Asia, por ejemplo China, Indonesia, Vietnam e India. Solo el Asia oriental contribuyó a la reducción del 74% de la extrema pobreza en este grupo de países en desarrollo.

**Extrema Pobreza: porcentaje de población viviendo con menos de US\$1.00 al día. (1990 y 2004)**



Fuente: United Nations (2007). Millennium Development Goals Report. World Bank (2007). World Development Indicators.

<sup>34</sup> Porcentaje de quienes viven con menos de US\$1 por persona al día. (El dólar ajustado por paridad de poder adquisitivo —PPA— para hacerlo comparable entre países).

mente será alcanzado, a menos que el país introduzca medidas drásticas que permitan un incremento sustantivo y sostenido de la tasa de crecimiento del PIB, medidas específicas de redistribución del ingreso y políticas sociales adicionales.<sup>35</sup>

Actualmente hay un creciente consenso a nivel mundial sobre el hecho de que es un conjunto de factores, históricos, políticos y sociales —y no sólo los económicos—, el que determina los resultados del crecimiento. Algunos plantean que la falla de origen de Latinoamérica es de tipo estructural y data de mucho tiempo atrás: las instituciones excluyentes establecidas durante la conquista y colonización, para explotar tanto las riquezas minerales como a las poblaciones autóctonas. Así, por ejemplo, las cosechas especiales adaptadas al clima de la región (como las plantaciones de azúcar) condujeron a un acceso desigual a la tierra, a la educación y al poder político, por lo menos hasta finales del siglo XIX.<sup>36</sup>

Sobre esta matriz histórica se han construido las economías y las sociedades latinoamericanas y, ante la resistencia a reformas profundas, se sigue arrastrando el lastre de dicha herencia. A ello se suman hechos más recientes como, por ejemplo, el desaprovechar oportunidades para dar virajes sustantivos a las condiciones de subdesarrollo: una parte considerable de la brecha actual de la región data de mediados del siglo XX, cuando otras regiones del mundo aprovecharon más el ritmo acelerado de la expansión mundial de la década de los cincuenta y sesenta. En efecto, se ha planteado que el rezago relativo de América Latina probablemente se relaciona con las políticas de marcada orientación interna instituidas en ese entonces y con la falta de prudencia macroeconómica, condiciones que llevaron a la crisis de la deuda externa de los años ochenta. Otros hechos,

como la implementación de las reformas sugeridas por el *Consenso de Washington*, sin contar con el marco institucional adecuado, tampoco generaron los efectos imaginados sobre el crecimiento y el desarrollo.

Por otra parte, a comienzos del siglo XX, países como Francia, España, el Reino Unido y Estados Unidos tenían niveles altos de desigualdad del ingreso que lograron reducir drásticamente en el transcurso del siglo y en períodos relativamente cortos (dos a tres décadas). Dichos logros parecen tener relación con el mandato universal de educación básica, servicios de salud y con el establecimiento de Estados benefactores que redistribuyen de mejor manera los frutos del crecimiento económico entre la población.<sup>37</sup> A este conocimiento se ha adicionado, en las últimas décadas del siglo XX, lo que se ha aprendido de los países que, de los años sesenta para la actualidad, sí han logrado dar saltos cualitativos en su crecimiento económico. De esto trata, justamente, el siguiente apartado.

### 3. Los planteamientos que dominan el pensamiento contemporáneo sobre economía y desarrollo (siglo XXI)

Las instituciones financieras internacionales y la mayoría de Gobiernos latinoamericanos interpretaron la génesis de la crisis de la deuda como el resultado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; éste, generado a su vez por las distorsiones en la asignación de recursos derivadas de las políticas proteccionistas y de la intervención del Estado en la esfera económica. Por esta razón, aplicaron con entusiasmo y esperanza de lograr el crecimiento acelerado, las medidas prescritas por el *Consenso de Washington*.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> SEGEPLAN, 2006.

<sup>36</sup> De Ferranti, D. et al. (2004).

<sup>37</sup> Perry, G. (2006: 5).

<sup>38</sup> Conjunto de ideas y propuestas de política para alcanzar el crecimiento que dominaron las acciones de desarrollo a lo largo de la década de los noventa e inicios del siglo XXI. Comprende diez temas de política económica: a) Disciplina presupuestaria; b) cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e

Esta simplificación extrema de la causalidad de la crisis fue parte del problema original de dicho Consenso. Si bien la estabilización y las reformas contribuyeron a reducir la inflación y a traer la estabilidad de regreso a América Latina, el crecimiento económico fue tibio durante la década de los noventa (3.3% en promedio). Este pobre desempeño económico fue más notorio por el deterioro de los indicadores sociales y el mantenimiento de las condiciones de inequidad en el ingreso. Mas los cuestionamientos al modelo dibujado en el *Consenso de Washington* fueron definitivos al presentarse la crisis financiera asiática y, después, la mexicana, a partir de las cuales el nuevo paradigma evidenció su mayor debilidad: no había considerado que las instituciones importan. En otras palabras, los académicos y los antes impulsores del *Consenso de Washington* reconocieron que éste tenía falencias, pues no tomó en cuenta que el mercado debe contar con los soportes que le otorgan marcos institucionales adecuados, para poder, así, asignar eficientemente los insumos y los recursos que permiten el crecimiento acelerado. A esta nueva generación de reflexiones es lo que se conoce como *Post-consenso de Washington*.<sup>39</sup>

La CEPAL,<sup>40</sup> a principios de la década de los noventa del siglo XX, también intentó reequilibrar la visión del *Consenso de Washington*: primero, de nuevo se planteaba la inserción de América Latina en la economía internacional. Si en los años cincuenta la respuesta había sido la industrialización hacia adentro, en los noventa fue la competitividad internacional para aprovechar las oportunidades de la economía internacional. Segundo, la difusión del progreso técnico continuaba siendo una propuesta central de la

CEPAL; tercero, la equidad se reiteraba como una preocupación, dado el carácter concentrador y excluyente del desarrollo latinoamericano. En este mismo punto, quedó atrás el enfoque que separaba el tema de la justicia social del crecimiento económico: por ejemplo, el acceso equitativo a la educación se presentaba tanto como un elemento igualitario, como un factor contribuyente al crecimiento económico; cuarto se continuó impulsando la idea de la integración económica en bloques regionales de países y, quinto, se realzó la importancia del Estado y las políticas públicas.<sup>41</sup>

En algunos puntos, la visión de la CEPAL expresaba coincidencias con el *Consenso de Washington*. Por ejemplo, en la importancia de la inserción en la economía internacional, el nuevo papel del Estado y el buen manejo de los equilibrios macroeconómicos. Pero también se señalaban algunas diferencias, entre las que destacaba la preocupación por la equidad. Otra diferencia radicaba en el tema de la inserción internacional. Al enfoque neoliberal solo le interesaba el tema de aumentar exportaciones, sin importar si éstas se lograban con base en la reducción de los salarios o en la explotación de recursos naturales. Para la CEPAL era importante que las exportaciones se basaran en progreso técnico, no en ese tipo de ventajas. Y, por supuesto, se rescataba el papel importante que debería jugar el Estado.<sup>42</sup>

En síntesis, los años noventa dejaron clara la relevancia de algunos conceptos: en primer lugar, el reconocimiento de la importancia del buen manejo macroeconómico y la economía abierta. Segundo, el descubrimiento de la importancia de las instituciones. La ausencia

infraestructuras); c) reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; d) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; e) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; f) liberalización comercial; g) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; h) privatizaciones; i) desregulaciones; j) garantía de los derechos de propiedad. Montenegro, A. (2007: 35-36).

<sup>39</sup> Javed Burki, S. y Perry G. (1997).

<sup>40</sup> CEPAL (1990).

<sup>41</sup> Rosenthal, citado en Montenegro, A. (2007: 33). También, véase la entrevista al economista chileno Fernando Fajnzylber quien, según Rosenthal, jugó un papel importante en la propuesta contenida en *Transformación Productiva con Equidad*. La entrevista a Fajnzylber lleva el título «La CEPAL y el Neoliberalismo», en *Revista de la CEPAL* (1994). Se trata de una reproducción de la entrevista que le hiciera la *Revista Industria y Desarrollo* de Bogotá, Colombia, poco antes de su muerte.

<sup>42</sup> Fajnzylber, F. (1994)

de Estados capaces de ejercer el imperio de la ley, de ejercer las funciones de regulación, de asegurar el funcionamiento adecuado del sistema de salud y educación, de resolver los problemas de pobreza de su población y asegurar un desarrollo más equitativo, pasó a ocupar un puesto importante en la agenda del desarrollo.

En 1997, el Banco Mundial dedicaba su *Reporte Mundial de Desarrollo* al papel que el Estado jugaba en el entorno institucional del proceso de desarrollo, afirmando que su eficacia era central para el desempeño económico. Así, los tiempos de exigencia de la implantación del Estado mínimo quedaban atrás. La buena gobernanza era un requisito indispensable para el desarrollo. Ningún discurso económico, pronunciado a fines de los años noventa tenía credibilidad si no hacía referencia a las instituciones.<sup>43</sup>

El tercer hecho fue la realidad de la globalización. El «efecto tequila»,<sup>44</sup> que se trasladó rápidamente a otros países, y la crisis de Tailandia,<sup>45</sup> que se extendió al resto de Asia, fueron las señales financieras de que la globalización era un hecho. Sin embargo, pocos países estaban preparados para manejarla. La capacidad de gestionarse en la globalización es un elemento fundamental para el desarrollo de las naciones. Los países grandes pueden gestionar la globalización, los pequeños sólo pueden gestionarse.<sup>46</sup> A continuación se describen los elementos más relevantes que destacan en las nuevas estrategias de desarrollo.

### 3.1 El Estado para el desarrollo

Al comienzo de la teoría del desarrollo, la reflexión sobre la naturaleza de las

estructuras del Estado y la política estaban prácticamente ausentes del análisis económico.<sup>47</sup> En 1983, se efectuó una ambiciosa revisión sobre la difusión del crecimiento económico en el mundo en desarrollo entre 1850-1980, llamando desde entonces la atención el desempeño económico extraordinario de los países del Este Asiático y, en contraste, la insuficiencia del crecimiento de algunos países africanos.<sup>48</sup>

En 1989, se propuso una tipología que mejorara la clasificación de los Estados en relación con el desarrollo. Dos tipos de Estado configuraban los extremos: el Estado clepto-patrimonial, del cual Zaire era un ejemplo, y su opuesto, el Estado desarrollista del este asiático. Algunos Estados pueden extraer cantidad de excedente sin retornar a cambio bienes públicos necesarios a la sociedad; son los Estados depredadores. Otros son capaces de alentar las actividades productivas de largo plazo; puede que no sean inmunes a las actividades rentistas y hagan favores a los amigos pero, en general, sus acciones favorecen la transformación económica y el desarrollo. A ellos se les llama Estados desarrollistas. La mayoría de los países en desarrollo tiene aparatos estatales que se sitúan en medio de ese espectro.<sup>49</sup>

El surgimiento en los medios académicos del concepto del Estado para el desarrollo (*Developmental State*) trataba de dar cuenta del proceso de desarrollo de los países de Asia Oriental de una manera que desafiaba la versión neoliberal del desarrollo, destacando el papel central que el Estado había jugado en esos casos exitosos. Todos estos aportes académicos, que enfatizaban el papel central del Estado en el acceso exitoso de los países

<sup>43</sup> Véase Evans, P. y J. Rauch (1999).

<sup>44</sup> La hipótesis del «efecto tequila» indica que la crisis y devaluación del peso mexicano, en diciembre de 1994, motivó una fuga de capitales de los países de América del Sur al reducir la confianza de la inversión extranjera. El resultado fue una crisis económica que afectó a estos países. Uribe, M. (1996)

<sup>45</sup> Inició con problemas de bienes raíces de los bancos tailandeses en 1996 y 1997, pero pronto se expandió a una crisis de deuda y de desarrollo mundial. En 1997 se devaluó el baht tailandés, a lo que sucedió una crisis de divisas e inestabilidad financiera en Indonesia, Malasia, Filipinas, Taiwán, Hong Kong, Corea, Estonia, Rusia, Brasil, Australia y Nueva Zelanda. Además, los productores de commodities en el mundo entero se vieron afectados. (Veneroso, F. and R. Wade (1998:3-23)

<sup>46</sup> Véase Stiglitz, J. (2006).

<sup>47</sup> Richard Nelson había sugerido esto, pero su afirmación no llevó a un programa de investigación que integrara estas variables con el análisis económico. Véase Nelson, R. (1956: 894-908).

<sup>48</sup> Véase Reynolds, L. (1983: 941-980).

<sup>49</sup> Evans, P. (1989).

del Este Asiático al círculo de países desarrollados, no hubieran trascendido si no hubiera sido por el hecho de que el Gobierno de Japón percibía que la historia exitosa de su desarrollo no se estaba narrando bien y no estaba representada en la ortodoxia prevaleciente en ese momento (reconocida, como se ha dicho, en el *Consenso de Washington*).<sup>50</sup>

Esta reflexión sobre el Estado, el fracaso de las medidas de mercado para evitar el colapso de la economía soviética y el drama de la desintegración de muchas sociedades africanas bajo el peso de un retroceso económico brutal, formaban, a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa del siglo XX, el contrapunto al *Consenso de Washington*, el cual siguió siendo, pese a todo, el discurso dominante en la década de los noventa, sobre todo en países con economías pequeñas y élites económicas poco nacionalistas.

A partir de ahí, fueron estableciéndose paulatinamente los elementos de un «consenso emergente»<sup>51</sup> que descarta el fundamentalismo de mercado, aunque reconoce la importancia de sus instituciones y confiere importancia al Estado, a las instituciones y a las relaciones de desigualdad como elementos determinantes del desempeño económico<sup>52</sup> de largo plazo.

Es así como, en el período que va de la década de los años noventa al primer quinquenio del siglo XXI, ha ido emergiendo lo que, poco a poco, se convierte en un análisis integrado del desempeño económico y el desarrollo de América Latina. A partir de dicho análisis se ha presentado un cuadro problemático del Estado latinoamericano: primero, incapaz de lograr que se apliquen las regulaciones a lo largo del territorio y de las clases sociales; segundo, tiene dificultades para imponer su autoridad. Tercero, coexiste

con bases de poder autónomas y, en muchos casos, actúa como Estado patrimonial y hasta personalista, abierto a ser utilizado de forma arbitraria y violenta. Al parecer, América Latina permanece incapaz de generar bases sólidas para la democracia, resolver paulatinamente los problemas de inequidad y generar tasas de crecimiento económico que den soporte y sostenibilidad a la democracia y la equidad social. El Estado latinoamericano propicia la polarización social, la inseguridad y el crimen: exactamente el tipo de debilidad institucional que conspira contra el desarrollo.<sup>53</sup>

En ese contexto, la pregunta que surge es ¿por qué, a pesar de esa fragilidad institucional, las economías latinoamericanas pueden experimentar algún crecimiento económico? Se ha propuesto, como hipótesis, que la explicación radica en la adopción de un estilo de capitalismo de privilegios, muy alejado de la visión keynesiana del desarrollo capitalista. A esto se le llama *integración política vertical* y consiste en el desarrollo de una relación de intercambio de favores entre el Gobierno y una parte de la élite. Al respecto, existe actualmente consenso y evidencia de que esta situación afecta negativamente el crecimiento económico. Es obvio que este arreglo no es el mejor para el funcionamiento de una economía capitalista, pero parece ayudar a explicar por qué las economías latinoamericanas no colapsan en medio de la precaria institucionalidad descrita.<sup>54</sup>

Al parecer, América Latina está viviendo la crisis de ese capitalismo de privilegios o de *integración política vertical*. La precariedad institucional que la acompaña ayuda a explicar la dificultad que demuestra el Estado latinoamericano para mover sus políticas públicas de manera más dinámica, como lo hace un Estado desarrollista.<sup>55</sup> Ello explica, por ejemplo, que en la América Latina de principios

<sup>50</sup> Williamson, J. (2003a) y (2003b); Gilpin, R. (2001: 316, 317, 322).

<sup>51</sup> Seiglitz, J. *Op. cit.* (19).

<sup>52</sup> Véase *World Bank* (2005).

<sup>53</sup> Véase O'Donnell, G. (1993).

<sup>54</sup> Véase Haber, S. et ál. (2002).

<sup>55</sup> Coatsworth, J. (2005).

de siglo XXI permanezcan varios elementos clave del *Consenso de Washington*,<sup>56</sup> a la par de la emergencia indiscutible de otra serie de medidas de política, tales como la regulación de los mercados financieros y la implementación de esquemas de transferencias condicionadas a gran escala.

### 3.2 La reducción de la pobreza y la desigualdad para favorecer el crecimiento económico sostenido

El trabajo pionero en este tema lo realizó Simon Kuznets, al comienzo de los años cincuenta del siglo XX.<sup>57</sup> Este autor planteó que el crecimiento económico y la desigualdad estaban relacionados en una forma tal que, al inicio, el crecimiento económico aumentaba la desigualdad, pero conforme el desarrollo tenía lugar y alcanzaba cierto umbral, el aumento de crecimiento económico disminuía la desigualdad. Era la famosa «U» invertida que marcó la economía del desarrollo a lo largo de más de cuarenta años. El mensaje de su famoso artículo de 1955 se resumía en los corrillos no académicos en la creencia de que para crecer se necesitaba tolerar la desigualdad. La equidad era un bien de lujo que aparecería, en esta versión, solo en el estadio maduro del desarrollo. De esto se derivaba la idea, aún presente en muchas sociedades, de que los países subdesarrollados tendrían que esperar para observar sociedades más igualitarias.

Pero varios trabajos han dado de baja la validez del hallazgo de Kuznets.<sup>58</sup> A ellos se suma el hecho de que la experiencia más exitosa de desarrollo en los últimos cincuenta años se ha registrado en el este asiático, en sociedades más igualitarias.<sup>59</sup> Mientras que América Latina, que comparativamente presenta situaciones de

desigualdad extrema, calificadas como «exceso de desigualdad»,<sup>60</sup> ha visto frenado su desarrollo. En la actualidad, se señala a la desigualdad excesiva como un problema que impide el desarrollo.<sup>61</sup>

La desigualdad de los ingresos crea, además, un doble obstáculo a la reducción de la pobreza. Por un lado, crecimiento económico acompañado de reducción de la desigualdad favorece a las personas más pobres y potencia el crecimiento de largo plazo. Por el otro, si la desigualdad no cambia, el crecimiento económico resulta menos eficaz para reducir la pobreza y se requieren tasas más altas de crecimiento, las cuales son más difíciles de alcanzar en condiciones de desigualdad.<sup>62</sup>

Además, la desigualdad excesiva afecta la calidad de vida de las personas, pues aumenta la incidencia de la pobreza y, de esta manera, obstaculiza las mejoras en materia de salud y educación y favorece la inseguridad ciudadana y el delito. También se deben considerar los efectos de una marcada desigualdad en la distribución del ingreso, los cuales afectan negativamente el crecimiento económico. Entre estos efectos, cabe mencionar:

- Una gran desigualdad pone en peligro la estabilidad política de un país, ya que incrementa el malestar social y dificulta el consenso político entre los grupos de población y los actores sociales. La inestabilidad política aumenta los riesgos que supone invertir en un país, cuyo potencial de desarrollo se ve, así, seriamente perjudicado.<sup>63</sup>
- Se limita el uso de importantes instrumentos de mercado, como las modificaciones de precios y las mul-

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Kuznets, S. (1955: 1-28).

<sup>58</sup> Deininger, K. y Squire, L. (1997). En su sitio sobre pobreza, el Banco Mundial incluye una serie de artículos que atestiguan la evolución del pensamiento sobre este tema abierto por Kuznets.

<sup>59</sup> Stiglitz, *op. cit.* (58, 59).

<sup>60</sup> Véase Londoño, J. y Székely, D. (1997).

<sup>61</sup> Easterly, W. (2001).

<sup>62</sup> Perry, G. et al. (2006). Algunos consideran, por ejemplo, que el índice de Gini debería ser cercano al 25% (como en Suecia); otros, al 40% (como en los Estados Unidos).

<sup>63</sup> Más que considerar que la informalidad total deriva en un cambio revolucionario, el riesgo contemporáneo es, sobre todo, la pérdida de gobernabilidad.

tas. Por ejemplo, es posible que, aumentando las tarifas de electricidad, se promueva el uso eficiente de la energía, pero si existe una desigualdad muy pronunciada, el menor incremento de las tarifas puede significar enormes privaciones para los ciudadanos más pobres.

- Desaliento en determinadas normas básicas de comportamiento entre los agentes económicos (individuos o empresas), como la confianza y el compromiso. Si los riesgos comerciales son altos y resulta costoso hacer cumplir los contratos, todas las transacciones económicas serán más lentas, lo cual, a su vez, dificultará el desarrollo económico.<sup>64</sup>
- Se afecta las capacidades productivas de las personas, así como su incorporación tanto al mercado laboral como al de consumo.

En suma, una gran desigualdad representa una pérdida económica constante para las sociedades y las personas, por lo que en la actualidad se plantea que las estrategias contemporáneas de reducción de la pobreza sean parte intrínseca pero específica de la política económica de los países, conteniendo, además, elementos específicamente dirigidos a la reducción de la desigualdad de ingresos. En este último aspecto destaca, en épocas recientes, la implementación de programas de transferencias condicionadas.

### 3.3 La importancia del «capital» humano

Otro concepto clave, generado a finales de la década de los cincuenta del siglo XX pero que ha adquirido una relevancia renovada —particularmente a raíz del despegue de las economías asiáticas— es el concepto de *capital humano*.<sup>65</sup> En esencia, éste plantea que los países desarrollados se caracterizan por las grandes inversiones que hacen al respecto de las personas, pues procuran una adecuada nutrición, salud y edu-

cación (tanto formal como en el aprendizaje de oficios y la capacitación en los lugares de trabajo). Esa masiva inversión en la gente, en capital humano, era, en realidad, el rasgo distintivo de las economías desarrolladas occidentales. Esta tesis todavía impacta, por su sólido razonamiento a favor de la inversión en capital humano que contribuye a alcanzar un crecimiento económico con calidad.<sup>66</sup>

Algunas consecuencias de la inversión en las personas son la ampliación de las oportunidades de empleo y la disminución de la desigualdad económica. No invertir en la gente, su educación, salud y conocimientos es generar una sociedad en la cual el trabajo duro y la pobreza sean el destino para un amplio sector (con excepción de quienes derivan ingresos de sus propiedades).

En los países en desarrollo había preocupación por la inversión en capital físico, pero descuido en la inversión en capital humano. El éxito del primero dependía de la expansión apropiada del segundo. La visión de la importancia del desarrollo del capital humano en los países capitalistas desarrollados se ha ratificado recientemente, tanto para acompañar y mejorar el proceso de acumulación de capital físico como para generar sociedades más igualitarias.<sup>67</sup>

De esta manera, se agrega al tradicional modelo capital-trabajo un *factor*, el *capital humano*. De acuerdo con este paradigma, existen diferentes dinámicas de crecimiento potencial según el factor de capital humano. En un extremo, identificado por bajos niveles de capital humano y conocimiento, el crecimiento económico es caracterizado por bajos grados de economía de escala. El patrón de crecimiento corresponde a un factor de baja productividad con bajo crecimiento. En el otro extremo, con altos niveles de capital humano y conocimiento, el crecimiento económico es sujeto a incrementos en los rendimientos.

<sup>64</sup> World Bank (2004).

<sup>65</sup> Véase Schultz, T. (1961: 1-17).

<sup>66</sup> Birdsall, N. (2001).

<sup>67</sup> Galor, O y Moav, O. (2006).

El patrón correspondiente de crecimiento es un factor de alta productividad. De acuerdo con este punto de vista, las inversiones en capital humano y conocimiento constituyen lo que los Gobiernos deben hacer para impulsar la transformación hacia un alto crecimiento.

### 3.4 El papel de la investigación, desarrollo y capacitación en tecnología (I&D)

Al analizar a los países industrializados y a los países en desarrollo, pareciera que tienen formas de producción distintas y que están organizados de diferente manera. En otras palabras, la acumulación de capital no es la parte fundamental del desarrollo, sino el proceso de cambio organizacional. Las instituciones ineficientes, la búsqueda de rentas, la baja inversión en investigación y el escaso desarrollo de tecnología y capacitación pueden ser explicados como *fallas de coordinación*.

De acuerdo con la teoría neoclásica, el subdesarrollo se debe a que algunos países iniciaron la acumulación de capital después que otros, pero se pensaba que, en el largo plazo, todos tenderían a converger. Sin embargo, esta teoría dejó fuera a la historia, la distribución y las instituciones. Hoy en día se reconoce que los problemas de información y cumplimiento imponen límites a los resultados económicos y al desarrollo de la institucionalidad. La habilidad del Gobierno para actuar como un agente del desarrollo, en cuanto a decisiones sobre bienes públicos o redistribución, puede depender de la fortaleza de las fuerzas democráticas y del grado en que los votantes estén divididos por clases o etnias. El proceso de democratización tiene tal fuerza histórica que los intereses propios

o creados no se pueden controlar del todo. Aún así, habrá quienes intenten dominarlo, afectando los resultados de las elecciones y tratando de alejar de la vida pública las actividades que no favorezcan a sus grupos.

Entre el tipo de intervenciones gubernamentales que pueden resolver problemas de coordinación se encuentran los programas de anticorrupción y de acción contra la desigualdad en la productividad; la promulgación de normas sociales dentro de la ley; legislación temporal sobre salarios mínimos; divulgación de información; redistribución de la riqueza; disminución de la brecha de salarios entre el área rural y urbana, entre otros.

La teoría económica moderna resalta que los costos de transacción dependen de las instituciones, que las instituciones son endógenas y que la distribución de la riqueza afecta la eficiencia económica. En cualquier situación donde haya costos de transacción o problemas de información, la distribución de la riqueza y los derechos de propiedad son relevantes, debido a que afectan las decisiones de mercado de los individuos y algunas variables macroeconómicas como los precios y los salarios. En lo que se refiere a la influencia de la historia, deben incluirse aspectos como tecnología e instituciones, ya que los eventos pasados tienen efectos o impactos que aún persisten en la cultura, creencias y expectativas de las sociedades.

Además del enfoque de los problemas de coordinación, otros argumentan que la brecha del conocimiento es la causa de la falta de desarrollo. No obstante, esta brecha continúa siendo alimentada por barreras tales como las enfermedades y por la poca inversión en el conocimiento.

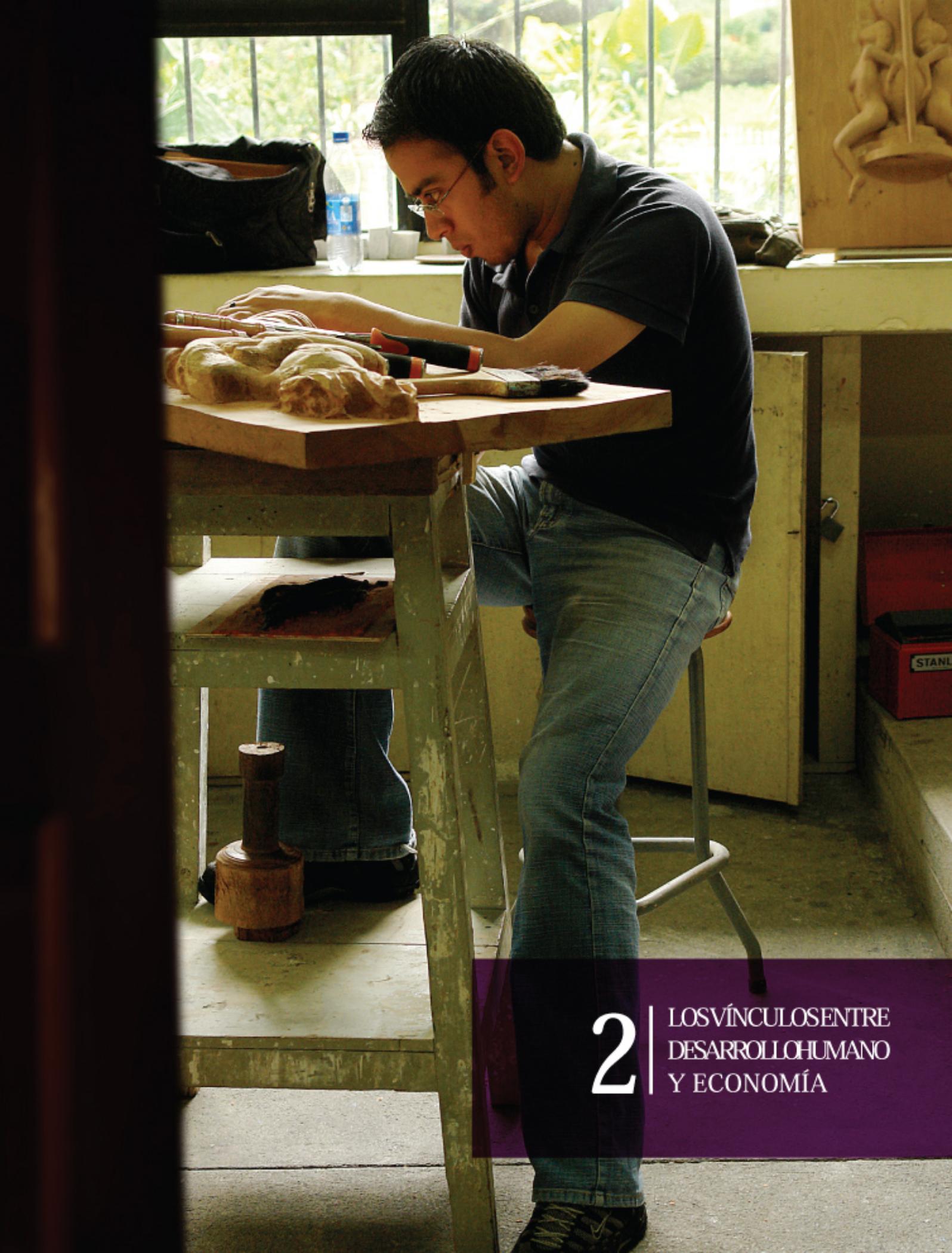
En conclusión, los enfoques teóricos — académicos o no— que han dominado las políticas de desarrollo hasta épocas recientes, han dado preeminencia a la búsqueda del crecimiento económico y la mejora de los niveles de ingreso como los principales mecanismos para cambiar las condiciones de vida de las personas y mejorar los niveles de bienestar. Sin embargo, a la luz de lo expuesto en el presente capítulo, es evidente que la mayoría de países del mundo no ha logrado equiparar sus niveles de ingreso con los de las economías desarrolladas. Esto no significa que la creación de riqueza, el crecimiento económico, no sea fundamental para alcanzar mejores niveles de vida. Lo que quiere decir es que el logro de mayor riqueza, no sólo no se ha realizado para las grandes mayorías en el mundo, sino que constituye, además, una definición muy restrictiva de lo que, en

realidad, da fundamento y sentido a la vida de las personas.

A partir de la década de 1970, se ha discutido ampliamente sobre cómo se debe entender el bienestar, qué significado tiene la desigualdad en el progreso y qué desigualdades pueden considerarse relevantes. El hecho de que el crecimiento económico sea un factor necesario pero no suficiente para la eliminación de las distintas formas de pobreza, de que el bienestar no tiene el mismo significado para todas las personas y que las desigualdades en diversos ámbitos humanos se han incrementado, ha generado una diversidad de nuevos enfoques sobre desarrollo.<sup>68</sup> Las ideas sobre desarrollo humano que se exponen en el siguiente capítulo, son una consecuencia de estas discusiones; y ofrecen un paradigma alternativo para examinar las relaciones entre economía y desarrollo en Guatemala.

<sup>68</sup> Para una inmersión didáctica y de fácil acceso a la discusión de distintos enfoques sobre desarrollo, véase Arriola, C. (2007). En [www.desarrollohumano.org.gt](http://www.desarrollohumano.org.gt)





# 2

LOS VÍNCULOS ENTRE  
DESARROLLO HUMANO  
Y ECONOMÍA

“ Los seres humanos son los agentes, beneficiarios y adjudicatarios del progreso, pero también sucede que, — directa o indirectamente — son un medio fundamental de la producción. Este papel dual que tienen las personas en la economía ha generado la confusión entre cuáles son los medios y cuáles los fines del desarrollo.

Frecuentemente ocurre que esta confusión toma forma concreta en las políticas y la planificación, al poner el énfasis en la producción y la prosperidad como la esencia del progreso, tratando a la gente como el medio a través del cual se logra ese proceso productivo, en lugar de ver las vidas de las personas como la preocupación última de las acciones del desarrollo. “

Amartya Sen <sup>1</sup>

## ■ Capítulo 2

# Los vínculos entre desarrollo humano y economía

En la década de los ochenta del siglo XX, hace ya más de veinticinco años, el economista paquistaní Mahub ul Haq, junto a otros ilustres pensadores del desarrollo,<sup>2</sup> alzaron su voz frente a la comunidad internacional y la corriente dominante del pensamiento económico de la época para cuestionar fuertemente las políticas de ajuste estructural, por la preeminencia que dieron a reequilibrar las economías del mundo a costa de desestabilizar, aún más, las condiciones de vida de las personas. En ese contexto —los años ochenta del siglo XX—, Mahub ul Haq simplemente volvió a preguntar: *¿cuál es la finalidad del desarrollo?*

Igualmente, ul Haq preguntó al mundo si acaso la comprensión de «lo que hay que hacer», que hasta la fecha ha dominado en las estrategias de desarrollo (con esfuerzos encaminados a alcanzar el crecimiento económico y a mejorar los niveles de ingreso), debiera seguir siendo el enfoque prevaleciente. Cuestionaba si este enfoque no había sido, en parte, la razón para que, a pesar de tanto esfuerzo y recursos que se han destinado a lo largo del tiempo para procurar el desarrollo, la mayor parte de países subdesarrollados no ha logrado alcanzar la utopía planteada por la modernidad: equipararse con los países desarrollados.

Al hacer estos cuestionamientos, Mahub ul Haq puso en marcha todo un movimiento reflexivo mundial y un llamado concreto a una acción renovadora y transformadora del pensamiento en materia de desarrollo. Tal movimiento reflexivo ha sido liderado, desde la década de los noventa del siglo XX, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En sus inicios, el paradigma de desarrollo humano se erigió como una alternativa conceptual y política a la ortodoxia imperante en el momento; fue una especie de «voz de disenso constructivo» en la comunidad mundial. En la actualidad, muy pocas personas cuestionarían la tremenda influencia que el concepto ha tenido en el pensamiento sobre desarrollo, debido, sobre todo, a su sólida base conceptual y a su aplicabilidad tanto en el mundo académico como en el de la política y la formulación de políticas públicas.<sup>3</sup>

Esta última es una de las razones por las que el INDH 2007/2008 de Guatemala se enfoca específicamente en un informe que examina los vínculos entre desarrollo humano y economía. Concretamente, se propone que, al recuperar a las personas y ampliar sus opciones y libertades, como la razón de ser o finalidad de las acciones de desarrollo, no sólo se logrará más y mejor vida para la población sino que, además, se desatarán las capacidades y potencialidades productivas latentes en el país, las cuales permitirán encauzarlo en la senda del desarrollo humano y del crecimiento económico sostenido; reducir su vulnerabilidad a los cambios externos y liberar a las personas de la pobreza, el hambre y la exclusión.

<sup>1</sup> Sen, A. (2003).

<sup>2</sup> En este sentido, destacan Amartya Sen, Gustav Ranis, Francis Stewart, Sudhir Anand, Meghand Desai, Richard Jolly, Inge Kaul, Paul Streeten, entre muchos otros.

<sup>3</sup> Boas and McNeill, eds. (2004: 1). Citado en: McNeill (2007: 9).

### El desarrollo humano: idea antigua en odre nuevo

*La idea de que los cambios sociales deben ser juzgados en la medida en que promueven el bienestar humano data, al menos, de Aristóteles (384-322 a.C.), quien argumentaba que «la riqueza no es por cierto el bien que estamos procurando, dado que solamente es útil si sirve para algo más».*

*Emmanuel Kant (1724-1804) continuó con esta tradición de considerar a los seres humanos como la auténtica finalidad de todas las actividades: «Al tratar a la humanidad, sea ésta representada en tu propia persona o en la de cualquiera otro, actúa en toda circunstancia colocándole como la finalidad misma, nunca simplemente como un medio». Y, cuando Adam Smith (1723-1790) mostró su preocupación de que «el desarrollo económico debería permitir a las personas mezclarse libremente con otras de su comunidad, sin tener que sentirse avergonzado de aparecer en público», estaba expresando una definición de pobreza que va mucho más allá del recuento calórico o de niveles de ingreso. Se refería a un concepto que integraba a los pobres como parte de la comunidad social.*

*Mucho antes de Smith, el trabajo pionero sobre economía política, realizado en el siglo XVII por Sir William Petty, reflejaba una clara motivación basada en el interés por la vida de las personas, muy similar al que hoy se propone desde el paradigma del desarrollo humano. Petty fue pionero en el desarrollo de la medida del Producto Interno Bruto (PIB). Y, si bien ello ha sido una contribución profundamente significativa en el campo de la economía aplicada, Petty estaba muy claro de que el interés en el ingreso y los gastos no era el fin en sí mismo. Más bien, hacía referencia a: «La seguridad común [de todos]» y a «La felicidad particular de cada individuo» como las auténticas finalidades. Una veta similar fue siempre vista en los escritos de otros fundadores del pensamiento económico moderno, incluyendo a Robert Malthus, Karl Marx y John Stuart Mill.*

*Lo que particularmente inquietaba a Mahub ul Haq es el brutal contraste existente entre la preocupación netamente humanista que llevó al nacimiento de la disciplina económica y la naturaleza tan estrecha y mecánica de medir el progreso y el éxito económico de una sociedad. A su entender, este contraste ha venido a opacar lo que, en un inicio, los pensadores clásicos de la economía reconocieron ampliamente como la auténtica finalidad del desarrollo: las personas.*

Fuente: Sen, A. (2000).

## 1. El paradigma de desarrollo humano

El postulado de que el desarrollo se debe entender como la ampliación de las libertades reales que disfrutan los individuos, de sus capacidades y oportunidades, es lo que distingue a este paradigma. En otras palabras, el propósito del desarrollo es crear condiciones para mejorar las vidas humanas ampliando el rango de libertades de las

personas para lo que puedan *ser* y *hacer*, tales como vivir saludables y bien nutridos, tener conocimientos y participar de la vida de la comunidad. Significa, además, remover los obstáculos para lo que una persona puede realizar. Obstáculos como el analfabetismo, la enfermedad, la falta de recursos o la falta de libertades políticas o civiles.<sup>4</sup>

El éxito de una sociedad ha de evaluarse por la libertad que es capaz de proporcionar a su ciudadanía, no sólo por el

<sup>4</sup> Fukuda-Parr (2003: 303).

tamaño de su PIB. Tener más libertad para hacer las cosas que se valoran es importante, por derecho propio, para la libertad total de la persona; es fundamental, también, para aumentar sus oportunidades de obtener resultados valiosos. Por otra parte, el paradigma del desarrollo humano reconoce que la libertad individual es un producto social. Existe una relación de doble dirección entre los mecanismos sociales que permiten la expansión de las libertades individuales y el uso de las libertades individuales para conseguir mecanismos sociales más eficaces.<sup>5</sup>

Desde la perspectiva del desarrollo humano, se considera que la expansión de la libertad es tanto el *fin* primordial como el *medio* principal del desarrollo. Cuando las libertades son un fin en sí mismas, se las denomina «libertades intrínsecas o constitutivas» y cuando éstas constituyen un medio para el logro de otras libertades, se les llama «libertades instrumentales».<sup>6</sup> El papel constitutivo de las libertades deviene de que son valiosas en sí mismas: libertad de participación, libertad para aprender y disentir, para vivir con seguridad, pero también para liberarse del hambre y de la enfermedad. Son libertades fundamentales para el enriquecimiento general de la vida humana.<sup>7</sup>

El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen las distintas capacidades y oportunidades disponibles para expandir las opciones de desarrollo. La eficacia de la libertad como instrumento reside en que dichas capacidades y oportunidades están interrelacionadas; también, en que un tipo de libertad puede contribuir de manera extraordinaria a aumentar otras. Por ejemplo, la libertad para acceder a educación puede aumentar la libertad para tener.

## Recuadro 2.2

### El concepto de libertad

La *libertad* es un concepto muy amplio al que se le han dado numerosas interpretaciones según las diferentes filosofías y escuelas de pensamiento. Designa la facultad del ser humano que le permite decidir y llevar a cabo o no una determinada acción, según la inteligencia y, o, la voluntad. Históricamente, en especial desde las revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX, el concepto de *libertad* suele estar muy unido a los conceptos de *justicia* e *igualdad*. El estado de libertad define a quien no es esclavo, ni está sujeto o supeditado al deseo de otros de forma coercitiva. En otras palabras, lo que permite al ser humano decidir si quiere hacer algo o no, lo hace libre, pero también responsable de sus actos. El filósofo Isaiah Berlin (1909-1997) señaló una importante diferencia entre la «libertad de» (libertad negativa), y la «libertad para» (libertad positiva). Por ejemplo, la libertad de la opresión y la libertad para desarrollar su potencial. Estos dos tipos de libertad se reflejan en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y en los postulados del paradigma del desarrollo humano. La libertad aquí se refiere tanto a los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como a las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales.

Fuente: Wales, J. y Sanger, L. (2004).

<sup>5</sup> Sen, A. (2000: 48-49).

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Según Sen, este punto es fundamentalmente distinto del argumento «instrumental» de que estas libertades y derechos también pueden contribuir de manera eficaz al progreso económico.

## 2. Desarrollo humano y derechos humanos

Uno de los avances más destacados en los últimos años ha sido la creciente vinculación teórica y práctica entre los conceptos *desarrollo humano* y *derechos humanos*. Este proceso ha tenido su fundamento no solamente en el hecho de que se concibe el desarrollo como un derecho humano, como está consagrado en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo* de 1986,<sup>8</sup> sino también porque se ha precisado que existe una dinámica de mutuo reforzamiento y complementariedad entre la teoría y la práctica de una y otra vertiente. Es decir, el desarrollo humano requiere el pleno ejercicio *de todos los derechos humanos por todos los seres humanos* en condiciones de igualdad. El concepto del derecho al desarrollo rechaza la idea de sacrificios entre distintos derechos, o entre el ejercicio de los derechos humanos y el crecimiento económico. Según esta perspectiva, no se puede sacrificar el ejercicio y la realización de un derecho para ejercer otro derecho, o lograr el crecimiento económico a costa de la violación a los derechos humanos. En lo económico, la articulación de ambos enfoques se expresa en que el logro de mejores niveles de desarrollo humano requiere la realización progresiva, por parte de individuos y colectivos sociales, de sus derechos económicos y por consiguiente, de su ciudadanía económica.

### 2.1 La ciudadanía y los derechos económicos

La noción de ciudadanía, en términos modernos, se refiere a la existencia de un sujeto con estatus formal, jurídico y

universal, que lo hace titular de un conjunto de derechos y obligaciones que el Estado otorga en condiciones de igualdad a todos los nacionales y que, por intermedio de la identidad, los convierte en miembros de una comunidad política.<sup>9</sup> El concepto de ciudadanía alude a derechos políticos, civiles, económicos y sociales. Los económicos tienen que ver con la condición de igualdad de derechos y obligaciones ejercida dentro del sistema económico que le es inherente a esa comunidad política. Se realiza, sobre todo, cuando los sujetos son partícipes de las decisiones económicas que afectan a todos, cuando se hacen corresponsables de los resultados de esas decisiones y, también, cuando se benefician de los frutos de la actividad económica que se desarrolla en la comunidad o sociedad de la que todos son miembros, independientemente de la posición que ocupen dentro de la estructura productiva: productores, financistas, empleadores, trabajadores o consumidores.

Difícilmente se puede considerar que hay un ejercicio integral de la ciudadanía sin la ciudadanía económica, que se ejerce en el seno del mercado y de la política. Es un derecho que se ejerce individual y colectivamente, por lo que es aún un ámbito donde, en general, todavía existe poca conciencia acerca de su importancia. Las expresiones existentes refieren sobre todo a la reivindicación de derechos y a la formulación de demandas vinculadas con la situación de pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos; pero menor es el nivel de conciencia existente acerca de la necesidad de crear mecanismos sociales —en el Estado y en el mercado— que democratizen la gobernabilidad de la economía, tanto a nivel nacional como global.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Resolución 41/128, diciembre de 1986.

<sup>9</sup> Brett, R. y Rodas, F. (2008: 16-17).

<sup>10</sup> A nivel global destaca el Foro Social Mundial (FSM), encuentro anual que llevan a cabo miembros del movimiento por una globalización diferente. El primer FSM se llevó a cabo del 25 al 30 de enero de 2001, en Porto Alegre, Brasil. Acudieron doce mil asistentes de todo el mundo. Desde entonces, ha habido seis foros más, con creciente y multitudinaria participación. Véase [http://es.wikipedia.org/wiki/Foro\\_Social\\_Mundial](http://es.wikipedia.org/wiki/Foro_Social_Mundial). A nivel nacional, existen varias organizaciones sociales que han incursionado en el análisis de los temas económicos desde esta perspectiva. Sin embargo, como se verá más adelante (capítulo 15), no es una reflexión que ha penetrado todavía en la ciudadanía guatemalteca.

Es, finalmente, la concepción de ciudadanía económica la que articula las dimensiones intrínseca e instrumental de la economía como ámbito de expansión de las libertades humanas a las que se alude más adelante en el presente capítulo. Empíricamente, ésta se examina en el INDH 2007/2008 a partir de seis dimensiones:

- a) *La medida en que la ciudadanía dispone de un ingreso suficiente para asegurar su desarrollo humano y el de su grupo de pertenencia.*<sup>11</sup>
- b) *La medida en que las actividades que se realizan para obtener dicho ingreso y las condiciones en que éstas se llevan a cabo, contribuyen al desarrollo humano.*<sup>12</sup>
- c) *La naturaleza de los encadenamientos existentes entre economía y otras libertades intrínsecas o instrumentales para el desarrollo humano.*<sup>13</sup>
- d) *El papel de las instituciones sociales (del Estado y del mercado) y la manera en que éstas promueven o no la inclusión y la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las actividades económicas.*<sup>14</sup>
- e) *Las responsabilidades económicas de los individuos, empresas e instituciones frente al Estado y la sociedad.*<sup>15</sup>
- f) *La manera como los tres aspectos anteriores influyen en la cohesión del modelo económico, impulsan su desarrollo y derivan en el ejercicio de una completa ciudadanía integral, que incluye los derechos económicos.*<sup>16</sup>

Cabe destacar que, desde el enfoque de desarrollo humano, toma relevancia comprender cuáles son los factores económicos, políticos e institucionales que restringen la realización de la ciudadanía económica y, con ésta, del desarrollo humano. Dichos factores pueden incluir cuestiones tales como las políticas públicas, los recursos y los presupuestos estatales. Pero se incorpora, también, el examen de los actores que participan en la toma de decisiones y cómo éstas redundan en determinados resultados económicos y de desarrollo. Por el otro lado, «El enfoque de desarrollo humano trae consigo una perspectiva dinámica de largo plazo respecto del cumplimiento de los derechos. Se dirige la atención al contexto

socioeconómico en que se pueden hacer realidad los derechos, o que amenaza su cumplimiento».<sup>17</sup>

La tradición de los derechos humanos aporta también instrumentos legales específicos (legislación, normas, declaraciones, y otros) e instituciones nacionales e internacionales como un medio para garantizar las libertades fundamentales de los seres humanos, en este caso, en lo económico. Es decir, el abordaje de los derechos humanos complementa el anterior con el aspecto clave de obligar al Estado a proveer las condiciones fundamentales (instituciones, instrumentos jurídicos y políticas públicas) que protejan, garanticen y aseguren el cumplimiento de los derechos económicos.

<sup>11</sup> Esta dimensión se analiza en el capítulo 9.

<sup>12</sup> Ver capítulos 6, 7, 8, 11, 12, 13.

<sup>13</sup> Capítulos 9, 10, 14.

<sup>14</sup> Capítulos 14, 15 y 16, 17.

<sup>15</sup> Capítulo 15, 16.

<sup>16</sup> Capítulo 18.

<sup>17</sup> PNUD (2000: 2).

La interconexión y complementariedad entre ambos conceptos da margen, también, para reconocer la existencia de visiones alternativas sobre desarrollo en una misma sociedad. Desde la perspectiva del desarrollo humano, es lo que actualmente se reconoce como «Libertad Cultural»<sup>18</sup> que plantea, sobre todo, acoger esa diversidad de visiones que pueden existir en una sociedad sobre lo que es desarrollo (entre otras cosas) como una fuente potencial de enriquecimiento para los individuos y los Estados-nación. No obstante, al incorporar la perspectiva de los derechos humanos, se enriquece ese análisis, pues se incorpora el reconocimiento de que las condiciones históricas que han gestado el subdesarrollo, también propiciaron que estas visiones —y los sujetos que las sustentan— vivan en condiciones de desigualdad, exclusión, racismo, discriminación, negación implícita o explícita de derechos y falta de oportunidades de desarrollo.<sup>19</sup>

En resumen, hay un conjunto de características que distinguen el paradigma de desarrollo humano y las políticas de desarrollo que se fundamentan en el mismo:

- Las personas son el centro, la finalidad de las acciones de desarrollo. Por lo tanto, el éxito del desarrollo y de las políticas y planes que se implementan se mide en función de cuánto y cómo se involucran y benefician las personas.
- Se ocupa tanto de la formación y expansión de las capacidades humanas —tales como mejor salud, más conocimiento y habilidades— como del uso que las personas hacen de esas capacidades —sea esto para la actividad productiva, para los asuntos políticos o, simplemente, para su recreación.
- Reconoce que las personas son tanto los fines como los medios del desa-

rrrollo, pero éstas no se consideran simplemente «capital humano» para la producción de bienes y servicios.

- Se mantiene una distinción cuidadosa entre medios y fines del desarrollo. Si bien las personas y su calidad de vida son la finalidad, no se ignoran ni se menosprecian los medios para que esa ampliación de libertades tenga lugar.
- El paradigma abarca todos los aspectos que integran la vida en sociedad. No significa lo contrario de desarrollo económico, ni es equivalente a desarrollo social. Incluye tanto lo uno como lo otro, así como dimensiones vinculadas con el ejercicio de la ciudadanía, los derechos políticos, civiles, la posibilidad de vivir en libertad, sin temor por la vida, así como el ejercicio de la ciudadanía sin ser sujeto de discriminación, dada la amplia gama de valores, creencias y culturas de la humanidad.
- El desarrollo humano tiene cuatro pilares básicos: equidad, sustentabilidad, productividad y empoderamiento.<sup>20</sup> En este marco, abre espacio para la incorporación de nuevas corrientes de reflexión teórica y práctica acerca del desarrollo —tales como aquellas que revisan las relaciones entre género y economía, ambiente y economía o etnicidad y economía— y da amplio espacio a la discusión y abordaje de las inequidades múltiples que viven todas las sociedades en materia de desarrollo.
- Se concibe el desarrollo como un derecho humano; el primero mantiene un estrecho vínculo conceptual con el enfoque de derechos humanos. Existe una dinámica de mutuo reforzamiento y complementariedad entre ambas perspectivas.

<sup>18</sup> Para una explicación más amplia del concepto de «Libertad Cultural», véase PNUD (2004).

<sup>19</sup> Las relaciones entre diversidad étnico-cultural y desigualdad de oportunidades en desarrollo humano fue el tema central del PNUD 2005 de Guatemala.

<sup>20</sup> Ul-Haq, M. (1995).

### 3. La economía como espacio de expansión de las libertades humanas

La economía es, indudablemente, uno de los ámbitos fundamentales para lograr el bienestar y la generación de oportunidades para que las personas dispongan de una vida con libertad, dignidad y valor. Las actividades económicas desarrolladas por los ciudadanos debieran proporcionar los recursos y condiciones materiales que los sustenten, y además, debieran llenar sus vidas de valor y significado. El paradigma del desarrollo humano reconoce a la economía como ámbito de ampliación de libertades con valor instrumental e intrínseco.

#### 3.1 La economía como ámbito de libertad instrumental<sup>21</sup>

Amartya Sen propone que la economía debiera proporcionar «la oportunidad a los individuos de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios. Los derechos económicos de una persona dependen de los recursos que posea o a los que tenga acceso, así como de las condiciones del intercambio, tales como los precios relativos o el funcionamiento de los mercados. En la medida en que el proceso de desarrollo económico eleva la renta y la riqueza de un país, ésta se traduce en el correspondiente aumento de los derechos económicos de la población. En la relación entre la renta nacional y la riqueza, por una parte, y los derechos económicos de los individuos (o de las familias), por otra, son importantes no sólo las consideraciones agregadas sino también las distributivas. La forma en que se distribuyen las rentas adicionales es claramente relevante.»<sup>22</sup>

Vista así, la economía es uno de los ámbitos más poderosos que existen

<sup>21</sup> La forma en que una libertad contribuye a que otros derechos y oportunidades estén disponibles para expandir la libertad en general y, con ello, las opciones de desarrollo de las personas. Sen, A. (2000).

<sup>22</sup> *Ibid.*

Gráfica 2.1

#### El concepto de desarrollo humano

C 2



Fuente: PNUD (2005).

para liberar a las personas de las privaciones más elementales: la pobreza, el hambre, la enfermedad evitable y la muerte prematura y, por ello, se le considera un ámbito de libertad con valor instrumental esencial para el desarrollo humano. Permite a las personas potenciar sus capacidades para mejorar sus condiciones de vida y ser más productivas. En el lenguaje de derechos humanos, su importancia está también claramente establecida, a tal punto que los derechos económicos son tan relevantes e inherentes a las personas como los derechos civiles y políticos.

Efectivamente, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* recoge tres derechos económicos fundamentales: el primero es el derecho a un nivel de vida digno (Artículo 25), el cual se formula así: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]», pero, dado que un nivel de vida deco-

roso también requiere de educación básica, se señala que éste también debe ser considerado como parte integral del mismo.

El segundo es el derecho a un empleo sin discriminación y con «una remuneración equitativa y satisfactoria, que [asegure a las personas], así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social» (Artículo 23). Este derecho es protegido en parte por el derecho a fundar sindicatos y sindicarse, especificado en el mismo Artículo. El tercero es lo que se ha llamado «Garantía de Ingreso Básico»; está referido en el Artículo 25, que señala que el individuo «[...] tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad»<sup>23</sup>

Por otra parte, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*,<sup>24</sup> en su preámbulo señala que:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales [...] En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Además, los tres derechos económicos básicos señalados inicialmente —en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*— también están incluidos y ampliados en este *Pacto*; se resalta el derecho a un nivel de vida adecuado, así como el derecho a la educación y a la

### Recuadro 2.3

#### ¿Pobreza de ingresos o pobreza de capacidades?

*La pobreza es un concepto que ha estado asociado históricamente a la idea de carencia o privación. Con el desarrollo de la economía, dio inicio, también, la reflexión sobre la definición de las características económicas que implican situaciones de pobreza. Es conocida la idea de Bentham acerca de que la pobreza es el estado de cualquiera que, para subsistir, se ve obligado a trabajar. Y, por otro lado, indigencia es cuando alguien no tiene los medios para trabajar o cuando su trabajo no es suficiente para procurarse los medios necesarios para subsistir.*

*Con el tiempo se fueron estableciendo formas directas e indirectas de medir la privación. Las formas directas consideran el conjunto de recursos con que cuentan los hogares para su bienestar. Estos pueden ser características de la vivienda, del empleo, de la producción de bienes y servicios, entre otros. Una forma directa muy difundida de la medición de pobreza es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).*

*Las mediciones indirectas de la pobreza se enfocan, sobre todo, en los ingresos. Se supone que una cierta cantidad de ingresos permitiría obtener los medios para disfrutar de un bienestar mínimo; si los ingresos no alcanzan para obtener esos medios, ese hogar se considera pobre. Una variante de medida indirecta es la medición por la vía del consumo. Al igual que con el ingreso, se establecen umbrales (fronteras, límites) de consumo, por debajo de los cuales los hogares o las personas se consideran pobres.*



salud (véanse Artículos 11, 12 y 13). De igual forma, el *Pacto* reconoce el segundo derecho económico básico en sus Artículos 6, 7 y 8, al hablar del goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, enfatizando:

Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

- a) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres

<sup>23</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

<sup>24</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).



*En contraste, desde el enfoque de desarrollo humano, como éste se concibe como la ampliación de las capacidades de las personas para vivir vidas llenas de valor y significado, la pobreza puede considerarse como el fracaso en lograr este proceso. Más concretamente, Amartya Sen plantea que: «La suficiencia de los medios económicos no puede juzgarse independientemente de las posibilidades reales de “convertir” los ingresos y los recursos en capacidades para funcionar». Añade que «En el ámbito de los ingresos, el concepto pertinente a la pobreza tiene que ser lo insuficiente de ellos para generar capacidades mínimamente aceptables, no lo reducido de tales ingresos, independientemente de las características de las personas», siendo entonces la pobreza «[...] el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables. Los funcionamientos pertinentes para este análisis van desde los físicamente elementales, como estar bien nutrido, o vestido o protegido adecuadamente, o libre de enfermedades prevenibles, etc., hasta los logros sociales más complejos, tales como participar en la vida de la comunidad, poder aparecer en público sin avergonzarse, y así sucesivamente». En Guatemala, existen infinidad de obstáculos a las libertades básicas que limitan la conversión de los recursos (sea medidos por ingreso o por consumo) en capacidades. La inseguridad, la salud, la educación, la discriminación (de género, étnica u otras), la edad, la ruralidad, la vulnerabilidad a desastres, entre otras condiciones, limitan las posibilidades de convertir los ingresos en capacidades para funcionar y terminan por convertirse en desventajas adicionales a la carencia de ingresos.*

■ Fuente: Sen, A. (1992: 126-128).

- condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
- b) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- c) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- d) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- e) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

**Mientras tanto, en el Artículo 9 se incluye el derecho a la seguridad y seguro social, lo que es coherente con el tercer derecho económico fundamental.**

### 3.2 La economía como ámbito de libertad intrínseca<sup>25</sup>

La importancia de la economía va más allá de ser sólo un ámbito para la ampliación de las capacidades humanas que incrementen las condiciones de vida y la productividad de las personas (valor instrumental de las libertades). Desde la perspectiva del desarrollo humano es, además, un ámbito de ampliación de libertades intrínsecas, con capacidad para llenar de valor y significado las vidas de las personas.

Las personas tienen derecho a tener libertad para realizar transacciones, para comprar y vender, para intercambiar y para tratar de llevar una vida que pueda florecer gracias a esas transacciones. Negar esa libertad sería, a criterio de Sen, un gran fracaso en una sociedad. Los mercados son, en este contexto, el mecanismo y el medio para la realización de esta libertad.<sup>26</sup>

### 3.3 Economía y libertad en el INDH 2007/2008

En el presente Informe se estudian una serie de libertades relacionadas con el ámbito económico. Estas libertades incluyen: la libertad para trabajar, para producir, para tener y para consumir. Cada una tiene valor intrínseco e instrumental.

#### 3.3.1 Libertad para trabajar

Una de las libertades que puede ser seriamente afectado cuando la economía no se considera como un ámbito de libertades intrínsecas e instrumentales es la denegación de la libertad para participar en el mercado de trabajo, la cual ha sido, por siglos, una de las maneras de mantener a los individuos en la esclavitud y

el cautiverio.<sup>27</sup> En Guatemala, las últimas formas de trabajo no asalariado se abolieron en la Constitución de 1945. Sin embargo, en la práctica, dichas formas siguen existiendo y afectan, especialmente, a mujeres y niños en el sector de la economía rural.<sup>28</sup> Ello también se comprueba, por ejemplo, cuando la niñez se ve sometida a la obligación de trabajar, en lugar de ejercer su derecho a educarse, o cuando mujeres y niñas prestan sus servicios como empleadas de casa particular sin ningún contrato y sin el establecimiento de parámetros mínimos y verificables de remuneración y de condiciones laborales.

#### 3.3.2 Libertad para ser productivos y acreditar propiedad

Dentro del ámbito económico también destaca la libertad para producir, para crear y para invertir en aquellas actividades productivas que deberían poder tener todas las personas. En este marco, tanto el Estado como los mercados —y el mecanismo de mercado— juegan papeles fundamentales para asegurar que esta libertad sea de factible realización para las personas.

No obstante, para que esta libertad sea efectiva, para que las personas logren desatar sus capacidades productivas, deben existir ciertas condiciones, pues el mercado es, por su naturaleza, desigual y crea desigualdades: si los mercados son monopolísticos en lugar de competitivos; si los mercados simplemente no existen; si hay barreras de acceso a los mismos (infraestructura, servicios, asimetrías de información); si faltan los insumos indispensables (crédito, tierra, tecnología, información, formación); si hay diferencias de poder político entre grupos que sesgan sistemáticamente los mercados a favor

<sup>25</sup> Es una libertad que tiene valor y significado en sí mismo.

<sup>26</sup> Sen plantea que este argumento a favor del mercado debe diferenciarse del otro más comúnmente utilizado, que plantea su papel como mecanismo para aumentar la riqueza y las oportunidades económicas de los individuos. Este otro atributo de los mercados correspondería al ámbito de las libertades instrumentales, para las cuales se constituye en un mecanismo efectivo, aunque existen corrientes de pensamiento que lo objetan. Para otros enfoques, por el contrario, es prácticamente la razón primordial de su interés en los mercados. Sen, A. (2000: 44-45).

<sup>27</sup> *Ibid.*, (145).

<sup>28</sup> Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2006), el 24% de las mujeres ocupadas en el país son trabajadoras no remuneradas.

de unos y en detrimento de otros; si faltan mecanismos adecuados de transparencia y de estabilidad para que haya confianza y certidumbre en la capacidad de los mercados para desatar libertades, dirimir controversias y equiparar capacidades, difícilmente el mercado será el mecanismo liberador que plantea el enfoque de desarrollo humano.

Todo ello aplica igualmente en lo referente a la libertad para poseer bienes en propiedad. El derecho a la propiedad se caracteriza por implicar la autoridad exclusiva para determinar cómo se utiliza un recurso dado; por ejemplo, el recurso de la tierra. Tal derecho consagra que la persona dueña del recurso tiene la potestad exclusiva de usufructuarlo, siempre bajo el criterio de que es ella quien determina cómo se utiliza ese recurso. El derecho a la propiedad privada significa que el propietario puede delegar, alquilar o vender una porción de sus derechos (y del recurso) al precio anteriormente determinado y aceptado por él.

En resumen, tres características clave de la propiedad privada son: a) la exclusividad de los derechos sobre la utilización de un recurso; b) la exclusividad de los derechos a los servicios de un recurso; c) los derechos de intercambiar el recurso por otro, bajo términos mutuamente acordados.

El derecho a la propiedad es un derecho civil básico y anterior a los derechos políticos y sociales, pues otorga facultades de decisión, da seguridad y mejora la autoestima de los individuos. Significa una facultad que va directamente encaminada a la utilidad y provecho individual; también es un derecho que se vincula con los derechos colectivos; es decir, puede haber un derecho colectivo a la propiedad. Este último punto es clave en el contexto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en cuanto a la existencia de

ejidos, territorios o títulos colectivos sobre la propiedad de la tierra. Estos derechos son consagrados en muchas constituciones políticas en América Latina y en tratados internacionales, incluyendo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>29</sup> Dicho fenómeno ha implicado tensiones y dificultades, por ejemplo, en Norteamérica y Latinoamérica, donde los derechos colectivos a la propiedad, incluida la tierra, generalmente no han sido respetados y el derecho individual a la propiedad privada ha prevalecido sobre los derechos colectivos.<sup>30</sup>

Estos problemas tienen que resolverse haciendo que los mercados funcionen mejor, que operen para todos —y no sólo para unos pocos— y que sean complementados por otras instituciones, en particular, por el Estado y los hogares, como se expondrá más adelante. Tómese en cuenta que Sen plantea que «los resultados generales del mercado dependen, casi en su totalidad, de las instituciones políticas y sociales que les circundan».<sup>31</sup>

### 3.2.3 Libertad para tener ingresos y realizar consumos dignos de valorar

Las personas deberían tener la posibilidad de que su participación en la actividad económica les genere ingresos que les permitan la adecuada expansión de otras capacidades, para las cuales se necesita satisfactores que deben adquirirse en el mercado. Si bien en una economía capitalista la desigualdad —especialmente la de ingresos— es un rasgo inherente, se esperaría, por un lado, que ésta no fuera tan extrema como para detonar el conflicto y la ingobernabilidad social; por el otro, que dichas desigualdades no se asociaran a condiciones propias de los individuos o grupos sociales, tales como el sexo, la edad o la identidad étnica o religiosa que adscriben.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989).

<sup>30</sup> Alchian, A. (1999-2002).

<sup>31</sup> Sen, A. (2000: 179).

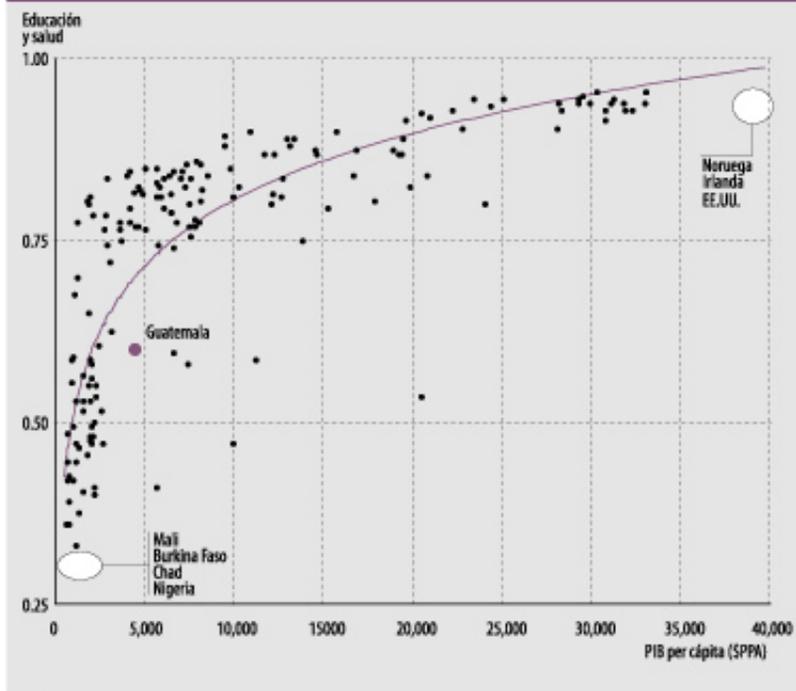
<sup>32</sup> Al respecto, véase PNUD (2005).

Asimismo, también debiera existir la posibilidad de realizar transacciones en el mercado que den sentido a las vidas de las personas, que las enriquezcan y las llenen de valor. No todo consumo favorece el desarrollo humano; al contrario, hay varios modos de consumo que actúan en su detrimento. Por ejemplo, la libertad de fumar —y consumir cigarrillos que provienen del mercado— compite con la libertad para vivir una vida prolongada y saludable; no obstante, aún estos consumos nocivos debieran ser libremente decididos por las propias personas. Sin embargo, para ello, éstas debieran estar dotadas, como mínimo, de suficiente información sobre los productos, bienes y servicios a consumir y contar —a nivel social— con mecanismos para asegurar la calidad de los consumos propuestos. Nuevamente, los mercados por sí solos no están necesariamente habilitados para asegurar que lo que ponen a disposición de los consumidores responde a las expectativas generadas; tampoco pueden garantizar su debida apropiación por parte de los individuos. Se requiere, entonces, de mecanismos complementarios, de orden político, social e institucional para asegurarlos.

#### 4. Desarrollo humano y crecimiento económico

La concepción del desarrollo como la expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos permite hacer una relectura del papel que desempeñan la economía y la búsqueda del crecimiento económico y de mayores niveles de ingresos en una sociedad. La diferencia fundamental entre el enfoque utilitarista y el enfoque de capacidades es que el primero se ha concentrado, casi exclusivamente, en la expansión de uno de los ámbitos de interés de las personas: el del ingreso. Mientras que el de capacidades, base del paradigma del desarrollo humano, incluye el factor ingreso pero también la ampliación de todas las opciones, sean éstas de los ámbitos económico, social, político o cultural.

Gráfica 2.2 Asociación entre ingreso per cápita e indicadores sociales distintos países



Fuente: Arriola, G. (2007: 64). Nota: cada punto en la gráfica representa un país.

A la fecha, las principales corrientes de pensamiento económico sobre desarrollo —y las estrategias que se han aplicado para lograrlo— han argumentado que la expansión del ingreso puede ampliar todas las otras opciones. Efectivamente, la gráfica 2.2 muestra que existe una correlación importante entre la riqueza de las naciones y el desempeño de ciertos indicadores sociales de educación y salud.

La gráfica permite ver cómo el incremento relativo de los indicadores sociales conforme crece el PIB es importante, pero hasta cierto punto. La frontera se ubica aproximadamente cuando un país alcanza un PIB (PPA) per cápita de alrededor de US\$ 10,000, monto a partir del cual dicho incremento comienza a disminuir. Países con PIB per cápita entre US\$ 20,000 y US\$ 40,000 no se distancian mucho entre sí, en cuanto a sus condiciones de salud y educación.

Además, se refleja que, en cualquier punto del eje del PIB *per cápita*, existe una dispersión en los valores observados que puede ser más o menos grande. Lo que significa que países con el mismo nivel de ingresos pueden tener diversos niveles de educación y salud. Nótese el caso de Guatemala: para su nivel de ingresos, posee los indicadores sociales más bajos del grupo de países con niveles similares de ingreso.<sup>33</sup>

Existen *factores de conversión* de la riqueza en bienestar de la población que pueden ayudar a comprender por qué se da esta variabilidad entre países respecto a la relación entre PIB e indicadores sociales. Dichos factores influyen en cómo una persona puede convertir los bienes y servicios en capacidades. Se distinguen tres tipos.<sup>34</sup> Primero, factores personales, como el metabolismo, la condición física, el sexo, etc. Un libro, para una persona no vidente, no tiene el mismo valor que para un vidente, a menos que esté escrito en braille. Segundo, factores sociales, como políticas públicas, normas sociales, roles de género, prácticas discriminatorias, jerarquía social, relaciones de poder, etc. Una mujer con grado universitario difícilmente podrá utilizar sus conocimientos en un contexto patriarcal exacerbado. Tercero, factores ambientales, como el clima y la ubicación geográfica. Una lancha de motor puede ser muy valiosa en la Amazonia, pero carece de valor en una ciudad sin canales fluviales.

Lo anterior significa que no es suficiente con saber cuántos bienes posee o puede utilizar una persona para conocer qué logros puede realizar, o qué funcionamientos puede alcanzar. Dos personas con capacidades similares pudieran alcanzar diferentes desempeños, en la medida en que hacen distintas elecciones y tienen diversas ideas de lo que es el bienestar. En cuanto pensamiento liberal, el enfoque de capacidad respeta diferentes ideas de bienestar, por lo que, en prin-

cipio, la meta política es la capacidad y no los funcionamientos (lo que se hace con la capacidad) alcanzados.

Otro factor que pesa en esta asociación entre ingresos e indicadores sociales es que el ingreso tiende a estar desigualmente distribuido en las sociedades. Hay personas que prácticamente no tienen acceso a ingresos, otras tienen acceso limitado y algunas tienen ingresos en abundancia. Es amplia la evidencia que demuestra que el crecimiento económico, generalmente, no se «rebalsa», a menos que se creen condiciones en la sociedad para que ello ocurra, tal como se expuso en el capítulo 1. Por otra parte, las prioridades nacionales no siempre favorecen a la mayoría de las personas. Más bien, se definen por presiones de grupos de interés, especialmente cuando las élites económicas no tienen contrapeso en la sociedad o en el sistema político.

Asimismo, hay que considerar que la expansión del ingreso, en contextos en donde faltan las libertades políticas o se excluye a las personas de las oportunidades a causa de su sexo, su adscripción étnico-cultural u otro rasgo de identidad, no tiene el mismo efecto que en escenarios en donde prevalece un ambiente económico, político y cultural más liberal. Además, si no existe una adecuada institucionalidad y hay una democracia poco profunda, la riqueza producida no dará como resultado un mejor nivel de vida para muchos de los habitantes.

Por otra parte, debe reconocerse que la acumulación de riqueza no lleva necesariamente a la satisfacción de toda la gama de opciones e intereses humanos. Por ejemplo, no hay asociación directa entre el nivel de ingreso y los valores culturales que definen la falta de equidad de género, que limita el papel y las oportunidades económicas que tienen mujeres y hombres en la sociedad.

<sup>33</sup> Arriola, G. (2007: 60).

<sup>34</sup> Según Robeyns, I. (2005), citado en Arriola, G. (2007).

Finalmente, muchas de las opciones humanas van más allá del bienestar económico: conocimiento, salud, un ambiente saludable, libertad política, el disfrute de oportunidades de recreación, dependen únicamente de manera parcial del nivel de ingreso.<sup>35</sup>

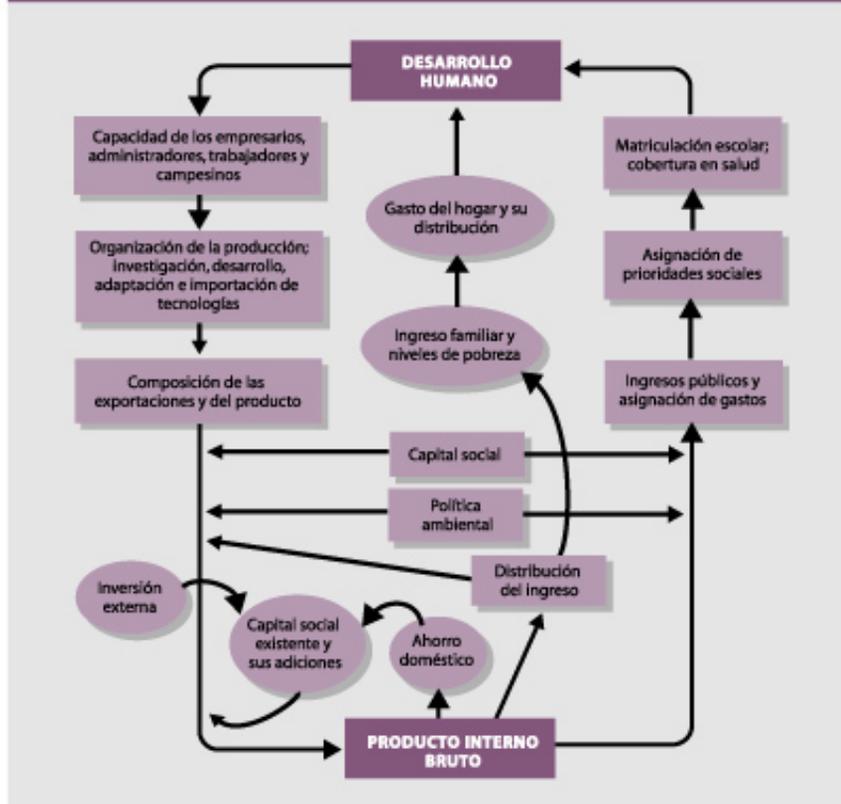
Algunos de los economistas que han estudiado los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano<sup>36</sup> plantean que hay dos cadenas causales que conectan desarrollo humano y crecimiento económico (véase gráfica 2.3). Una corre desde el crecimiento económico al desarrollo humano, en la medida en que los recursos del ingreso nacional se asignan a actividades que contribuyen al desarrollo de las personas. La otra corre en sentido inverso: del desarrollo humano al crecimiento

económico, indicando cómo, además de ser un fin en sí mismo, éste contribuye a elevar el ingreso nacional.

#### 4.1 Del crecimiento económico al desarrollo humano<sup>37</sup>

El producto interno bruto (PIB) contribuye al desarrollo humano fundamentalmente a través de las actividades de los hogares y del Estado. La sociedad civil, especialmente por medio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y comunitarias, también tiene un papel. En los países pobres, la tendencia de los hogares a gastar su ingreso en asuntos que contribuyen más al desarrollo humano —alimento, agua potable, educación y salud— varía y depende de factores tales como la distribución del ingreso entre los hogares, así como de quién controla

Gráfica 2.3 Los encadenamientos entre crecimiento económico y desarrollo humano



Fuente: Ranis, G., Stewart, F. y Ramírez, A. (2000), citado en Fukuda-Parr (2003).

<sup>35</sup> Ul Haq, *op. cit.*, (17-18).

<sup>36</sup> Ranis, G., Stewart, F. y Ramírez, A. (2000): 197-219, citado en Fukuda-Parr (2003).

<sup>37</sup> Basado en Ranis, G., Stewart, F. y Ramírez, A. (2000), citado en Fukuda-Parr (2003), adaptado por el equipo INDH.

la asignación de recursos y de gastos en el seno familiar. En general, los hogares pobres destinan una proporción mayor de sus ingresos a asuntos que generan desarrollo humano (especialmente a la alimentación) que aquellos con ingresos más altos. De manera similar sucede en los hogares encabezados por mujeres. Sin embargo, cuando hay mucha pobreza, por un bajo ingreso *per cápita* y, o por mala distribución, el gasto de esos hogares en desarrollo humano tenderá a ser más bajo que el de los hogares con mayores ingresos. Si bien la evidencia indica que la pobreza se reduce con crecimiento económico, la magnitud de la reducción depende de la distribución del ingreso y de los cambios en éste a lo largo del tiempo.

La manera en que el crecimiento se traduce en distribución del ingreso o en reducción de la pobreza depende de la naturaleza del proceso de crecimiento; es decir, cuánto éste se basa en la generación de empleo y en el incremento del ingreso rural, por ejemplo. El gasto en desarrollo humano se ve afectado por la tasa de reducción de la pobreza. Si los hogares pobres reciben ingreso extra, incrementan el consumo de alimentos y de calorías de manera significativa. Sociedades más equitativas tienen tasas más altas de matriculación en el ciclo básico. El ingreso del hogar tiene también un efecto significativo en la demanda de servicios de salud. Igualmente ocurre cuando las mujeres controlan el ingreso; en este caso, los patrones de gasto se sesgan hacia el consumo de más insumos que favorecen el desarrollo humano, tales como comida y educación.

En lo que concierne al Estado, la asignación de recursos para las mejoras en desarrollo humano se da en función del total del gasto público que se establece, así como en la manera como éste se adjudica. Tres índices ayudan a monitorear este desempeño: a) la proporción del PIB concedido al gasto público; b) la

asignación sectorial del gasto público para desarrollo humano sobre la dotación total y c) la razón de prioridades de desarrollo humano, definida ésta como la proporción de gasto que se destina a los sectores primordiales de desarrollo humano (a definir en cada sociedad) sobre el total de gasto en desarrollo humano.

Las actividades de las ONG y las organizaciones comunitarias están, por lo general, bastante orientadas al desarrollo humano; si bien, es difícil cuantificar el volumen económico que entrañan. Además, este tipo de organizaciones tiende a involucrar ampliamente el trabajo de personal voluntario no asalariado o que recibe estipendios mínimos por su colaboración con las actividades de desarrollo. Generalmente, este tipo de aportes no son contabilizados en las cuentas nacionales de un país.<sup>38</sup>

Otro aspecto importante a considerar no es sólo el volumen de recursos que se asigna al desarrollo humano sino, además, la efectividad de ese gasto.

#### 4.2 Del desarrollo humano al crecimiento económico<sup>39</sup>

Existe abundante evidencia que sugiere que, en la medida en que las personas están mejor alimentadas se vuelven más saludables; y si están, además, más educadas, contribuyen más y mejor al crecimiento económico. Por otra parte, hay algunas dimensiones del desarrollo humano (por ejemplo, la protección y la asistencia a la población adulta mayor) que difícilmente pueden asociarse de manera directa con aumentos en la productividad. Alcanzar mejores niveles de desarrollo humano, además de ser un fin en sí mismo, tiene un impacto en la economía mediante la ampliación de la capacidad de las personas, su creatividad y su productividad. Nutrición, salud y educación se encuentran entre los principales determinantes de

<sup>38</sup> Ziemek, S. (2002).

<sup>39</sup> Basado en Ranis, G., Stewart, F. y Ramírez, A. (2000), citado en Fukuda-Parr (2003), adaptado por el equipo INDH, *op cit.*

la composición del crecimiento basado en exportaciones; constituyen, en conjunto, un importante ingrediente de la capacidad del sistema económico para prestar y absorber tecnología moderna de manera efectiva.

Más específicamente, nutrición, salud, educación primaria y media elevan la productividad de los trabajadores urbanos y rurales; la educación media facilita la adquisición de habilidades técnicas y competencias administrativas; la educación terciaria apoya el desarrollo de las ciencias básicas y la adaptación doméstica de las tecnologías para el desarrollo; la educación secundaria y terciaria son fundamentales para el desarrollo de instituciones clave —de Gobierno, jurídicas, financieras y otras—, esenciales para el desarrollo económico. El incremento en los ingresos está asociado con años adicionales de educación, donde la tasa de retorno varía con los años de escolaridad (y depende finalmente de la estructura del mercado de trabajo). En la agricultura hay efectos positivos de la educación sobre la productividad de campesinos que aprenden a utilizar tecnología para la producción. Igualmente contribuye al aumento de capacidades y a la renovación tecnológica en la industria. El nivel educativo de quienes formulan las políticas y toman decisiones también es fundamental para el crecimiento económico.

Asimismo, mejoras en la salud y la nutrición han mostrado tener efectos directos en la productividad laboral, especialmente entre los más pobres. El incremento de la productividad puede ser inmediato (según aumente el volumen de calorías ingeridas, así como de micronutrientes) o de mediano plazo (incrementos en la relación peso / talla) o de largo plazo (talla / edad). Una buena salud y una nutrición adecuada mejoran el aprendizaje escolar, lo que, a su vez, incide posteriormente en la calidad del recurso humano disponible en los mercados. Una mejor salud puede incrementar los ingresos de una persona entre 2.5 a 8.9 veces más que los de un trabajador

no calificado. Además, disminuye el ausentismo laboral.

Por otro lado, la violencia, los accidentes (de tráfico y laborales), las enfermedades cardiovasculares y el sida afectan de manera particular a la población joven y en edad de trabajar. Es decir, no sólo significan años de vida potencial perdidos, sino también años de vida productiva desperdiciados. Además, incrementan los costos de atención en el sistema de salud, imponiéndole nuevas cargas (pues este tipo de enfermedades demanda atención médica de mayor complejidad y costo).

#### **4.3 Desarrollo humano y crecimiento económico: avenidas no siempre confluentes**

Es posible desatar una espiral virtuosa de desarrollo sostenido en una sociedad cuando crecimiento económico y desarrollo humano se refuerzan mutuamente. Al examinar las tendencias de largo plazo (treinta años) en los encadenamientos entre ambos conceptos —crecimiento económico y desarrollo humano—, se ha demostrado que hay sociedades que han entrado en circuitos virtuosos de esa naturaleza; sin embargo, también hay otros países que están inmersos en círculos viciosos de bajo rendimiento económico que llevan a poco desarrollo humano el que, a su vez, limita la posibilidad de crecimiento. En otros casos, los países han dado preeminencia a este último, pero no han aprovechado su riqueza para promover más y mejor vida para su población. También hay países donde el desarrollo humano se ha dado, a pesar de un aumento económico no tan favorable. Finalmente, aunque en pocos casos, hay países en donde no hay ni lo uno ni lo otro.

También se ha llegado a la conclusión de que es más difícil que un país que ha comenzado su desarrollo con un fuerte sesgo pro crecimiento económico pase después al ciclo virtuoso de desarrollo humano; en algún momento, dada la debilidad del encadenamiento, todos

volvieron al ciclo vicioso (desarrollo humano deficiente, escaso crecimiento económico). En cambio, algunos países que comenzaron con un sesgo pro desarrollo humano lograron avanzar hasta situarse entre los que generaron un ciclo virtuoso y permanecieron en él.<sup>40</sup>

En lo que concierne a América Latina, en 2002, se estudiaron específicamente los encadenamientos entre crecimiento económico y desarrollo humano correspondientes al período 1960-2000, observándose que los países de la región tienden a concentrarse en dos segmentos: los que tienen un patrón «pro desarrollo humano» y los de patrón «de

ciclo vicioso» (bajo desarrollo, poco crecimiento). Con ello se refuerza la afirmación de que no es posible pasar fácilmente de un desempeño sesgado a favor del crecimiento económico a uno de ciclo virtuoso. En cambio, los países con desempeño sesgado a favor del desarrollo humano sí pasan a menudo al ciclo virtuoso, mientras que aquellos con sesgo pro-crecimiento tienden a volver al ciclo vicioso. Ello sugiere que, contrariamente al modelo que a menudo se recomienda, no es posible ocuparse primero del crecimiento y después del desarrollo humano, porque, en la práctica, esto menoscabará lo uno y lo otro.<sup>41</sup>

■ Tabla 2.1 América Latina: clasificación de los países según las variaciones del Desarrollo Humano (DH) y el Crecimiento Económico (CE) (1960-2000)

País	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Argentina	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso
Bolivia	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Brasil	Sesgo pro CE	Sesgo pro CE	Sesgo pro CE	Ciclo vicioso
Chile	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso
Colombia	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH
Costa Rica	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso
Ecuador	Ciclo vicioso	Sesgo pro CE	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH
El Salvador	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Sesgo pro CE
Guatemala	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Guayana		Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso
Haití	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Honduras	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Jamaica	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH
México	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso
Nicaragua	Sesgo pro CE	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Panamá	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso
Paraguay	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH
Perú	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo virtuoso
República Dominicana	Ciclo vicioso	Sesgo pro CE	Sesgo pro CE	Sesgo pro CE
Trinidad y Tobago	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso
Uruguay	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso
Venezuela	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH

■ Fuente: Ranis, G. y Stewart, F. (2002: 15).

<sup>40</sup> Ranis, G. et al., *op.cit.*

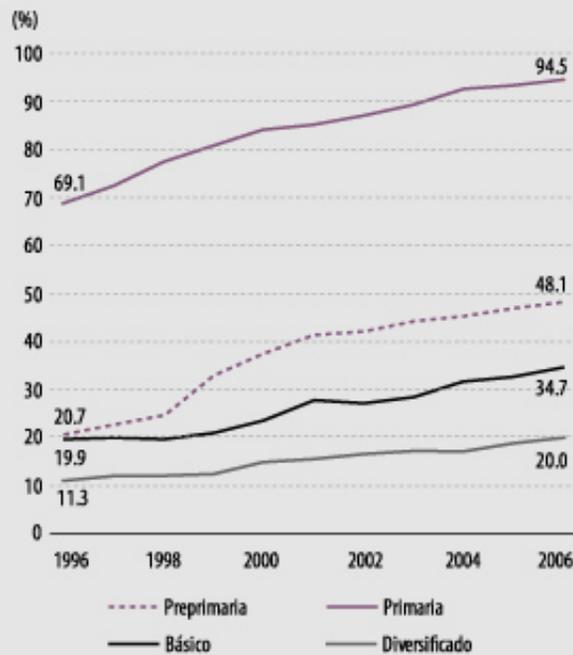
<sup>41</sup> Ranis, G. y Stewart, F. (2002: 13-23).



En este último análisis, Guatemala aparece entre los países que presentan un cambio en su IDH mayor que el cambio mostrado en su PIB *per cápita*. Dada la tendencia observada previamente, en la tabla 2.1, donde se plantea que, en cuarenta años, el país se ha mantenido «estable» —es decir, inserto en un circuito vicioso de bajo crecimiento y un limitado desempeño en su desarrollo humano— pareciera haber discrepancia en la información. Sin embargo, este no es el caso dado que, en primer lugar, el cambio ocurrido entre 1975 y 2005 favorece al IDH, pero este cambio es, en realidad, muy pequeño respecto al cambio ocurrido en el PIB *per cápita* (1.67); en segundo lugar, si bien ha habido mejoras incrementales en el IDH de Guatemala desde 1975, el cambio más importante en el índice es relativamente reciente: data de la segunda mitad de la década de los noventa del siglo XX, específicamente después de la firma de los Acuerdos de Paz (1996), cuando se incrementa el gasto social y se da un poco más de prioridad al gasto público en educación. A partir de entonces, se incrementan las tasas netas de matriculación en todos los ciclos, especialmente en la primaria. También se dan importantes reducciones en la tasa de analfabetismo de jóvenes. Ambos indicadores son componentes del sub-índice de educación que forma el IDH.<sup>44</sup> De la misma manera, al cambio en el IDH han contribuido los descensos sostenidos que se vienen observando desde la década de los ochenta en la tasa de mortalidad infantil (menores de un año), que están asociados, entre otras cosas, con la ampliación de la cobertura de inmunizaciones y la implementación de otras intervenciones verticales (es decir, dirigidas a situaciones o enfermedades específicas, especialmente en menores de cinco años de edad).

Como puede observarse, no hay sociedad en el mundo donde no se den las relaciones entre economía y desarrollo humano. El asunto no es, entonces, la existencia de esos encadenamientos; es, sobre

Gráfica 2.4  
Tasa neta de matriculación según ciclo y nivel  
(1996-2006)



Fuente: Ministerio de Educación (MINEDUC).

todo, establecer cuáles son los factores que dan calidad y fortaleza a los mismos y reconocer quiénes son los agentes que juegan el papel más significativo en su construcción y sostenibilidad.

## 5. Cuando los vínculos entre desarrollo humano y economía no son firmes: desigualdad, deterioro ambiental, cambio climático y hambre

Hay por lo menos tres temas que dominan el debate contemporáneo sobre economía y desarrollo que son centrales de abordar desde la perspectiva del enfoque de desarrollo humano: a) las crecientes brechas de equidad entre países, poblaciones y grupos humanos; b) la crisis energética y c) la crisis alimenticia,

<sup>44</sup> Para explicación sobre el IDH, ver anexo metodológico.

que amenaza a millones de seres humanos en el mundo. Estas problemáticas surgen, principalmente, de encadenamientos inapropiados o insuficientes entre crecimiento económico y desarrollo humano.

### 5.1 Brechas socioeconómicas que se expanden

El capítulo 1 mostró cómo los esfuerzos por alcanzar mayores tasas de crecimiento económico y mejorar el nivel de ingreso de los países no han sido suficientemente exitosos. También se vio cómo los países latinoamericanos tampoco han sido tan exitosos en reducir sus índices de desigualdad. Y, si bien el enfoque de desarrollo humano tiene entre la equidad entre sus principios básicos, la generación de indicadores de desarrollo humano que tomen en cuenta esta dimensión es algo que todavía está en proceso.<sup>45</sup> En Guatemala, el equipo INDH ha introducido el Índice de Estratificación Socioeconómica –IES– desde el año 2005, como indicador, que combinado con el IDH, refleja de mejor manera las profundas desigualdades existentes en el país entre estratos socioeconómicos, en cuanto a las oportunidades de desarrollo. Cabe además destacar que, en Guatemala, a las desigualdades socioeconómicas,<sup>46</sup> se agregan otras formas de desigualdad que tienen que ver con condiciones o características propias de los individuos y los convierten en sujetos o grupos sociales en desventaja crónica al respecto de las oportunidades de desarrollo. Con ello las desigualdades socioeconómicas sólo se agravan. A continuación se destacan, particularmente, dos dimensiones de inequidad que comprenden a significativos grupos de la población guatemalteca: las inequidades étnico-culturales y las de género.<sup>47</sup>

#### 5.1.1 Diversidad étnico-cultural y economía

La población indígena es uno de los sujetos que más ha sufrido los procesos de exclusión del desarrollo y de los beneficios del crecimiento económico. Sin embargo, la literatura internacional que hace referencia a los vínculos entre estos temas no ha llegado todavía a conformar un cuerpo teórico y conceptual —como sí lo ha logrado la teoría de género. Ello podrá ponderarse de manera más exacta a partir de las siguientes secciones.

Las relaciones entre economía y diversidad étnico-cultural se han hilvanado, a lo largo de los siglos, con el estambre de la desigualdad. A pesar de ello, no es sino a finales del siglo XX cuando se gestan condiciones para un reconocimiento explícito a las demandas históricas de las poblaciones indígenas que reivindican su derecho a una vida plena, a la igualdad con otros pueblos del mundo, así como sus derechos a la autodeterminación, a la autonomía y a beneficiarse de sus propios recursos.

El Convenio 169 de la OIT constituye, a la fecha, el marco normativo más importante en lo referente a relaciones entre desarrollo, economía y equidad étnico-cultural. En éste, se establece que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. Asimismo, les garantiza el derecho de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. El Convenio también instruye a los Estados a mejorar las condiciones de vida, de trabajo y nivel de salud y educación de los pueblos

<sup>45</sup> Desde hace varios años existe una iniciativa impulsada por el PNUD de generar un Índice de Desarrollo Humano sensible a la desigualdad. Sin embargo, éste aún no se encuentra disponible.

<sup>46</sup> Examinadas en los capítulos 9, 10 y 18.

<sup>47</sup> Aunque se reconoce que no son las únicas formas: La edad, el lugar donde se vive (urbano/rural), la orientación sexual, discapacidades, presentar algunas enfermedades (ser VIH positivo o tener sida); en ocasiones, la religión. Todos pueden ser tomados como argumentos para negar oportunidades económicas y de desarrollo a las personas. El PNUD 2000 se dedicó a examinar las distintas expresiones de la exclusión que vive la población guatemalteca.

indígenas; así como evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.

Igualmente, el Convenio 169 tiene apartados específicos dedicados al tema tierras, territorios y recursos naturales;<sup>48</sup> al tema laboral, haciendo énfasis en las condiciones de contratación y empleo de personas indígenas;<sup>49</sup> la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales;<sup>50</sup> la seguridad social y la salud;<sup>51</sup> y la educación y los medios de comunicación.<sup>52</sup>

### Contribución especial: Reflexiones sobre la dimensión étnico-cultural de la economía guatemalteca

*Muy poco se ha analizado la dimensión étnico-cultural en la economía guatemalteca, tanto a nivel conceptual como a nivel empírico. Este vacío se puede percibir no sólo en las cátedras universitarias sobre economía, sino también en las agendas de política económica de las autoridades. Sin embargo, éste es importante dadas las circunstancias históricas del país y considerando que la población indígena es la que presenta los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema, bajos indicadores sociales y los menores niveles de inversión pública.*

*Esta situación no es casual y obedece a un legado histórico que amerita reflexionarse. La dimensión étnico-cultural de la economía puede analizarse al menos en tres aspectos: a) la relación entre la exclusión cultural y la exclusión económica; b) la naturaleza de la cultura y c) aspectos poco abordados de la economía indígena en los últimos años. Comprender mejor esta dimensión permitirá definir medidas para que la economía guatemalteca sea más incluyente y sostenible en el largo plazo, considerando los desafíos que suponen los rápidos cambios en la economía global.*

*Un primer paso es establecer la relación que existe entre la exclusión económica y la exclusión cultural. La exclusión económica suele reflejarse en al menos tres formas: a) explotación (el despojo de activos o el fruto de estos activos, sea tierra, trabajo u otro); b) la marginalización (cuando se confina a alguien a desempeñar ciertas ocupaciones o se le limitan sus oportunidades) y c) privación (la falta de condiciones de vida mínimas). De otro lado, la*

*exclusión cultural se puede entender como aquella situación donde la cultura de un grupo, incluyendo su idioma, religión, forma de vida y costumbres es denigrada o suprimida por el Estado. Generalmente, grupos económicamente excluidos lo son también en la esfera cultural. De hecho, la exclusión cultural ha llevado muchas veces a la exclusión económica. Por otro lado, si bien algunas veces se ha superado la exclusión económica, se mantiene la exclusión cultural (como el caso de minorías emergentes en países occidentales o de minorías prósperas en algunos países de Asia). Ambas exclusiones no son independientes; al contrario, muchas veces se refuerzan mutuamente.*

*En el caso concreto de Guatemala, la relación entre ambas exclusiones se ha reflejado en el papel que ha jugado el racismo como ideología detrás de la configuración de la estructura económica del país desde el momento de la conquista, el cual se vio acentuado durante la colonia y siguió una inercia hasta la vida republicana. En primera instancia, el racismo fue el instrumento ideológico (exclusión cultural) que justificó alterar la dotación de los activos productivos, ya sea vía el despojo de tierras indígenas, el repartimiento, el tributo, la encomienda y el trabajo forzado (explotación económica). Si bien dichas formas de exclusión económica han perdido fuerza, se mantienen hoy en día otras formas que se reflejan en el poco acceso a servicios públicos básicos para aumentar el capital humano y la infraestructura productiva, sobre todo en zonas altamente indígenas (privación económica) o en la discriminación en el mercado de trabajo*

<sup>48</sup> Artículos 13-19.

<sup>49</sup> Artículo 20.

<sup>50</sup> Artículos 21-23.

<sup>51</sup> Artículos 24 y 25.

<sup>52</sup> Artículos 26-31.

(marginalización económica), de la cual ya hay ciertos estudios empíricos.<sup>53</sup>

El segundo aspecto a considerar es el análisis sobre la naturaleza de la cultura y, en el caso concreto de Guatemala, de la cultura de los pueblos indígenas y su relación con la economía. Para empezar, conviene tomar en cuenta que la naturaleza de la cultura es dinámica y ésta comprende el conjunto de valores y prácticas que regulan y organizan la vida de un grupo de seres humanos y que son transmitidos generacionalmente. Éste no es estático, sino está sujeto a modificación —generalmente lenta— producto de dinámicas políticas, sociales y económicas. En dichos procesos, algunos componentes suelen mantenerse (por ejemplo, el idioma), pero otros van sufriendo cambios, como los modos de producción. Un ejemplo internacional de esta premisa es la cultura japonesa, la cual mantiene elementos distintivos que permiten definirla como tal y diferenciarla del resto. Estos elementos incluyen, por ejemplo, su idioma, escritura y forma de hacer negocios. Por otro lado, dichos elementos no han impedido a Japón constituirse en una potencia económica y tecnológica mundial. Incluso, parte de su cultura ha sido transmitida en su producción tecnológica. Sin embargo, a diferencia de los japoneses, los pueblos indígenas de Guatemala pasaron por duras y prolongadas etapas de conquista y colonización, que no sólo han significado su exclusión cultural, sino, sobre todo, varias formas de privación, marginación y explotación económica. Esta situación debe tenerse en cuenta para entender su actual situación económica.

Por otro lado, entender la naturaleza dinámica de la cultura permite a su vez ampliar el marco analítico y empírico que subyace entre pueblos indígenas y economía. Esto implica entender que los pueblos indígenas (particularmente en Guatemala) han podido adaptarse a las circunstancias cambiantes y han ido modificando sus modos de producción. Si bien los pueblos indígenas del país (y casi todos los del mundo) tienen un mayor vínculo con la tierra, es evidente que ellos han ido incursionando en otras actividades económicas diferentes a la agricultura (por ejemplo, algunos grupos con mayor

acentos que otros en actividades tales como el comercio, los servicios, la industria de pequeña escala e incluso la agroexportación, como en el caso de los productores de Chimaltenango). Posiblemente su potencial no ha sido ampliado al máximo debido, en gran parte, a la privación económica en que aún se encuentran muchos de ellos. Para que esto ocurra, el crecimiento económico debe beneficiarlos más y ellos deben contar con condiciones tales que les permitan aprovechar dicho crecimiento.

Las consideraciones anteriores permiten abrir un abanico de múltiples interrogantes importantes sobre el papel de la economía indígena. Éstas podrían incluir: ¿cuál es la relación entre los pueblos indígenas y el mercado como institución? ¿Cuál es la perspectiva de los pueblos indígenas sobre la tributación? ¿Cuál es el rol que debería jugar el Estado en cuanto a generar una economía más incluyente para los pueblos indígenas? ¿Cuáles son las actividades económicas emergentes de los pueblos indígenas? ¿Qué se requiere para desatar el potencial económico indígena? ¿Cuáles serán los retos que los pueblos indígenas deberán enfrentar en un mundo de más tratados comerciales, crisis energética y alimentaria y de nuevos actores económicos mundiales? ¿Se requiere una política económica específica que considere a la población indígena? Y si es así, ¿cómo debería ser esa política económica en su aspecto cambiario, monetario, fiscal y crediticio? Contestar cada una de las anteriores interrogantes requerirá un gran esfuerzo de investigación para aportar información y evidencia sólida para la toma de decisiones; pero ello bien vale la pena en aras de alcanzar el mayor bienestar de la población indígena en particular y de la población guatemalteca en general.



Hugo Us Álvarez

Maya-K'iche', Licenciado en Economía  
(Universidad Francisco Marroquín, Guatemala)  
y Master in Arts (M.A.) en Ciencias Políticas  
(Florida International University, Estados Unidos).

<sup>53</sup> Véanse, por ejemplo, Hall, G., Patrinos, H. (2004); Romero, W. (2007).

### 5.1.2 Género y economía

A pesar de que uno de los planteamientos centrales del enfoque de desarrollo humano es la preeminencia de los sujetos como finalidad, ha ocurrido frecuentemente que, incluso desde este paradigma, se ha ignorado —o no se ha hecho explícito, cuando menos— que las mujeres y los hombres, por su condición de género, se insertan de manera diferenciada y desigual en la dinámica del desarrollo.<sup>54</sup> Este reconocimiento llevó a que en 1995, el *Informe Mundial de Desarrollo Humano* fuera dedicado por entero a este tema. También se generó un Índice de Desarrollo Humano relativo al Género y, posteriormente, el Índice de Empoderamiento relativo al Género que, desde entonces, año con año, se calcula a nivel mundial.<sup>55</sup>

En lo que concierne a la economía, el lento desarrollo y, o invisibilización de los enfoques orientados a explicar el nexo existente entre la economía productiva y la reproductiva, así como la interpretación de la economía desde una perspectiva de género, son aspectos asociados con el desarrollo de la ciencia económica, el cual ha girado en torno a la defensa de sus postulados más generales.<sup>56</sup> Tanto el enfoque neoclásico como los enfoques marxistas consideran que las diferencias intrínsecas (biológicas) en la productividad de hombres y mujeres son la causa principal de la especialización de género. Por consiguiente, la distribución del tiempo de las familias entre el mercado y el núcleo familiar, así como la división de género que se suscita en su interior, son determinadas por la decisión racional de maximizar el consumo familiar y minimizar el tiempo y esfuerzo que se invierte en actividades productivas.<sup>57</sup> Sin embar-

go, estos enfoques han dejado de lado los cuestionamientos relativos a la división sexual del trabajo, en tanto su desarrollo no ha sido considerado fundamental para la configuración de uno u otro tipo de modelo o sistema económico. Recientemente, frente a estos postulados, ha surgido una escuela que analiza los roles, trabajos, tareas y comportamientos económicos asumidos o asignados a los hombres y mujeres, a la vez que investiga el contenido discriminatorio implícito en las teorías económicas. Por un lado, se observan los impactos diferenciados que las políticas económicas tienen sobre hombres y mujeres y, por el otro, el carácter androcéntrico de las doctrinas que interpretan la vida y el papel que las mujeres realizan en la economía.<sup>58</sup> En este sentido, se plantea que la política económica no es neutra en términos de género, por lo cual el análisis de la situación de las mujeres no puede realizarse sobre la evaluación de las políticas dirigidas específicamente a ellas, sino sobre la política económica general.

Entre las académicas feministas que más han contribuido a la comprensión de las relaciones entre género y economía —y, con ello, de los vínculos entre lo reproductivo y lo productivo— está Diane Elson. Partiendo del análisis de los niveles macro, meso y micro, Elson establece que la economía productiva —en la que se incluye tanto el sector formal como el informal, así como la producción de bienes agrícolas, industriales y de servicios— requiere de la mano de obra e insumos que se producen gracias a la economía reproductiva. En los países en desarrollo, ambas economías se entremezclan en el nivel *micro* debido a que gran parte

<sup>54</sup> Lagarde, M. (1997: 119).

<sup>55</sup> Véanse PNUD (1995) y todos los Informes mundiales posteriores, los cuales incluyen elementos de análisis sobre la situación específica de las mujeres (así como el Índice de Empoderamiento de Género). A nivel nacional, desde el año 2000, los INDH han venido incorporando crecientemente el enfoque de género en el análisis. En el año 2002, uno de los temas centrales del INDH fue el de la situación de desarrollo humano de las mujeres.

<sup>56</sup> Estos son la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, así como la preocupación por la escasez y el uso eficiente de los recursos.

<sup>57</sup> Gardiner, J. (1996) citada en Polanco, M. L. (2004).

<sup>58</sup> Van Osch, T. (1996) citada en Polanco, M. L. (2004).

<sup>59</sup> Deneulin, S. (2004).

<sup>60</sup> Zabala, I. (1999: 5).

de ellas se realiza en el hogar y se encuentra organizada a través de fincas y empresas familiares; sin embargo, la economía reproductiva es excluida de las cuentas nacionales no solamente por su difícil cuantificación, sino porque su contribución no es reconocida.<sup>62</sup>

La economía, como una estructura de género, se caracteriza porque, a nivel *macro*, junto a la economía productiva monetizada, se encuentra la economía reproductiva no monetizada. Ambas se diferencian por la mayor o menor participación de la mano de obra femenina o masculina, así como por la mayor o menor presencia de hombres y mujeres en actividades específicas dentro de cada una de ellas.

En el nivel *meso*, el análisis se centra en que las leyes y normas que rigen los servicios públicos y los mercados tienen especificidad de género, pues se basan en el supuesto de que las mujeres son dependientes de los hombres y, por lo tanto, se les niegan derechos iguales e independientes a la propiedad, la producción y el uso de los mercados (tierra y créditos, por ejemplo). En el nivel *micro*, el análisis toma en cuenta que en las empresas y los hogares los hombres y las mujeres, los niños y la niñas, desempeñan roles diferentes, interactuando en espacios en los que se da tanto la cooperación como el conflicto.<sup>63</sup>

Este tipo de análisis también debe considerar el equilibrio de género en la toma de decisiones y otras respuestas políticas. En este caso se evidencia, por un lado, la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones y, por el otro, que las mujeres pobres responden de manera activa con estrategias de supervivencia y tienen capacidad para hacer frente a las decisiones que se dejan en sus manos.

La discriminación que sufren las mujeres provoca una distorsión de precios en los mercados de trabajo, de

#### Recuadro 2.4

### El inicio de la discusión sobre la participación de la mujer en el desarrollo

En 1970, Esther Boserup, con su informe «El papel de la mujer en el desarrollo económico», cambiaría para siempre la comprensión de la relación entre economía y desarrollo. Antes de este documento se había ignorado el papel productivo de las mujeres, así como el hecho de que el crecimiento económico y la modernización de los países del «tercer mundo» no las había beneficiado; al contrario, fueron marginadas del crecimiento del sector moderno de la economía.<sup>59</sup>

La autora argumentaba que el trabajo no remunerado era considerado no productivo debido a que ellas no tenían participación en el mercado laboral. De esa cuenta, abogó por hacer visible el trabajo femenino. Advirtió, además, sobre los obstáculos para incorporar a las mujeres al «empleo moderno», incluidos los sesgos de los planificadores, los prejuicios o actitud de las propias mujeres y la falta de calificación.<sup>60</sup> Afirmaba que la modernización había desplazado a las mujeres de las labores agrícolas, siendo los hombres quienes se beneficiaban con el conocimiento de nuevas tecnologías y métodos de cultivo, en tanto que las mujeres iban perdiendo estatus, independencia y poder de decisión. Planteó también que, en la industria a gran escala, la fuerza laboral femenina era escasa, comparada con la que participaba en la elaboración de productos artesanales o manufacturados. A esto contribuían, por el lado de la demanda, las regulaciones en el mercado laboral y los prejuicios de los empleadores respecto a las capacidades y compromiso laboral de las mujeres. Por el lado de la oferta, los obstáculos estaban relacionados con las dificultades que las mujeres tienen para combinar el trabajo en las fábricas con sus actividades reproductivas.<sup>61</sup>

Los aportes de Boserup abrieron el espacio para la introducción de la temática en las agencias internacionales. Se menciona, especialmente, la enmienda «Percy» a la Ley de Cooperación al Desarrollo de los Estados Unidos, aprobada por el Congreso en 1973, que estipulaba la necesidad de integrar a las mujeres al desarrollo, lo cual debía ser retomado por las políticas de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). En esta enmienda se enfatiza el acceso de las mujeres a la educación, la capacitación laboral, el empleo y la participación política. De ahí en adelante, son numerosas las académicas y feministas que han venido ampliando la comprensión acerca de los nexos entre las dimensiones reproductiva y productiva de la economía y del papel de las mujeres en el desarrollo.

Fuente: Polanco, M. L. (2004).

<sup>61</sup> Polanco, M. L. (2004)

<sup>62</sup> Elson, et ál., citado en Polanco, M. L. (2004).

<sup>63</sup> *Ibid.*

bienes y servicios, así como en factores de producción como el crédito y el capital. Los salarios pagados a las mujeres son bajos porque se subestima su productividad; en tanto que, en los mercados de crédito, las tasas de interés cobradas a las mujeres son altas porque se sobreestiman los riesgos de prestarles dinero y, en general, se subvaloran los beneficios que para ellas y la sociedad tiene su inserción en la economía productiva.

Muchas de las actividades que realizan las mujeres en los negocios y empresas familiares y en el hogar no reciben ninguna paga, lo cual crea la ilusión de que el costo de oportunidad del trabajo realizado por ellas es cero. Se asume, entonces, que se puede disponer libremente del tiempo y energía de las mujeres. Los requerimientos para mejorar la efectividad de los recursos de salud, por ejemplo, se basan en minimizar los costos en hospitales y clínicas, entre éstos los relativos al tiempo de médicos y enfermeras, lo que muchas veces involucra menor tiempo de hospitalización y más tiempo de atención del enfermo en su hogar, con la consiguiente sobrecarga de trabajo para las mujeres. Se tiene, en apariencia, una mejoría en la eficiencia de los hospitales pero, en realidad, lo que ocurre es una transferencia de costos de la economía productiva a la reproductiva. Se concluye, entonces, que las distorsiones de precios basadas en el género conducen a economías falsas.<sup>64</sup>

En torno a las barreras institucionales, se observa que éstas se dan cuando las instituciones de servicio público y del mercado funcionan maximizando los beneficios de los grupos que las controlan y minimizando los correspondientes a la sociedad en su conjunto. Así, las normas con un sesgo masculino en la distribución del empleo, el acceso a la tierra, el agua, los insumos agrícolas o la asignación del gasto pueden maximizar los beneficios para los hombres, pero no para toda la sociedad. La asignación inadecuada de los recursos se expresa

en la sobreutilización del tiempo de las mujeres y la subutilización del tiempo de los hombres, con los consiguientes efectos negativos en la economía.

## 5.2 Medio ambiente, energía y economía

Las relaciones entre medio ambiente, energía y economía se han puesto a la vanguardia de las preocupaciones mundiales en los últimos años como consecuencia de los procesos de desarrollo económico y las crisis energéticas y ambientales. Las relaciones entre los entornos naturales y las actividades económicas y la forma como la economía ha discernido estas relaciones se basan en tres pilares fundamentales: a) las leyes de la termodinámica y sus repercusiones sobre la noción de progreso; b) las funciones que desempeñan los recursos naturales en el proceso económico y c) la visión de este último con respecto a los fundamentos anteriores.

La energía es la capacidad de efectuar cambios de cualquier índole (naturales, tecnológicos); en ese sentido, ella interviene en todo proceso de transformación material, incluyendo la producción de bienes y servicios. La energía se almacena tanto en la materia (por ejemplo, combustibles fósiles, biomasa) como en campos de fuerza (electricidad, trabajo animal y humano).

El primer principio fundamental de la ley termodinámica —o ley de la conservación de la energía— estipula que la energía y la materia no se pueden crear ni destruir a lo largo de los diferentes procesos, sino que son transformadas en sus diversas manifestaciones. Por su parte, el segundo principio, o ley de la entropía, plantea que la cantidad de energía no disponible en un sistema aislado acusa incrementos continuos, de modo que el orden de dicho sistema se transforma progresivamente en desorden. Así las cosas, la energía y la materia están sujetas a una ley de con-

<sup>64</sup> *Ibid.* (p. 29-31).

servación, pero también a una ley que contempla su degradación cualitativa e irreversible, de ahí que se diga que «nada pasa en el mundo sin transformación de energía y sin producción de entropía.»<sup>65</sup>

Las posibilidades ilimitadas de transformación derivadas de la primera ley de la termodinámica constituyen el principal cimiento de la noción de progreso a cuyo propósito se han encaminado los desarrollos de diversas ciencias, entre las que se incluye la economía. Sin embargo, echan a un lado el principio de entropía y, en consecuencia, desconocen las limitaciones que éste impone sobre el progreso al que pretenden coadyuvar.

Por otra parte, desde una perspectiva económica, los entornos naturales tienen cuatro funciones: en primer lugar, proveen insumos al sistema productivo; en segundo lugar, actúan como sumidero para los residuos resultantes de las actividades de producción y consumo; en tercer lugar, constituyen el soporte de la vida (al facilitar fenómenos como la estabilidad ecosistémica y climática) y, por último, suministran servicios de *amenidad*, esto es, de esparcimiento y deleite. No obstante, es importante tener en cuenta que la capacidad del ambiente natural para desempeñar ambas funciones es *finita*. Ésta se relaciona con el nivel en que las actividades humanas lo afectan de modo irremediable. Así, por una parte, la disponibilidad de recursos naturales depende del ritmo de utilización y explotación que se haga de los mismos (excepto en el caso de los recursos no renovables), en comparación con sus tasas de regeneración natural; por otra, si la generación y vertimiento de residuos es tal que se altera la capacidad del medio ambiente para asimilarlos, la absorción de residuos se deteriora.<sup>66</sup>

Con base en estas consideraciones, se ha liderado desde la economía y otras

ciencias exactas y aplicadas, una acelerada transformación socioeconómica, estrechamente ligada a la capacidad del género humano de controlar y utilizar los recursos naturales y energéticos disponibles (renovables y no renovables) con fines productivos y consuntivos. Esta utilización, junto con la entropía resultante de ella, aunada a la trasgresión en los límites de algunas funciones de los entornos naturales, conducen a las diversas formas de contaminación ambiental que hoy se presencian, al igual que a las crisis energéticas y de abastecimiento que aquejan a algunos países y que ponen en vilo el mantenimiento futuro de la vida humana.

De este modo, la economía empieza a preocuparse por los recursos naturales tan pronto se le exigen respuestas a la crisis ambiental mencionada y en tanto observa que tales recursos pueden llegar a constituir una restricción al crecimiento económico sostenido. A partir de ese momento, la ciencia económica empieza a considerar los recursos naturales como bienes económicos, en vista de las limitaciones que las acciones humanas han provocado sobre su disponibilidad y calidad.

Así, de un lado, la economía abarca los efectos de las emisiones contaminantes bajo el término «externalidades» o «costos externos», en la medida en que éstos no son asumidos por quienes los provocaron, sino por terceros que los sufren, constituyendo por lo tanto fallas o imperfecciones del sistema de mercado. Una corriente propugna por intentar «corregir» las imperfecciones del mercado, evaluando los «costos sociales» e imputándoselos a los «costos privados» de las empresas mediante impuestos. Otra postula la realización de ajustes en el marco institucional (en concreto, una mejor definición de los derechos de propiedad) como condición para que el mercado «internalice» las externalidades negativas.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Kümmel (2001: 410).

<sup>66</sup> Pearce y Turner (1995).

<sup>67</sup> Naredo, J. (1987: 66-67).

Como se ve, la economía ambiental, al incorporar el entorno natural en su marco teórico, lo ha considerado un problema de asignación de recursos (escasos), propugnando por su valoración monetaria e ignorando las particularidades que entraña la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. Este contraste pone de manifiesto que la economía continúa concibiendo el proceso económico como un proceso completamente aislado de las realidades biofísicas en las cuales éste se inscribe.

Para que la economía aborde adecuadamente los problemas energéticos y ambientales, se sugiere adoptar una nueva mirada que tome en cuenta las leyes de

la termodinámica y, en particular, la ley de entropía, que plantea que toda transformación material es irreversible y da lugar a la generación de desechos físicos y energía disipada. Asimismo, es importante tener en cuenta que los precios no son indicadores apropiados del valor de las funciones que desempeñan los ambientes naturales en el proceso económico; por ello, se sugiere complementarlos con cuentas físicas de los recursos naturales y de los impactos que las actividades económicas ejercen sobre el medio ambiente. De esta manera, estos indicadores en su conjunto contribuirían efectivamente a orientar la gestión de la naturaleza. Caso contrario, el mundo entero se enfrenta a una crisis de consecuencias devastadoras.<sup>68</sup>

#### Recuadro 2.5

### El cambio climático y los retos que impone al desarrollo humano

Hay cinco mecanismos identificados por medio de los cuales el cambio climático puede paralizar y luego revertir el desarrollo humano:

- El primero refiere a la **producción agrícola y seguridad alimentaria**, puesto que el cambio climático afectará las precipitaciones, las temperaturas y el agua disponible para actividades agrícolas en zonas vulnerables.
- El segundo tiene que ver con el **estrés por falta de agua e inseguridad del agua** debidos a los cambios de escorrentía y al derretimiento de glaciares. Se estima que cerca de 1800 millones de personas podrían habitar en zonas con escasez de agua en 2080.
- El tercero es el **aumento del nivel del mar y de la exposición a desastres meteorológicos**. El aumento de la temperatura mundial podría desembocar en el desplazamiento permanente o transitorio de 330 millones de personas a causa de las inundaciones. El calentamiento de los océanos también desencadenará tormentas tropicales de mayor intensidad, así como incremento de la vulnerabilidad para personas

que viven en condiciones precarias en asentamientos urbanos ubicados en laderas inestables o en riberas proclives a inundaciones.

- El cuarto mecanismo tiene que ver con los **cambios sufridos por los ecosistemas y la biodiversidad**, que, por ejemplo, amenaza con extinguir entre 20 y 30% de las especies terrestres del Ártico, simplemente a causa de la elevación de la temperatura.
- Finalmente, el cambio climático actúa también sobre la **salud humana**, especialmente si los sistemas de salud pública no se han preparado para enfrentar las consecuencias del incremento y la masificación de epidemias o de mortandad derivada de olas de calor o frío extremo.

Cabe mencionar que ninguno de estos factores operará por separado. Interactuarán con procesos sociales, económicos y ecológicos más amplios que habrán de determinar las oportunidades de desarrollo humano. En todo caso, tienen el potencial de propinar grandes golpes sistémicos al desarrollo humano en un grupo considerable de países.

Fuente: PNUD (2007-2008: 9-10).

<sup>68</sup> PNUD (2007-2008).

### 5.3 La crisis alimentaria

Según la FAO, los precios de los productos agrícolas aumentaron bruscamente entre 2006 y 2007 y continuaron subiendo durante el primer trimestre de 2008. El aumento del índice de precios, frente al mismo período de 2007, es de 53%. Muchos han sido los factores que han contribuido a estos eventos: el rápido crecimiento económico y demográfico de algunos países, el cual ha estrechado los vínculos entre mercados de productos alimentarios (cereales, semillas oleaginosas y productos ganaderos, por ejemplo); el fortalecimiento de mercados agrícolas con otros mercados, como el de los combustibles fósiles; los biocombustibles y los instrumentos financieros que influyen tanto en el costo de producción de alimentos como en la demanda; la depreciación del dólar estadounidense frente a muchas divisas; déficits de producción relacionados con el clima; reducción gradual de los niveles de las reservas mundiales de granos.<sup>69</sup>

El aumento considerable de los precios de los alimentos y el combustible tiene implicaciones importantes para las personas. Las consecuencias más visibles son el malestar social y los disturbios causados por el hambre. Son especialmente vulnerables los países menos desarrollados, con altos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria crónica y con grandes grupos de población en los que el 70-80% del ingreso de los hogares se dedica a la compra de comida. Un riesgo adicional importante es el deterioro de la capacidad adquisitiva de los hogares que dejan de consumir fuentes proteicas y otros alimentos nutritivos y los sustituyen por otros de alto nivel energético pero de menor costo. Los hogares comprometen, además, algunos gastos que

realizan: en salud, educación y otros gastos no alimentarios.

En resumen, las inequidades étnicas y de género (que se suman a la desigualdad socioeconómica); el uso excesivo de los recursos naturales, el deterioro ambiental y el cambio climático, así como el incremento en los precios de los alimentos, resultan cuando la prioridad de las sociedades no es el desarrollo humano. Como resultado, se suscitan debilidades sustantivas en los encadenamientos que entre economía y desarrollo humano, en las que influye, sobre todo, la manera como se establecen las prioridades, así como la naturaleza de las relaciones entre el Estado, el mercado —global y local— y los actores económicos. También tiene que ver cómo la sociedad civil ejerce su ciudadanía económica. Pesa, igualmente, el papel de instituciones sociales como los medios de comunicación, los cuales influyen, en mayor o menor medida, esas relaciones.

De la calidad de estas relaciones depende también el desempeño de la economía misma. Se supone que los cambios de estrategia económica acaecidos en el país a mediados de la década de los ochenta,<sup>70</sup> al igual que el proceso de democratización política y cese del conflicto armado interno, conducirían al país al logro de tasas más altas de crecimiento económico y a mejores niveles de desarrollo humano. ¿Qué es lo que ha ocurrido realmente? ¿Cuáles son los logros de los últimos veinticinco años de la economía guatemalteca?, ¿ha logrado ésta —o no— constituirse en un ámbito para el bienestar de las mayorías? Los siguientes capítulos buscan dar respuesta a estas preguntas.

<sup>69</sup> FAO (2008: 5-16). Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: «Los desafíos del cambio climático y la producción de energía. Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impactos y acciones requeridas».

<sup>70</sup> Se abandonó la estrategia de sustitución de importaciones, por una de apertura y liberalización de la economía. Ver siguientes capítulos.

**PARTE II**  
**LOS VÍNCULOS ENTRE**  
**ECONOMÍA Y DESARROLLO**  
**HUMANO**

**CRECIMIENTO**  
**MUNDIAL**  
*FMI mejoró su*  
*previsión para 2008*

**Económicos**

visiónfruta

visionfruta.com

A-1  
EBOL



AVENIDA  
BOLIVAR



NISSAN

**3**

**LA EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA**  
**DE GUATEMALA**  
**(1980-2007)**

*“ La tarea de la estabilización económica exige impedir que la economía se aleje demasiado de la senda del empleo constante y elevado. Una vía es la inflación, y la otra, la recesión. Políticas fiscal y monetaria flexibles y vigilantes permitirán avanzar por el estrecho camino central. ”*

**John F. Kennedy<sup>1</sup>**

# La evolución macroeconómica de Guatemala (1980-2007)

Una primera aproximación a los cambios ocurridos en la economía guatemalteca durante los últimos veintisiete años tiene que ver con el comportamiento de tres de las principales variables macroeconómicas: Producto Interno Bruto (PIB), inflación y desempleo.<sup>2</sup> La estabilidad macroeconómica de la nación está influenciada por las políticas que el Estado aplica. Influye también el escenario político y los conflictos entre los actores más destacados. Y, por supuesto y de manera decisiva, afectan el entorno internacional, las variaciones en los precios de las exportaciones e importaciones (términos de intercambio) y los movimientos en los flujos de capital internacional (donaciones, deudas, inversión y remesas).<sup>3</sup>

Dentro de los efectos internacionales, pueden mencionarse los más importantes de manera sumaria. Entre 1970 y finales de los ochenta, el precio promedio del barril de crudo subió de US\$ 2.50 hasta US\$ 41.00. Tal incremento provocó una afluencia no menos espectacular de divisas desde los países desarrollados a los países subdesarrollados productores de crudo. Casi de inmediato, esos fondos fueron reciclados a los principales países pertenecientes al primer sector que, sin demora, tomaron medidas para darle salida a la monumental liquidez internacional que se había creado de la noche a la mañana, siendo el destino final de estos fondos, los países subdesarrollados.

Dentro de los efectos internacionales, pueden mencionarse los más importantes de manera sumaria. Entre 1970 y finales de los ochenta, el precio promedio del barril de crudo subió de US\$ 2.50 hasta US\$ 41.00. Tal incremento provocó una afluencia no menos espectacular de divisas desde los países desarrollados a los países subdesarrollados productores

de crudo. Casi de inmediato, esos fondos fueron reciclados a los principales países pertenecientes al primer sector que, sin demora, tomaron medidas para darle salida a la monumental liquidez internacional que se había creado de la noche a la mañana, siendo el destino final de estos fondos, los países subdesarrollados.

<sup>1</sup> (1962) Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica (1960-1963) en: Samuelson, P. y Nordhaus, W. (2006).

<sup>2</sup> La sección sobre desempleo también incluye una discusión sobre subempleo y empleo informal.

<sup>3</sup> Como explica el «Estado Económico y Social Mundial 2008. Cómo superar la inseguridad económica» del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, junto a la apertura comercial mundial de la década de los ochenta del siglo XX, vino una reducción de los controles sobre los flujos de capitales, lo cual aumentó la integración financiera entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo. Pero, aunque se esperaba que esta integración promoviera mayor eficiencia y crecimiento económico, en realidad, aumentó la vulnerabilidad de los países ante factores externos fuera de su control. Debido a que estos flujos de capital suelen ser pro-cíclicos y volátiles, profundizan las crisis en los diferentes países en vías de desarrollo (dejan los países en tiempos de dificultades económicas), incrementan la incertidumbre que rodea la inversión y disminuyen el crecimiento a largo plazo (muchas veces son de corto plazo).

Paralelamente a estos acontecimientos, ante todo en Estados Unidos, a fines de los años sesenta y principios de los setenta del siglo XX, comenzó a advertirse un relativo «agotamiento tecnológico» en sectores que habían sido la base del dinamismo industrial de la posguerra, como la industria química básica y, posteriormente, la industria del automóvil y de maquinaria mecánica y eléctrica. El modelo fordista de producción, que había dado un poderoso impulso al desarrollo de las economías desarrolladas en la posguerra, lo mismo que al establecimiento del *estado de bienestar*,<sup>4</sup> daba muestras de creciente rigidez e inercia, lo mismo en Estados Unidos que en Europa. Lo anterior estimuló un fenómeno hasta entonces desconocido: la emergencia de la «estanflación» en las economías desarrolladas a mediados de los setenta, que se define como una alta inflación<sup>5</sup> acompañada de estancamiento o contracción económica.

Para abatir la inflación, la Reserva Federal subió fuertemente la tasa real de interés, que también contribuyó a la crisis de los países desarrollados en 1981-1982. Asimismo se aplicó una política de *desregulación* de los mercados financieros, del transporte, las comunicaciones y otros sectores, que estimuló la creación de centros *off-shore* (fuera de plaza) y, ante todo, vigorizó al euromercado, con el consiguiente incremento de la circulación monetaria internacional, del crédito internacional y del capital financiero fuera del control de las autoridades monetarias nacionales.

En Latinoamérica, en ese entonces, el endeudamiento parecía sostenible. La

tasa de crecimiento de las exportaciones era mayor que la tasa de interés sobre el capital concedido en préstamo. Aún más, hasta antes del segundo choque petrolero, ocurrido en 1978-1979, la tasa nominal de interés estaba por debajo de la inflación mundial, lo que quiere decir que los gobiernos latinoamericanos y el sector privado podían endeudarse con tasa real de interés negativa. Sin embargo, al comienzo de la década de los ochenta del siglo XX, bajo los golpes del segundo aumento al precio del petróleo y de las subidas al tipo de interés internacional, la generalidad de los países de la región se precipitó en una crisis económica y financiera que puede considerarse, todavía, como la más profunda y prolongada que se ha vivido desde la crisis mundial de los años treinta.<sup>6</sup>

En torno a 1980, la crisis de la deuda externa dio paso a la denominada «década perdida para el desarrollo». Caída de la producción y del ingreso, desequilibrios macroeconómicos, asfixiante endeudamiento externo, inestabilidad política y social y empobrecimiento de las clases medias y de los sectores populares fue la realidad dominante durante la década. En muchos países, el debate económico dejó de girar en torno a las distintas estrategias de desarrollo para centrarse en los problemas más acuciantes de la supervivencia económica a cualquier precio. La vulnerabilidad producida por el endeudamiento los obligó a olvidar las estrategias nacionalistas de desarrollo para seguir los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial a fin de reprogramar la deuda y recuperar el crédito externo.

<sup>4</sup> Es un Estado que despliega políticas orientadas a reducir las desigualdades producidas por el sistema económico capitalista. Incluye la prestación de servicios orientados a satisfacer las necesidades básicas humanas.

<sup>5</sup> De acuerdo con Mankiw, N. (2000), la alta inflación incluye a todas aquellas tasas de inflación mayores al 10% anual. Sin embargo, es importante resaltar que, entre los economistas, no existe consenso sobre lo que se entiende como alta inflación.

<sup>6</sup> Además, entre 1982 y 1989, en vez de financiamiento del exterior, lo que hubo fue una transferencia neta de capitales hacia los países desarrollados por el monto de 220,200 millones de dólares, suma que no incluye las remesas de utilidades sino solamente el pago del servicio de la deuda externa. Desarrollo o crecimiento económico eran impensables en tales condiciones. En América Latina, el problema de la deuda se hizo evidente cuando, en 1982, México se declaró incapaz de afrontar los pagos del endeudamiento externo adquirido. Los Estados latinoamericanos habían seguido un curso de ajuste frente a las condiciones inflacionarias internacionales y los choques petroleros que probó ser muy negativo. Véase Fischlow, A. (1990: 61-74).

País tras país, estos organismos impusieron los «Programas de Ajuste Estructural» (PAE). Descartando metas de crecimiento económico y el mantenimiento de los niveles de vida<sup>7</sup> frente al objetivo último del pago de la deuda, esos programas orientaron recursos productivos detrádos del consumo y la inversión, a una escala desconocida, a exportar y generar las divisas que hicieran posible tal pago. El ajuste detonó el abandono del modelo económico de décadas anteriores —la estrategia de sustitución de importaciones— y estimuló la aplicación del modelo de desarrollo «hacia afuera», incorporando a los países en desarrollo a la gran corriente de la glo-

balización de las finanzas y el comercio internacional.<sup>8</sup>

Los «programas de estabilización» o «ajuste macroeconómico» se han concentrado en objetivos de corto plazo como la reducción del gasto público<sup>9</sup> y desregulación, y de la demanda interna.<sup>10</sup> Los PAE, por el lado de la oferta, han pretendido adaptar a largo plazo la estructura productiva de un país a las exigencias del mercado mundial y han tenido una duración de uno a cinco años. Su contenido ha sido resumido en tres medidas de política: control de la inflación, devaluación y desregulación.

#### Recuadro 3.1

### Los Programas de Ajuste Estructural en Latinoamérica

*El control de la inflación se llevó a cabo mediante el ajuste de la demanda interna y la reducción de las importaciones, así como de la disminución del déficit fiscal para recobrar el balance externo. Para ello se aplicaron las siguientes medidas: a) control de la oferta monetaria y reducción de la disponibilidad de crédito; b) aumento de las tasas de interés y eliminación del crédito subsidiado; c) reducción del déficit fiscal, lo que implicó medidas de austeridad como recortes en el gasto público corriente y de inversión —exceptuando el gasto financiero para pagar la deuda— y d) reforma fiscal para aumentar los ingresos donde generalmente aumentan los impuestos indirectos o al consumo (IVA), al tiempo que se recortan los tipos marginales de los impuestos directos a la renta, al patrimonio y a los beneficios empresariales.*

*El objetivo de la devaluación, o depreciación del tipo de cambio de la moneda, fue reducir el déficit comercial. Al encarecerse las importaciones a la par de promover las exportaciones, se reducen los precios internos, uno de los cuales era el factor trabajo. Con ello se aumenta la competitividad internacional de la producción exportable, con vistas a estimular el crecimiento de largo plazo. Por otro lado, se incentivó a los productores nacionales a vender en mercados externos, en los que se obtienen divisas que, al cambio en moneda nacional, genera ingresos superiores.<sup>11</sup>*

*En lo referido a la desregulación, se dio a los mercados —a los que se suponía conducentes per se a la eficiencia económica— el papel principal en la asignación de recursos. Se aplicaron medidas*

<sup>7</sup> Durante las últimas dos décadas, se dio una reducción mundial de la volatilidad de variables macroeconómicas clave, pero esta disminución se produjo a costa de una reducción en las tasas de crecimiento económico de la mayoría de los países (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *op. cit.*).

<sup>8</sup> Aunque la mayoría de los economistas está de acuerdo en que el comercio internacional y la movilidad de capital pueden ser fuente de gran riqueza nacional, también es cierto que son fuente de una sustancial inseguridad económica. Los shocks comerciales representan un enorme desafío, especialmente para los países que dependen de sectores tradicionales de exportación (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *op. cit.*).

<sup>9</sup> El pobre desempeño económico mundial de la última década también se explica por la importante reducción en la inversión y el consumo del sector público en la mayoría de los países (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *op. cit.*).

<sup>10</sup> Es la demanda que hay en un país por los productos allí producidos.

<sup>11</sup> El FMI y el Banco Mundial suelen insistir en que la depreciación de la moneda ha de darse en términos reales (es decir, en relación con el poder de compra de otras monedas y no sólo respecto de su valor nominal), medida que, con el tiempo, ha mostrado ser un elemento importante para el crecimiento económico a largo plazo y para la equidad en la distribución del ingreso.

como: a) eliminación de subsidios y controles de precios y salarios; b) eliminación de controles cambiarios y liberalización de los mercados financieros; c) desregulación de los mercados laborales, reduciendo la cobertura de la protección social, reformulando las relaciones laborales, disminuyendo el poder de los sindicatos y la negociación colectiva; d) reducción del papel del Estado en la dirección y, o planificación de la economía a la par de la privatización de las empresas estatales y de los servicios públicos y el apertura comercial, desgravación arancelaria, desmantelamiento de medidas de protección a la producción nacional y eliminación de las restricciones y reglas a la inversión extranjera.

En el marco del ajuste fueron frecuentes, además, algunas políticas sectoriales orientadas a transformar la estructura de la economía. Las más comunes son la promoción del sector exportador, especialmente los llamados sectores «no tradicionales» como las «maquilas» o industrias de ensamblaje, o la «agricultura de cambio» (hortalizas de invierno, plantas ornamentales y frutas frescas), mediante exenciones fiscales y aduaneras y medidas legislativas como la creación de «zonas francas». Estas medidas burlan la retórica anti-intervencionista del «Estado mínimo» que acompaña a los PAE y muestran que el intervencionismo estatal favorece ahora a los sectores exportadores y al capital transnacional.

¿Cómo impactó este proceso de carácter global y regional en la economía guatemalteca? No hay que olvidar, además, que en el caso específico de Guatemala, los procesos de ajuste se dieron en pleno conflicto armado interno y a la par del inicio del proceso de democratización. A continuación se examina la evolución de las tres variables previamente mencionadas: Producto Interno Bruto, inflación y desempleo en el país durante las últimas tres décadas.

## 1. El Producto Interno Bruto (PIB)

El Producto Interno Bruto (PIB) es la suma del valor de todos los servicios y bienes finales producidos en el país, en un período determinado de tiempo. Se puede medir sumando todos los ingresos de una economía (salarios, intereses, utilidades, rentas) o los gastos (consumo privado, inversión, consumo del Estado y exportaciones netas). El PIB por persona, o *per cápita*, es la división del PIB entre la población total del país y, por ende, indica cuánto del PIB le corresponde, en promedio, a cada habitante.

El PIB *per cápita* es un indicador preliminar del nivel de bienestar de la población en general, pues se asume que la vida de las personas mejora cuando cuentan con un mayor ingreso o, equivalentemente, cuando producen una mayor cantidad de bienes o servicios. Por esta razón, se da seguimiento al crecimiento del PIB *per cápita*.

Sin embargo, como se planteó en el capítulo 2, el PIB y el PIB *per cápita* son indicadores parciales, a veces muy imprecisos, de las condiciones de vida de la población. También se necesita de otros medios, como facilidades de educación y salud, libertades políticas y civiles, entre otras. Por otra parte, el PIB y el PIB *per cápita* son solamente un promedio, que asume que la distribución de la riqueza producida es igual para todos. Así, si ambos crecen, se puede creer que las condiciones de vida de toda la población están mejorando. En la realidad, no siempre es así. En muchos casos, buena parte del excedente de este crecimiento se concentra en un selecto grupo de habitantes, mientras que el resto recibe poco o nada.

### 1.1 El PIB y PIB per cápita: evolución durante las últimas tres décadas

En los últimos veintiséis años, el PIB de Guatemala (tabla 3.1) creció lentamente, a una tasa de 2.7% anual en promedio.<sup>12</sup> De forma paralela, el crecimiento demográfico fue de 2.6%. Lo deseable es que el PIB crezca por encima del aumento de la población. En otras palabras, la población del país creció casi a la misma tasa, en promedio, que el PIB nacional durante este período. Estas cifras contrastan marcadamente con el comportamiento del PIB en las décadas de 1960 y 1970, cuando creció a tasas de 5 y 6% anuales (la tasa de crecimiento demográfico era de alrededor de 2.7% anual). Un crecimiento PIB del 2.7% anual promedio significa que el PIB se duplicará cada 27 años. Un punto porcentual adicional de crecimiento promedio para el caso de Guatemala reduciría el tiempo necesario para duplicar el PIB de 27 a 19 años. El rezago del país se hace más evidente si se compara con el crecimiento de las regiones del sudeste asiático que duplicaron su PIB cada 11 años, producto de un crecimiento promedio del 6.4%.

Adviértase que, durante este mismo período, el PIB mundial creció a una tasa de 3.6% (véase gráfica 3.1), mientras que el PIB de Latinoamérica creció al ritmo de 2.8%. Sin embargo, Chile, República Dominicana, Costa Rica y Panamá tuvieron un PIB superior al 4%. De acuerdo con Gutiérrez, el crecimiento del país es altamente afectado por los vaivenes de la economía mundial, particularmente del hemisferio occidental, con quien tiene un coeficiente de correlación de 0.5.<sup>13</sup>

No obstante, países como China y los del sudeste asiático tienen un crecimiento endógeno mayor. Es decir, dependen menos del desempeño de la economía mundial, limitando la recesión en tiem-

Tabla 3.1

#### Crecimiento anual promedio del Producto Interno Bruto (1986-2007)

Países latinoamericanos

País	Crec. % 1986-2007
Chile	7.8
República Dominicana	4.5
Costa Rica	4.1
Panamá	4.0
Colombia	3.4
Trinidad y Tobago	3.4
Honduras	3.1
Ecuador	2.9
México	2.9
Paraguay	2.9
Perú	2.7
Guatemala	2.7
Brasil	2.6
Uruguay	2.3
Bolivia	2.3
Venezuela	2.2
Argentina	2.2
El Salvador	2.1
Nicaragua	1.8
Haití	-1.8

Fuente: IMF, *World Economic Outlook* (2007).

pos de crisis mundial y gozando de un crecimiento individual mayor que el promedio mundial en tiempos de expansión global. En el caso de Guatemala, pasa lo contrario pues, ante una expansión mundial, el crecimiento local tiende a ser menor que la media. Cabe entonces preguntarse a qué se debió su lento crecimiento económico con relación a Latinoamérica y el mundo y también respecto a su propio crecimiento durante las décadas de 1960 y 1970.

<sup>12</sup> Esta tasa de crecimiento es muy inferior a la tasa indicativa establecida en los Acuerdos de Paz (una tasa de crecimiento del 6% anual).

<sup>13</sup> Gutiérrez, M. (2007).

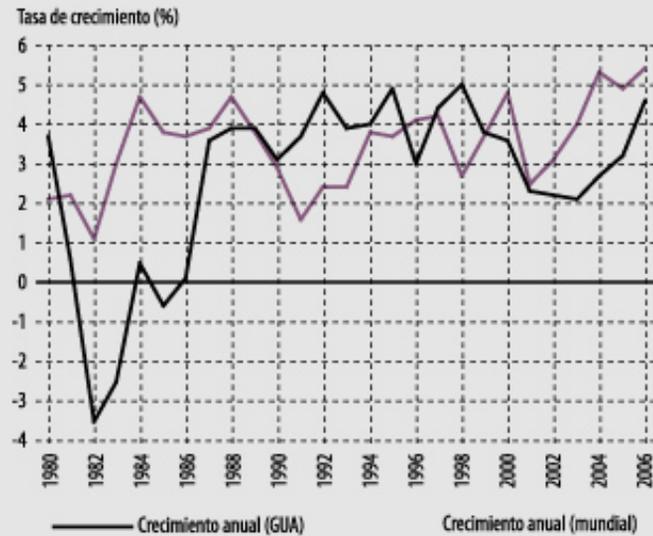
Hay varias razones que explican este lento crecimiento promedio del PIB y PIB *per cápita* en Guatemala. Unas de origen externo, como lo fueron los efectos de la crisis de la deuda externa — comprendida entre 1982 y 1986— y durante la cual el crecimiento del PIB fue negativo (gráfica 3.1). En otras palabras, los ingresos domésticos totales anuales declinaron año con año en este período, en tanto que la población nacional continuó creciendo. Por eso se habla de estancamiento o decrecimiento que se dio hasta 1986, cuando se observó cierta recuperación.

Como ya fuera referido, la crisis de la deuda tuvo orígenes internacionales, entre ellos, el incremento mundial de los precios del petróleo, la desaceleración económica de los países industrializados demandantes de las exportaciones guatemaltecas, la reducción de los precios de los *commodities* (especialmente productos primarios) y mercancías, la disminución del comercio intrarregional y el incremento de las tasas de interés mundial (véase gráfica 3.2). Por sí solos, estos eventos redujeron las exportaciones nacionales, disminuyendo las divisas entrantes y profundizando los desequilibrios fiscales del Gobierno central.

También hubo causas internas como la profunda crisis política y la existencia de un Estado represor que invirtió recursos productivos en destrucción humana y material. Asimismo, el decepcionante desempeño económico de los últimos veinticinco años también responde al mal manejo de la economía practicado por sucesivos gobiernos militares y civiles. Los efectos de la crisis se exacerbaban y a ellos siguió una baja tasa de crecimiento, debida a la poca diversificación del aparato productivo y a la dependencia a unos pocos productos primarios de exportación, al mal desempeño macroeconómico del Gobierno central y a la baja inversión pública y privada, entre otros factores. En contraste, Honduras creció en ese tiempo un 3.1%.

Gráfica 3.1

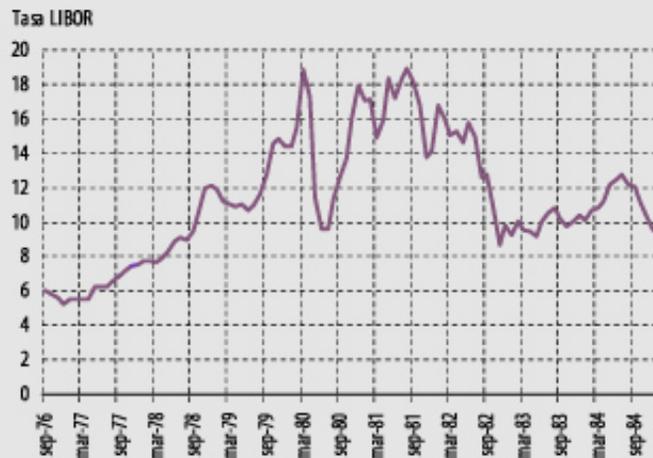
### Tasa de crecimiento anual del PIB para Guatemala y el mundo (1980-2006)



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Gráfica 3.2

### Tasa de interés mundial



Fuente: De León, P. (2007).

En Guatemala, otra dimensión importante a la cual hay que referirse es el efecto acumulado de tres décadas de conflicto armado interno, que culminó con una sangrienta ofensiva a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta del siglo XX y que se sintió con fuerza durante este último período.<sup>14</sup> Dicho conflicto dejó a más de un millón de desplazados; escasez de alimentos (producto, en buena medida, de quemadas de siembras por el Ejército); la creación de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), obligadas a trabajar gratuitamente; un incremento acentuado del desempleo y un mercado deprimido. Esta situación interna—y subregional, puesto que Centroamérica también vivió una situación de guerra durante esa década—<sup>15</sup> se conjugó con la situación internacional y con otros detonantes domésticos para acrecentar la crisis en el país.

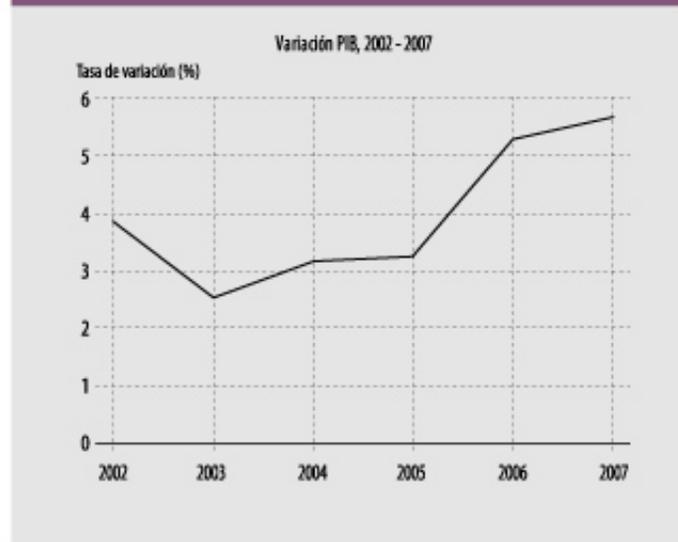
Pese a la continuidad del conflicto, hacia 1986, la crisis de la deuda comenzó a ceder, en buena medida, debido a una recuperación de la economía mundial, pero también como producto de decisiones macroeconómicas del Gobierno central. La demanda mundial por las exportaciones se incrementó, lo cual redundó en un crecimiento del valor de las exportaciones nacionales, un aumento de las divisas entrantes y una recuperación parcial del crecimiento económico. Al mismo tiempo, el Gobierno central tomó medidas para paliar los efectos de la crisis, entre ellas, la reducción del déficit fiscal y la creación, en 1983, del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Hacia 1990, la economía guatemalteca había recuperado cierto dinamismo, aunque nunca alcanzó las tasas de crecimiento económico de las décadas de 1960 y 1970. Entre 1990 y 2006, el crecimiento promedio del PIB fue ligeramente superior al de la población, por lo que, en este

último período, el PIB *per cápita* creció a una tasa de alrededor de 1%. El crecimiento promedio podría haber sido mayor de no ser por una segunda crisis—de mucha menor intensidad que la crisis de la deuda—suscitada en los primeros años del siglo XXI: la crisis del café.

La crisis del café afectó al principal producto de exportación del país, que representaba más del 20% de las exportaciones totales. La misma se originó en un incremento masivo de la oferta mundial de café, con el surgimiento de Viet Nam con una oferta superior a los seis millones de sacos, que redujo los precios y la demanda del café nacional. Esto último contrajo las exportaciones y desaceleró el crecimiento del PIB. La desaceleración se mantuvo hasta alrededor de 2004, cuando la economía mostró signos de recuperación. En 2006, el PIB creció a una tasa de 5.3% y el PIB *per cápita* a 2.6%, el nivel de crecimiento más alto en casi una década<sup>16</sup> (gráficas 3.3a. y 3.3b).

Gráfico 3.3 a  
Tasa de crecimiento del PIB (2002-2007)



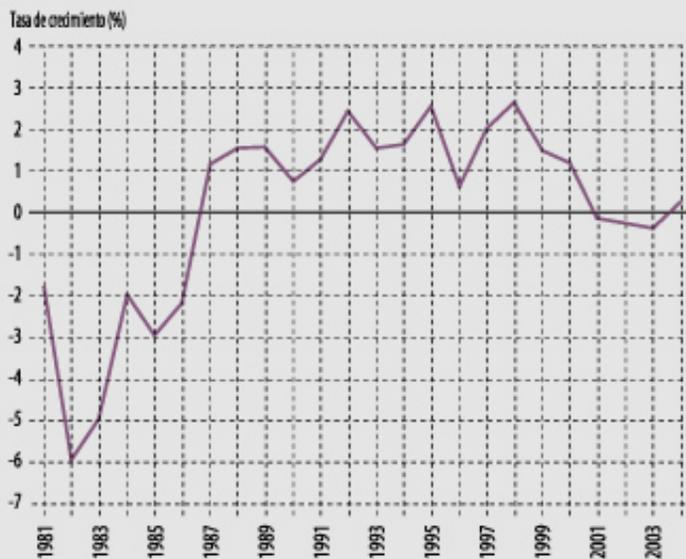
Fuente: BANGUAT (nuevas cuentas nacionales).

<sup>14</sup> Jonas, S. (1991).

<sup>15</sup> Al igual que Guatemala, El Salvador y Nicaragua vivieron también conflictos armados que se intensificaron en la década de los ochenta del siglo XX y que tuvieron repercusiones económicas y políticas en toda la región.

<sup>16</sup> BANGUAT (ver anexo estadístico).

Gráfica 3.3 b  
Tasa de crecimiento del PIB *per cápita* (1981-2004)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (antiguas cuentas nacionales) y el Instituto Nacional de Estadística.

## 1.2 Los componentes del Producto Interno Bruto (PIB)

Para analizar con mayor detenimiento la evolución del PIB (y del PIB *per cápita*), resulta útil desagregar esta medida en sus componentes constitutivos. Para este ejercicio se utilizaron dos formas de desagregación relacionadas con los dos métodos de cálculo del PIB: sumando todos los gastos anuales en bienes o servicios producidos en Guatemala y sumando los ingresos totales anuales domésticos del país. Debe subrayarse que estas definiciones representan dos caras de la misma moneda.

Hasta abril de 2006, Guatemala contaba con una base de medición de la economía que databa de 1958, una de las más antiguas del mundo. Esto no permitía tener una idea clara de la evolución de la economía. Aún en economías con poco dinamismo, la estructura productiva se modifica a lo largo del tiempo y los pre-

cios relativos cambian. Con las nuevas cuentas nacionales, se aplica una metodología (SCN 93) que realiza una serie de cambios en relación con la metodología anterior (SCN 53).

Primero, permite medir transacciones entre los distintos sectores. Por ejemplo, describe cómo se genera, distribuye y redistribuye el ingreso. Segundo, cubre un mayor número de actividades. Por ejemplo, incluye al sector maquila. Tercero, reclasifica algunos productos. La producción de azúcar, por ejemplo, pasa del sector agropecuario al sector industrial. Por último, agrega mayores fuentes de información. Las tablas 3.2 y 3.3 reflejan algunos de estos cambios. A lo largo del presente Informe se utilizarán las nuevas cuentas cuando sea posible, pero en casos de series históricas, será necesario recurrir a las antiguas cuentas nacionales.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Esto aplica al resto de capítulos de la parte II y a algunos de la parte III del INDH 2007/2008.

■ Tabla 3.2  
**Comparación de SCN 53 (base 1958)  
 y SCN 93 (base 2001) por actividad económica (2001)**

**Año 2001**

Actividad	Base 1958	Base 2001
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	22.60%	13.90%
Minas y canteras	0.50%	0.70%
Industria manufacturera	13%	19.70%
Maquila	0%	1.50%
Construcción	2.10%	3.90%
Electricidad y agua	3.90%	2.60%
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	10.10%	5.30%
Banca, seguros y bienes inmuebles	5%	4%
Propiedad de vivienda	4.60%	10.20%
Administración pública y defensa	7.70%	7.40%
Servicios privados	5.80%	14.10%
Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	0%	-2.30%
Impuestos netos de subvenciones a productores	0%	7.60%

Fuente: [http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/TOMO\\_1.pdf](http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/TOMO_1.pdf)

■ Tabla 3.3  
**Comparación de SCN 53 (base 1958) y SCN 93 (base 2001)  
 por rubro de gasto (2001)**

**Año 2001**

Rubro	Base de 1958	Base de 2001
Gasto consumo privado	78.20%	83.40%
Gasto consumo Gobierno	9.70%	10.10%
Formación bruta de capital fijo	11.60%	18.30%
Variación de existencias	1.80%	1.40%
Exportación de bienes y servicios	16.80%	28.20%
Importación de bienes y servicios	18.10%	41.30%

Fuente: [http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/TOMO\\_1.pdf](http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/TOMO_1.pdf)

### 1.2.1 Desagregación del PIB por gasto

La desagregación del PIB por el tipo de gasto es probablemente la más utilizada. Bajo este esquema de desagregación, el PIB consta de cuatro componentes:

1. Consumo privado (C): reúne a todos los gastos en bienes<sup>18</sup> y servicios de los hogares.
2. Gastos del Gobierno (G): incluye, en teoría, a todos los bienes y servicios que adquiere el Gobierno en general.

<sup>18</sup> Los bienes de consumo pueden ser durables o no durables. Los durables sirven por muchos años, mientras que los no durables se utilizan por poco tiempo.

3. Inversión (I): son todos aquellos bienes comprados por individuos y empresas para su uso futuro. Estos bienes se suman al *stock* (existencias) de capital de los individuos y las empresas.
4. Exportaciones netas (NX) o balanza comercial:<sup>19</sup> comprende la diferencia entre las exportaciones del país, entendidas como todos los bienes y servicios producidos en Guatemala que compran personas o entidades foráneas y las importaciones, entendidas como todos los bienes y servicios producidos por otros países que se consumen en Guatemala.

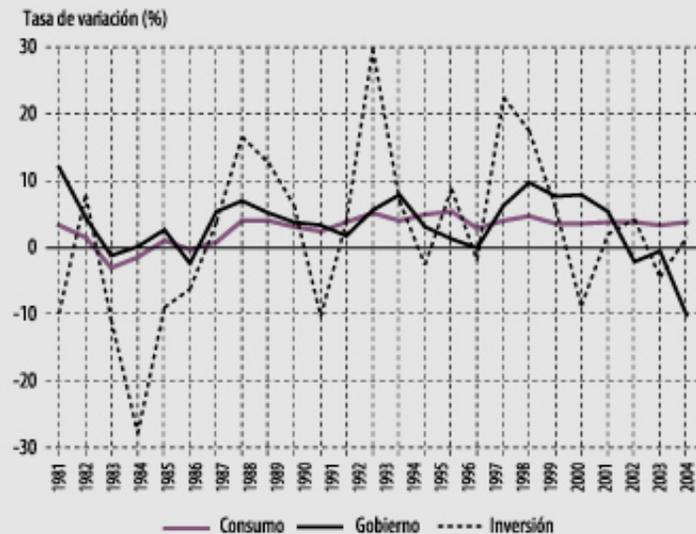
Las gráficas 3.4 a y b presentan el desarrollo de estos cuatro componentes del PIB. El consumo es claramente el elemento de mayor peso, absorbiendo más del 80% del PIB. Esta cifra es relativamente alta si se compara con países como Corea del Sur o Estados Unidos, donde el consumo representa el 68% del PIB.<sup>20</sup> Las implicaciones de tan alto nivel de consumo se estudiarán con más detenimiento en las siguientes páginas, pero lo que aquí se debe mencionar es que dicho nivel tiene un efecto negativo sobre los niveles de ahorro e inversión nacional, lo cual reduce el potencial de crecimiento del país.<sup>21</sup> Por último, es importante notar que de los cuatro componentes del PIB, el consumo es el que tiene la tasa de variación menos volátil.

<sup>19</sup>  $PIB = C + G + I + NX$

<sup>20</sup> Mankiw (2000).

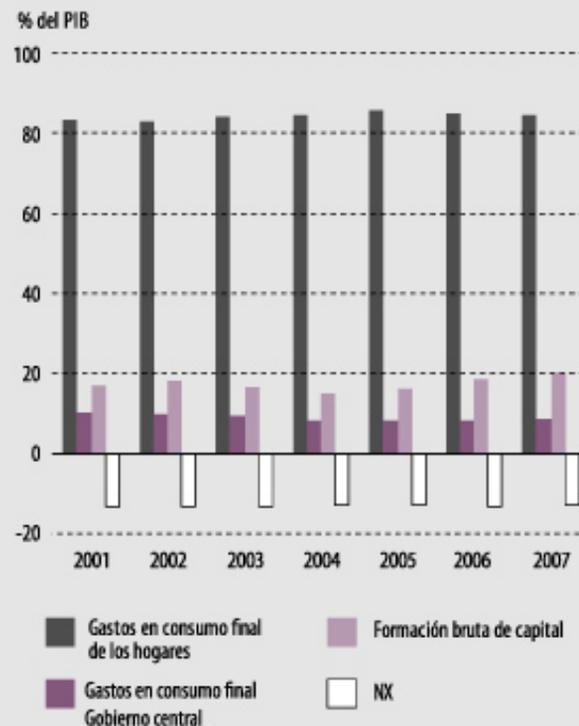
<sup>21</sup> En la mayor parte de América Latina, el aumento en las importaciones no está relacionado con la diversificación de las exportaciones (como en Asia, donde gran parte de las importaciones son insumos para nuevas actividades de exportación). En estos países, las importaciones se destinan al consumo o a la producción altamente volátil de manufacturas de poco valor agregado, como la maquila en Centroamérica y México (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *op. cit.*).

Gráfica 3.4 a  
Tasas de variación de los componentes del PIB según el gasto (1981-2004)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (antiguas cuentas nacionales).

Gráfica 3.4 b  
Componentes del PIB según el gasto (2001-2007)



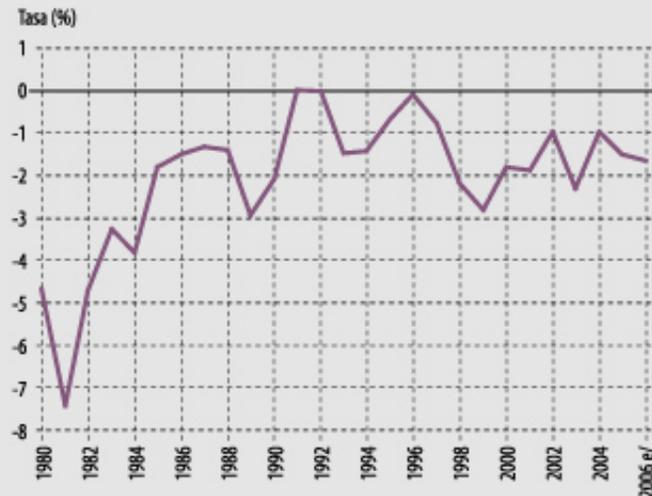
Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (nuevas cuentas nacionales).

El gasto del Gobierno ha registrado leves incrementos en los últimos años, pero aún es pequeño comparado con otros países y con lo que debiera ser con un Estado más dinámico. De acuerdo con las nuevas cuentas nacionales, dicho gasto osciló entre el 9 y el 10% del PIB entre 2000 y 2005. Este gasto palidece en comparación con el del Gobierno de Estados Unidos, donde representa alrededor del 17% del PIB.<sup>22</sup> En países como Japón, ya en la década de los noventa, el gasto fue del 40% (1991/93) y, en Corea del Sur, del 24.6% (1991/92).<sup>23</sup>

Es importante señalar el cambio que se dio en el manejo del gasto del Gobierno después de la crisis de la deuda. Como ya se señaló, esta última tuvo origen internacional, pero se exacerbó por el mal manejo macroeconómico de los Gobiernos, especialmente en lo que concierne al déficit fiscal,<sup>24</sup> relativamente alto en relación con la historia fiscal del país, déficit que se registró durante los primeros años de la década de los ochenta y con ausencia de ahorro público.<sup>25</sup> Este déficit fue más relevante al incrementarse las tasas de interés mundiales. El incremento de estas tasas de interés aumentó las responsabilidades financieras del Gobierno central frente al pago de la deuda, junto a la inestabilidad propiciada por el conflicto armado interno y la desaceleración de las exportaciones.

Todo lo anterior motivó una fuga de capitales que generó, a su vez, una crisis de la balanza de pagos. Además, para pagar la deuda, y debido a que no contaba con suficientes reservas por el bajo nivel de ahorro público, el Gobierno recurrió al Banco de Guatemala para

Gráfico 3.5  
Déficit fiscal de Guatemala como porcentaje del PIB  
(1980-2006)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (antiguas cuentas nacionales).

obtener préstamos. Esta decisión, junto al relativamente alto déficit fiscal, motivó un incremento significativo en la tasa de inflación del país.

Las experiencias de vivir con inflación alta eran desconocidas para los guatemaltecos, que las sufrieron de manera traumática. A corto plazo, este problema condujo a los programas de estabilización firmados con el FMI: se redujo el déficit fiscal, minimizando la necesidad de financiamiento internacional y local; se congelaron los salarios públicos y se crearon impuestos como el IVA. A más largo plazo, los déficits fiscales se han mantenido relativamente bajos,<sup>26</sup> se han realizado múltiples esfuerzos de reforma fiscal,<sup>27</sup> se sacrificaron programas sociales, se procedió a privatizar y desregular diversos mercados durante los

<sup>22</sup> Marikiv (2000). *Op cit.*

<sup>23</sup> Amsden, A. (2002: 134).

<sup>24</sup> Saldo negativo en relación con los ingresos que el Gobierno recauda.

<sup>25</sup> Entre 1977 y 1983, la deuda externa pública creció a una tasa de 30% anual.

<sup>26</sup> Alrededor de 2% del PIB o menos, en promedio, lo cual es bastante inferior al déficit de países como Suecia (8%), el Reino Unido (5.6%), Holanda (3.3%) y Alemania (3%), durante la recesión que afrontaron entre 1991 y 1995 (Chang, H. 2007). Esto no significa que los niveles de déficit sean adecuados para Guatemala.

El déficit de Guatemala se financia principalmente con deuda externa. Sin embargo, debe considerarse, en primer término, que la toma de deuda en moneda extranjera representa, para el Estado, un riesgo de tipo de cambio adicional; y, en segundo lugar, que la entrada de divisas provenientes de la captación internacional ejerce presión sobre el tipo de cambio a la baja, encareciendo el Tipo de Cambio Real (TCR) y los precios de la economía.

<sup>27</sup> Véase capítulo 15

años noventa y se promovió la independencia del Banco de Guatemala (BAN-GUAT) del Gobierno central, entre otras medidas. La estabilidad macroeconómica se ha mantenido hasta hoy.

A pesar de que, hasta cierto punto, el compromiso con la estabilidad macroeconómica parece acertado, dada la experiencia de la crisis de la deuda, algunas de las decisiones apuntadas deben ser motivo de reflexión.<sup>28</sup> Por ejemplo, la privatización de empresas estatales normalmente se basa en justificaciones sobre la ineficiencia y los costos que le generan a la administración pública. En muchos casos de otros países, es evidente el mal manejo público. Sin embargo, no siempre la administración de bienes públicos apunta en esa dirección negativa. Hay varias razones para ello:

Primero, las empresas estatales pueden ser más eficientes en situaciones en que la inversión es muy riesgosa para empresas privadas; cuando existen monopolios naturales y en circunstancias en las que sobresalen consideraciones de equidad. Segundo, existen también muchos ejemplos de empresas y sectores empresariales estatales exitosos en mercados competitivos, como los de los países del sudeste asiático<sup>29</sup> e, incluso, Brasil. Similarmente, existen empresas privadas que tienen los mismos problemas de ineficiencia que las empresas estatales. Tercero, algunas empresas privadas, como algunos bancos guatemaltecos y, recientemente, estadounidenses, generan costos a la administración pública: se deben utilizar recursos del Estado para rescatarlos de sus problemas financieros. Cuarto, y en relación a este último argumento

sobre los costos que generan las empresas privadas para la administración pública, es importante notar que los subsidios y, o regulación que muchas veces requieren las empresas privatizadas también acarrear grandes costos para el Estado. En ambos extremos, el Gobierno debe contar con recursos provenientes de impuestos, aranceles o préstamos para cumplir con esta responsabilidad.

Otro tema de decisiones que amerita una amplia discusión nacional es el relacionado con la manera relativamente conservadora en que se ha manejado el déficit fiscal desde la crisis de la deuda externa,<sup>30</sup> que demostró que un déficit muy alto puede ser dañino para la economía de cualquier país, generando una crisis de la balanza de pagos y altas tasas de inflación. Es pertinente señalar que, aunque el déficit fiscal haya sido dañino en ese caso, ello no significa que siempre lo sea.

A corto plazo, bajo condiciones de recesión como las que ahora se están viviendo en Estados Unidos, tal déficit no es necesariamente dañino y el Estado puede actuar de manera «contracíclica», incrementando su gasto (aumentar su déficit fiscal) y su participación en la economía, para promover la demanda y suavizar la desaceleración económica.<sup>31</sup> En el largo plazo, el Estado también puede endeudarse para invertir en programas sociales (que se recortaron durante y después de la crisis) y formar capital humano y físico y así promover un mayor crecimiento en el futuro. Este último pagará la deuda en el presente y mejorará las condiciones de vida de la población.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Como explica el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el enfoque macroeconómico en baja inflación y balance fiscal ha sido muy limitado. Dicho enfoque no ha podido mantener altos niveles de crecimiento económico debido a que no ha prestado atención a determinantes de crecimiento como la formación de capital, la productividad y la utilización de la capacidad productiva. (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *op. cit.*).

<sup>29</sup> Por ejemplo, el sector de empresas estatales de Corea, como porcentaje del PIB, es cinco veces mayor al de Argentina, que tiene un porcentaje alto para Latinoamérica.

<sup>30</sup> El Pacto Fiscal establece que el déficit fiscal debe ubicarse en alrededor del 1% del PIB, aunque no especifica qué se entiende por «alrededor».

<sup>31</sup> Esto es precisamente lo que está realizando el Gobierno de Estados Unidos desde 2007.

<sup>32</sup> Chang, H. (2007). *Op. cit.*

De manera general, es importante reflexionar sobre las decisiones tomadas por los Gobiernos a partir de la crisis de la deuda. A pesar de que algunas de estas decisiones tuvieron efectos positivos para paliar sus efectos, otros dieron resultados negativos. La conclusión importante es que en este terreno no hay recetas ni dogmas, pues las situaciones económicas críticas son muy variadas históricamente.

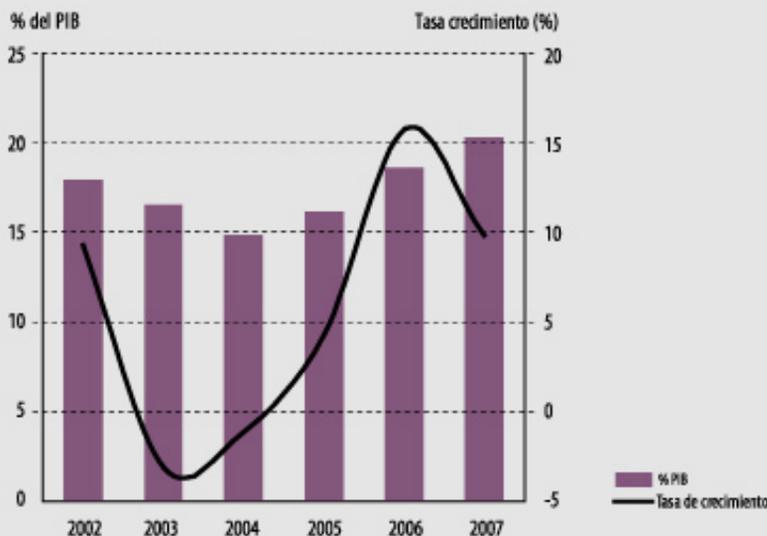
Corresponde ahora analizar el factor inversión, el tercer componente constitutivo del PIB a la luz de este primer esquema de desagregación. La inversión (gráficas 3.6 a y b), creció durante los decenios de 1960 y 1970 hasta la crisis de la deuda. Durante esta última se redujo de manera tan dramática que aún está recuperando los niveles alcanzados a finales de los setenta.

■ Gráfica 3.6 a  
Inversión como porcentaje del PIB (1970-2006)



■ Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (antiguas cuentas nacionales).

■ Gráfica 3.6 b  
Inversión: tasa de crecimiento y porcentaje del PIB (2002-2007)

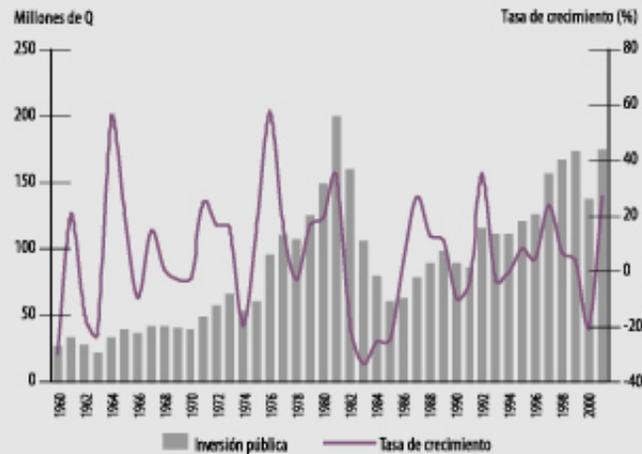


■ Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (nuevas cuentas nacionales).

La inversión se puede dividir en pública y privada. Por el lado público, la reducción de la inversión respondió, en buena medida, al acuerdo que el Gobierno firmó con el Fondo Monetario Internacional, en 1983. La gráfica 3.7 muestra cómo el crecimiento durante las últimas dos décadas no es suficiente para recuperar los niveles de inversión anteriores a la crisis de los años ochenta (actualmente representa alrededor del 17% de la inversión total). Si bien no hay evidencia de que toda la inversión pública es pro-crecimiento, sí podemos concluir que, en muchos casos, es más deseable inversión pública que gasto corriente administrativo.<sup>33</sup> Los efectos sobre crecimiento son dispares. En el caso de Guatemala, la falta de inversión pública es evidente por la poca presencia de infraestructura pública en varias regiones del país.<sup>34</sup>

Por el lado privado, la reducción de la inversión también fue profunda durante la crisis de la deuda. Sin embargo, su recuperación como porcentaje del PIB ha sido relativamente más rápida que la inversión pública. Actualmente, la inversión privada en millones de Quetzales es mayor que durante la década de los 1970.

Gráfica 3.7 Inversión pública: tasa de crecimiento y valor total  
En millones de quetzales de 1958  
(1970-2001)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (antiguas cuentas nacionales).

Gráfica 3.8 Inversión privada: tasa de crecimiento y valor total  
En millones de quetzales de 1958  
(1970-2001)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (antiguas cuentas nacionales).

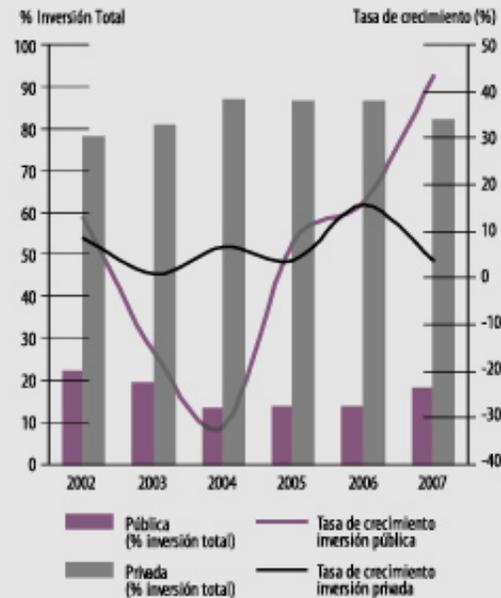
<sup>33</sup> Por supuesto, no se puede generalizar esta conclusión. Por ejemplo, el gasto corriente en maestros o médicos puede ser más deseable que la construcción de una carretera, dependiendo de las circunstancias.

<sup>34</sup> Véase capítulo 7.

En los últimos años, la inversión pública y privada ha crecido irregular y lentamente; de 2002 a 2007 representó entre el 18 y el 19% del PIB (véase gráfica 3.6b), cifra menor que el ya de por sí bajo promedio de América Latina y el Caribe.<sup>35</sup> La mayor parte de esta inversión fue privada (véase gráfica 3.9). La importancia de la inversión en general radica en su potencial como generador de crecimiento futuro. En el sector productivo, la inversión representa incrementos al *stock* (existencias) de capital de las empresas o la sustitución de capital viejo por nuevo. Este *stock* de capital es necesario para producir e incrementar el PIB año con año. En el sector público, normalmente, la inversión se dedica a infraestructura que beneficia las actividades productivas (carreteras, puertos, electricidad, etc.) o mejora el nivel de vida de la población (escuelas, hospitales, agua potable, etc.). Por ello, la caída estrepitosa de la inversión en Guatemala durante la década de los ochenta (véase gráfica 3.6a) explica, en parte, el magro desempeño económico del país durante los noventa y lo que va del nuevo siglo.<sup>36</sup>

Gráfica 3.9

### Inversión pública y privada: tasas de crecimiento y porcentajes de la inversión total (2002–2007)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (nuevas cuentas nacionales).

#### Recuadro 3.2

### Flujos de capital, inversión, crecimiento y empleo: algunos hallazgos recientes

*En el mercado doméstico de países con bajos niveles de ahorro, es difícil obtener el capital de inversión necesario para asegurar un alto crecimiento (especialmente en la actualidad, cuando los requisitos de inversión para un programa sostenido de industrialización han aumentado). En este contexto, parece adecuado —y se ha recomendado— atraer capital de inversión de otros países con excesos de ahorro. Este capital puede ser de tres tipos: donaciones, deudas (préstamos bancarios, bonos públicos y privados) e inversión (acciones, inversión extranjera directa).*

*Para atraer este capital se recomienda abrir y eliminar los controles sobre los mercados domésticos de capital. Se arguye que con ello aumentará la eficiencia a nivel mundial, pues los flujos irán a las actividades más rentables en cualquier parte del planeta. Además, se indica, se motivará a los Gobiernos nacionales a adoptar «mejores prácticas», pues de lo contrario no los atraerán.*

*Producto de estas ideas, la desregulación y apertura de los mercados nacionales y mundiales de capital avanzó aceleradamente durante las últimas décadas.*

<sup>35</sup> Schlessler, R. (2007).

<sup>36</sup> Como se explica arriba, la baja inversión está cercanamente relacionada con la reducción de los controles de los países sobre los flujos de capital.

Desde 1980, el **stock** mundial de activos financieros ha crecido tres veces más rápido que el PIB mundial. Durante este período, se han observado enormes flujos de capital de corto plazo, especialmente de préstamos bancarios, acciones y bonos.

Sin embargo, en investigaciones recientes, ha comenzado a surgir evidencia de graves problemas asociados con estos flujos de capital sin control. Tal vez el problema más apremiante es su volatilidad y carácter pro-cíclico. La deuda y las acciones son altamente volátiles y pro-cíclicas, creando burbujas y exacerbando desaceleraciones y recesiones. Similarmente, la Inversión Extranjera Directa (IED) se mueve de manera pro-cíclica y, además, puede afectar negativamente los términos de intercambio, al afectar el Tipo de Cambio Real (TCR); los ingresos fiscales, cuando las compañías transnacionales utilizan lo que se conoce como «**transfer pricing**» (manipulan su contabilidad para reportar las mayores ganancias en sus centros de producción ubicados en países con las menores tasas de impuestos corporativos) y las empresas domésticas, que muchas veces no pueden competir.

La volatilidad y el carácter pro-cíclico de los flujos de capital producen, al menos, tres efectos profundamente dañinos para las economías de países pequeños en vías de desarrollo. Primero, como ya se explicó, crean burbujas y exacerbando desaceleraciones y recesiones. Los países basados en una estrategia de crecimiento orientada hacia la exportación, con una base de exportación poco

diversificada —como Guatemala— son especialmente vulnerables. Un **shock** comercial (que por sí solo puede ser sumamente dañino para la economía debido a la dependencia de unos pocos productos), será exacerbado por una fuga de capitales. Segundo, limitan aún más la capacidad, ya restringida, de los Gobiernos de llevar a cabo políticas contra-cíclicas para aliviar los efectos de desaceleraciones o recesiones.

Tercero, reducen la inversión productiva de largo plazo e incrementan su volatilidad, lo cual afecta el crecimiento económico y la creación de empleo. La volatilidad puede causar períodos cortos y equívocos de alto crecimiento y prosperidad, cuando inclusive pueden aumentar los salarios. Pero esta prosperidad puede terminar abruptamente —muchas veces por motivos fuera del control de los gobiernos locales— produciendo recortes dramáticos en el empleo y los salarios. El alto nivel de incertidumbre que generan estos ciclos reduce el horizonte de planificación de las empresas, motivando «estrategias defensivas y especulativas de inversión».<sup>37</sup> Se da, entonces, recuperación económica sin creación de empleo y sin inversión productiva de largo plazo, pues los inversionistas no saben qué esperar y no se quieren arriesgar contratando más trabajadores y realizando inversiones de mayor plazo. Es, por ello que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas indica que no hay evidencia de que los flujos de capital en general incrementen la inversión o el crecimiento económico a largo plazo. ■

■ Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, óp. cit.; Chang (2007).

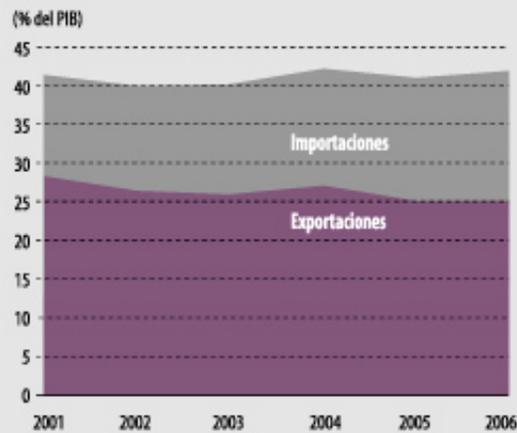
<sup>37</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2008).

Por último, el cuarto componente del PIB es el de las exportaciones netas o la balanza comercial. En este componente se registra una notable reducción durante los últimos años, resultado directo de una acelerada tasa de crecimiento de las importaciones. Actualmente, las exportaciones representan alrededor del 25% del PIB, mientras que las importaciones sobrepasan el 40%, como se observa en la gráfica 3.10. Esto significa que Guatemala está produciendo un déficit comercial —o un saldo negativo de exportaciones netas— de alrededor del 17% del PIB. Este déficit comercial es preocupante porque tras el acelerado crecimiento de las importaciones está, principalmente, el auge del consumo privado y mucho de éste es de carácter suntuuario.

En otras palabras, esta situación es, sobre todo, la reducción en el nivel de ahorro nacional (pues todo se está consumiendo, como se vio antes) como porcentaje del PIB, y no un aumento de la inversión, lo que explica el déficit comercial, como se observa en la gráfica 3.11<sup>38</sup> El resultado de este incremento del consumo, de la reducción del ahorro y del relativo estancamiento de la inversión, es que este déficit comercial, que tendrá que ser pagado eventualmente, no está siendo utilizado para actividades que promuevan un mayor crecimiento con miras hacia el futuro. De hecho, no se está utilizando para inversión en capital, que es lo que la sociedad espera.

Para entender el crecimiento de este déficit, el auge de las importaciones y el relativo estancamiento de las exportaciones, nuevamente es importante revisar cómo se manejó la crisis de la deuda externa y sus efectos. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, aunado a dicha crisis,

Gráfica 3.10  
Exportaciones e importaciones (2001-2006)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (nuevas cuentas nacionales).

Gráfica 3.11  
Ahorro e inversión (1950-2006)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (antiguas cuentas nacionales).

motivó un replanteamiento del modelo económico del país. Este nuevo modelo tenía, entre sus ejes principales, la apertura comercial, la reducción de aranceles y la inserción del país dentro del mercado global.

<sup>38</sup> Recordar que  $PIB = C + G + I + NX$ . Si entendemos que el ahorro (S) es igual al PIB menos el consumo total de la economía; esto es, consumo privado (C) más consumo del Gobierno (G), entonces,  $S - I = NX$ . El déficit comercial (un NX negativo) puede ser explicado por un incremento en la inversión (I) o una reducción en el ahorro (S) producto de un mayor consumo total (C + G). En la gráfica 3.11 se observa cómo el ahorro registra un decrecimiento rápido en los últimos años, mientras que la inversión se mantiene estancada.

Es así como, en un período de aproximadamente veinte años, Guatemala se incorporó al *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT); redujo el promedio y la dispersión de sus aranceles; firmó una serie de acuerdos de libre comercio bilaterales, de los cuales el más reconocido fue el DR-CAFTA y reimpulsó el proceso de integración centroamericana. Aunque el objetivo explícito del Gobierno y de las élites económicas del país era promover las exportaciones nacionales<sup>39</sup> — se crearon, además, zonas francas y se eliminaron los impuestos a las exportaciones—, este nuevo modelo también abrió las puertas a importaciones que previamente habían estado sujetas a barreras arancelarias y no arancelarias significativamente restrictivas, lo cual motivó un incremento acelerado del consumo de importaciones en el país.

A estas decisiones de política comercial hay que agregar la variación del Tipo de Cambio Real (TCR). Este último se define como el precio relativo entre bienes producidos en dos países. A veces, se le llama *términos de intercambio*. Cuando se dice que el tipo de cambio real guatemalteco está apreciado, significa que los precios de los bienes producidos en el país son relativamente más caros que los precios de los bienes internacionales.<sup>40</sup> El resultado de un TCR apreciado es un incremento en importaciones —pues son relativamente más baratas— y una caída de las exportaciones —pues son relativamente más caras. De acuerdo con de León (2007), en Guatemala, el TCR se ha ido apreciando desde 1986, lo cual también ayuda a explicar el auge de las importaciones. Su apreciación se explica por diversas razones, entre ellas, las remesas (véase el recuadro 3.2).

Por último, mientras que las importaciones aumentaron, las exportaciones registraron un relativo estancamiento,

<sup>39</sup> Este nuevo modelo puede ser criticado de muchas maneras, pero una que se explora con detenimiento más adelante repara en la ausencia u omisión deliberada de una preocupación por la creación de un mercado interno. Mientras que en el modelo de sustitución de importaciones era necesaria la creación de un mercado interno mediante una mayor capacidad de compra de todas las clases sociales (redistribución o profundización social), el modelo basado en las exportaciones no depende de tal mercado. En otras palabras, no hay ningún incentivo de redistribución desde los exportadores hacia los trabajadores en el nuevo modelo.

<sup>40</sup>  $TCR = \text{tipo de cambio nominal}^* (P_{\text{Internacional}} / P_{\text{Guat}})$ . Las variaciones del TCR responden a variaciones en el tipo de cambio nominal, en los precios de los bienes internacionales, o en los precios de los bienes de Guatemala.

### Recuadro 3.3

#### Las remesas y su efecto sobre el Tipo de Cambio Real (TCR)

*Existen varias razones por las cuales el TCR se ha ido apreciando durante los últimos años. Una de ellas es el gran flujo de remesas que ingresa al país desde Estados Unidos. Según el Banco Mundial y la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), las remesas crecieron un 17% en los últimos años, representando actualmente un ingreso cercano al 10% del PIB.*

*Las remesas se utilizan en gran parte para el consumo interno, que genera un aumento en la demanda interna —un «shock de demanda»— que presiona al alza de precios de bienes domésticos, apreciando así el TCR. Dicho shock también produce una dislocación en el sistema de incentivos del país: hace más atractivos los negocios de productos no transables, desplazando proyectos de inversión en productos transables y de exportación.*

*Las remesas representan una fuente fundamental de ingreso para un importante segmento de la población. Gracias a estas transferencias, viven fuera de la pobreza. De hecho, como se muestra en el capítulo 10, las remesas son sumamente importantes para frenar la pobreza y pobreza extrema en el país. No obstante, el flujo de remesas también representa un reto en materia de política monetaria y de crecimiento. El shock de demanda que producen las remesas también genera una mayor presión inflacionaria, a la cual el Banco de Guatemala reacciona con tasas de interés más altas de lo normal. Estas altas tasas de interés desincentivan la inversión y, por ende, limitan el futuro crecimiento y la generación de empleo en el país.*

Fuente: Gutiérrez, M. (2007).

lo cual también ayuda a explicar el déficit comercial. La crisis del café jugó un papel central en este estancamiento durante el primer quinquenio del nuevo siglo. Como se explicó arriba, con la crisis se redujo dramáticamente la exportación nacional de café. Debido al importante peso de este producto dentro de las exportaciones totales —como se verá en el capítulo 4— la caída de sus exportaciones deprimió el comportamiento global de las exportaciones del país.

El caso de la crisis del café ejemplifica la inseguridad económica que puede generar, en un país pequeño con una base de exportación poco diversificada, una estrategia de desarrollo basada solamente en las exportaciones. No hay duda de que un incremento en el comercio y las exportaciones puede originar mayor riqueza para un país. Pero, al mismo tiempo, la alta volatilidad de los precios de los denominados *commodities* tiene el potencial de causar una profunda crisis en un país que exporta pocos productos, como le sucedió a Guatemala a principios del siglo XXI.

### 1.2.2 Desagregación del PIB por ingresos

Las nuevas cuentas nacionales permiten desagregar el PIB según quien percibe los ingresos:

1. Remuneraciones de los asalariados: son todos los pagos en sueldos y salarios de los productores a los residentes en dinero o especie, así como pagos de seguridad social, subsidios, seguros, etc.
2. Impuestos menos subvenciones sobre producción e importaciones: pagos obligatorios que las unidades productivas hacen a las unidades del Gobierno.
3. Excedente de explotación bruto: diferencia entre el valor agregado generado por los productores residentes y la suma de los costos de la remuneración de los asalariados y los impuestos netos de subvenciones sobre la producción. Representa la

ganancia o beneficio de las sociedades por su participación en la actividad productiva.

4. Ingreso mixto: saldo asignado a empresas no constituidas en sociedad cuyos dueños son los hogares, en los cuales los propietarios o miembros del mismo hogar pueden contribuir con mano de obra no remunerada. El ingreso mixto contiene implícitamente un elemento de remuneración por el trabajo efectuado por el propietario u otros miembros del hogar, que no puede ser identificado separadamente de su ingreso como empresario.<sup>41</sup>

La gráfica 3.12 muestra el PIB desagregado con base en el ingreso. El excedente de explotación es el componente más alto, oscilando entre el 38 y el 39% del PIB. Fue incrementándose ligeramente entre 2001 y 2005. El segundo componente de ingresos en orden de peso en el PIB es el de las remuneraciones de los asalariados, representando entre el 32 y el 33% del PIB. En contraste con el excedente de explotación, las remuneraciones de los asalariados registraron una ligera baja entre 2001 y 2005. El ingreso mixto, por su parte, representa el 20% del PIB, registrando un ligero incremento entre 2001 y 2005. Por último, los impuestos, menos subvenciones sobre producción e importaciones, representan solamente el 8% del PIB, aproximadamente, y no mostraron mayor variación entre 2001 y 2005.

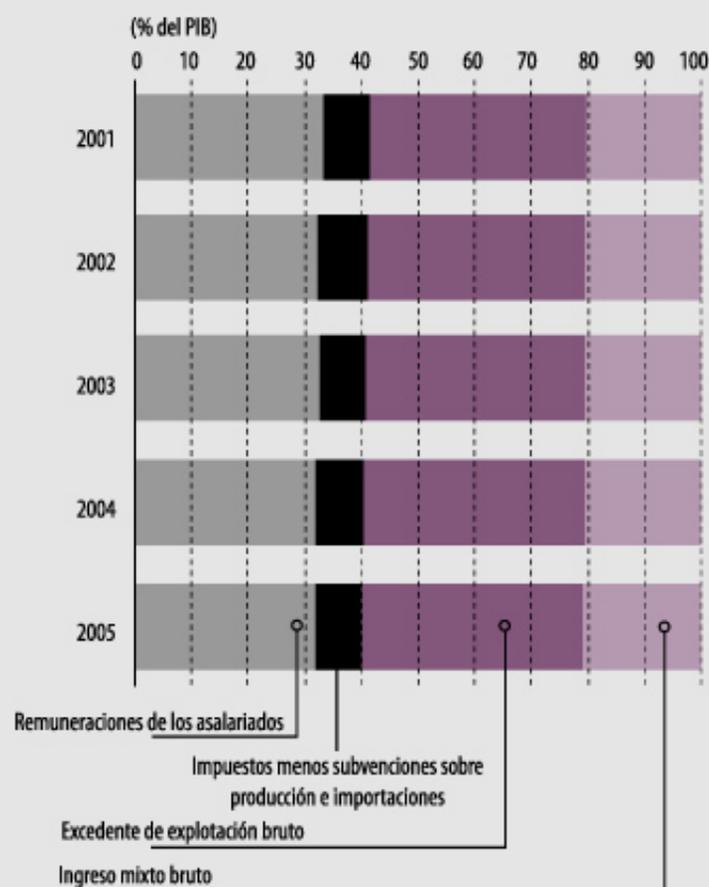
Como se explicará con más detenimiento en el capítulo 9, el excedente de explotación puede definirse, de manera sumaria, como las ganancias netas de empresas constituidas como sociedad. Éstas representan menos del 9% de todas las empresas, pero obtienen casi el 40% del PIB como ganancia neta. Se puede concluir, entonces, que este pequeño segmento del total de empresas del país cuenta con una alta concentración del ingreso y con un significativo poder de mercado: muchas de ellas son monopolios u oligopolios.

<sup>41</sup> Clasificación y definiciones empleadas por el BANGUAT (2007).

Gráfica 3.12

**Desagregación del PIB por componentes de ingreso (2001 - 2005)**

C 3



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (nuevas cuentas nacionales).

Sin embargo, el excedente de explotación, por sí solo, no captura en su totalidad el poder de mercado de las empresas constituidas como sociedad. Las remuneraciones de los asalariados también representan, junto al excedente de explotación, parte de las ganancias brutas de estas empresas, pues son los pagos a sus asalariados. Estas remuneraciones, aunque han descendido en lugar de aumentar durante los últimos años, aún representan alrededor de un tercio del PIB. En total, entonces, las empresas constituidas como sociedades controlan más del 70% del PIB.

El otro lado de la moneda son los ingresos mixtos brutos. En las empresas de menor dimensión no constituidas en sociedad —micro, pequeñas y medianas empresas— los ingresos mixtos brutos capturan ingresos de los trabajadores, quienes, muchas veces, también son dueños o miembros de la empresa. En otras palabras, en estas empresas es muy difícil separar las remuneraciones de los trabajadores y las ganancias netas de los dueños. De los datos del BANGUAT se observa que, aunque ellas representan más de un 91% de todas las empresas del país, empleando a más de tres cuartos de la Población Ocupada (PO), reciben alrededor de un quinto del PIB total.

## 2. La inflación

Esta es la segunda variable macroeconómica que se examina en el presente capítulo. La inflación se entiende como el incremento general del nivel de precios. Los orígenes de la inflación pueden ser diversos, pero aquí se mencionan dos: monetarios (*seigniorage*) y *shocks* de demanda interna y externa (causados, entre otros, por gastos del Gobierno o por las remesas).

La inflación acarrea una variedad de costos, en especial si es acelerada e inesperada. Cuando la inflación es baja,<sup>42</sup> los economistas, por lo general, están de acuerdo en que sus costos no son muy altos.<sup>43</sup> En estos casos, una política monetaria creíble con tasas de inflación bajas estimula los mercados de capital de largo plazo, reduciendo la incertidumbre económica y el riesgo financiero, ya que genera una percepción de estabilidad macroeconómica, prerequisite para el crecimiento.<sup>44</sup> Por otro lado, cuando la inflación es alta e inesperada —especialmente en casos de hiperinflación (inflación superior al 100% anual)— tiene las consecuencias muy costosas de redistribuir la riqueza entre individuos de manera totalmente arbitraria, específicamente, de prestamistas a deudores; reducir los ingresos de personas que reciben pagos fijos, tales como salarios establecidos anualmente y pensiones; generar inestabilidad económica que ahuyenta la inversión extranjera; causar dislocación en el sistema tributario e incrementar lo que se conoce como costos de menú.<sup>45</sup>

Lo anterior no significa que es mejor una inflación igual a cero o negativa; niveles bajos o incluso negativos de inflación causan daños al sistema económico al impedir ajustes en los precios relativos. Por ejemplo, en el mercado laboral resulta difícil aumentar los salarios en momentos de poco crecimiento económico o recesión. Si los salarios se incrementaran, el empleo podría verse reducido;<sup>46</sup> la inflación puede servir para disminuir el valor *real* del salario mientras se mantiene su valor nominal. En tal caso, el trabajador no percibe un deterioro del ingreso nominal que recibe y la empresa no se ve obligada a cortar empleo. Es, en otras palabras, un amortiguador contra el desempleo. Si no hay inflación, o si la inflación es muy baja, este tipo de ajustes no se puede realizar y los costos relacionados con un mayor desempleo pueden ser muy altos.

Además, la medicina para curar la enfermedad puede ser más dañina que la enfermedad misma: primero, una política monetaria y fiscal restrictiva, orientada exclusivamente hacia el control de precios, puede limitar el potencial de crecimiento de un país. Para controlar la inflación generada por *shocks* de demanda —causados por demanda que sobrepasa la oferta— la política monetaria debe incrementar las tasas de interés o salir a realizar OMAs. Estas mayores tasas de interés reducen la liquidez al volver el ahorro más atractivo. Por su parte, la política fiscal busca reducir el déficit fiscal para disminuir la demanda (en el caso de los *shocks* de demanda). Aunque el incremento de las tasas de interés y la austeridad fiscal pueden ayudar a controlar la inflación, también pueden desincentivar la inversión

<sup>42</sup> No hay consenso sobre lo que se entiende por «baja».

<sup>43</sup> Los costos son: costos de transacción (el esfuerzo que realizan las personas para contrarrestar los efectos de la inflación, por ejemplo yendo con mucha frecuencia a las instituciones financieras a sacar dinero para poder ajustar los saldos; así como los costos de actualizar la información de precios constantemente —se les conoce como “*shoe-leather costs*” y “costos de menú”), variabilidad de precios, y el inconveniente de vivir en un mundo donde los niveles de precios cambian constantemente.

<sup>44</sup> La teoría económica moderna sostiene que los determinantes del crecimiento económico a largo plazo son la acumulación de capital, el crecimiento de la población y las mejoras tecnológicas. La definición considera solamente variables reales, dejando de lado las variables nominales, campo donde se desempeña la Política Monetaria (PM). Pero la PM puede influir en el crecimiento económico de corto plazo. Si la autoridad monetaria decide estimular la economía inyectando dinero o liquidez a la economía, los agentes pueden entusiasmarse con ello (ilusión monetaria) y se genera, a corto plazo, un salto real en el crecimiento. Sin embargo, este fenómeno es considerado transitorio y con un resultado final de un aumento en el nivel de precios.

<sup>45</sup> Costos de menú es el aumento en los precios de los artículos de consumo inmediato, como los alimentos y otros productos similares.

<sup>46</sup> Esto se refiere específicamente al caso de competencia perfecta cuando el salario está a nivel de equilibrio.

pública y privada. En el caso de un aumento de las tasas de interés, los actores económicos privados prefieren ahorrar que invertir.

En cuanto a la política fiscal, la reducción del déficit fiscal implica una disminución en la inversión pública o del gasto corriente, si los ingresos fiscales se mantienen constantes. Si se erosiona la inversión, como se explicó con anterioridad, se sacrifica el crecimiento económico y la generación de empleo.<sup>47</sup> Por ello, las políticas monetaria y fiscal deben alcanzar un balance entre la baja inflación y el crecimiento. Para un país en vías de desarrollo como Guatemala, el balance debería inclinarse a favor de un mayor crecimiento a costa de una inflación moderada.

La segunda razón por la que la medicina para curar la inflación puede ser más dañina que la enfermedad se relaciona con la independencia del Banco central. Normalmente, para eliminar la inflación generada por lo que se conoce como *seigniorage* (préstamos del Banco central al Estado para cubrir sus deudas o necesidades de recursos) y para asegurar que el Banco central se enfoque únicamente en la estabilidad de precios, esta institución se declara independiente, por ley, del Gobierno central. Esta independencia impide que el déficit fiscal se financie con préstamos del Banco central y que el Gobierno central intervenga en sus decisiones.

¿Es buena esta medida? El precio de la ventaja lo paga el Estado, ya no a su Banco central, sino al sistema privado, pues ahora obtiene sus préstamos de éste. Esta independencia también puede ser costosa pues consolida las decisiones de los funcionarios del Banco central cuyo único objetivo —altamente in-

fluenciado por actores del sector financiero (prestamistas)— es mantener los precios bajo control. Esta consolidación independiente reduce la posibilidad de fiscalización de sus actividades, aún cuando sus decisiones puedan dañar a la mayoría de la población (al reducir el crecimiento y las tasas de creación de empleo).<sup>48</sup> Al mismo tiempo, ha de recordarse que una inflación alta también daña a la población, por lo que sus objetivos están igualmente justificados. Es importante, entonces, considerar de manera acuciosa las ventajas y desventajas de estas políticas.

## 2.1 Antecedentes históricos de la inflación en Guatemala

Por su valor informativo, se presenta la evolución de la inflación en Guatemala y las medidas que se han tomado para controlarla. Como se verá, aunque el país tuvo niveles de inflación relativamente bajos con relación al resto de los países de la región durante las últimas décadas, la legislación y los objetivos que rigen al Banco central cambiaron durante las décadas de 1980 y 1990. Actualmente, el Banco se enfoca casi exclusivamente en la estabilidad de precios. De manera similar, y como se explicó arriba en la sección sobre el PIB, el déficit fiscal se redujo drásticamente durante la década del ochenta del siglo XX.

Durante las últimas tres décadas Guatemala tuvo tasas de inflación relativamente estables cuando se comparan con las del resto de Latinoamérica. En promedio, la tasa de inflación anual fue de 11.9%, lo cual se catalogaría como un extremo alto de inflación moderada.<sup>49</sup> Como se observa en la tabla 3.4, entre 1980 y 2007, solamente El Salvador, Haití, Trinidad y Tobago y Panamá tuvieron tasas menores de inflación.

<sup>47</sup> Chang, H. (2007). *Op. cit.*

<sup>48</sup> Como indica Chang, H. (2007), *op. cit.* en Estados Unidos, el presidente de la Reserva Federal continuamente debe visitar el Congreso para rendir cuentas. Estas visitas sirven, entonces, para fiscalizar políticas monetarias.

<sup>49</sup> Por ejemplo, mientras crecía a tasas per cápita anuales de 4.5% (durante las décadas de 1960 y 1970), Brasil registraba tasas de inflación promedio anuales del 42%. Similarmente, mientras Corea crecía a tasas per cápita del 7%, durante el mismo lapso, sus niveles de inflación eran de entre 17 y 20% anuales Chang, H. (2007). Esto, por supuesto, no significa que estas tasas de inflación sean deseables para Guatemala.

**Tabla 3.4**  
Tasa de inflación anual promedio  
para países de Latinoamérica  
(1980-2007)

País	1980-2007
Nicaragua	1082.4
Bolivia	498.7
Perú	461.0
Brasil	426.0
Argentina	295.2
Uruguay	40.5
México	33.4
Ecuador	32.0
Venezuela	30.7
Costa Rica	18.8
Colombia	18.1
República Dominicana	17.3
Paraguay	15.8
Chile	12.6
Honduras	12.0
Guatemala	11.9
El Salvador	11.4
Haití	10.9
Trinidad y Tobago	7.9
Panamá	1.9

Fuente: De León, P. (2007).

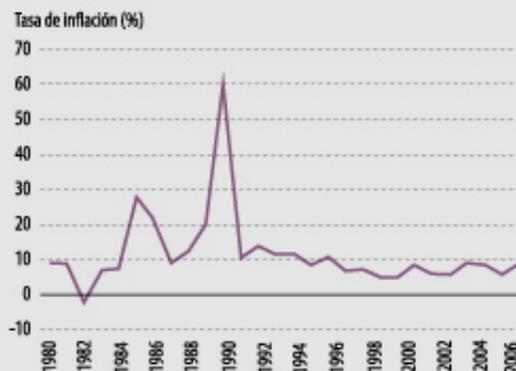
Sin embargo, durante la segunda mitad de la década de los ochenta y los primeros años del noventa, el país enfrentó tasas relativamente altas de inflación. A mediados de la primera década mencionada, como producto de la crisis de la deuda externa, el Gobierno central se vio obligado a tomar préstamos del Banco de Guatemala. Esta decisión causó una excesiva liquidez, lo cual empujó la tasa de inflación al alza. En 1985, la tasa de inflación superó el 27% anual, como se observa en la gráfica 3.13.

En respuesta, el Banco de Guatemala, que una vez había sido el ente encarga-

do de «contrarrestar los vaivenes cíclicos de la economía», se enfocó en «promover la estabilidad del nivel general de precios».<sup>50</sup> Primero, implementó controles de créditos y topes de asignación crediticia al sector privado, pero luego cambió sus herramientas y políticas hacia unas de mayor flexibilidad y de mercado. Además, estableció mecanismos de bandas y tipos de cambio múltiples para controlar los flujos de divisas y su escasez. Mientras tanto, la política fiscal, que al inicio de los años ochenta fue débil, se tornó más agresiva conforme avanzó la década. Se creó el IVA para financiar el déficit fiscal, se congelaron los salarios públicos y se redujo la inversión pública (ya antes, en 1983, el gasto público se había reducido drásticamente como producto de un acuerdo firmado con el FMI). Mediante estas políticas monetarias y fiscales, el Estado logró controlar momentáneamente el alza de precios, reduciendo la tasa de inflación al 9.31% en 1987; 12.34% en 1988 y 20.17% en 1989.

Sin embargo, en 1990, la tasa de inflación se disparó nuevamente, alcanzando su nivel más alto de la historia: casi 60% de acuerdo con el Banco central.

**Gráfica 3.13**  
Ritmo inflacionario (1980-2006)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

<sup>50</sup> Dicho cambio en los objetivos del BANGUAT se trata con detenimiento más abajo.

Dicho aumento se dio en un contexto inflacionario mundial, derivado de un *shock* petrolero, lo cual demuestra la correlación y el comportamiento similar de la inflación del país con la del resto del mundo. Pero también jugaron un papel central algunos factores internos, especialmente el aumento del déficit fiscal y el manejo del tipo de cambio. Por fortuna, la inflación cedió pronto, producto en parte de un mejor manejo macroeconómico de la administración monetaria y de una reducción de la inflación mundial.

Después de este período de inflación galopante, la inflación en Guatemala se estabilizó. Durante los siguientes dieciséis años, la inflación se ha mantenido, por lo general, a niveles menores al 10%. En esta tarea, la Junta Monetaria y el Banco de Guatemala han jugado un papel importante mediante su política monetaria. Sin embargo, como se menciona en la introducción a esta sección, es conveniente preguntarse cómo y a costa de qué se mantuvieron estas bajas tasas de inflación. Una breve referencia a las políticas monetaria y fiscal completa la información relativa a la inflación y al comportamiento macroeconómico.

## 2.2 La Política Monetaria (PM) en Guatemala

La PM en Guatemala está dirigida por el Banco central o de Guatemala; el ente superior es la Junta Monetaria (JM). Esta última la preside el presidente del Banco de Guatemala. El BANGUAT, como institución monetaria, se creó en la década de los veinte del siglo XX.<sup>51</sup> El presidente Estrada Cabrera solicitó un estudio a la Universidad de Princeton con el fin de realizar la reforma monetaria necesaria. Anteriormente, un oligopolio de bancos había acumulado una gran cantidad de deuda estatal, razón por la cual las autoridades decidieron reformar el esquema.

En 1926 se creó el quetzal usando un patrón oro como respaldo a la emisión de papel moneda. La siguiente modifi-

cación al BANGUAT se dio en 1946 y con ella se logró modernizar el concepto de banca central y ente regulador mediante la emisión de la Ley orgánica correspondiente. El sistema monetario fue de nuevo reformado en 1989-1999, cuando se inició la matriz de modernización del sistema; se modificaron y crearon nuevas medidas concretas, incluyendo mejoras a la Ley orgánica del Banco y reforzamiento de la Superintendencia de Bancos, entre otras.

Es importante mencionar que los objetivos del BANGUAT, hacia la década de 1940, eran claramente «contrarrestar los vaivenes cíclicos de la economía». Es hasta décadas más tarde<sup>52</sup> cuando el mandato primordial de esta entidad cambia por el actual, que establece la obligación del Banco de «promover la estabilidad del nivel general de precios». Como velador antiinflacionario: «El Banco de Guatemala tiene como objetivo fundamental, contribuir a la creación y mantenimiento de las condiciones más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional, para lo cual propiciará las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias que promuevan la estabilidad en el nivel general de precios».

### 2.2.1 El Banco de Guatemala y la política monetaria desde 1980

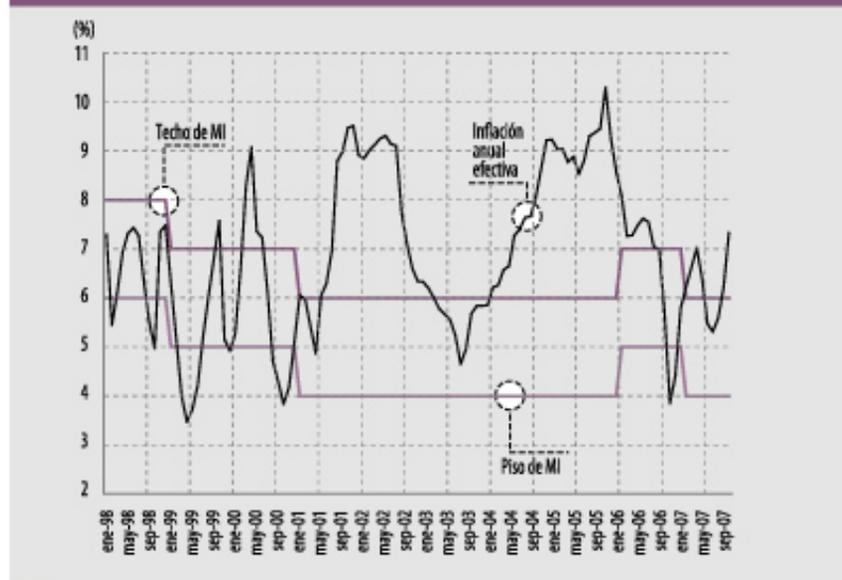
Hasta los años ochenta del siglo XX, el Banco de Guatemala tenía como principal objetivo el crecimiento económico y la reducción de los vaivenes cíclicos de la economía. Con la crisis de la deuda, cambió su objetivo, enfocándose principalmente en la estabilidad de precios. Las herramientas variaron, pasando del uso de control de crédito, precios tope de tasas de interés y un tipo de cambio fijo a operaciones de mercado abierto (OMA) y a la utilización de la Tasa Líder. Estas nuevas herramientas fueron importantes para controlar la inflación de fines de los años ochenta y principios de los noventa.

<sup>51</sup> ver [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)

<sup>52</sup> Decreto 16-2002 del Congreso de la República.

Adicionalmente, el Banco de Guatemala inició con metas inflacionarias a partir de 1998. Estas metas inflacionarias anuales se ubican entre el 4 y el 8%, aunque el porcentaje de eficiencia del Banco de Guatemala ha sido relativamente bajo (alrededor del 40%), como se muestra en la gráfica 3.14.

Gráfica 3.14  
Inflación efectiva versus meta (1998-2007)



Fuente: BANGUAT.

Durante las últimas décadas y como producto, en buena medida, de presiones del FMI, el Banco de Guatemala aumentó su independencia del Gobierno central. Dicha independencia tiene el importante beneficio de impedir el financiamiento del Gobierno mediante la emisión de papel por parte del Banco (lo cual, como se explicó en la introducción, generó una alta inflación a mediados y finales de los ochenta).

En general, entonces, el efecto de estas nuevas políticas monetarias parece haber sido positivo: se controló la inflación. Sin embargo, aunque esto último es encomiable, también es importante recordar su costo en términos de crecimiento y empleo. Pasemos ahora a estudiar con mayor detenimiento la independencia de la autoridad monetaria.

### 2.2.2 La Junta Monetaria en Guatemala

Existe consenso parcial en la comunidad económica sobre los beneficios de contar

con una autoridad monetaria independiente. La historia demuestra, particularmente en la crisis de los años ochenta, que el financiamiento del Gobierno mediante la emisión de papel por parte del Banco central llevó a un colapso en varios países. En ese sentido, la separación entre ambas instituciones se vio como una necesidad, a pesar de las debilidades presentadas con anterioridad (poca fiscalización, préstamos más costosos para el Estado, preeminencia del control de la inflación por sobre el crecimiento, etc.). No obstante, para que esta separación funcione adecuadamente se considera indispensable la autonomía o independencia de la autoridad monetaria mediante el cumplimiento de algunos requisitos:

1. Prohibición, al Banco central, de fungir como prestamista de Gobierno.
2. Marco legal que defina concretamente la misión, objetivos y alcances de la Política Monetaria (PM).
3. Prohibición y aislamiento de la au-

toridad monetaria con relación a personeros del Gobierno.

4. Prohibición y aislamiento de la autoridad monetaria respecto de ejecutivos del Sistema Financiero (SF) para eliminar el acceso a información privilegiada y decisiones con intereses particulares.
5. Procedimientos claros y transparentes en la nominación, duración, remuneración de los miembros de la autoridad monetaria.<sup>53</sup>

Los miembros de la autoridad monetaria también deben reunir ciertas calidades para que su gestión constituya un aporte concreto a la PM. Algunos lineamientos recomendados son:

1. Los miembros deben ser calificados y cumplir mínimos requerimientos teóricos y analíticos para tomar decisiones de PM. Se exigen altos estándares profesionales en el área de macroeconomía monetaria.
2. Entregar información sobre sus posiciones financieras y legales.
3. Que los miembros no tengan presiones de ningún tipo para la toma de decisiones. Independencia.
4. Que la autoridad monetaria tenga diversidad de perspectivas sobre las Metas Inflacionarias (MI).

Un análisis de la autoridad monetaria en Guatemala, a la luz de los numerales antes mencionados, muestra que, efectivamente, existe prohibición por parte del BANGUAT de financiar al Gobierno central. Además, la Ley orgánica de este Banco contempla una descripción concreta de la misión, objetivo y alcances del instituto emisor.

No obstante, con relación a los numerales 3 y 4, la autoridad monetaria del país muestra claros conflictos que le restan independencia y autonomía.<sup>54</sup> La composición de la Junta Monetaria devela un poco los intereses que se juegan en cada decisión. El artículo 13 de la Ley orgánica establece que la JM estará integrada por el Presidente del BANGUAT y tres representantes del Gobierno (Ministro de Finanzas, Economía y el MAGA), así como miembros electos por el Congreso, el CACIF, la USAC y la Asociación de Bancos.<sup>55</sup>

Teóricamente, los miembros de la JM velan por diferentes intereses balanceando el gobierno corporativo de la entidad. Sin embargo, hay una contradicción cuando la Constitución establece que «es potestad exclusiva del Estado, emitir y regular la moneda» (artículo 132). Claramente existen, por lo menos, dos miembros de la JM que no pertenecen al Estado (representante de bancos y del CACIF), los cuales tienen a veces mucho poder.<sup>56</sup> Además, hay claramente dos grupos de intereses potenciales: el Gobierno central y el sector privado bancario. Más aún, a veces los mismos Ministros provienen del sector privado.<sup>57</sup>

Por su presencia y poder, la JM puede ser influenciada por los intereses del gobierno de turno y por el sector privado (bancos), dejando poco espacio para los técnicos. Sin entrar en un detalle de las influencias por períodos, es claro que el esquema de composición de la JM deja abierta la puerta para que el gobierno de turno o el sector privado influyan según sus intereses particu-

<sup>53</sup> Heenan, G. Peter, M. y Roger, S. (2006).

<sup>54</sup> Un beneficio de contar con independencia es que se genera una autoridad basada en la consecución de su misión y objetivos, lo que redundará en mayor credibilidad y, por último, en mejores resultados en materia de inflación y estabilidad general de precios.

<sup>55</sup> Mendoza, C. (2007) elabora una lista de los miembros de Junta Monetaria según los intereses que podrían representar. En su análisis, divide y nombra los grupos de la siguiente manera: técnicos capturados por intereses privados, representantes corporativistas, intereses privados con posición en el Estado, políticos o del Gobierno de turno y técnicos. Igualmente, examina la dinámica de las decisiones.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Tal es el caso de la actual presidenta del BANGUAT, quien fungió tres veces como representante suplente de los bancos, donde ocupó el cargo de gerente del Banco del Quetzal. Otro caso es el de Pedro Lamport, quien fue miembro de la JM cuando fue Ministro de Finanzas y también cuando fue electo por el CACIF. Un caso más es el del anterior superintendente de Bancos, Willy Zapata, quien ha sido miembro de la JM como presidente del BANGUAT, pero también como representante de los bancos privados, en donde trabajó como gerente del Banco Agrícola Mercantil.

lares y no velen por la misión y objetivos del Banguat, reduciendo la incidencia del grupo técnico. La poca incidencia de este grupo en la toma de decisiones de la JM es claramente un factor a tomar en cuenta para explicar la falla consistente de la meta de inflación autoimpuesta.

Si se busca autonomía e independencia en la determinación de la PM, tampoco es deseable que los intereses privados bancarios y el gobierno de turno tengan excesiva influencia en la toma de decisión de importantes variables financieras y económicas. El esquema de la JM nacional está claramente viciado en cuanto a libertad de conflictos. Si se emplean los lineamientos A-D arriba mencionados, se concluye que no se cumple el inciso C, que explicita que los miembros no tengan presiones de ningún lado para la toma de decisiones.

En el artículo 18 «Impedimentos» se establecen prohibiciones y requisitos para los miembros. No hay referencia a la calidad técnica como prerequisite para tomar decisiones técnicas. La falta de economistas de profesión se puede constatar observando las listas de miembros de la JM a lo largo de los años.

### 2.3 Política fiscal e inflación

La política fiscal para los objetivos del presente capítulo, tiene que ver con las decisiones presupuestales del Estado y su incidencia sobre el ciclo económico y la inflación.<sup>58</sup> Hasta ahora se ha explicado que un déficit fiscal muy alto puede producir inflación mediante un *shock* de demanda y presiones de *seigniorage*. Por otro lado, también se argumentó en la sección sobre el PIB que, a corto plazo, la política fiscal debería ser contracíclica y que, a largo plazo, debería aceptarse un nivel de deuda mayor que permita aumentar la inversión pública y así generar un ma-

yor crecimiento futuro. En otras palabras, a largo plazo la recaudación tributaria debe ser alta, pero encima de esta recaudación, el déficit también podría aumentarse para incrementar aún más la inversión pública.

En cuanto a la inflación, el déficit fiscal ha sido bajo desde la crisis de la deuda en la década del ochenta, como se explicó en la sección sobre el PIB. Este bajo déficit ha permitido mantener una baja inflación. No obstante, dada la ausencia de otras fuentes de financiamiento para el sector público, también ha significado el sacrificio de la inversión y el gasto público y social y posiblemente del crecimiento económico futuro. El bajo déficit no responde a una alta carga tributaria. Por el contrario, ésta última, en Guatemala, es exigua. El bajo déficit responde a una diminuta inversión y gasto público y social: por ejemplo, la inversión pública se mantuvo entre el 2 y el 4% del PIB de 1983 a 2006, mientras que, en países como los asiáticos, es del orden del 8 al 10% del PIB. Las bajas cifras concernientes a Guatemala significan que, a largo plazo, se está limitando el potencial de crecimiento del país, pues, como se explicó antes, para generar una mayor crecimiento se requiere mayor inversión.

Finalmente, en cuanto al papel de la política fiscal como regulador de los vaivenes cíclicos de la economía, el déficit fiscal ha tendido a ser procíclico<sup>59</sup> y no contracíclico.<sup>60</sup> En otras palabras, la política fiscal no ha servido para suavizar los ciclos económicos. Durante tiempos de bonanza, el Gobierno no ha podido ahorrar —producto principalmente de la baja carga tributaria— y, por ello, en tiempos recesivos, no ha podido actuar como un soporte para la economía nacional mediante la ejecución de un mayor gasto.

<sup>58</sup> Un análisis más completo de la política fiscal se hace en el capítulo 15.

<sup>59</sup> Moviéndose en la misma dirección que el ciclo económico, por ejemplo, sube cuando la economía crece.

<sup>60</sup> Moviéndose en dirección contraria al ciclo económico.

### 3. Desempleo, subempleo y empleo informal

C 3

El desempleo se mide mediante *la tasa de desempleo*. Esta tasa es el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que no cuenta con un empleo. El desempleo empobrece. Normalmente, no tener un trabajo con salario implica una reducción en el nivel de vida, presión psicológica, minusvalía, pérdida de motivación y capacidad laboral, quebrantos de salud, etc.<sup>61</sup>

En Guatemala, hay dos importantes problemas laborales adicionales que merecen mención. El primero es el subempleo, cuya medida, la tasa de subempleo, se define como el porcentaje de la PEA que está ocupado o empleado, pero trabaja menos de una cierta cantidad de horas semanales consideradas normales (48 en el sector privado; 40 en el sector público), o por breves períodos anuales<sup>62</sup> y expresa un deseo por trabajar más. En cierta manera, para el trabajador, el subempleo provoca los mismos problemas que produce el desempleo.

Otro aspecto relevante en cuanto al tema laboral, en esta sociedad, es el llamado empleo informal. Como se planteará más adelante (capítulo 11), éste constituye una realidad multidimensional y, por ello, un concepto polisémico, difícil de definir y medir. No obstante, por lo general, implica precariedad de empleo en términos de condiciones inadecuadas de trabajo (sin contrato ni horario, sin acceso a seguridad social, a veces sin salario y sólo por la comida, etc.) o de baja productividad (lo cual redundaría en menores ingresos). En esta sección se mencionará solamente uno de sus aspectos: la ausencia de afiliación al seguro social (IGSS).

#### 3.1 Desempleo

Aunque el desempleo y los temas laborales en general recibirán más atención en el capítulo 8, aquí se esbozarán dos impresiones preliminares sobre este tópico. Primero, sin controlar por otras variables, el desempleo impacta en mayor medida a los trabajadores rurales, no indígenas, con educación secundaria y muy jóvenes (especialmente entre 18 y 25 años) y a las mujeres. Segundo, por lo general, Guatemala cuenta con una baja tasa de desempleo. Esta tasa es, actualmente, la menor de Centroamérica (tabla 3.5).

Tabla 3.5  
Tasas de desempleo para diferentes grupos demográficos (1989-2006)

	1989	2000	2006
<b>Total</b>	<b>2.0</b>	<b>5.6</b>	<b>1.8</b>
<b>Sexo</b>			
Hombre	1.6	4.3	1.5
Mujer	3.2	7.7	2.4
<b>Área geográfica</b>			
Urbana	3.4	6.6	2.6
Rural	1.1	4.8	0.9
<b>Categoría étnica</b>			
Indígena	0.5	5.0	0.8
No indígena	2.9	6.0	2.5
<b>Nivel de escolaridad</b>			
Ninguno	0.7	5.6	0.5
Primaria	1.8	4.7	1.4
Secundaria	6.1	7.6	4.0
Superior	2.1	7.0	2.1
<b>Pobreza</b>			
Pobre extremo	2.0	7.9	0.6
Pobre no extremo	1.3	4.1	1.7
No pobre	2.6	6.1	2.2
<b>Grupo etario</b>			
10 a 17 años	2.1	5.2	2.1
18 a 24 años	4.2	6.6	3.9
25 a 35 años	1.9	5.4	1.6
36 a 64 años	0.9	5.1	0.9
65 años ó más	0.8	6.4	0.3

Fuente: elaboración propia con datos de la ENSMI (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

<sup>61</sup> Mankiw (2000); Óp. cit. Sen, A. (1999).

<sup>62</sup> Constituye una segunda forma de medir el subempleo (de manera anual); sin embargo, no se incluye en las encuestas que realiza el INE.

### 3.2 Subempleo

En Guatemala, el subempleo es un problema mucho más apremiante que el desempleo. Como muestra la tabla 3.6, en 1989 casi un cuarto de los trabajadores estaba subempleado; actualmente, esta cifra es de casi un sexto. Esta misma tabla permite vislumbrar que el subempleo recae con mayor peso sobre los mismos grupos que cargan con el grueso del desempleo: trabajadores urbanos, no indígenas, con educación secundaria, jóvenes de 18 a 25 años y mujeres.

### 3.3 Empleo informal

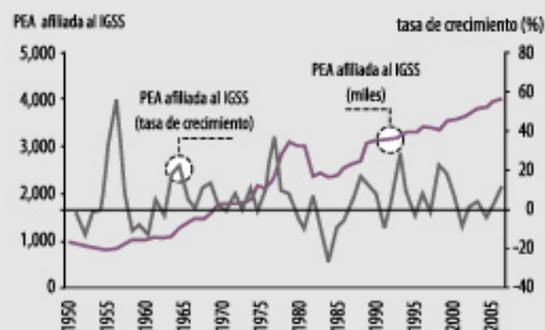
En términos genéricos, se pueden definir como informales a todos aquellos que no están cubiertos por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y como formales a todos aquellos que cuentan con este «privilegio». La gráfica 3.15 presenta la evolución del empleo formal bajo esta definición, entre 1950 y 2005. De ella surgen tres observaciones. Primero, entre 1960 y 1980 el empleo formal experimentó un crecimiento acelerado. Segundo, la crisis de la deuda significó un estancamiento inicial y luego un descenso significativo en el empleo formal. El número de trabajadores formales bajo esta definición no recuperó su nivel de principios de los ochenta, hasta alrededor de una década después. Tercero, desde 1990 se observa un crecimiento en el empleo formal, pero éste es de menor magnitud al de los años sesenta y setenta. Una descripción más detallada de lo que sucedió entre 1989 y 2006 se presenta en el capítulo 8.

Tabla 3.6  
Tasas de subempleo para diferentes grupos demográficos (1989-2006)

	1989	2000	2006
<b>Total</b>	24.4	8.4	15.2
<b>Sexo</b>			
Hombre	23.2	6.9	13.9
Mujer	28.1	11.1	17.2
<b>Área geográfica</b>			
Urbana	26.7	10.6	16.6
Rural	23.0	6.7	13.6
<b>Categoría étnica</b>			
Indígena	19.4	6.5	11.3
No indígena	27.3	9.7	17.6
<b>Nivel de escolaridad</b>			
Ninguno	20.0	6.7	12.2
Primaria	26.6	7.4	14.3
Secundaria	29.1	11.5	19.4
Superior	23.7	15.4	17.1
<b>Pobreza</b>			
Pobre extremo	19.5	6.2	11.0
Pobre no extremo	25.4	6.4	15.2
No pobre	25.0	10.4	16.1
<b>Grupo etario</b>			
10 a 17 años	27.0	7.0	15.0
18 a 24 años	30.9	8.8	18.9
25 a 35 años	24.8	9.5	15.6
36 a 64 años	21.0	8.4	14.1
65 años ó más	11.0	6.4	7.0

Fuente: elaboración propia con datos de la ENSMI (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

Gráfica 3.15  
Evolución del empleo formal (trabajadores afiliados al IGSS) (1950-2006)



Fuente: Maúl, H. (2007).

#### 4. Estabilidad macroeconómica, crecimiento económico y reducción de la pobreza en Guatemala<sup>61</sup>

Luego del colapso del crecimiento económico observado durante la primera mitad de los años ochenta del siglo XX, Guatemala ha mantenido tasas de crecimiento del ingreso *per cápita* positivas pero muy bajas, y ha logrado estabilidad macroeconómica, que se manifiesta en niveles relativamente bajos de volatilidad del crecimiento económico y del consumo privado. La desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB, entre 1990 y 2005, es la más baja de toda la región latinoamericana. Adicionalmente, a diferencia de la mayoría de los países en la región (aún aquellos con relativa poca volatilidad en el PIB), el consumo privado es, en Guatemala, notablemente estable.

La estabilidad en el PIB y en el consumo privado está detrás de un éxito parcial en la reducción de la pobreza. Sin embargo, a pesar de esta reducción, Guatemala continúa teniendo uno de los más elevados índices de pobreza en la región. En buena medida, esto se debe a que, por lo general, el crecimiento económico del país durante las últimas dos décadas ha sido mediocre. Este poco crecimiento ha impedido que el PIB *per cápita*, luego de la pronunciada contracción experimentada en la primera mitad de la década de los ochenta, se ubique significativamente por encima de los niveles que presentó en el último período mencionado. Este patrón de crecimiento asociado a un colapso en el valor de las exportaciones *per cápita* constituye un caso clásico de colapso de crecimiento.<sup>62</sup>

Siendo Guatemala uno de los países con mayor índice de pobreza de la región, también como consecuencia de tener una distribución del ingreso desigual aún para estándares de América Latina, el poco crecimiento observado hasta años muy recientes ha limitado la capacidad de los grupos de menores ingresos de superar la pobreza.

De esta observación surge la interrogante acerca de qué proporción de la reducción de la pobreza se explica por el crecimiento experimentado por Guatemala. Si bien es cierto que para el período 1989-1998<sup>63</sup> la experiencia de crecimiento redujo la pobreza, las conclusiones para años más recientes no son igualmente favorables. La evidencia, aunque no siempre coincidente, tiende a sugerir que el patrón de crecimiento entre 2000 y 2006 tampoco favoreció a los grupos de menores ingresos sino que, en términos relativos, fue más ventajosa para los sectores medios y altos de la sociedad.<sup>64</sup>

La lentitud en la reducción de la pobreza en Guatemala va más allá de la posible existencia de un sesgo «anti-pobre» en el patrón de crecimiento en años recientes; se explica, también por la poca creación de nueva actividad económica durante el período en análisis, particularmente después de 1998. Este poco dinamismo está, a su vez, asociado a la dificultad para incentivar la aparición de nuevos productos que estimulen la remuneración de los factores productivos abundantes en el país. Ello se verá con más elocuencia en el capítulo 4, que examina los cambios vividos por el aparato productivo nacional.

<sup>61</sup> La presente sección está basada en Schlessler, R. (2007). *Op. cit.* En cuanto a esta información, se reconoce particularmente la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) facilitada por Héctor Moreno del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana.

<sup>62</sup> Hausmann, Rodríguez y Wagner (2006).

<sup>63</sup> En la fase de recuperación del colapso de crecimiento (fundamentalmente la década del noventa), Guatemala disfrutó de un crecimiento moderado con un efecto distributivo favorable a los sectores de menores ingresos, permitiendo una reducción en las tasas de pobreza.

<sup>64</sup> En años más recientes (2000-2004), el crecimiento económico se ha estancado y el estancamiento ha venido acompañado por una reducción del ingreso promedio de los hogares y, en el mejor de los casos, por el cese en la mejoría de la distribución del ingreso. Como consecuencia, las cifras de pobreza han estado incrementándose de nuevo.

Cabe destacar que, a partir de 2006, el crecimiento ha retornado a tasas similares a las observadas durante la década del noventa, basado en el dinamismo de las exportaciones primarias que han crecido en volumen, en respuesta al *shock* positivo sobre los precios; y de manera más general, a las condiciones internacionales excepcionales, que no necesariamente se mantendrán en el tiempo.<sup>65</sup> En efecto, las exportaciones crecieron a una alta tasa interanual promedio de 8.7% entre 2004 y 2007. El crecimiento en las exportaciones permite suponer que esta fase reciente de crecimiento económico debe haber sido acompañada por un incremento en la demanda de trabajo en las zonas rurales y, por tanto, por una mejora en la distribución del ingreso y una reducción en los índices de pobreza. Sin embargo, aunque efectivamente los datos sobre la incidencia de pobreza derivados de la ENCOVI (2006) muestran una reducción en la tasa de pobreza general durante el período, la mayor explicación de esta reducción se asocia al papel de las remesas<sup>66</sup> y de la informalidad (capítulos 10 y 11).

Finalmente, es importante destacar que la estabilidad macroeconómica alcanzada constituye una importante protección para los grupos menos favorecidos; aunque también es muy posible, como señala el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, que esta mayor estabilidad macroeconómica haya venido a expensas de un mayor crecimiento económico. La estrategia de reducción de la pobreza requiere de una política que favorezca la aceleración del crecimiento económico que genere más y mejores empleos, y que redistribuya de mejor manera el excedente generado. Lo que ha ocurrido en los últimos veinticinco años al aparato productivo nacional, al sistema financiero y a las posibilidades que tienen las personas de participar activamente en la vida productiva del país y de disfrutar de sus beneficios, son los temas que se abordan en los siguientes capítulos del presente Informe Nacional de Desarrollo Humano.

<sup>65</sup> Situación que ya se está experimentando en el año 2008.

<sup>66</sup> El incremento reciente en las remesas tiene un efecto mixto sobre la actividad económica y la distribución del ingreso: por un lado y en el corto plazo, impacta positivamente el ingreso de los grupos receptores; por el otro, el flujo de divisas asociado con las remesas puede tender a apreciar el tipo de cambio real, limitando tanto la capacidad de competencia de los sectores exportadores tradicionales, como la aparición de nuevos sectores exportadores que dinamizan la actividad económica (Bourdet y Falck, 2006).





4

EL APARATO PRODUCTIVO  
NACIONAL

**“** *La patria, la que sueño, es un plantío  
donde triunfa el tractor y los arados  
y un enjambre de brazos no se alcanza  
cosechando los frutos y los granos.*

*(...)*

*Esta patria es taller, telar, es fábrica,  
laboratorio, orfebrería, andamio.*

*Hogar que se construye y embellece  
sin un ocioso ni un privilegiado.* **”**

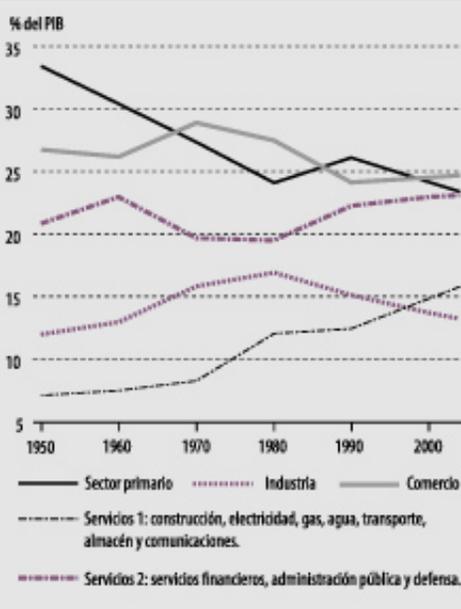
**Julio Fausto Aguilera <sup>1</sup>**

# El aparato productivo nacional

La plataforma concreta para la realización de las libertades económicas que promueve el enfoque de desarrollo humano es el aparato productivo nacional. Éste, generador de la riqueza que mide el PIB, se divide tradicionalmente en tres grandes sectores productivos: primario, secundario y terciario. El sector primario incluye todas las actividades de producción de bienes agropecuarios. El sector secundario comprende todas las actividades de producción de bienes industriales y de manufactura. En el sector terciario, el más heterogéneo de ellos, se encuentran todos los servicios.

La composición del aparato productivo nacional varió de manera significativa durante las últimas décadas. En términos muy generales, el peso del sector primario dentro del PIB decreció, pues sus tasas de crecimiento anual fueron muy bajas, como se observa en la gráfica 4.1.<sup>2</sup> En el sector terciario sucedió lo contrario: son los calificativos «dinamismo» y «crecimiento» los que mejor describen su comportamiento económico. Por último, el sector secundario vivió sus momentos de mayor crecimiento durante los años sesenta y setenta del siglo XX, pero desde entonces su importancia ha decrecido.

Gráfica 4.1  
Tres sectores del aparato productivo (1950-2006)



Fuente: Romero, W. (2007).

<sup>1</sup> Poema "La patria que yo anso" de Aguilera, F. (1962).

<sup>2</sup> Esta gráfica se basa en las antiguas cuentas nacionales del Banco de Guatemala. En el capítulo 1 de esta parte se describieron las diferencias entre las antiguas y las nuevas cuentas nacionales.

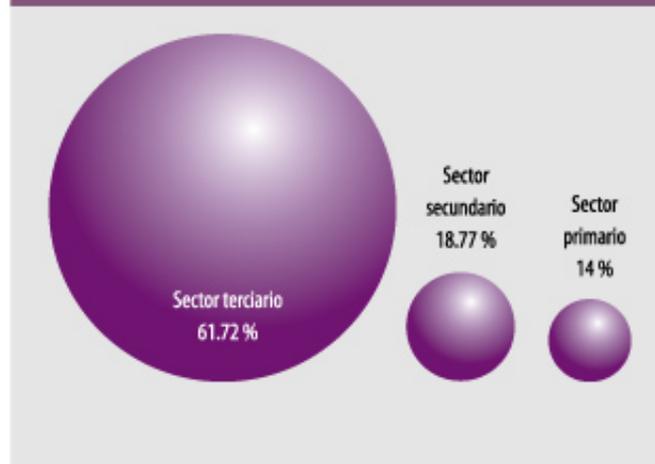
La gráfica 4.2 muestra la distribución del PIB entre estos tres sectores entre 2001 y 2005, utilizando las nuevas cuentas nacionales. Como se puede ver, los servicios, incluyendo el comercio, representaban alrededor de dos tercios del PIB. La industria representaba aproximadamente el 19.5%. Hay que mencionar que las nuevas cuentas nacionales agregan, al sector industrial, actividades agroindustriales como la producción de azúcar. En las antiguas cuentas, estas actividades se incluían dentro del sector agropecuario. Este cambio explica, en buena medida, el aparente crecimiento del sector industrial. También explica parte de la reducción del peso relativo del sector agropecuario, que entre 2001 y 2005 solamente representaba alrededor del 15% del PIB.

A continuación se examinan los cambios y continuidades más significativos mostrados por los tres sectores durante los últimos veinte años.<sup>3</sup> Además de la evolución económica global de cada uno, se estudian los cambios en la producción de bienes o servicios específicos, tales como el café y el azúcar, las bebidas y alimentos, y el comercio, que son relativamente importantes dentro de la economía nacional.

### 1. El sector primario: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minas y canteras

La economía guatemalteca se ha definido, desde sus inicios, como agrícola. Durante casi dos siglos, el sector primario absorbió a la mayoría de la población ocupada, produjo el grueso del PIB total y mantuvo su predominio dentro de las exportaciones totales. En general, el desarrollo económico rural marcó el desarrollo económico del país.

Gráfica 4.2  
Estructura del PIB (promedio 2001-2007)  
(Neto de impuestos menos subvenciones)



Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

Además siempre amarró sus ilusiones y decepciones, su crecimiento y subdesarrollo, al volátil caminar de un limitado número de productos agropecuarios. Antes de la Independencia fueron el cacao y el añil los productos primarios de exportación. Después pasaron por el andén exportador la grana, el café, el banano, el algodón y el azúcar. Y siempre, en el fondo, tras la fiebre exportadora, la producción de granos básicos, el sostén alimentario de la población.

La forma de desarrollo agrícola influyó la evolución social y política del país. La producción agropecuaria basó su desarrollo económico en la agroexportación y ésta se fundamentó en un esquema de uso intensivo de mano de obra de bajo costo para la producción a gran escala, fosilizando pirámides sociales jerárquicas y excluyentes. La cúspide de dicha pirámide concentró la tierra y el capital, a la vez, restringió las libertades económicas más básicas del resto (lo cual implicaba bajos salarios, condiciones inadecuadas de traba-

<sup>3</sup> Esto se hace en la medida en que la información estadística sectorial lo permite, siendo la debilidad de ésta y la falta de acceso público a información sobre los distintos mercados y las capacidades productivas de las empresas privadas que los conforman, algunos de los primeros obstáculos con los que se enfrentó constantemente la preparación del presente INDH.

jo, acceso limitado a activos para producir, etc.). En la promoción y réplica de este modelo económico, el Estado siempre jugó un papel central.<sup>4</sup>

Durante las últimas dos décadas se han dado cambios relevantes en el sector. Si bien decayó su importancia relativa dentro del PIB total, también han comenzado a soplar nuevamente vientos de diversificación productiva en su interior. Dada la forma en que algunos de estos cambios se están dando, se esperaría que éstos fueran un indicio promisorio de una forma de desarrollo económico más incluyente y diversificada que, ojalá, conduzca a mejores condiciones de empleo en el agro y a la ampliación de la base productiva a partir de la pequeña y mediana propiedad, en lugar de reproducir nuevamente el binomio latifundio-minifundio que ha caracterizado las olas previas de diversificación agrícola en el país.

### 1.1 Las etapas de diversificación agrícola en la historia guatemalteca

Como se mencionaba previamente, cada cierto tiempo el país ha «renovado» o «reorganizado» su producción de exportación en un proceso de cambio que, a la vez, reproduce determinadas continuidades en su desarrollo económico. Entre los grandes momentos de «renovación» o «reorganización» conviene mencionar tres: la Revolución liberal de 1871 y el auge del café; el desarrollo del algodón y el azúcar durante los años sesenta del siglo XX; y la expansión de los productos no tradicionales de exportación agrícola durante los años ochenta de dicho siglo.

La expansión del cultivo del café fue el motor económico de la Revolución de 1871. Desde entonces, y por más de 135

años, el café ha sido *el* producto de exportación nacional por excelencia. A pesar de las crisis periódicas, los productores de este cultivo han logrado hasta ahora reinventarse y salir adelante. Por ejemplo, y como se verá más adelante en el capítulo, a pesar de los profundos cambios que ha experimentado este cultivo en los últimos veinte años, el café sigue manteniéndose entre los principales productos de exportación del país.

En los años sesenta del siglo XX, emergió una nueva etapa de diversificación agrícola encabezada por el cultivo del algodón, que vivió su crecimiento, expansión y muerte en el lapso de treinta años. En esta etapa también fue importante la caña de azúcar, cultivo que se ha cosechado en Guatemala desde el siglo XVI, pero que experimentó su mayor expansión en la segunda mitad del siglo XX. Durante este período, el azúcar se ha beneficiado de una mayor cuota de exportación al mercado estadounidense, producto de la exclusión de Cuba de ese mercado preferencial. A ello debe agregarse que, durante algunos años, los precios de este producto fueron extraordinariamente favorables en el mercado internacional.<sup>5</sup>

La novedad de diversificación de los ochenta fue los llamados «productos de exportación agrícola no tradicional». Es decir, la experiencia se repitió: desarrollo basado en productos agrícolas que dependen de la demanda externa. En su momento, el algodón y el azúcar fueron los productos no tradicionales. De los años ochenta del siglo XX, a la fecha, lo son, con variaciones en el período, el cardamomo, flores, frutas, legumbres y hortalizas, plantas y semillas, y otros. La Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT),

<sup>4</sup> Del estudio de la historia económica guatemalteca se han ocupado múltiples autores nacionales y extranjeros. Sólo a manera de ejemplo: Martínez Peláez, S., *La patria del criollo*; Castellanos Cambranes, J., *Guatemala, café y campesinos*; Adams, R., *Crucifixion by Power, Essays on Guatemala National and Social Structure*; Bulmer-Thomas, *Economía Política de Centroamérica desde 1920*; Guerra-Borges, A., *El largo camino a la modernidad y Guatemala: 60 años de Historia Económica*

<sup>5</sup> Cuando despegó la industria azucarera a inicios de 1960, había diecisiete ingenios ubicados en cuatro departamentos (Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu y Santa Rosa).

fundada en 1982, ha desempeñado un papel muy importante en esta evolución, promoviendo la competitividad y el acceso a mercados y desarrollando e impartiendo cursos de adiestramiento en cuidado de cultivos, manejo de plagas y búsqueda de mercados internacionales, entre otras especialidades.<sup>6</sup> Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, durante los últimos años la producción agrícola no tradicional ha visto un cierto declive en su desempeño sectorial, como se expone más adelante.

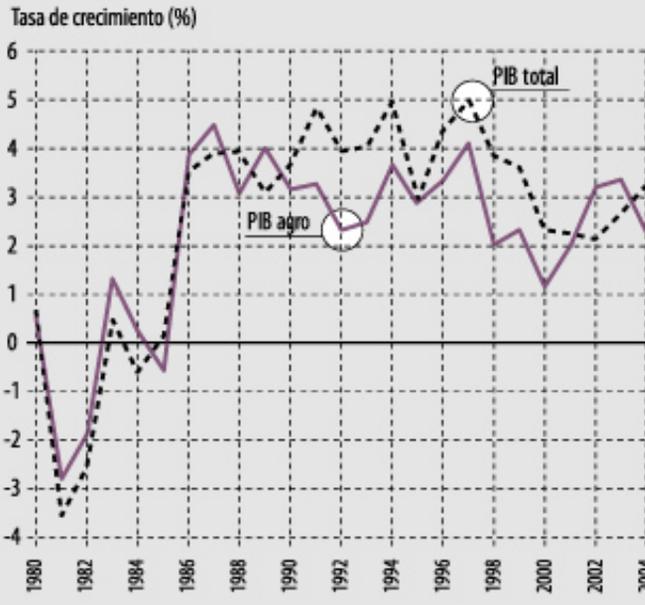
### 1.2 La composición actual del aparato productivo: evolución del PIB primario

A pesar de los diversos cambios y «renovaciones» que ha vivido el sector primario desde el siglo XIX (y antes), la importancia del sector primario dentro del PIB nacional decayó durante las últimas tres décadas. Aunque el sector mostró un ligero crecimiento económico anual de alrededor del 2% en este período, dicha tasa fue menor a la del crecimiento total promedio de la economía guatemalteca, como lo demuestra la gráfica 4.3. Por ello, de acuerdo con las antiguas cuentas nacionales, la producción agropecuaria pasó de representar el 33% del PIB, en 1950, al 23% en 2006. Según las nuevas cuentas nacionales, en 2006 el sector primario representaba solamente el 12.6% del PIB.<sup>7</sup>

Las implicaciones de la reducción de la importancia relativa del sector son muchas, pero aquí se mencionan cuatro. Primero, se dio un aumento de la migración hacia las ciudades más importantes del país y hacia Estados Unidos.

Gráfica 4.3 a

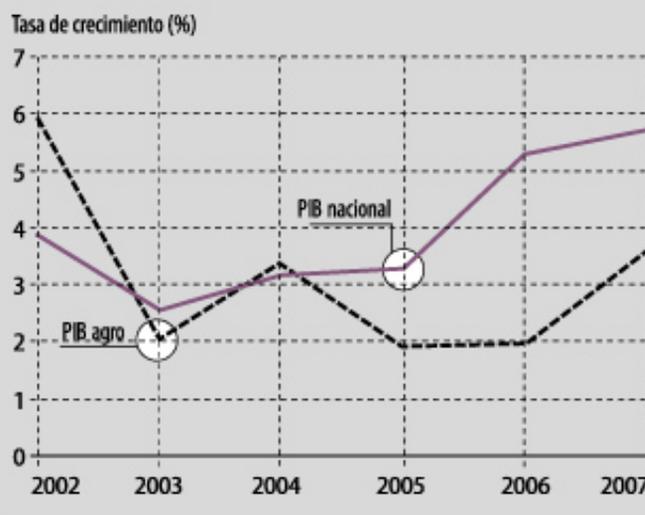
#### PIB agropecuario y PIB total: tasas de crecimiento 1980-2004 (Antiguas cuentas nacionales)



Fuente: elaboración propia con datos de las antiguas cuentas nacionales del BANGUAT.

Gráfica 4.3 b

#### PIB agropecuario y PIB total: tasas de crecimiento 2002-2007 (Nuevas cuentas nacionales)



Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

<sup>6</sup> AGEXPORT no se limita a productos agrícolas no tradicionales sino que también agrupa a productores-exportadores de bienes industriales y, recientemente, ha emprendido la exportación de servicios profesionales. Es un movimiento económico social que no tiene precedentes y cuyas características más innovadoras deberían replicarse en la producción de otros bienes y servicios.

<sup>7</sup> Debe reconocerse que las nuevas cuentas nacionales, a diferencia de las antiguas, no incluyen dentro del sector agropecuario a las actividades de elaboración de bebidas y productos alimenticios y de tabaco. Sin embargo, aunque se consideraran parte del PIB agropecuario, el peso de este sector aún sería considerablemente menor al que tenía hace cincuenta años.

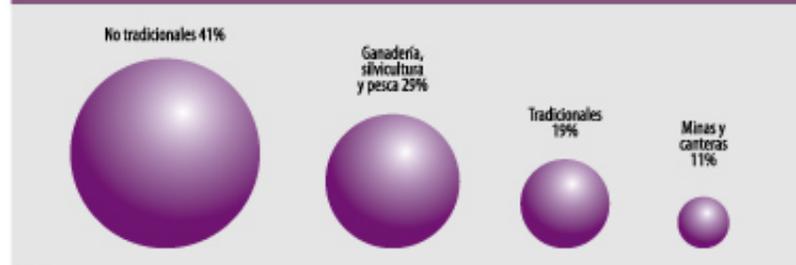
Por ejemplo, la población de la ciudad de Guatemala se duplicó entre 1976 y 1987, en parte también como consecuencia del terremoto de 1976.<sup>8</sup> Segundo, mucha de la población que perdió su empleo agropecuario se empleó en los servicios, especialmente en comercio.<sup>9</sup> Esto se debe, en buena medida, a que estas actividades económicas cuentan con menores barreras de entrada.<sup>10</sup> Tercero, se dio cierta diversificación agropecuaria, especialmente después de la crisis del café de 2001. Por último, las exportaciones netas —el saldo entre las exportaciones y las importaciones— han caído rápidamente, acercándose peligrosamente el sector a una balanza comercial<sup>11</sup> negativa. Algunos de estos aspectos se abordarán con más profundidad en los apartados siguientes.

Para entender con mayor detalle las razones de la reducción de la importancia relativa del sector primario dentro del PIB total es útil revisar los cambios en su composición. Como se observa en la gráfica 4.4b, el crecimiento dentro del sector fue diferenciado. Por un lado, la tasa de crecimiento de los cultivos no tradicionales —desarrollados, como se explicara con anterioridad, durante los años ochenta del siglo XX— disminuyó consistentemente entre 2000 y 2006. Sin embargo, a pesar de este decrecimiento, en 2006, los productos no tradicionales se mantenían como el mayor generador de riqueza del sector, como se observa en la gráfica 4.4a.

Por otro lado, la tasa de crecimiento de los cultivos tradicionales fue altamente variable.<sup>12</sup> Su caída en el período 2002-2003 se debió, en buena medida, a la crisis del café acaecida en esos años.<sup>13</sup> Es importante notar que, en 2006, los productos tradicionales solamente re-

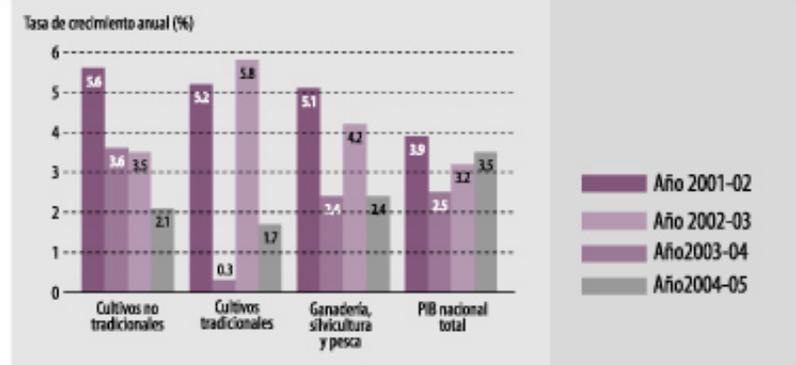
presentaban el 19% de la producción total del sector primario. Mientras tanto, la ganadería, silvicultura y pesca crecieron a un ritmo relativamente constante y similar al crecimiento del sector primario en su conjunto. Por último, la explotación de minas y canteras no contribuye significativamente al PIB del país. De acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas,<sup>14</sup> en 2004 representaba el 0.2% del PIB nacional; y, de acuerdo con las nuevas cuentas nacionales, en 2006 representaba 1.5% del PIB nacional y 11% del PIB primario.<sup>15</sup>

Gráfica 4.4 a  
Composición de la producción del sector primario (2006)



Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

Gráfica 4.4 b  
Tasa de crecimiento del PIB, sector agropecuario (2000-2005)



Fuente: Romero, W. (2007).

<sup>8</sup> Jonas, S. (1991).

<sup>9</sup> Véase capítulo 8.

<sup>10</sup> Barrera de entrada: cualquier factor que impide que un emprendedor forme instantáneamente una empresa en el mercado. Carlton, D. y Perloff, J. (2000).

<sup>11</sup> La balanza comercial se definió en el capítulo 3.

<sup>12</sup> Dentro de los cultivos tradicionales solamente se incluye la producción de café de azúcar y no la elaboración agroindustrial del azúcar, la cual se contabiliza en las nuevas cuentas nacionales dentro del sector industrial.

<sup>13</sup> Una descripción sumaria de lo acaecido durante la sequía y crisis del café de ese período se puede encontrar en el *Desarrollo humano, mujeres y salud* PNUD (2002: 62-64).

<sup>14</sup> MEM (2004).

<sup>15</sup> La explotación de minas y canteras se estudia con mayor profundidad en el capítulo 7.

Para entender la reducción de la importancia económica relativa del sector primario dentro del PIB total también es necesario revisar el comportamiento y los cambios de las exportaciones netas del sector. Como muestran la tabla 4.1 y la gráfica 4.5, las exportaciones del sector agropecuario crecieron, pero las importaciones para satisfacer el consumo guatemalteco lo hicieron en mayor medida. Desde los años noventa del siglo XX, la balanza comercial del sector se ha ido deteriorando; el panorama es aún

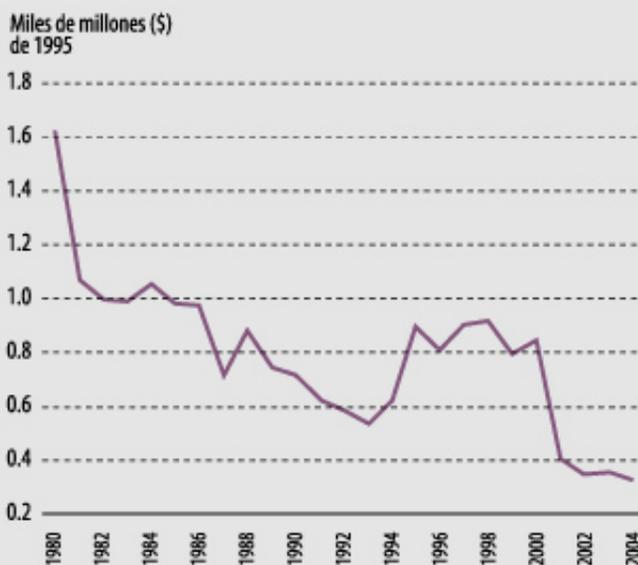
más crítico si se incluyen los insumos y maquinaria que el sector emplea como bienes de inversión. La reducción del saldo comercial responde, en buena medida, a la desgravación de los aranceles que protegían al sector. Como se verá más adelante, la apertura del mercado agropecuario del país a la competencia externa en productos como el maíz ha producido un incremento exponencial de las importaciones que no ha encontrado una respuesta de magnitud similar en las exportaciones.

■ Tabla 4.1  
**Exportaciones e importaciones agropecuarias por década y quinquenio (1980-2005, en millones de dólares de 1995)**

	Exportaciones	Importaciones
Suma total 1980-89	US\$ 12,168.20	US\$ 2,029.40
Promedio anual	US\$ 1,216.80	US\$ 202.90
Suma total 1990-99	US\$ 11,405.90	US\$ 3,876.60
Promedio anual	US\$ 1,140.60	US\$ 387.70
Suma total 2000-05	US\$ 7,416.20	US\$ 4,492.10
Promedio anual	US\$ 1,236.00	US\$ 748.70

■ Fuente: Baumeister, E. (2007).

■ Gráfica 4.5  
**Saldo comercial del sector primario (1980-2004)**



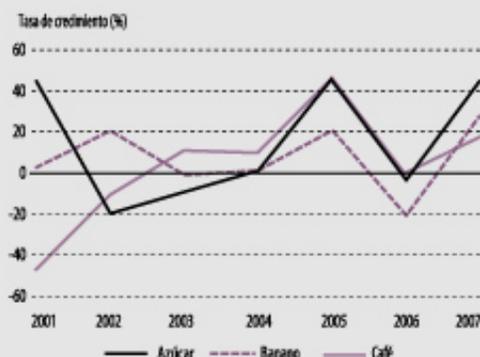
■ Fuente: elaboración propia con datos de las antiguas cuentas nacionales del BANGUAT.

Al examinarse las exportaciones netas, debe también mencionarse la histórica dependencia del país de unos cuantos productos tradicionales de agroexportación. La gráfica 4.6a muestra la evolución (tasa de crecimiento) de estos productos entre 2002 y 2007. En la gráfica 4.6.b sobresale el café, cuya tendencia exportadora (línea sólida) «arrastra» la tendencia de las exportaciones totales del sector (línea punteada). Por esta razón, y aunque el café se explorará con mayor profundidad en las siguientes páginas, debe resaltarse aquí el papel de una discontinuidad importante para explicar la reducción de las exportaciones agropecuarias totales a principios del presente siglo: la crisis del café de 2001.

Esta crisis demostró, una vez más, la debilidad y vulnerabilidad de la economía guatemalteca: la caída en las exportaciones de un único producto —el café— redujo drásticamente la evolución de las exportaciones agropecuarias totales.

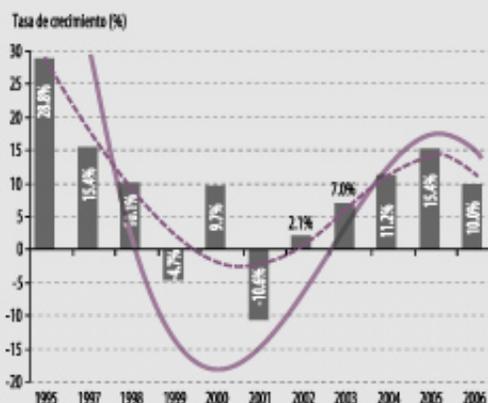
Al mismo tiempo, la crisis del café de 2001 motivó un aceleramiento del proceso de diversificación de las agroexportaciones iniciado desde los años ochenta del siglo XX, como se observa en la tabla 4.2. Antes de la crisis, el café representaba más del 20% de las exportaciones agropecuarias totales y los productos tradicionales contribuían al menos al 40% de las exportaciones totales del sector. Durante la crisis, la importancia relativa del café y de los productos tradicionales dentro de las exportaciones totales del sector y del país decayó significativamente;<sup>16</sup> a la fecha, aún no han recuperado su importancia previa. De manera simultánea se sumaron más de veinte productos a la lista de las principales exportaciones del sector agropecuario. Dentro de estos productos se puede mencionar la nuez moscada, el cardamomo, los melones, las sandías, la papaya y el tabaco, entre otros.

Gráfica 4.6 a  
Tasas de crecimiento del valor de las exportaciones de tres productos tradicionales (2002-2007)



Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

Gráfica 4.6 b  
Tasas de crecimiento del valor de las exportaciones agropecuarias totales y de las exportaciones de café (1995-2006)



Fuente: Romero, W. (2007).

Al mismo tiempo, cabe señalar que, individualmente considerados, los nuevos productos agrícolas están lejos de alcanzar la implantación estructural que tienen el café, el azúcar o el banano.

<sup>16</sup> Incluso el valor total de las exportaciones de los productos tradicionales (café, azúcar, banano y cardamomo) decayó entre 1999 y 2003, pasando de US\$ 942,338 mil a US\$ 799,926.70 mil.

Son más de quince productos que responden a una oferta altamente competitiva del mercado internacional, en especial el norteamericano. Lo que debe señalarse como el rasgo más notable de la mayor parte de estos cultivos de exportación no tradicional es que, a diferencia del algodón o del azúcar, su producción es el resultado de la incorporación de miles de nuevos productores a los nuevos cultivos. Este cambio y diversificación, aunque aún incipiente, parece prometer una reducción en la vulnerabilidad y debilidad de las exportaciones guatemaltecas al reducir su dependencia de unos cuantos productos tradicionales.

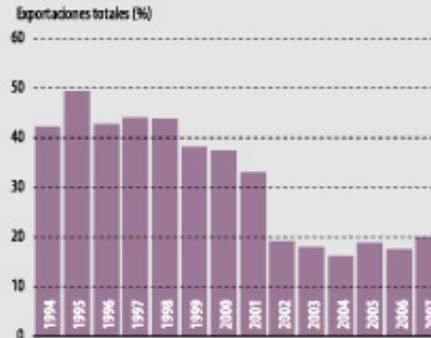
### 1.3 La composición del aparato productivo: ¿cómo y dónde se produce en el sector primario?

Los cambios en la importancia del sector primario dentro del aparato productivo, y de los pesos relativos de diferentes productos dentro del PIB primario, se reflejan también en el uso que se le da a la superficie del país dedicada a fincas. Aunque la extensión de las áreas dedicadas a fincas aumentó rápidamente, hubo al menos tres variaciones importantes en el uso que se le dio a esta tierra: la desaparición del algodón, la migración y reducción de la productividad de los pastos y la expansión de la caña de azúcar, el café, el banano y la palma africana.<sup>17</sup>

Entre 1979 y 2006 la superficie del país utilizada para fincas mostró un acelerado crecimiento. En este período, la superficie total en fincas pasó de 5.87 millones de manzanas a 7.72 millones, lo cual equivale a un incremento de casi el 33%. El principal crecimiento de la superficie en fincas se dio en las regiones norte y nor-oriental, especialmente en Petén, Izabal y Alta Verapaz. En estas regiones pasó de representar el 31% de la superficie total en 1979, al 41% en 2006. En la región central también creció, incrementándose en 600 mil manzanas.

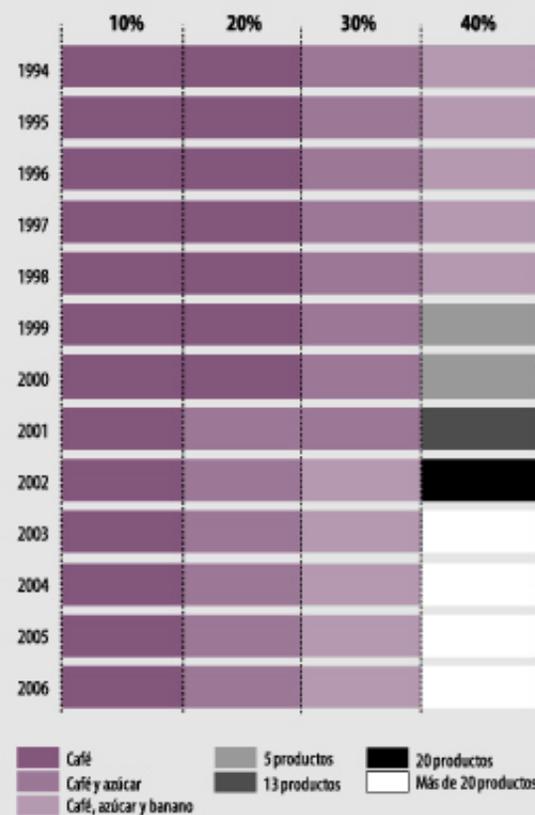
<sup>17</sup> La palma africana se diferencia de otros productos no tradicionales como los mencionados previamente porque su cultivo se está dando en grandes extensiones de tierra, con procesos y métodos similares a los conocidos en otras agroindustrias tradicionales de Guatemala.

Gráfica 4.7  
Importancia de las exportaciones tradicionales dentro de las exportaciones totales del país (1994-2007)



Fuente: elaboración propia con datos de las antiguas cuentas nacionales del BANGUAT.

Tabla 4.2  
Número de productos para cubrir el 10, 20, 30 y 40% de las exportaciones agrícolas de Guatemala (1994-2006)



Fuente: Romero W. (2007), a partir de datos del BANGUAT y la SIECA.

En contraste, la región sur mantuvo casi la misma extensión cubierta por fincas.<sup>18</sup>

Para entender estos cambios diferenciados de superficie en fincas entre las distintas regiones del país es importante examinar las diferencias que se dieron durante este mismo período en el uso de suelo. Como muestra la tabla 4.3, durante las últimas décadas se observan cambios importantes en la ocupación y uso del suelo. Primero, dentro de los cultivos anuales<sup>19</sup> prácticamente desapareció el algodón, producto que se cultivaba sobre todo en la región sur. La desaparición de este cultivo explica el lento crecimiento de la superficie agrícola utilizada para los productos anuales. En la actualidad, los cultivos anuales del país son primordialmente los granos básicos.

Segundo, la producción de ganado evidenció tres cambios importantes. En primer lugar, la superficie total del país utilizada para pastos aumentó significativamente, explicando en buena medida el crecimiento de la superficie total en fincas. Sin embargo, la carga animal no mostró un incremento similar, por lo que se deduce que la intensidad de uso del pasto —la carga animal por pasto— decayó. En segundo lugar, la producción de ganado se mudó de la región sur a la norte. El incremento de los pastos en el norte explica el acelerado crecimiento de la superficie en fincas de esa región. Por último, las exportaciones de carne casi desaparecieron, reorientándose la producción hacia el consumo doméstico.<sup>20</sup>

El tercer cambio en el uso de suelo se relaciona con la producción de caña de azúcar, un cultivo permanente, en la región sur. En ella, el cultivo de la caña pasó a llenar el vacío que dejaron el algodón y los pastos para ganado, por lo que no hubo mayor decrecimiento en la superficie en fincas total de la región. Al

■ Tabla 4.3  
Guatemala: uso del suelo agropecuario, en miles de manzanas y porcentaje de tierra cultivada(1979-2006)

	1979		2006		diferencia	
	Miles de Manzanas	Porcentaje de tierra cultivada	Miles de Manzanas	Porcentaje de tierra cultivada	Miles de Manzanas	Porcentaje de tierra cultivada
Cultivos anuales	1788	30	2135	28	+347	17%
Cultivos permanentes	683	12	1204	16	+521	26%
Pastos	1606	27	2777	36	+1171	57%
Superficie trabajada	4077	69	6116	79	+2039	100%
Superficie total	5875	100	7722	100	+1847	

■ Fuente: Baumeister, E.(2007).

mismo tiempo, el crecimiento del cultivo de caña de azúcar es la principal razón por la cual la superficie total utilizada para cultivos permanentes casi se duplicó.

Por último, entre 1979 y 2006 la superficie utilizada para el cultivo del café, el banano y la palma africana aumentó. Este aumento forma parte de un proceso largo de expansión de estos cultivos.

#### 1.4 Tres bienes agropecuarios importantes

Aunque la producción del sector agropecuario incrementó su diversificación durante los últimos veinte años, todavía sobresalen algunos productos debido a su importancia dentro del total de la superficie cultivada, el volumen de producción, el número de empleos generados, el volumen de exportaciones y la dispersión dentro del territorio nacional. De estos productos, se describen tres a continuación: el café, el azúcar y el maíz.

##### 1.4.1 Café

Durante los últimos diez años, el valor de la producción de café tuvo un comportamiento oscilante, aunque su tendencia general fue hacia un leve crecimiento. El principal nadir de su desarrollo durante

<sup>18</sup> Baumeister, E. (2007).

<sup>19</sup> Los cultivos permanentes son todos aquellos cuya planta solamente se siembra una vez pero produce para varias cosechas. Incluyen al azúcar, el café, etc. Los cultivos anuales son todos aquellos para los que, con cada cosecha, se debe resembrar la planta. Incluyen al maíz, el algodón, etc.

<sup>20</sup> También existe en el medio la preocupación de que los cambios en el uso del suelo que se han dado en las últimas décadas se expliquen, en parte, por otro tipo de actividades que no están debidamente documentadas. Véanse capítulos 7 y 13.

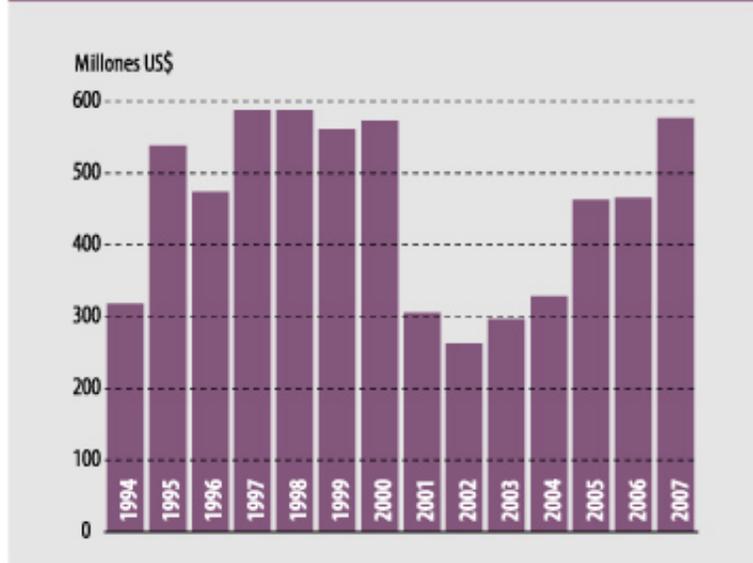
los últimos años se dio a inicios del siglo XXI, cuando la crisis del café—resultado de un drástico aumento en la oferta mundial de este producto que contrajo el precio y la demanda del café guatemalteco— propició una reducción del valor total de su producción. Debido a esta crisis, la importancia del grano en la conformación del PIB, dentro de las exportaciones (véase gráfica 4.8.), como captador de divisas y como fuente de empleo,<sup>21</sup> bajó dramáticamente. Al mismo tiempo, motivó una mayor diversificación de la producción agrícola, como se explicó con anterioridad. La crisis fue amainando hacia 2003 y, desde entonces, los productores de café han experimentado una ligera mejoría en la demanda por su producto y en sus ingresos.

El café se cultiva en casi toda Guatemala, hecho que ha variado poco en los últimos veinticinco años, como se observa en el mapa 4.1. Sin embargo, la mayor parte de la producción se concentra en ocho departamentos: San Marcos, Santa Rosa, Suchitepéquez, Huehuetenango, Chimaltenango, Alta Verapaz, Quetzaltenango y Guatemala.

La producción del café refleja la tendencia de la concentración de la tenencia de tierra a nivel nacional, pues el mayor volumen de producción proviene de fincas con grandes extensiones de tierra. Por un lado, el 1.3% del total de fincas concentra el 53% de la tierra cultivable y genera el 62.3% del café. Por otro lado, las fincas que tienen una extensión inferior a las diez manzanas constituyen el 92% del total de las fincas dedicadas al cultivo del café, poseen un tercio de la tierra cultivable y producen el 23% del café.<sup>22</sup>

Además, la productividad de los grandes productores también es mayor debido a su privilegiado acceso a activos productivos: en una extensión de tierra de igual tamaño, obtienen el doble de la producción de los pequeños productores.

Gráfica 4.8  
Valor FOB total de las exportaciones de café (1994-2007)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.  
FOB: *Free On Board*. Indica que el vendedor cubre todos los costos de embarque de la mercancía.

En cuanto a las exportaciones, Guatemala se mantiene como uno de los principales exportadores de café al concentrar el 3.3% del mercado mundial. Aunque ya no es el principal producto de exportación—lo fue durante décadas— todavía representa el 12.5% (en 2006) de las exportaciones totales del país. Como se observa en la gráfica 4.9, sus principales mercados son Estados Unidos, Alemania y Japón.

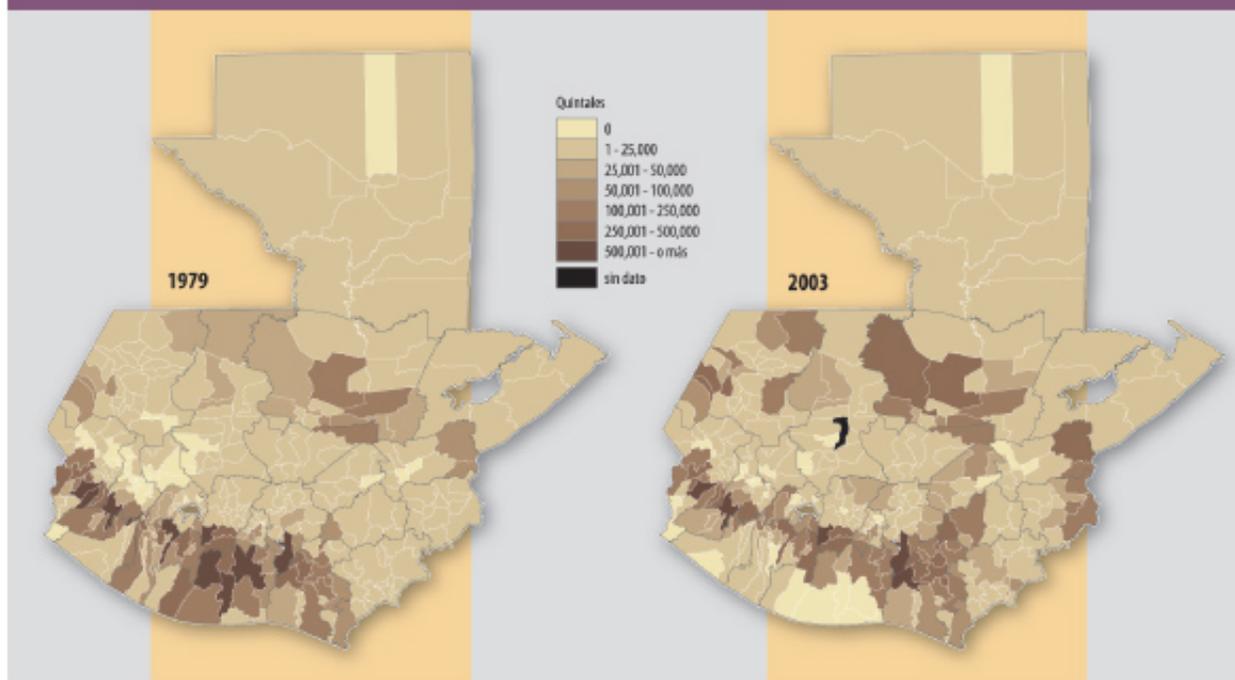
La evolución de las exportaciones de café entre 1994 y 2006 se puede separar en tres periodos diferenciados. En el primer periodo (años 1994 a 2000), el valor de las exportaciones creció a una tasa promedio anual del 13%, muy superior a la tasa de crecimiento de la economía. Por su parte, el volumen de las exportaciones creció a una tasa promedio anual de 8%. En el segundo periodo, comprendido entre 2001 y 2002, la crisis del café produjo una drástica caída de las exportaciones, cuyo valor decreció a una tasa anual del 47%

<sup>21</sup> Actualmente absorbe alrededor de 192,000 trabajadores (véase capítulo 8).

<sup>22</sup> Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989).

Mapa 4.1a y b

Producción de café por municipio (1979 y 2003)



C 4

Fuente: elaboración propia con datos de Censos Agropecuarios de 1979 y 2003.

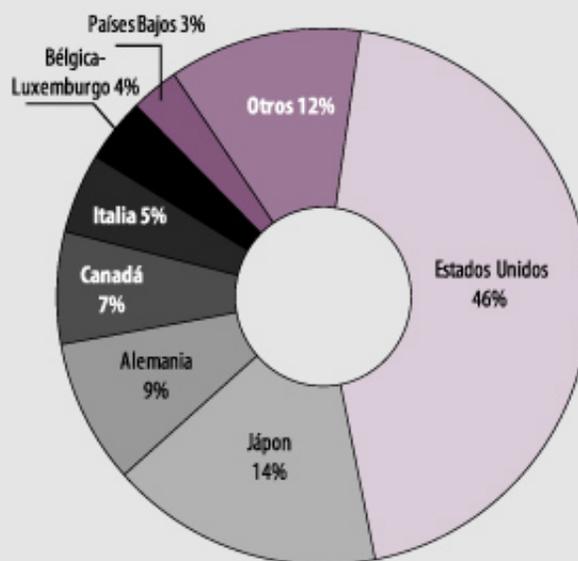
y 15% respectivamente durante estos dos años; y cuyo volumen registró una caída de entre el 15 y el 16% anual. En el tercer período, que incluye a todos los años desde 2003, el volumen exportado muestra una tendencia de decrecimiento, pero el valor de las exportaciones ha seguido una ruta positiva de crecimiento de 16% anual.

### 1.4.2 Caña de azúcar

De acuerdo con cifras de la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZ-GUA), la producción de caña de azúcar ha mantenido un ritmo sostenido de incremento, aunque con importantes variaciones de un quinquenio a otro hasta años recientes. En el año cañero 1960/61 se sembraron 15,315 hectáreas de caña, en tanto que en 1964/65 la superficie cultivada ascendió a 25,109 hectáreas (un incremento de 64%). En esos mismos años, el total de caña moli-

Gráfica 4.9

Principales mercados de exportación del café (2006)



Datos hasta septiembre de 2006. Fuente: elaboración propia con datos de Romero, W. (2007).

da aumentó de 955,147 a 1.551,160 toneladas cortas,<sup>23</sup> y la producción de azúcar blanca y cruda se elevó de 80,480 a 145,221 toneladas cortas.<sup>24</sup> Luego, a partir de los años ochenta, los productores de caña de azúcar experimentaron un período de bonanza. Para fines del siglo XX, la producción de caña de azúcar daba origen al 2.5% del PIB total del país y al 16% del PIB agrícola, ubicándose como el segundo producto en importancia en la economía agrícola. En el nuevo siglo, se mantiene la tendencia. Entre 2001 y 2006, la tasa de crecimiento promedio del valor de la producción de la caña de azúcar fue de 5.82%.<sup>25</sup> Este crecimiento provocó un notable incremento en la producción total de caña, que pasó de 12,917 toneladas métricas en la zafra de 1994-1995 a 17,820 toneladas métricas en la zafra de 2004-2005.<sup>26</sup>

Buena parte del crecimiento de la producción de la caña de azúcar se debe a la modernización tecnológica del proceso. El proceso de modernización tecnológica y la producción de azúcar son más intensos y variados que en el caso del café; incluyen elementos de integración de ingenios y fincas, mediante la adquisición o arrendamiento de tierras y la generación de la energía que consumen; nuevas variedades de caña y métodos de cultivo, control de plagas, introducción del riego, un innovador tipo de machete «australiano», mecanización y aumento de la capacidad de carga y la introducción de nuevas máquinas centrífugas.

Además, los productores de caña de azúcar han introducido un nuevo régimen de trabajo y de condiciones laborales para los cortadores,<sup>27</sup> que buscan

incrementar la eficiencia del proceso: premios para los trabajadores más productivos, régimen alimentario y de vivienda más digno durante el período de la contratación (zafra), capacitación y asistencia médica y otras medidas.<sup>28</sup>

La rentabilidad de la producción de la caña de azúcar está íntimamente relacionada con el mercado de su variante agroindustrial: azúcar blanca y cruda. Al incrementarse la demanda y el valor del azúcar blanca y cruda, como ha sucedido en las últimas décadas, incrementa también la demanda y el valor de su principal insumo, la caña de azúcar. El incremento de la demanda y el valor del azúcar blanca y cruda responden a dos razones: primero, el azúcar cuenta con un mercado nacional cautivo controlado por un oligopolio de catorce ingenios. En 2001-2002, el 30% de la producción total del azúcar se destinó al consumo local. Los catorce ingenios semejan el comportamiento de un cartel, pues controlan muchas de las fincas que producen la caña de azúcar (además de controlar el proceso agroindustrial de conversión de esta caña de azúcar en azúcar blanca y cruda) y gozan de medidas proteccionistas que les garantizan precios superiores a los del mercado mundial. Entre estas medidas proteccionistas se pueden mencionar «un arancel *ad valorem* del 20% y la obligación de fortificar el azúcar nacional o extranjera destinada al consumo de mesa con vitamina A, según lo establece la Ley general de enriquecimiento de alimentos de 1992».<sup>29</sup> Conviene indicar, sin embargo, que la fortificación del azúcar ha sido una medida fundamental para la reducción de la avitaminosis A en la infancia, principal causa de la ceguera infantil.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> ASAZGUA, *Resultados agroindustria azucarera de Guatemala, zafra 1960/61 - 2004/05*. Citado en Guerra Borges, A. (2006).

<sup>24</sup> *Ibid.* Cabe anotar que las cifras están dadas en quintales (100 libras). La conversión se hizo con base en 20 quintales, equivalentes a una tonelada corta.

<sup>25</sup> Romero, W. (2007). *Óp. cit.*

<sup>26</sup> <http://www.azucar.com.gt/03cifras.htm>

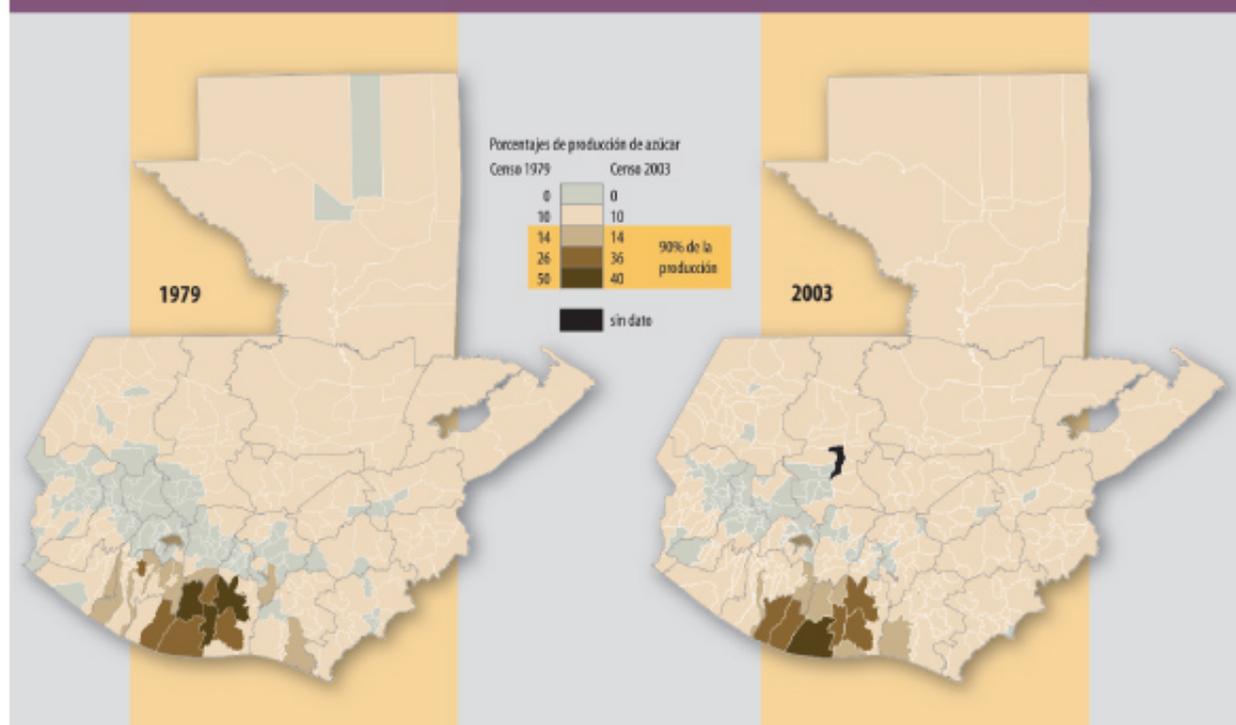
<sup>27</sup> Aunque tiene consecuencias positivas en términos de eficiencia y de un mejor trato a los cortadores, el hecho de ser un régimen de trabajo temporal también tiene consecuencias negativas al reducir la libertad para trabajar, como se verá en el capítulo 8.

<sup>28</sup> Fuentes, J. (2001: 626).

<sup>29</sup> Romero, A. y González, C. (2006).

<sup>30</sup> Arroyave, G. et ál. (1974); Arroyave, G. et ál. (1979); Arroyave, G. et ál (1981).

Mapa 4.2a y b  
Caña de azúcar, producción por municipio (1979 y 2003)



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos Agropecuarios de 1979 y 2003.

La segunda razón por la que se incrementó la demanda y el valor del azúcar blanca y cruda es el crecimiento de las exportaciones. En 2001-2002, el 67% de la producción de azúcar procesada se exportó y un 3% adicional llenó la cuota de Estados Unidos.<sup>31</sup> Los principales mercados de exportación de Guatemala son Corea del Sur, Estados Unidos, Canadá, Rusia y China.<sup>32</sup> Además, Guatemala produce la mitad del azúcar centrifugado del Istmo centroamericano, siendo, en la región, el país que dedica a la exportación una proporción mayor de su producción total. Por ello, Guatemala es el segundo exportador de América Latina, después de Brasil.

La producción de caña de azúcar en Guatemala se concentra en la región sur. Como muestra el mapa 4.2, el 80% del cultivo se da en La Gomera, La Democracia, Escuintla, Tiquisate, Managua, Nueva Concepción y Santa Lucía Cotzumalguapa, del departamento de Escuintla. En la producción de caña en Guatemala, las fincas mayores a diez caballerías de terreno constituyen el uno por ciento del total de las fincas productoras, pero disponen del 73.7% de la superficie cultivable y producen el 78.8%. Otro dato refleja el mismo patrón de concentración: en 19 fincas se produce el 44% de la caña.<sup>33</sup> Además, esta zona cuenta con la infraestructura vial más desarrollada del país.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Esta cuota se duplicará en quince años debido al DR-CAFTA. En opinión de Romero y González (2006) «[...] el país logró un aumento importante en la cuota anual de importación libre de arancel en el programa de contingente arancelario de azúcar. La cuota actual de azúcar para Guatemala en este programa es de 51,000 toneladas (t). En el primer año de vigencia del Tratado, la cuota se incrementará en 34,000 t. Esta cuota adicional tendrá incrementos anuales hasta llegar a 50,000 t en el año 15 del Tratado. A partir del año 16 de vigencia del CAFTA, esta cuota se incrementará en 940 t anuales».

<sup>32</sup> Es importante notar que el mercado mundial de azúcar se ve muy entorpecido por distintos instrumentos de intervención en Europa, América del Norte y Japón.

<sup>33</sup> Véase capítulo 7.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

### 1.4.3 Maíz

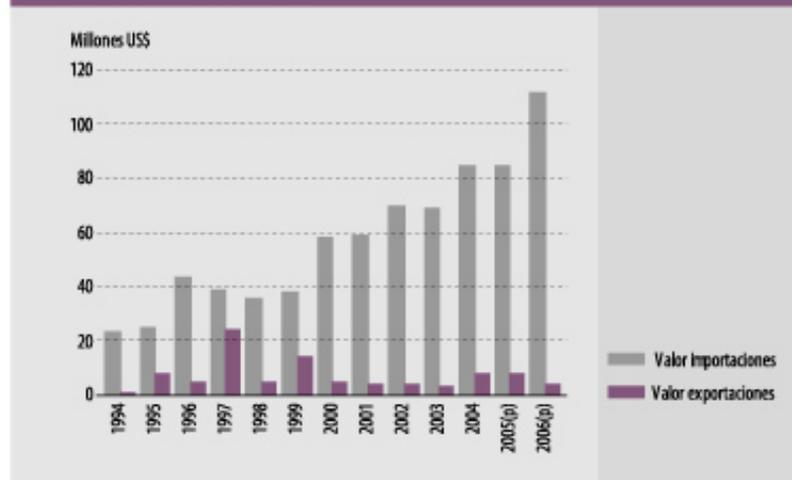
En Guatemala, la demanda de maíz ha ido en aumento constante durante las últimas décadas. En 2007, el consumo total de este grano fue de 1.2 millones de toneladas métricas. Por un lado, el maíz representa la base de la alimentación de la población. En Latinoamérica, Guatemala es el segundo país con el mayor consumo de maíz *per cápita*, solamente por detrás de México. En el mundo, Guatemala se ubica en la sexta posición. Por otro lado, además de utilizarse para el consumo humano, el maíz —especialmente el blanco—<sup>35</sup> se emplea como insumo alimentario para una creciente producción de aves.

Debido a su importancia para el consumo, el maíz se cultiva en todo el territorio nacional. El 87% de las fincas del país produce alguna extensión de maíz y más del 48% de las fincas dedica toda su producción a este cultivo. Cerca de un 47% de esta producción de maíz se destina al autoconsumo y casi un 53% se vende en el mercado interno, por lo que las exportaciones son marginales. La mayoría de los productores de maíz —alrededor de tres cuartos del total— es indígena. Al mismo tiempo, a pesar de su importancia para la alimentación de la población, la producción de maíz muestra severas limitaciones.

Primero, menos del 8% de toda la superficie destinada a la agricultura se dedica al maíz y cinco departamentos —Petén, Alta Verapaz, Jutiapa, Quiché, Retalhuleu— producen más del 50% del maíz blanco del país. Segundo, la productividad de la tierra no ha variado: la producción anual por finca de maíz sigue siendo, en términos absolutos, la misma que hace treinta años.<sup>36</sup>

Gráfica 4.10

#### Valor de las Exportaciones e Importaciones de maíz (1994-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de Romero, W. (2007).

Debido a estas limitaciones de producción y a la creciente demanda por maíz, mucha de la cual proviene de la industria de alimentos procesados y el consumo animal,<sup>37</sup> las importaciones de este producto mostraron un espectacular aumento durante los últimos doce años, como se observa en la gráfica 4.10. En la actualidad, cerca del 39% del consumo nacional se abastece con importaciones, por lo que el país depende profundamente de la producción extranjera de maíz y de los vaivenes de los precios mundiales. Esta dependencia es preocupante debido al incremento de la demanda mundial de maíz como fuente de biocombustible, que está afectando los precios mundiales del grano y, con ello, las importaciones guatemaltecas (por consiguiente, la alimentación de la población).

<sup>35</sup> Aunque existen cinco variedades de maíz en el país, aquí solamente se estudian las dos más importantes: maíz blanco y amarillo. Estas muestran mayores volúmenes de cultivo y consumo en Guatemala.

<sup>36</sup> Baumeister, E. (2007).

<sup>37</sup> Winkler, K. (2008).

■ Contribución especial:

## **Biocombustibles y desarrollo humano en Guatemala ¿Es la cura peor que la enfermedad?**

C 4

*El tema de los biocombustibles ha tomado auge en los últimos años tanto a nivel mundial como en Guatemala como una posible solución para afrontar la creciente alza de los precios del petróleo y otros combustibles fósiles, que ha hecho que su precio se dispare a niveles sin precedentes. Los biocombustibles se han presentado como una posible opción para disminuir las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que produce la quema de combustibles fósiles y que está contribuyendo a un aumento en la temperatura del planeta.*

*El interés en Latinoamérica por los combustibles obtenidos del procesamiento de productos derivados de plantas, principalmente caña de azúcar, maíz y aceites vegetales, ha sido promovido en parte por el creciente interés de los Estados Unidos en utilizar estos biocombustibles como fuentes alternativas para vehículos y por el éxito que Brasil ha tenido en la comercialización de etanol. Junto a la promoción de estos biocombustibles, ha surgido un fuerte debate sobre los posibles impactos negativos; se cuestiona si la cura propuesta no resultará peor que la enfermedad.*

*Se han identificado ocho áreas con potenciales impactos ambientales y sociales derivados de la producción o el uso de biocombustibles: a) el consumo energético para producir el biocombustible; b) las emisiones de GEI durante todo el proceso de producción; c) los impactos relacionados con el cambio de uso de la tierra; d) el consumo y contaminación de agua; e) el aumento en el uso de agroquímicos; f) impactos en la biodiversidad; g) impactos en la calidad del aire; h) impactos sobre los precios de los alimentos.*

*Los primeros dos puntos cuestionan directamente qué tanto ayudan los biocombustibles a solucionar los dos problemas que acarrea el uso de combustibles fósiles: escasez y alza de precios y emisiones de GEI. La cantidad de energía necesaria para producir una unidad de energía de biocombustible, las fuentes que se usarán para producir esa energía (si usamos más petróleo para producir más biocombustibles no estamos resolviendo mucho) y las emisiones de GEI a lo largo del proceso de producción (aunque el uso de biocombustibles reduce el balance neto de emisiones de CO<sub>2</sub>, aumenta drásticamente las emisiones de N<sub>2</sub>O, un GEI con mayor potencial de calentamiento, por el uso extensivo de fertilizantes nitrogenados) El debate aquí es bastante técnico y todavía se tienen muchas incertidumbres que resultan en diferentes conclusiones, dependiendo de quién haga los cálculos.*

*Existen varios impactos socioambientales potenciales derivados del uso extensivo de biocombustibles, especialmente por ser Guatemala un*



país con una debilidad institucional ambiental muy marcada y con fuertes desigualdades socioeconómicas asociadas en parte a una historia de desarrollo económico basado en agroindustrias de exportación. Una demanda mundial y local de biocombustibles vendría a reforzar la dependencia de nuestro desarrollo socioeconómico en estos esquemas de producción agroindustrial para la exportación. Estas dinámicas de producción van acompañadas de grandes requerimientos de agua para riego y proceso; un aumento en el consumo de fertilizantes y pesticidas, con la consecuente contaminación de cuerpos de agua superficiales y subterráneos; impactos en la biodiversidad al desarrollarse grandes extensiones de monocultivos y, especialmente, grandes presiones por desarrollar más áreas para el cultivo. Es este último aspecto, el de cambios en el uso de la tierra, el que posiblemente resulte en mayores impactos inmediatos para un país como Guatemala, con poca extensión territorial y donde la cantidad de tierra disponible para el cultivo está ya altamente limitada.

Dos cultivos son los que muestran mayor potencial de desarrollo para biocombustibles en el país: la caña de azúcar para producir etanol y la palma para producir aceite y, eventualmente, biodiesel. Ambos cultivos se producen en tierras bajas con buena precipitación y altas humedades y temperaturas. Estas condiciones se dan principalmente en las regiones costeras (Pacífico y Atlántico) y en Petén. Es en estas regiones donde el mercado de nuevas tierras agrícolas está poniendo presión directa e indirecta sobre áreas no agrícolas, especialmente áreas boscosas.

Esta tendencia se ejemplifica por la reciente expansión del cultivo de caña de azúcar a la Costa atlántica y la apertura de un ingenio para producción de azúcar en esa región, actividades que tienen el potencial no sólo de reducir la cobertura boscosa del área, sino de producir niveles significativos de contaminantes de aire y agua. Aunque estas áreas de cultivo no se desarrollen directamente a expensas de eliminar áreas de bosque, puede tenerse un efecto indirecto muy importante en el aumento de la deforestación de una región al impulsar a pequeños agricultores a vender sus tierras a las grandes compañías agroindustriales, lo que luego los forzaría a buscar nuevas áreas para sus cultivos de subsistencia (áreas que frecuentemente encuentran en regiones boscosas en tierras nacionales técnicamente protegidas, aunque en la práctica con muy poca vigilancia).

Este ciclo vicioso de deforestación indirecta ha sido observado claramente en Petén, donde pequeños agricultores que habían sido previamente desalojados de áreas protegidas, han vendido sus tierras a grandes fincas de cultivo de palma para luego ir a buscar nuevas áreas agrícolas a expensas de invadir y deforestar terrenos dentro de áreas de reserva. Antes de decidir apoyar el desarrollo de nuevas áreas de cultivos agroindustriales, es importante que como país evaluemos la disponibilidad actual de tierras agrícolas y el costo económico, social y ambiental de cambiar el uso de tierras actualmente dedicadas a la producción de

alimentos de consumo interno, como maíz y carne, o tierras boscosas dedicadas a producir servicios ambientales.

En este sentido, es importante recordar que actualmente los requerimientos energéticos de un país son considerablemente altos, de manera que incluso aunque países tan extensos como los Estados Unidos dedicaran toda su producción de maíz a la producción de bioetanol, apenas se tendría suficiente combustible para reemplazar el 7% de su consumo total de petróleo. Este tipo de estimaciones nos hacen cuestionar si, en efecto, tenemos suficiente tierra cultivable en Guatemala o en el mundo para producir suficientes biocombustibles para reducir significativamente nuestra dependencia del petróleo y, a la vez, mantener una producción adecuada de alimentos.

Aunque pueda pensarse que un aumento en el precio de productos agrícolas como el maíz beneficie a los productores en el campo, en general, los consumidores pobres que se concentran en áreas urbanas se verán seriamente afectados y limitados en su capacidad de pagar una dieta mínima adecuada. Los problemas de desnutrición, ya crónicos en Guatemala, podrían verse aumentados en un escenario donde la cantidad de alimentos producida se vea limitada por la competencia por producir cultivos para exportación o para generar combustibles. En un país con una población sub alimentada, el debate de alimentos versus energía combustible es mucho más relevante.

Das cosas debemos hacer para prepararnos frente a esta realidad: una, buscar participar y aportar al debate mundial sobre la idoneidad de extender el uso de biocombustibles, asegurándose que los problemas particulares de países pequeños en desarrollo sean tomado en cuenta al momento de balancear costos y beneficios. Y dos, a nivel interno, fortalecer nuestra capacidad institucional y social para fiscalizar los procesos de transformación agroindustrial que están surgiendo y minimizar los impactos sociales negativos que puedan derivarse de los mismos, especialmente en las clases más desprotegidas y vulnerables que tienen una menor capacidad de adaptación a procesos globales de cambio.

Si en verdad el auge mundial de los biocombustibles resulta en un apoyo al desarrollo del sector agrícola del país, es importante buscar que ese desarrollo ocurra con el menor impacto ambiental y social posible y que los frutos de ese desarrollo no contribuyan a polarizar más nuestros extremos de riqueza y pobreza, sino que esos frutos económicos puedan contribuir de alguna manera al desarrollo de todos los guatemaltecos, buscando un país más equitativo.



**Edwin J. Castellanos**

Doctor en Ciencias Ambientales,  
Indiana University, Estados Unidos de Norteamérica.  
Actualmente director del Centro de Estudios Ambientales  
de la Universidad del Valle de Guatemala

## 2. El sector secundario: la industria

### C 4

En una economía agrícola desde su origen y con vocación eminentemente agroexportadora, el surgimiento del sector industrial constituía no tanto una novedad sino más bien un desafío: durante el último siglo la agricultura casi monopolizaba las exportaciones y el ingreso de divisas, empleando al grueso de la población económicamente activa (PEA) rural. En este escenario, la irrupción de la industria urbana fue una verdadera ruptura estructural, una innovación positiva, un reto.

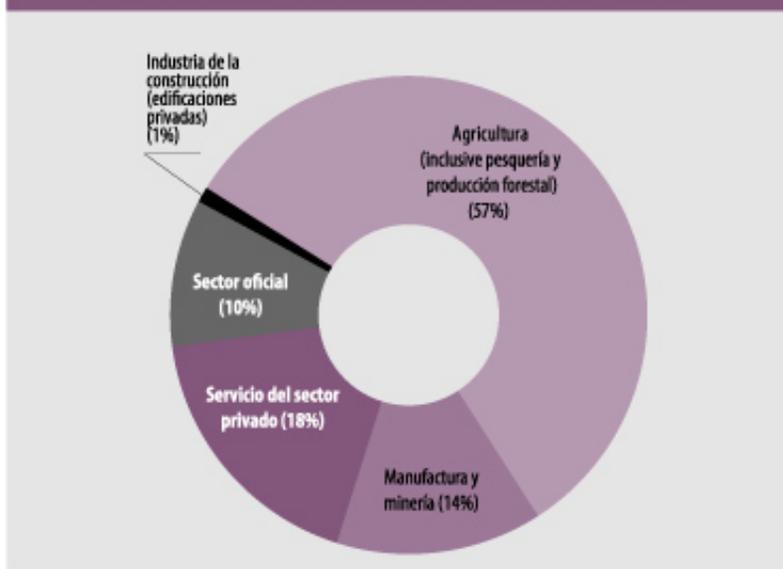
En los años cuarenta del siglo XX, la economía industrial guatemalteca era aún muy incipiente. Estaba formada por un mar de artesanías y «empresas» individuales, como lo puso en evidencia el primer Censo industrial de 1950. Había solamente tres o cuatro grandes empresas monopólicas (cemento, cerveza, jabón y textiles) (véase gráfica 4.11).

Uno de los estudios más importantes de la época identificó algunos de los principales obstáculos existentes para el desarrollo industrial de Guatemala:<sup>38</sup>

- **Materias primas:** los encadenamientos hacia atrás provenientes de la agricultura y de las actividades extractivas, impiden la innovación en este sentido.
- **Trabajo:** la industria está afectada por la baja productividad de la fuerza de trabajo, debido «al deficiente estado de salud del trabajador, a su bajo nivel cultural y a su falta de especialización profesional».
- **Tecnología:** se hace referencia a la poca innovación de las industrias privadas: «son pocos los técnicos experimentados con que cuenta el país, y son raras las fábricas guatemaltecas que se esfuerzan por mantener una calidad y una uniformidad constante de sus productos mediante el debido control técnico de ellos».

<sup>38</sup> Balsells, E. (2006).

Gráfica 4.11  
Estimación del Producto Nacional Bruto (1947-1948)



Fuente: Balsells, E. (2006). Basado en datos presentados en el informe «El Desarrollo Económico de Guatemala», Comisión Britnell (1951).

- **Administración:** es interesante hacer notar la rigidez que se encuentra aún en los gerentes industriales, quienes «no se han convencido todavía de las ventajas que entraña el sistema de salarios altos y bajos precios». La Comisión resalta de una manera tajante el hecho de que los precios fijados a las mercancías y los márgenes de ganancia son altos, denotando así la falta de competencia empresarial, la falta de economías de escala y la carencia de una economía de mercado moderna.
- **Capital y crédito:** se subraya, en esta parte, que el poco capital disponible se ha orientado principalmente a la actividad de bienes raíces, por temor a los riesgos y a la inestabilidad política.
- **Transportes:** destaca lo defectuoso del sistema e, incluso, se le dedica un capítulo específico.
- **Controles oficiales:** se enfatiza la protección a las pocas industrias dominantes, lo cual afecta el incentivo a la competencia.
- **Mercados:** se subraya la existencia de un mercado interno de reducidas di-

mensiones, aspecto que años después impulsaría a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) a trabajar en pro de la integración regional, ampliándose así la protección industrial al área mediante el diseño e implementación de un arancel externo común.

A pesar de estas carencias, a mediados del siglo XX, la CEPAL anunció su propuesta de desarrollo, promovida mediante el modelo de apoyo denominado «sustitución de importaciones». Esta propuesta situaba a la industria como la opción alternativa para superar las deficiencias del crecimiento basado en la agricultura. Específicamente, se proponía «romper» con el modelo agrícola que se apoyaba más en la propiedad de la tierra y en la explotación de una mano de obra poco calificada. La industria pasaría a convertirse en el eje de un nuevo modelo, interconectando actividades próximas —como la agroindustria— e incorporando valor agregado de insumos o procesos diferentes. Mientras tanto, la agricultura quedaría como un sector subsidiario: produciría materia prima y alimentos, proveería mano de obra y funcionaría como un mercado de consumo para los bienes industriales.

La industria prometía varias ventajas con respecto a la agricultura. Primero, contaba con mayor productividad (es más intensiva en capital que la producción agropecuaria y utiliza una mano de obra más calificada). Segundo, podía absorber la mano de obra rural desocupada o redundante, modificando las relaciones de poder en la sociedad y socavando las antiguas pirámides jerárquicas del agro. Y tercero, podía apresurar la urbanización, modernizar el consumo y ampliar las clases medias.

Sin embargo, y a pesar de las expectativas creadas respecto a su potencial para

el desarrollo económico y los efectos sociales y políticos del mismo, la industria nunca se convirtió completamente en la opción alternativa al desarrollo económico agrícola. Para entender este parcial fracaso, se puede dividir el estudio de su desenvolvimiento en dos períodos: 1960-1979 y 1980-2007.

## 2.1 La industrialización (1960-1979)

Guatemala empezó su verdadera industrialización cuando se constituyó el Mercado Común Centroamericano (MCCA), al firmarse el Tratado General de Integración Económica, en diciembre de 1960.<sup>39</sup> En el período 1960-1970, la tasa de crecimiento de la industria guatemalteca superó en casi un 50% a la del PIB, es decir, casi la duplicó si la comparación se hace en términos de crecimiento *per cápita*. En esta década tuvo lugar un cambio profundo de la estructura del sector industrial: en primer lugar, prácticamente se crearon las pocas industrias intermedias del país (productoras de insumos industriales); en segundo lugar, surgieron también algunas industrias de bienes de consumo no duradero (electrodomésticos, entre otros), aunque su participación fue muy limitada; y en tercer lugar, la industria de bienes de consumo no duradero (alimentos, calzado, etc.), el segmento productivo más importante del sector, aumentó en número, pasó por un proceso intenso de modernización, cambió sus tecnologías, diversificó la producción y elevó su calidad. Se debe señalar, sin embargo, que a pesar de este cambio en la estructura de la industria, al final se replicó el mismo tipo de producción, enfocada en los bienes de consumo no duradero, que predominaba en el sector primario.

En el marco del MCCA, el intercambio de productos industriales representó el 90% del comercio regional. Los produc-

<sup>39</sup> La contribución del MCCA a la industrialización centroamericana fue fundamental por tres razones: a) de los exiguos mercados nacionales de cada país, la incipiente industria centroamericana pasó a operar en un mercado de dimensión regional; b) el arancel externo común aprobado por los cinco países brindó la protección arancelaria que necesitaba la incipiente industria; c) por el Convenio centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial se otorgó apoyo a las empresas mediante el sacrificio fiscal de los impuestos de importación de los bienes de capital, las materias primas y los combustibles, y del impuesto sobre la renta, en ambos casos hasta por un 80%.

tos agrícolas de exportación (café, azúcar) quedaron excluidos y el comercio libre de granos quedó sujeto a las disposiciones del llamado Protocolo de Limón.<sup>40</sup> Lamentablemente, la industrialización dispuso sólo de los primeros diez años de operación normal del MCCA, pues en los años setenta del siglo XX éste se debilitó, producto, entre otras cosas, de los conflictos entre El Salvador y Honduras. Además, la industria resintió los efectos de la crisis mundial que se vivió en dicha década.

Durante los años sesenta, el sector mostró destellos prometedores. Las políticas públicas intencionales de apoyo a la industrialización, como el Tratado de Integración Económica, el sacrificio fiscal mediante la exoneración de impuestos, la introducción de barreras arancelarias que impedían ciertas importaciones, y la oferta de créditos baratos con el Estado como garante,<sup>41</sup> motivaron cierto dinamismo dentro del empresariado industrial. Este dinamismo tuvo como base el desarrollo de las industrias de bienes de consumo que han predominado durante el último medio siglo: alimentos y bebidas, fabricación de textiles, producción de calzado, prendas de vestir, accesorios con productos textiles y tabaco. La tasa de crecimiento promedio del sector durante este decenio fue de 7.75%.

Durante los años setenta, el crecimiento del sector continuó, pero el modelo comenzó a mostrar sus debilidades, en especial después de la confrontación bélica entre El Salvador y Honduras a fines de dicha década. En este período, el sector industrial creció a un promedio de 6.06% por año y, en 1980, alcanzó su punto máximo como porcentaje del PIB total: 16.7% de acuerdo con las antiguas cuentas nacionales.<sup>42</sup>

Sin embargo, debido a que en Guatemala nunca se adoptó en su totalidad el mo-

delo implícito de sustitución de importaciones, el desarrollo del sector industrial no se asentó en definitiva como la punta de lanza del proceso de desarrollo económico nacional. Específicamente, el modelo de sustitución de importaciones contemplaba acciones por parte del empresariado y del Estado para crear demanda local por los productos industriales, tales como reformas en la tenencia de tierra, de las relaciones laborales y del sector asalariado agrícola. Sin embargo, estas acciones nunca se dieron. De haberse dado, habrían dotado al grueso de la población de mayor capacidad de compra. Al no darse, no hubo profundización social del modelo de desarrollo que se intentaba implantar. Por esta razón, solamente las élites nacionales podían adquirir los productos industriales nacionales. Pero estas élites normalmente preferían consumir manufacturas importadas, lo cual tampoco contribuyó a la expansión del mercado local para la industria nacional.

### 2.1.1 La industrialización (1980-2007)

En el segundo período del desarrollo industrial, comprendido entre 1980 y 2007, se evidenciaron los efectos de la ausencia de la profundización social del modelo, así como de otros problemas relacionados con el crecimiento industrial. Además de la ausencia de una política de promoción de demanda industrial nacional, la industria guatemalteca enfrentó la intensificación del conflicto armado interno; perdió cualquier similitud con la imagen positiva y dinámica del industrial, imagen que había sido mostrada en los años sesenta y setenta; padeció el enorme impacto de la crisis de la deuda; sufrió la desintegración del MCCA; y, finalmente, perdió el soporte estatal que representaban las políticas comerciales promovidas por el modelo de sustitución de importaciones. Estos problemas desencadenaron un largo período de estancamiento para el sector.

<sup>40</sup> Protocolo que regula el comercio de granos (protocolo especial de granos).

<sup>41</sup> El Estado tuvo que pagar muchos de estos préstamos. Esto se describe con mayor detenimiento en el capítulo 13.

<sup>42</sup> Al mismo tiempo, no debe exagerarse el crecimiento en la importancia del sector industrial, pues en 1960 representaba alrededor del 13% del PIB, por lo que su crecimiento relativo entre 1960 y 1980 no fue tan significativo.

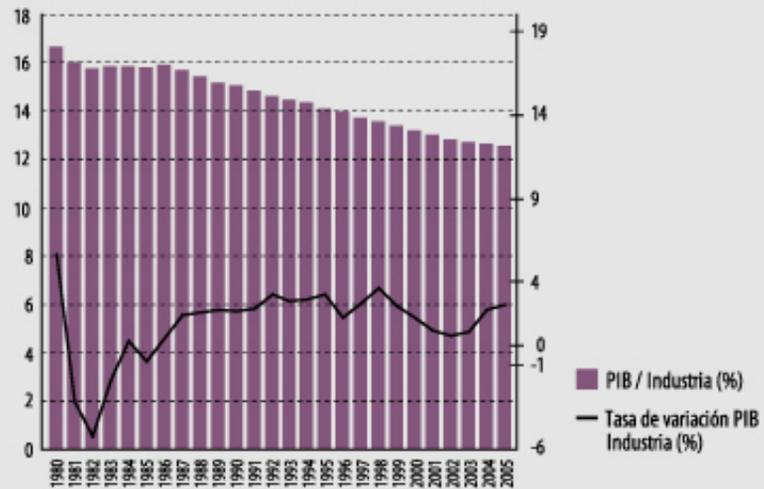
La industria ocupó un lugar en la política del Estado, pero no lo suficientemente prioritario como para convertirse en el principal motor para el desarrollo del país. En este punto surgen los graves problemas, aún no resueltos, que impiden un auge industrial más allá de su estructura inicial. No se logró superar el enfoque en bienes de consumo inmediato. El parque industrial no recibió el respaldo necesario porque los intereses cafetaleros —el capital agrario— sólo tenían por la industria un interés secundario. El capital agrario debió convertirse en inversión industrial, pero la inversión en el sector secundario se dejó principalmente en manos de capital extranjero. No se aprovecharon las economías de escala y nunca se plantearon los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que se requerían y que hubiesen permitido establecer una estructura integrada, capaz de producir nuevos ámbitos de acumulación y de desarrollo local. Al final, las industrias se acomodaron y estancaron a la sombra del proteccionismo que fue creado, irónicamente, para estimular su desarrollo.

Como se observa en la gráfica 4.12, entre 1980 y 2005 el PIB industrial como porcentaje del PIB total del país se redujo del 15.9 al 13.2%, de acuerdo con las antiguas cuentas nacionales, con tasas de crecimiento muy bajas e incluso negativas en algunos años.<sup>43</sup> En otras palabras, la importancia del sector dentro del aparato productivo nacional no sólo se estancó, sino que además decreció. Esta reducción relativa responde a su baja tasa anual de crecimiento entre 1980 y 2005: un 1.53% anual que fue significativamente inferior a la tasa de crecimiento del PIB total del país.

## 2.2 Luces y sombras en la industria contemporánea

A pesar del lento desenvolvimiento de la producción total del sector en este

Gráfico 4.12  
Desarrollo del PIB industrial (1980-2005)



Fuente: elaboración propia con datos de las antiguas cuentas nacionales del BANGUAT.

segundo período, no todo es negativo: sus exportaciones muestran ciertos atisbos de cambio y dinamismo. Primero, los sectores emergentes de la industria (tal como el sector químico) dedicaron, en 2004, el 83.5% de sus bienes a la exportación. Esta vocación exportadora contrasta con la situación actual de las industrias tradicionales para el consumo no duradero (alimentos, bebidas y tabaco), que muestran señales de fatiga, representando, en 2004, sólo el 16.5% de su producción total.

Segundo, esta renovada vocación exportadora de la industria está reestructurando el panorama exportador del país. Las industrias emergentes, junto a los vestuarios y textiles, se están perfilando como las exportaciones más importantes del país, destronando a los productos industriales y agrícolas tradicionales. En 2005, el 73.7% de las exportaciones fue por bienes industriales, mientras que solamente el 25% fue por productos agropecuarios. De las exportaciones de bienes industriales, el 82.3% provino de

<sup>43</sup> En las nuevas cuentas nacionales la industria representaba el 18.7% en 2005, pero conviene aclarar que esto no se debe a un repentino incremento industrial. La razón de este incremento se encuentra en la forma en que se calcula el PIB de la industria bajo las nuevas cuentas: las actividades agroindustriales, que antes se incluían dentro del PIB del sector agrícola, ahora pasan a formar parte del sector industrial. Estas actividades representan alrededor del 8% del PIB total del país.

sectores emergentes y de vestuarios y textiles.

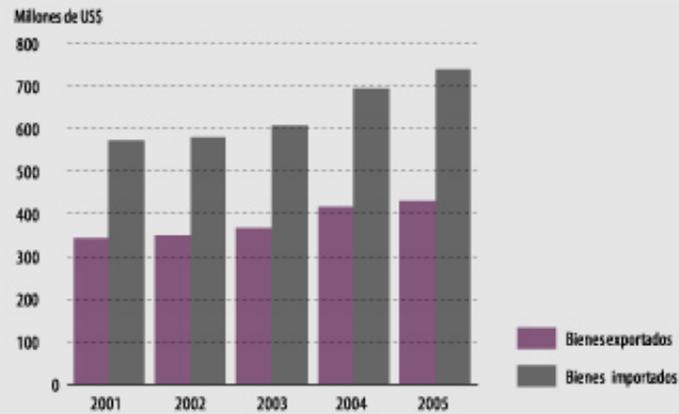
Tercero, las industrias emergentes y los vestuarios y textiles se están insertando de manera exitosa en la dinámica del mercado externo. Las exportaciones de muchos de estos productos rebasan las fronteras centroamericanas. Esta inserción contrasta nuevamente con la experiencia de las industrias tradicionales, cuyo principal mercado de exportación siempre ha sido Centroamérica.

Al mismo tiempo, las importaciones industriales también demuestran un alto dinamismo. Su crecimiento se ha dado a una tasa mayor al de las exportaciones. Como se observa en la gráfica 4.13, el valor de las importaciones en 2005 sobrepasó al de las exportaciones por más de un 70%. Debido a que la mayoría de estas importaciones era bienes de consumo y no de inversión, su crecimiento es preocupante: aumenta el endeudamiento del país, pero no garantiza un mayor crecimiento en el futuro.<sup>44</sup>

### 2.3 La composición del aparato productivo: ¿a qué se dedica el sector secundario?

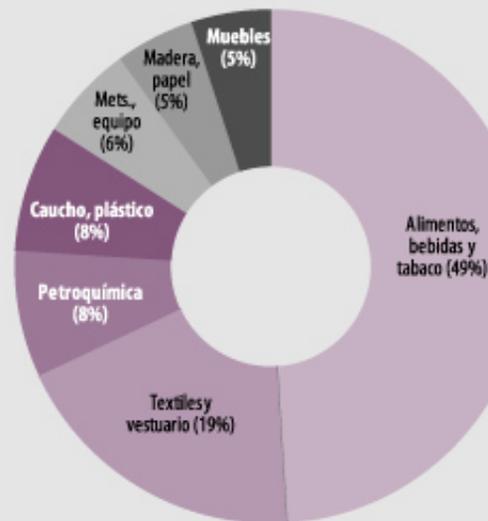
La composición de la producción industrial se ha mantenido tan estancada como la tasa de variación de su PIB, como se observa en las gráficas 4.14a y 4.14b. En primer lugar, a pesar de su desarrollo y evolución durante los años sesenta y setenta del siglo XX, el sector siempre ha destinando la mayoría de su producción a los bienes de consumo no duradero. Entre 2001 y 2006 estos bienes representaron, en promedio, alrededor de dos tercios de la producción industrial total. Dentro de la producción de bienes de consumo no duradero, los productos tradicionales como los alimentos y las bebidas continúan siendo el pilar fundamental, pues en 2006 representaban alrededor del 49%. Por otro lado, aunque

Gráfica 4.13  
Importaciones y exportaciones industriales totales  
(2001-2005)



Fuente: elaboración propia con base en las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

Gráfica 4.14a  
Composición porcentual de la producción secundaria (2006)



Fuente: elaboración propia con base en las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

los sectores emergentes muestran dinamismo en las exportaciones, aún representan una porción muy pequeña de la producción total del sector.

<sup>44</sup> Como se explicó en el capítulo 3, hay una diferencia fundamental entre la importación de bienes de consumo y la de bienes de inversión. Los bienes de consumo satisfacen necesidades inmediatas pero no garantizan mejoras productivas en el futuro. Por otra parte, los bienes de inversión son necesarios para incrementar la productividad futura, para así garantizar un mayor crecimiento económico.

Gráfica 4.14b  
Los contrastes de la industria en Guatemala



Fuente: Narciso, J. (2007).

En segundo lugar, la producción de bienes intermedios<sup>45</sup> ha crecido, pero a un paso relativamente lento. El único soplo innovador se está dando con los textiles, pero su peso dentro de la producción total del sector industrial es aún relativamente bajo —alrededor de 19.2%<sup>46</sup> en 2005. El lento crecimiento de la producción de bienes intermedios se refleja en su importancia dentro del PIB industrial: en 2006, la producción de bienes intermedios representó solamente el 29.8% del PIB industrial. Finalmente, los productos de bienes de capital o bienes durables sólo representan alrededor del 5.7% del PIB del sector en 2006. Estos productos requieren mayor modernización del parque tecnológico. Al mismo tiempo, su producción promete el valor agregado más alto y la mayor posibilidad de venderse en el mercado externo. Además, los bienes durables son necesarios para incrementar la producción en el futuro. Su poca importancia dentro de la producción del sector industrial de Guatemala significa que se están sacrificando sus potenciales beneficios.

## 2.4 La composición del aparato productivo: ¿dónde produce el sector secundario?

Desde sus inicios, la producción industrial se concentró en las regiones urbanas.

Tabla 4.4  
Número de empresas y locales en actividad por departamento y rama de actividad, (2002)

	Número de empresas industriales	Porcentaje de todas las empresas industriales
<b>Total</b>	<b>41,29</b>	<b>100.00%</b>
Guatemala	17,910	43.4%
Escuintla	2748	6.7%
Quetzaltenango	3435	8.3%
Suchitepéquez	2242	5.4%
Retalhuleu	1603	3.9%
San Marcos	1346	3.3%
Huehuetenango	832	2.0%
Alta Verapaz	1148	2.8%
Petén	725	1.8%
Izabal	612	1.5%
Chiquimula	692	1.7%
Jalapa	1101	2.7%
Jutiapa	876	2.1%
<b>SUMA</b>	<b>35,270</b>	<b>85.4%</b>

Directorio Nacional de Empresas y sus locales (DINEL) elaborado por Programa Nacional de Mejoramiento de las Estadísticas Económicas (PRONAME), Banco de Guatemala (BANGUAT) y el Instituto Nacional de Estadística (INE), (2002).

Esta tendencia no ha cambiado en las últimas dos décadas. La tabla 4.4 muestra la incidencia de industrias manufactureras en los principales centros urbanos del país. Dicha tabla evidencia, además,

<sup>45</sup> Los bienes de consumo intermedio son aquellos subproductos o partes que se utilizan como insumos en otra actividad manufacturera.

<sup>46</sup> Esta cifra incluye también a los vestuarios, por lo que la producción de textiles es aún menor como porcentaje del PIB industrial.

que la industria no es sólo un fenómeno urbano, sino que también es primordialmente metropolitano.

## 2.5 La composición del aparato productivo: tres industrias importantes

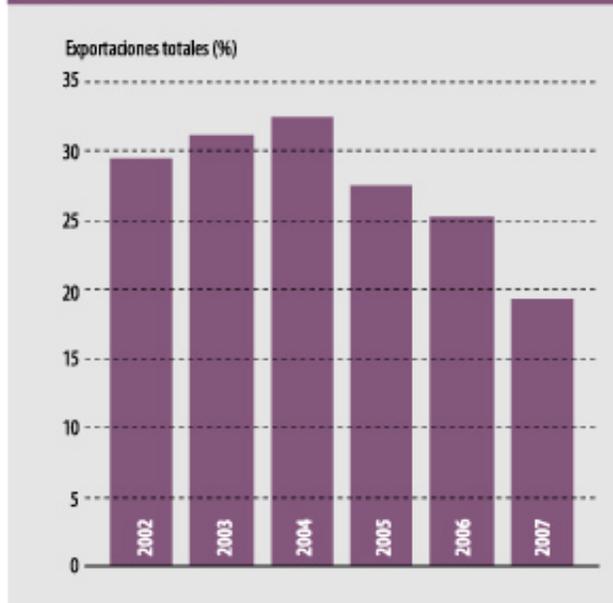
Las tres industrias más importantes del país por su vocación exportadora, peso dentro del PIB industrial y capacidad de generación de empleo son la maquila, los alimentos y bebidas y los químicos y farmacéuticos. En esta sección se profundiza su descripción.

### 2.5.1 Maquila: producción de vestuario

En sus inicios, la maquila constituyó un enclave moderno de propiedad extranjera, con producción destinada a EE. UU. El capital, proveniente, en su mayoría, de Corea del Sur, recibía y aún recibe un trato impositivo preferencial. La inestabilidad inherente de un esquema de atracción de inversiones extranjeras basado en el concepto de zonas francas (que facilita la fuga de capitales si se abren mercados más «atractivos»), el origen extranjero del capital y las altas tarifas de electricidad (insumo primordial para la maquila) de Guatemala, presagiaban una alta volatilidad de su producción.

Sin embargo, la maquila se ha asentado como la actividad más importante en las exportaciones del país. Su éxito exportador (véase gráfica 4.15), a pesar de su reciente desaceleración, responde a las preferencias arancelarias que le otorgó Estados Unidos mediante el Sistema Generalizado de Preferencias y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (reforzadas recientemente con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). También son ingredientes del éxito de la maquila su proximidad con el mercado de Estados

Gráfica 4.15  
Importancia de los artículos de vestuario dentro de las exportaciones totales del país (2002-2007)



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

Unidos y su capacidad de innovación y transición hacia la modalidad de «paquete completo». Esta importancia exportadora también se refleja en las oportunidades de empleo: aunque la maquila aún sufre de constantes denuncias por abusos laborales, debe reconocerse que es una fuente importante de ingreso y trabajo, especialmente de trabajo femenino. En 2007, las 188 empresas del sector empleaban a aproximadamente 88,000 trabajadores.<sup>47</sup> Del total de la fuerza laboral que participa en esta industria, el 80% está conformado por mujeres.<sup>48</sup>

Por último, aunque inició con predominio de capitalistas extranjeros, el control de la producción de maquila lentamente ha venido trasladándose a manos de grupos empresariales guatemaltecos, en parte porque algunos inversionistas extranjeros se han retirado del país. Este cambio promete incrementar la estabilidad de la producción de esta actividad por dos razones: primero, estos grupos

<sup>47</sup> Narciso, J. (2007). *Op. cit.*

<sup>48</sup> CEADEL (2007: 5). *Op. cit.*

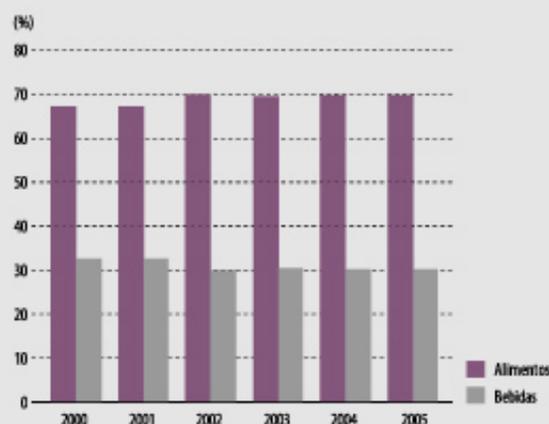
no tienen el mismo interés y capacidad para mudarse de país a país como los empresarios extranjeros; y segundo, estos grupos gozan de ventajas competitivas en Guatemala, como conocimientos y experiencia local, así como redes de capital político y social con que no contarían en otros países.<sup>49</sup> Por estas razones, la propensión de estas empresas por mudarse es menor bajo el control de grupos empresariales nacionales: un cambio en sus costos de producción — por cambios en las condiciones laborales, las tarifas eléctricas, las cargas impositivas, etc. — no causaría tanta fuga de capital como en el caso de que todas fuesen controladas por extranjeros.

### 2.5.2 Alimentos y bebidas

Los alimentos y bebidas fueron de las primeras manufacturas que se produjeron en Guatemala. A lo largo de su desarrollo, las industrias de alimentos y bebidas realizaron transformaciones importantes en su parque tecnológico, buscando modernizarse, diversificar sus productos y mantener su presencia protagónica. No obstante estos esfuerzos de modernización tecnológica para la producción, estas empresas muestran señales de fatiga en cuanto a sus exportaciones: entre 1995 y 2000 representaban alrededor del 16% de exportaciones de bienes a Centroamérica, pero entre 2001 y 2006 esta participación se redujo al 13.8%. El resto de su producción, alrededor del 85%, se dedica al mercado local, característica que contrasta con el resto de la industria guatemalteca que, como se explicó anteriormente, exporta el 82% de su producción. La mayoría de la producción de este rubro proviene de la industria de alimentos. De acuerdo con datos de las antiguas cuentas nacionales del BANGUAT, de 2000 a 2005, en promedio los alimentos representaban casi el 70% de la producción del rubro, mientras que las bebidas representaban solamente el 30%. Además, no se había dado mayor cambio en la composición de este rubro, como lo demuestra la gráfica 4.16.

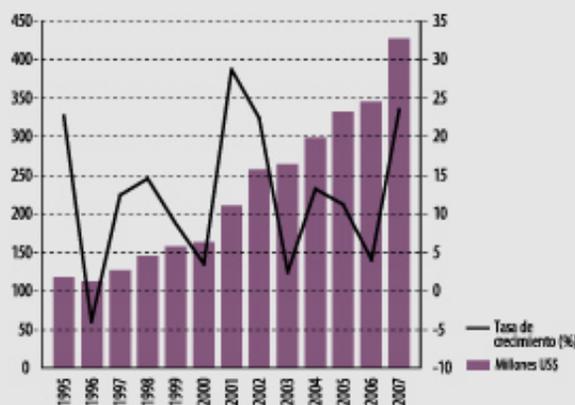
<sup>49</sup> Para un estudio sobre este tema en la República Dominicana, véase Schrank, A. (2008).

Gráfica 4.16  
**Composición del rubro de producción industrial de bebidas y alimentos (2000-2005)**  
Porcentaje de la producción total de bebidas y alimentos



Fuente: elaboración propia con datos de las antiguas cuentas nacionales del BANGUAT.

Gráfica 4.17  
**Exportaciones de químicos a Centroamérica (1995-2007)**  
(Valor FOB en millones de US\$ y tasa de crecimiento)



Fuente: elaboración propia con base en nuevas cuentas nacionales del BANGUAT. FOB: Free On Board. Indica que el vendedor cubre todos los costos de embarque de la mercancía.

### 2.5.3 Químicos y farmacéuticos

Es importante mencionar a los químicos y farmacéuticos por una razón específica: muestran el mayor dinamismo dentro de las exportaciones industriales. Este dinamismo ha colocado a los

químicos y farmacéuticos como el principal producto de exportación a Centroamérica. Entre 1995 y 2000, esta clase de producto representaba el 19% de las exportaciones al Istmo. Entre 2001 y 2005, su participación se incrementó al 22.5%.<sup>50</sup>

### 3. El sector terciario: los servicios

El sector terciario es una nebulosa amalgama de actividades diversas. Incluye las actividades de comercio al por mayor y menor; electricidad y agua; servicios financieros; transporte, almacenamiento y comunicaciones; construcción; hoteles y restaurantes; alquiler de viviendas; administración pública y defensa. La heterogeneidad<sup>51</sup> del sector proviene de su definición: el sector terciario incluye todos los servicios.

Esta definición contrasta con las definiciones del sector primario y secundario, que más allá de indicar que producen bienes, indican el tipo de bienes que producen.

Como se expuso inicialmente, el sector terciario mostró el mayor dinamismo en las últimas dos décadas. Sin embargo, dada su heterogeneidad, el estudio de su dinámico desempeño económico debe realizarse de manera más desagregada. Por un lado, el comercio siempre ha sido una actividad relevante en la economía del país; su importancia solamente ha aumentado con su crecimiento reciente. Por ejemplo, en el primer Gobierno liberal estaban representados los comerciantes —por Miguel García Granados— y los productores de café —por Justo Rufino Barrios.<sup>52</sup> En otras palabras, en ese tiempo, los comerciantes ya tenían cierto poder económico y político.

Otro ejemplo concierne a la pequeña burguesía indígena comercial, que surgió durante esta misma época alrededor de Quetzaltenango, como se describe más adelante en el Recuadro 4.2.

Al mismo tiempo, y a pesar del peso histórico del comercio dentro del PIB, debe reconocerse un cambio que se está dando en el seno de esta actividad que es el empleo: debido a sus bajas barreras de entrada, el comercio —especialmente el que emplea a trabajadores en actividades unipersonales o de micro y pequeña empresa— se ha convertido en un importante generador de empleo informal,<sup>53</sup> como se verá en los capítulos 8 y 12. Por consiguiente, es también una de las principales válvulas de escape de la pobreza, como se verá en el capítulo 9. Es por ello que, después de las actividades agropecuarias, es la rama de actividad que emplea al mayor número de personas.

Por otro lado, en el extremo opuesto al comercio dentro del espectro de actividades terciarias, existen nuevas actividades cuyo surgimiento y expansión se dio durante las últimas décadas. Muchas de estas actividades —tales como servicios financieros y transporte, almacenamiento y comunicaciones— cuentan con altas barreras de entrada y una relación capital/trabajo mayor. Esto significa que, no obstante su dinamismo, no generan mayor empleo ni permiten una participación emprendedora democrática. Pero también quiere decir que quienes están empleados en el sector gozan de mayor libertad para trabajar, especialmente en cuanto a sus condiciones laborales no pecuniarias, como se verá en el capítulo 8. Es importante señalar, al describir el desenvolvimiento positivo de estas actividades terciarias, que su desempeño

<sup>50</sup> Narciso, J. (2007: 13). *Óp. cit.*

<sup>51</sup> Debido a su heterogeneidad, se utilizan diversas clasificaciones —como se verá en las siguientes páginas— para simplificar el análisis del sector. Estas clasificaciones, aunque tienen la virtud de intentar ubicar los servicios de acuerdo con su tipo, no están consensuadas.

<sup>52</sup> Castellanos Cambranes, J. (2007: 164), en su descripción de la Revolución liberal de 1871.

<sup>53</sup> La definición de empleo informal es multidimensional, como se explica en los capítulos 8 y 12. No obstante, sin importar la definición que se utilice, el comercio es uno de los principales generadores de este tipo de empleo.

responde en buena medida a decisiones que tomó el Estado de Guatemala en las últimas décadas, tales como la privatización de monopolios estatales y los beneficios fiscales para ciertas actividades,<sup>54</sup> aunque también han sido relevantes para su desenvolvimiento los avances tecnológicos mundiales.

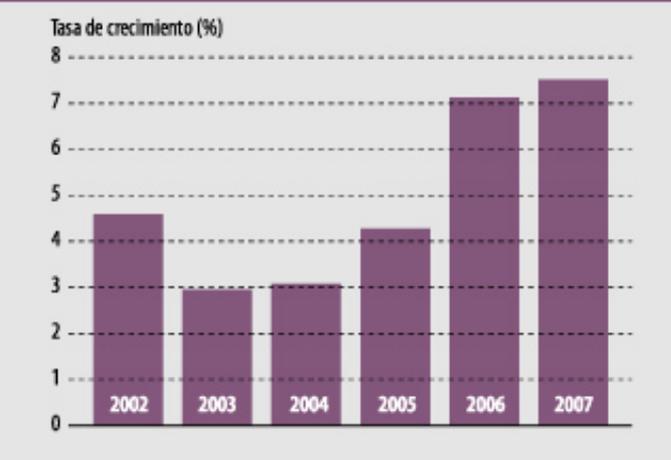
A continuación se presenta en detalle la evolución del PIB del sector terciario. En la descripción de esta evolución se aborda el desempeño económico de diferentes tipos de actividades del sector, clasificadas como de mercado, de uso intermedio y de no mercado.<sup>55</sup> Posteriormente, se investiga lo que se produce en el sector terciario, clasificando esta producción en servicios para personas y hogares y servicios para empresas. Para concluir, se presenta una descripción de dos servicios importantes en el sector terciario: comercio y turismo. A lo largo de toda esta sección, sobresalen los cambios que se han dado durante las últimas décadas, tanto en el sector terciario como en el rol del sector dentro del PIB nacional total.

### 3.1 La composición del aparato productivo: evolución del PIB terciario

Durante las últimas décadas, el sector terciario mostró el mayor dinamismo de los tres sectores que conforman el aparato productivo. Como se observa en la gráfica 4.18, el PIB del sector servicios aumentó a una tasa promedio de casi el 5%. Actualmente es, por mucho, el sector que más contribuye al PIB.

Dentro del sector servicios se puede distinguir entre la producción de servicios que se destina al mercado, a uso final propio y a no mercado. Esta es la

Gráfica 4.18  
Tasas de crecimiento del PIB terciario<sup>56</sup> (2002-2007)



Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

desagregación que se utiliza en las nuevas cuentas nacionales. La producción para «mercado» incluye todos los servicios vendidos a precios económicamente significativos,<sup>57</sup> trocados por otros, utilizados para pagos en especie, agregados transitoriamente a las existencias o utilizados como insumos por otros establecimientos de la propia empresa.

La producción para «uso final propio» incluye a todos aquellos servicios que son retenidos por los productores para su propio uso final y que, aunque no se venden en el mercado, son valorados a precios promedio de productos análogos que se comercializan. Finalmente, la producción para «no mercado» comprende a todos los servicios que se suministran gratuitamente o a precios que no son económicamente significativos, para otras unidades institucionales o para la comunidad en su conjunto.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Véase capítulo 14.

<sup>55</sup> Uso final propio: servicios que no se venden, pues los utilizan los mismos productores. De mercado: todos los servicios que se intercambian o comercializan a precios significativos en el mercado. No de mercado: servicios suministrados gratuitamente.

<sup>56</sup> Incluye: suministro de electricidad y captación de agua; construcción, comercio al por mayor y menor; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares; alquiler de vivienda; servicios privados; administración pública y defensa.

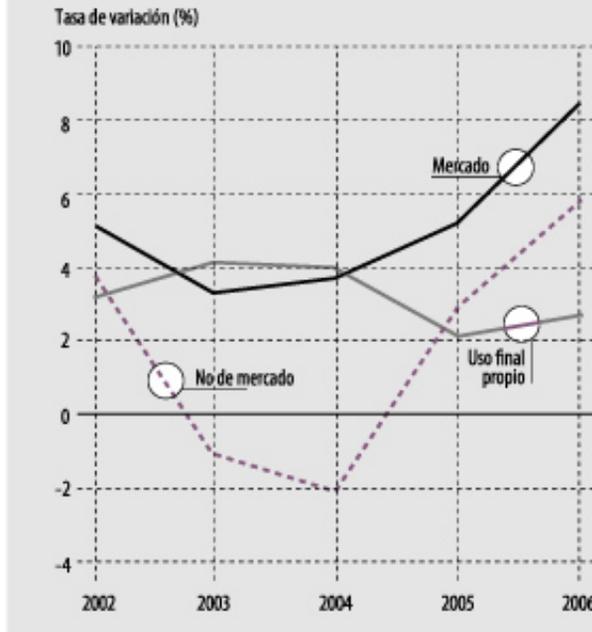
<sup>57</sup> Se dice que los precios son económicamente significativos cuando tienen una influencia relevante en las cantidades que los productores están dispuestos a ofrecer, así como en las cantidades que los compradores desean comprar.

<sup>58</sup> BANGUAT (2007).

Entre 2002 y 2005 las actividades de servicios de mercado fueron las que más rápido crecieron, como se observa en la gráfica 4.19a. La gráfica 4.19b muestra que, de las actividades de mercado que conforman el sector de servicios, la de mayor peso dentro del PIB en los años 2005 y 2006 fue el comercio al por mayor y menor. En orden de importancia le siguen los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones, las actividades empresariales y otras inmobiliarias, las actividades empresariales y otras inmobiliarias y la construcción. La suma de estas cuatro actividades es alrededor de una tercera parte del PIB.

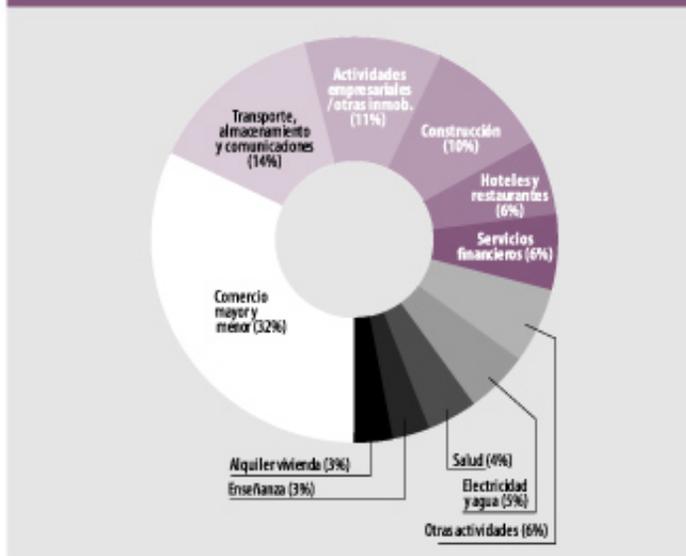
En otras palabras, estas cuatro actividades generan casi la misma cantidad de ingresos anuales que la suma de los sectores primario y secundario. Cabe señalar que estas actividades, a pesar de su dinamismo común, tienen capacidades muy diferenciadas de generación de empleo: mientras que el comercio genera casi un cuarto de los empleos del país, la suma de los empleos en transporte, almacenamiento, comunicaciones y construcción no alcanza siquiera el 10% de la Población Ocupada (PO).

Gráfica 4.19a  
Crecimiento del PIB de las actividades terciarias (2002-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

Gráfica 4.19b  
Composición del PIB terciario (2006)



Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

■ Tabla 4.5  
Evolución y participación en el PIB nacional de las  
actividades de servicios (2006)

Actividades económicas	Crecimiento promedio 2002 -2006	Participación en el PIB 2006
<b>De mercado</b>		
Suministro de electricidad	3.9%	4.16%
Construcción	4.8%	5.76%
Comercio	2.7%	19.66%
Hoteles	3.3%	4.88%
Transporte	12.7%	12.88%
Finanzas	12.3%	6.13%
Alquiler de vivienda	3.5%	2.04%
Actividades empresariales	2.2%	8.34%
Enseñanza	2.9%	1.72%
Salud	3.3%	2.60%
Otras	4.1%	4.00%
<b>Uso final propio</b>		
Construcción	-1.9%	0.53%
Alquiler de vivienda	3.5%	14.19%
Hogares privados con servicio doméstico	2.5%	1.82%
<b>No de mercado</b>		
Administración pública y defensa	-1.2%	5.93%
Enseñanza	6.6%	3.32%
Salud	5.3%	1.78%
Otras	7.3%	0.27%

■ Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

Además de ser las de mayor peso dentro del PIB terciario, las actividades para mercado fueron las que más crecieron. Dentro de este tipo de actividades, dos grupos mostraron el mayor dinamismo, creciendo a tasas superiores al 10% anual entre 2001 y 2005: las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones, y las actividades de intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares. Como se explicó al principio de esta sección, estas actividades son las más novedosas de las últimas décadas. En cuanto al primer grupo de actividades, la fuerte expansión de las telecomunicaciones marcó el rumbo de crecimiento. Esta expansión se refleja en un mayor número de teléfonos fijos y móviles y en una penetración incipiente de servicios de Internet, como se verá con mayor detenimiento en el capítulo 7.

Es importante reconocer que, para la expansión de este sector, fue fundamental la liberalización del mercado de telecomunicaciones, la privatización de la empresa telefónica estatal, GUATEL, en la segunda mitad de la década de los noventa del siglo XX y las mejoras tecnológicas a nivel mundial.

En el caso de las actividades de intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares, la reducción de las tasas de interés, el auge de las remesas y una mayor penetración, aunque lenta, del sistema financiero, propiciaron el desempeño positivo de la intermediación financiera. La liberalización financiera, producto del Programa de Modernización Financiera que promovió la Junta Monetaria, también jugó un papel importante para incentivar el desarrollo de

estas actividades, en concordancia con un contexto mundial de innovación al respecto. Sin embargo, algunos problemas aquejan a estas actividades, entre ellos la poca regulación, la alta concentración de la cartera de préstamos y el alto poder de mercado de unos pocos bancos.<sup>59</sup>

Como se mencionó anteriormente, además de los servicios de mercado existen los servicios de no mercado y de uso final propio. Durante el período incluido en las gráficas 4.19a y 4.19b y en la tabla 4.5, las actividades de servicios de no mercado y de uso propio abarcaron alrededor de un sexto del valor agregado total del PIB nacional. Las actividades de no mercado tuvieron un comportamiento irregular, registrando sus mayores tasas de crecimiento en los servicios de salud y educación. En cuanto a los servicios para uso final propio, éstos crecieron principalmente por el alquiler de vivienda.

Al estudiar el desarrollo del PIB de servicios en Guatemala, es importante destacar el papel que ha jugado el Estado. En primer lugar, el Estado brindó estímulos a los servicios, como la apertura a la inversión privada a los sectores de telecomunicaciones y electricidad. Estos estímulos generaron un mayor crecimiento del sector. En segundo lugar, ciertas mejoras en el diseño de la política monetaria, unidas a bajas en el precio del crédito a nivel nacional e internacional, facilitaron una mayor disponibilidad de crédito. A esto hay que agregar la mayor disponibilidad de liquidez a través de remesas familiares. Finalmente, el crecimiento en la inversión social contribuyó a la expansión de ciertos servicios de salud y de educación de no mercado. La enseñanza de mercado también se vio favorecida por una fuerte demanda de servicios de educación lucrativa, beneficiada, además, por exenciones impositivas.<sup>60</sup>

### 3.2 La composición del aparato productivo: ¿a qué se dedica el sector terciario?

Como se explicó al principio de esta sección, debido a su heterogeneidad, el sector servicios se puede clasificar de varias maneras. Una segunda manera de hacerlo, de acuerdo con el destino de la producción, hace referencia al tipo de unidad productiva que se atiende: empresas o personas y hogares, como se muestra en la tabla 4.6.<sup>61</sup> El primer grupo dirige, organiza y facilita la actividad de la agricultura, industria y minería a través del transporte, almacenamiento, comercio al por mayor y menor, comunicaciones, servicios financieros, informática y servicios de consultoría. El segundo grupo trata directamente con la gente, satisfaciendo sus necesidades personales. No obstante esta diferenciación, existen servi-

Tabla 4.6  
Clasificación de las principales actividades de servicios que responden a la demanda de las personas y hogares, y a la demanda de las empresas

Personas y hogares	Empresas
• Transporte de personas	• Transporte de carga
• Electricidad, gas y agua	• Electricidad, gas y agua
• Comunicaciones	• Comunicaciones
• Servicios financieros y seguros	• Servicios financieros y seguros
• Comercio minorista	• Comercio mayorista
• Servicios jurídicos y contables	• Servicios jurídicos y contables
• Arquitectura e ingeniería civil	• Arquitectura e ingeniería civil
• Administración pública	• Administración pública
• Servicios de seguridad	• Servicios de seguridad
• Servicios de mensajería	• Servicios de mensajería
• Servicios de educación	• Almacenamiento
• Servicios de salud	• Empaque
• Servicios de hoteles y restaurantes	• Tecnología de la información
• Servicio doméstico	• Investigación y desarrollo
• Jardinería	• Asesoramiento empresarial
• Reparaciones de aparatos domésticos	• Servicios de publicidad
• Servicios de belleza e higiene personal	• Capacitación de personal
• Recolección y tratamiento de basura	• Mantenimiento y limpieza industrial

Fuente: González, C. (2007: 8).

<sup>59</sup> Véase capítulo 5.

<sup>60</sup> La Constitución Política de la República establece estas exenciones para la educación.

<sup>61</sup> La primera manera era por producción de mercado, uso propio y no mercado, como se vio en la sección anterior.

cios que se ofrecen tanto a las personas como a las empresas, como por ejemplo, los servicios financieros, telecomunicaciones y los servicios profesionales jurídicos.

Algunos de los servicios ofrecidos tanto a personas y hogares como a empresas cuentan con barreras de entrada más altas para los empresarios y trabajadores. Entre estos servicios sobresalen la electricidad, las comunicaciones y los servicios financieros. Estos servicios, los de más reciente desarrollo dentro del sector, están relacionados con los procesos de modernización de la economía; además, los trabajadores que se dedican a ellos muestran mayores niveles de educación y perciben mayor libertad para trabajar.

Por otro lado, existen actividades terciarias, principalmente ligadas al comercio y al grupo de servicios destinados a hogares y personas, que muestran menores barreras de entrada: niveles educativos bajos de sus trabajadores y pocos requisitos de capital, tierra y tecnología. Estas bajas barreras de entrada se reflejan en menores libertades para los trabajadores y la mayoría de los empresarios. Al mismo tiempo, debido a estas bajas barreras de entrada, este tipo de actividades constituye la puerta de ingreso para la nueva fuerza de trabajo, en especial aquella que emigra del área rural al área urbana, con poca calificación y con escasos recursos financieros.

Usualmente, esta fuerza laboral carece de oportunidades de empleos producti-

vos y mejor remunerados en el sector agrícola e industrial, o en las actividades más dinámicas del sector terciario. Las actividades terciarias con bajas barreras de entrada son una tabla de salvación: tal como se demuestra en los capítulos 8 y 13, muchos de estos trabajadores laboran como empleados informales. Por esta razón, el empleo informal aplaca un alto porcentaje de pobreza.

### 3.3 La composición del aparato productivo: dos servicios importantes

En esta sección se tratan dos actividades de servicios: el comercio y el turismo. Dentro del sector servicios, el comercio es, por mucho, la actividad más importante: genera el mayor porcentaje del PIB y absorbe a la mayoría de los empleados. Mientras tanto, el turismo mostró un alto dinamismo durante las últimas dos décadas.

#### 3.3.1 Comercio

En 2006 el comercio generó el 12.8% del PIB y empleó a más de un millón de personas, lo cual representa casi un cuarto de todos los trabajadores del país. Predominan las actividades de pequeña escala: como se observa en la tabla 4.7, en 2006, el 99.7% de los trabajadores del comercio se ubicaba en el comercio minorista y en la reparación de efectos personales, mientras que el 0.3% restante lo hacía en el comercio al por mayor.

El comercio al detalle o minorista se

■ Tabla 4.7  
Población ocupada en el comercio (2006)

Subdivisiones del comercio	Población Ocupada (PO)	Participación (%)
Comercio al por mayor, excepto vehículos	2469	0.3
Comercio por menor y reparación de efectos personales	977,876	99.7
<b>TOTAL</b>	<b>980,345</b>	<b>100.0</b>

■ Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI (2006).

realiza en tiendas de esquina, puestos fijos en mercados de barrio, puestos informales en mercados al aire libre, ventas en la calle, sistemas de venta directa por catálogo, ventas por correo, ventas por teléfono y ventas por Internet y en cadenas de supermercados. Las tiendas de esquina, los puestos fijos en los mercados de barrio, los puestos informales en los mercados al aire libre y los vendedores de la calle usualmente se especializan en productos alimenticios y del hogar. En la actualidad, este tipo de intermediarios minoristas domina el 55% del mercado de productos alimenticios y del hogar, como se muestra en la tabla 4.8.

El número de «tiendas de esquina» que hay en el país es considerable. Por ejemplo, en la ciudad de Guatemala existen, en promedio, dos tiendas por cada cuadra. Además, en cualquier finca, caserío, aldea o pueblo pequeño del país, existe por lo menos una de ellas. Entre los productos que más venden destacan las bebidas gaseosas, pastas, pan, aceites, azúcar, arroz, jabón de tocador, detergentes para ropa y pasta dental. Las tiendas de esquina son negocios normalmente atendidos por la familia, pero a veces utilizan los servicios de empleados.<sup>62</sup>

Los vendedores en la calle constituyen un segmento importante de la población ocupada del país. Actualmente existen alrededor de 350 mil vendedores ambulantes, quienes representan el 38% de las personas ocupadas en comercio minorista; el 17% de la población ocupada en el sector servicios y el 7.1% de la población económicamente activa. Más de la mitad de estos vendedores son mujeres.<sup>63</sup> En Guatemala, la venta en la calle constituye una actividad grande y diversa: va desde vendedores de comida, dulces, frutas, pasando por vendedores de flores y de tarjetas prepago de telefonía móvil, hasta productos manufacturados como parabrisas y coberturas para el timón de automóviles.

<sup>62</sup> Orellana, D. y Vásquez, E. (2004).

<sup>63</sup> González, C. (2007).

<sup>64</sup> International Labor Organization (ILO) (2002).

<sup>65</sup> *Ibid.*

Tabla 4.8

Estimación de las ventas al detalle de productos alimenticios y del hogar según canal de distribución en Guatemala (porcentaje)

Canal de distribución	Porcentaje*
Tiendas de esquina, mercados de barrio, mercados al aire libre y ventas en la calle	55
Cadenas de supermercados	40
Ventas directas por catálogo, ventas por teléfono, ventas por correo y ventas por Internet	6

Fuente: González, C. (2007).

\*Nota: Total sobrepasa el 100% por redondeo

No obstante, los vendedores en la calle no son un grupo homogéneo. Se les puede agrupar de acuerdo con el tipo de bienes que venden, su ubicación de venta, los medios o instrumentos que utilizan para vender y su estatus de empleo. Para algunos, es un trabajo primario de tiempo completo, mientras que para otros es un trabajo secundario, de tiempo parcial. Algunos trabajadores en la calle son autoempleados independientes, en tanto que otros son dependientes de otros vendedores en la calle o comerciantes minoristas y mayoristas.<sup>64</sup> En muchos casos, la venta en la calle parece ser la única opción para trabajadores sin calificación que entran al mercado de trabajo.<sup>65</sup>

Los supermercados también representan un segmento importante en el comercio minorista o al detalle. Durante los últimos años han capturado una porción creciente del mercado de productos alimenticios y del hogar. Por ello, compiten directamente con las tiendas de esquina, los puestos fijos en mercados de barrio y los vendedores en la calle. En 1994, el 15% de las ventas de productos alimenticios se realizaba en supermercados y el porcentaje restante en los mercados tradicionales al aire libre, tiendas de esquina y vendedores ambulantes. En 2002, los supermercados ya captaban el 36% del mercado de productos alimenticios y se estima que en 2006 controlaban

el 40% del comercio al detalle de alimentos.<sup>66</sup> Una de las razones del crecimiento de los supermercados es que ofrecen precios más bajos.<sup>67</sup>

Finalmente, los servicios comerciales como la venta por teléfono, Internet, correo y ventas por catálogo cuentan con una baja participación dentro del comercio minorista o al detalle total. Como se muestra en la tabla 4.10, estos servicios comerciales solamente participan con alrededor del 6% del mercado al detalle de alimentos y productos del hogar.

#### Recuadro 4.2

### La pequeña burguesía indígena comercial de Guatemala

*En su estudio **La pequeña burguesía indígena comercial de Guatemala**, Irma Alicia Velásquez describe a la pequeña burguesía indígena comercial k'iche' de Quetzaltenango como una clase de comerciantes a pequeña escala, ubicados en la escala social entre los trabajadores y la gran burguesía, dotados de poco capital y con poca capacidad de expansión económica. Esta pequeña burguesía indígena tiene alianzas con la gran burguesía industrial y comercial de Guatemala debido a, al menos, cuatro razones: a) le compran a esta gran burguesía para después transportar, distribuir y vender estos productos en Quetzaltenango y lugares cercanos; b) defienden la propiedad privada de la gran burguesía pues dependen de su producción para sus propios comercios; c) forjan alianzas políticas para reducir los precios que pagan por los productos; y d) obtienen créditos de la gran burguesía para desarrollar sus negocios.*

*Velásquez también describe el desarrollo de esta pequeña burguesía indígena desde el siglo XIX. Indica que, a lo largo de la historia, parte de la población k'iche' fue próspera y diversificada, comerciando trigo, algodón, azúcar, cacao, sal, pescado, etc. Con la Revolución liberal de 1871, los indígenas asentados en Quetzaltenango no perdieron sus tierras, pues por su ubicación (excesiva altura), no eran adecuadas para la producción de café. Además, se beneficiaron al actuar como intermediarios de mano de obra y gozar de exención del represivo régimen del trabajo forzado. Durante la primera mitad del siglo XX, la pequeña burguesía indígena se desarrolló y amplió, comprando, inclusive, terrenos a familias ladinas durante la Gran Depresión de finales de los años veinte del siglo XX e inicios de la década siguiente. En los años sesenta y setenta, miembros de esta pequeña burguesía ingresaron al campo profesional universitario por vez primera, graduándose como médicos, abogados, ingenieros, etc. Para los años ochenta y noventa, la pequeña burguesía ya contaba con una variedad de profesionales técnicos y universitarios y, a finales del siglo XX, logró, mediante la elección de Rigoberto Quermé Chay, con el apoyo del Comité Cívico Xelajú, la alcaldía de Quetzaltenango.*

Fuente: Velásquez, I. A. (2002).

<sup>66</sup> González, C. (2007). *Óp. cit.*

<sup>67</sup> Orellana y Vásquez (2004). *Óp. cit.*

### 3.3.2 Turismo

Aunque el turismo es aún una actividad con una importancia relativamente baja dentro de la economía nacional —genera el 2.9% del PIB y emplea a alrededor de 120 mil personas— en los últimos años experimentó un considerable crecimiento. Como muestra la tabla 4.9, el número de turistas ingresados al país aumentó de 563,478 en 1995 a 1.627,552 en 2007, registrando una tasa de crecimiento anual del 10%. Asimismo, en el mismo período el ingreso de divisas generadas por el turismo aumentó de US\$ 276.6 millones a US\$ 1,199.3 millones, reportando una tasa de crecimiento anual del 13%. Actualmente, representa el 16.7% de todas las divisas que ingresan al país, prácticamente igualando la suma de las divisas generadas por la exportación del café y el azúcar, como se observa en la tabla 4.10.<sup>68</sup>

■ Tabla 4.9

#### Indicadores principales del desempeño del turismo en el país (1995-2006)

Años	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Participación en el PIB	Nd	Nd	Nd	3.3	3.1	2.9	Nd
Ingreso de divisas (en millones de US\$)	276.6	535.3	599.7	770.1	868.8	1,012.2	1,199.3
Estimación de empleos generados (en miles)	63.0	Nd	Nd	104.7	Nd	Nd	Nd
Número de turistas	563,478	826,240	880,223	1.181,526	1.315,646	1.502,069	1.627,552
Número de hoteles	469	597	Nd	691	770	2382	2574
Número de habitaciones	12,033	16,230	Nd	17,570	19,357	39,832	42,726

■ Nd = No disponible  
Fuente: González, C. (2007).

■ Tabla 4.10

#### Divisas ingresadas al país por diversos conceptos (1995, 2005, 2006 y 2007)

Concepto	1995		2005		2006		2007	
	Millones de US\$	%						
Turismo	276.6	22.3	868.8	16.3	1,012.7	16.7	1,199.3	17.8%
Café	538.7	43.5	566.8	10.7	529.4	8.7	588.0	9.5%
Azúcar	237.0	19.1	480.8	9.0	530.9	8.7	525.7	4.9%

■ Fuente: elaborado con base en información del INGUAT y el BANGUAT.

<sup>68</sup> González, C. (2007). *Óp. cit.*

Como se ha mostrado a lo largo de este capítulo, los últimos veinticinco años han estado marcados por importantes cambios en el aparato productivo nacional. Una estructura, históricamente marcada desde hace doscientos años por el cultivo del café, cede lentamente su espacio a una un poco más diversificada en lo agrícola, pero fundamentalmente dominada por un sector de servicios que, sobre todo, se ha convertido en el espacio de salida por la falta de oportunidades.

El sector industria, promesa en los años sesenta para el desarrollo económico de la nación, no ha logrado desde entonces jugar ese papel que supuestamente estaba llamado a tener en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones: dinamizar y transformar el aparato productivo nacional, generando encadenamientos entre el sector agrícola y el sector servicios, impulsando con ello la productividad nacional, la expansión del mercado interno, el empleo pleno, la universalización de la seguridad social y, con todo ello, el desarrollo humano.

Evidentemente, ese sueño no llegó a ser. ¿Cuáles son las razones para ello? ¿Qué decisiones y circunstancias han moldeado esta situación? ¿Cómo se ha reflejado esto en el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB y del PIB per cápita? ¿Y en la naturaleza de los encadenamientos entre economía y desarrollo humano? Los siguientes capítulos exploran varios de los factores y condiciones que inciden en el desempeño de la economía guatemalteca y, consecuentemente, en su capacidad para constituir un espacio para la creación de oportunidades de desarrollo humano para todos.<sup>69</sup>

#### Recuadro 4.3

### El turismo comunitario como fuente complementaria de ingresos para las comunidades rurales

*Un número cada día mayor de comunidades campesinas, principalmente indígenas, busca nuevas fuentes de ingresos que complementen sus ingresos agrícolas y artesanales. Una de estas fuentes es el turismo comunitario, el cual surge en el marco de las expectativas promisorias del mercado mundial. Los viajes por motivos culturales y de búsqueda de la naturaleza han crecido notablemente en importancia y figuran a menudo como las corrientes turísticas más dinámicas. Comunidades rurales reciben en su seno a los turistas y les permiten tener un acercamiento y conocimiento de sus costumbres y su diario vivir. Este tipo de turismo ha demostrado una alta capacidad para dinamizar la economía local, además de estimular la conservación de los recursos naturales: disminuye la necesidad de utilizarlos de forma no sostenible y favorece su revalorización cultural. También, el turismo comunitario fortalece la identidad indígena.*

*Actualmente existen varias comunidades en el país que manejan destinos turísticos que combinan la visita a lugares naturales con la convivencia con la comunidad. En su mayoría, las comunidades que han decidido involucrarse en esta actividad como una alternativa económica están ubicadas en Alta Verapaz, Izabal y Petén.*

*Al mismo tiempo, Guatemala cuenta con algunos obstáculos que impiden un mayor desarrollo del turismo comunitario y del turismo en general. El mayor de éstos es la falta de seguridad. Adicionalmente, la red de transporte doméstico que incluye vuelos internos, servicios de buses y de taxis no es del todo eficiente y accesible. Por último, existe una escasa preocupación por la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, además de una ausencia de acciones correctas que minimicen los riesgos de salud.*

Fuente: González, C. (2007).

<sup>69</sup> Un primer lote complementa lo ya abordado en el capítulo tres, referido a la macroeconomía guatemalteca. En dicho lote se encuentran los siguientes capítulos: el que aborda el sistema financiero nacional (capítulo 5); la construcción de capacidades humanas (capítulo 6); el acceso y distribución de diversos activos para la producción (capítulo 7) y las condiciones en que se insertan las personas en el aparato productivo (capítulo 8). Un segundo lote de capítulos analiza los resultados del funcionamiento de la economía guatemalteca a lo largo del período de estudio, tanto en términos de los ingresos (capítulo 9) como del consumo (capítulo 10). Este segmento incluye también capítulos dirigidos a analizar con mayor detalle las principales estrategias que ha empleado la población para subsistir frente a la falta de oportunidades económicas: la migración internacional (capítulo 11) y la informalidad (capítulo 12).





# 5

## EL SISTEMA FINANCIERO

“ Durante la historia, el dinero ha oprimido  
a las personas en una de dos formas:  
ha sido abundante y muy poco fiable,  
o fiable y muy escaso. ”

**John Kenneth Galbraith<sup>1</sup>**

# El sistema financiero

El sistema financiero (SF) reúne a tres grupos de agentes económicos dedicados a la compra y venta de papeles financieros: ahorrantes, demandantes de fondos e intermediarios financieros. Cumple el objetivo de conectar a los que tienen excedentes monetarios con los que tienen necesidad de ellos. También debe reducir los costos de transacción e información y reasignar fondos. En Guatemala, el Sistema está conformado por dos grandes sectores: el formal (regulado) y el informal (no regulado). El primero está compuesto por instituciones que funcionan con autorización estatal y están sujetas a supervisión de la Superintendencia de Bancos (SB), tales como los bancos comerciales, las financieras, las compañías aseguradoras, los fondos de pensiones y la Bolsa de Valores Nacional (BVN). El sector informal o no regulado, por su parte, está conformado por las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras instituciones establecidas según el Código de Comercio. Este sector no está sujeto a la fiscalización de la SB; además, las CAC gozan de beneficios fiscales.<sup>2</sup>

Los ahorrantes son actores económicos con excedentes monetarios que están dispuestos a invertir (depositar) en el SF para su uso futuro. Los demandantes de fondos son entes económicos que tienen necesidad de fondos en el presente, y que los devolverán en el futuro, pagando, además, un precio conocido como interés o dividendo. Finalmente,

los intermediarios financieros pueden ser bancos comerciales, bancos de inversión, financieras y cooperativas, fondos mutuos, fondos de inversión, fondos de capital en riesgo, mercados o bolsas de intercambio de instrumentos financieros, aseguradoras, reaseguradoras, fondos de pensión y fondos de previsión, entre otros.

<sup>1</sup> Kenneth, J. (1977); citado por Samuelson, P. y Nordhaus, W. (2005)

<sup>2</sup> Como indica González (1998), las cooperativas «están reguladas por el Decreto del Congreso de la República 82-78 —Ley General de Cooperativas— son asociaciones titulares de una empresa económica al servicio de sus asociados, con personalidad jurídica propia, que pueden desarrollar cualquier actividad lícita en los sectores de la producción, consumo y servicios. Las cooperativas pueden integrarse con veinte o más asociados y están exentas de impuestos sobre la renta, así como de impuestos y derechos de importaciones.» En la página web del Congreso de la República ([www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)) se indica que el Decreto 82-78 «Crea el Instituto Nacional de Cooperativas —INACCOOP— con carácter estatal descentralizado y autónomo, con el fin de promover la organización de cooperativas de los distintos tipos conforme a sus necesidades. Regula las cooperativas, integración de cooperativas, constitución e inscripción de cooperativas, protección estatal, fiscalización, prohibiciones y sanciones, Instituto Nacional de Cooperativas, organización, consejo directivo, administración, registro de cooperativas, régimen financiero, fiscalización de las cooperativas, federaciones y confederación.»

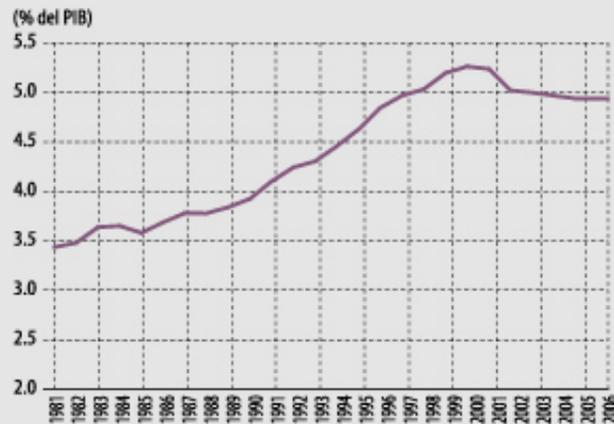
Estos tres grupos de agentes se relacionan mediante el uso de tres tipos diferentes de instrumentos financieros: instrumentos de renta fija (certificados de depósitos bancarios, certificados de depósito mercadeables, cuentas de ahorro, bonos, pagarés, préstamos, líneas de crédito, entre otros); instrumentos de renta variable (acciones comunes de empresas, acciones preferentes, convertibles, etc.) y derivados (futuros, opciones y contratos de seguros). Estos son activos y pasivos de distintos tipos, con plazos diferentes de tiempo de madurez (corto y largo plazos).

Los instrumentos financieros pueden, además, ser mercadeables o no mercadeables. Los primeros son comprados y vendidos en mercados específicos. Los ejemplos clásicos son las bolsas accionarias de valores como el *New York Stock Exchange*, en donde se centralizan las compras y ventas de acciones de empresas previamente listadas. Los instrumentos no mercadeables son menos líquidos, incluyendo los instrumentos financieros que emiten los bancos (por ejemplo, los certificados de depósito). Los instrumentos financieros mercadeables suelen asignar los recursos de manera más eficiente, pues gozan de mayor disciplina de mercado; están asociados con mayor transparencia corporativa y cuentan con menos problemas de riesgo moral y selección adversa. Sin embargo, como se verá más adelante, en Guatemala predominan los instrumentos financieros no mercadeables.

## 1. El sistema financiero de Guatemala: situación actual

Este apartado se inicia con una explicación sobre el marco legal que rige al mercado financiero. Seguidamente, se tratan diversos temas que son clave para la comprensión de su funcionamiento y situación actual: la profundidad del SF nacional, su efecto sobre el crecimiento económico, la reducción

Gráfica 5.1  
Sector financiero como % del Producto Interno Bruto (PIB)  
(1981-2006)



Fuente: De León (2007).

de la pobreza y la desigualdad, su integración e internacionalización, la coyuntura monetaria y bancaria, el papel del Estado y la relación de dicho Sistema con los demás sectores de la economía.

### 1.1 Marco legal

Durante los últimos quince años, el SF ha estado involucrado en un programa de modernización (véase recuadro 5.1). Dicho programa ha tenido resultados diversos. Por un lado, permitió la entrada de nuevos Intermediarios Financieros (IF), lo cual profundizó el mercado. Esto se observa en la gráfica 5.1, la cual muestra la importancia del sector con relación al PIB.

Sin embargo, esta profundización no fue acompañada por una regulación y supervisión adecuadas. El ritmo de creación de nuevas instituciones fue más rápido que el de preparación de los entes reguladores. Este fenómeno es común a lo sucedido con las liberalizaciones financieras en otros países; trajo consigo consecuencias en términos de excesos y malas prácticas, así como posteriores crisis financieras. En Guatemala sucedió lo mismo. A partir de la segunda mitad de los años noventa del siglo XX se produjo una serie de

## Evolución del marco legal

Algunas de las primeras leyes del SF nacional fueron emitidas en 1946. Entre éstas, la Ley de bancos, la Ley orgánica del Banco de Guatemala, Ley monetaria y Ley de especies monetarias.

En estos instrumentos se adoptaba el sistema de banca central con funciones de ente emisor monopólico de la moneda, agente financiero del Estado, custodio de las reservas bancarias y monetarias y apoyo a determinadas actividades económicas a través del crédito. Además, la Junta Monetaria (JM) fijaba las tasas de interés activas y pasivas y el tipo de cambio; establecía restricciones legales para realizar ciertas operaciones y fijaba topes de cartera. Por último, era imposible una quiebra bancaria, porque el Estado estaba obligado a recapitalizar entidades insolventes y devolvérselas a sus dueños. En otras palabras, era un Estado con gran intervención en las actividades financieras.

Sin embargo, durante la década de 1980, este sistema enfrentó múltiples problemas, lo cual generó una serie de cambios. Entre 1989 y 1993, la JM inició el proceso de liberalización del tipo de cambio y las tasas de interés; entre 1991 y 1993, discutió y aprobó la matriz del programa de modernización del Sistema Financiero Nacional (SFN). El objetivo primordial era establecer las bases para modernizarlo conforme a estándares internacionales. Se buscaba la estabilidad monetaria como eje del crecimiento y el desarrollo económico; la liberalización financiera con el fin de profundizar los productos bancarios (pero también con los problemas descritos en el Recuadro 3.2, del capítulo 3); el fortalecimiento de la supervisión financiera y algunas nuevas regulaciones sobre el mercado de valores. El principal cambio constitutivo de este proceso fue la restricción que se le impuso al Banco de Guatemala para actuar como prestamista estatal. El financiamiento de las finanzas públicas ahora debía provenir del sector privado (bancos). Con este cambio se intentaba eliminar el riesgo moral de autofinanciamiento y de creación excesiva de dinero, principal causa de las hiperinflaciones

latinoamericanas. Al mismo tiempo, este cambio tuvo algunas desventajas mencionadas en el capítulo 3, entre ellas la obligación del Gobierno de competir con otros emisores de deuda, con el consecuente aumento del costo de financiamiento.

Por último, entre las principales innovaciones legales recientes se puede mencionar la creación de la figura de los grupos financieros con una empresa controladora como parte de los mismos; la supervisión basada en riesgo; la aceptación de las entidades *offshore* o fuera de plaza, que realizan actividades de intermediación financiera como parte de dichos grupos financieros; y el nuevo proceso de exclusión de activos y pasivos como el sistema de salida del SF de entidades con problemas. También se puede mencionar la Nueva Ley de Bancos de 2002. Entre muchas otras requisitos, esta ley obligó a las instituciones financieras a cumplir con las exigencias derivadas de los Acuerdos de Basilea. Entre otras cosas, estos Acuerdos forzaron la modernización bancaria y obligaron a alianzas que de otra forma difícilmente se habrían producido, pues se requería más capital. Como indicó el banquero José Pivaral, citado en Valdez, «cuando en el año 1992 se hace una matriz de modernización que culmina en sus diferentes reformas y después con una reforma integral en el 2002, (sic) hay convencimiento del sector privado de Guatemala de abrirse a competir, y hasta tal vez perder sus inversiones contra grandes jugadores internacionales... Cuando uno ve, el primer compromiso en las nuevas leyes financieras, era meter más capital por [el Acuerdo de] Basilea...»<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, debe reconocerse que el Sistema está lejos de alcanzar la incorporación total de los Acuerdos de Basilea. Se trata de una reforma financiera incompleta, ya que algunos cuerpos legales que debieron emitirse (por ejemplo, la Ley de seguros, la Ley de intermediarios financieros no bancarios, la Ley de fondos de pensiones y otras), aún se encuentran pendientes de aprobación en el Congreso de la República. ■

Fuente: De León, P. (2007).

<sup>3</sup> Tras un largo proceso de negociaciones y preparativos, en 1987, los miembros de la Comunidad Europea, Estados Unidos, Japón y Suiza, suscribieron en la ciudad de Basilea de este último país, un conjunto de acuerdos que obligan a los bancos a establecer unos ratios mínimos de capital. Esto es consecuencia directa de la quiebra del gran banco alemán *Herstatt*, acaecida una década antes, en 1974, y las graves consecuencias de ésta sobre el sistema de pagos internacionales. Con los años, fenómenos como el lavado de dinero y el crimen organizado han motivado nuevas reglamentaciones.

quiebras y problemas financieros como los que afectaron al Grupo Pro, Autocasa y Gilsar; Banco Metropolitano, Banco Promotor, Banco Empresarial, Banco del Ejército, Bancafé y el Banco de Comercio; así como problemas de instituciones como Multibanco, Banco de Occidente, Corpobanco y Banco Sci que fueron adquiridas o se fusionaron con entidades más grandes.

## 1.2 Profundidad y desarrollo del Sistema Financiero Nacional (SFN)

La profundidad se mide como la cantidad de flujo intermediado por el SFN—incluyendo pasivos líquidos y créditos bancarios o privados— como porcentaje del PIB. Esta medición, que representa el desarrollo del SFN, permite una comparación con otros países. En general, cuanto mayor es la cantidad de fondos intermediados, en especial para el sector privado, mayor es el desarrollo financiero del país.

Los pasivos de los Intermediarios Financieros (IF) en relación con el PIB tienen como contraparte contable a los activos de los ahorrantes del país. Mediante préstamos externos y capital propio, algunos IF pueden canalizar mayor cantidad de fondos que los pasivos emitidos a favor de los ahorrantes. Sin embargo, estos fondos adicionales no serán considerados aquí porque no hay una canalización directa entre ahorrantes y demandantes locales.<sup>4</sup>

Los pasivos de los IF se convierten en activos cuando se otorgan préstamos a los demandantes y, o inversiones financieras. Los demandantes de los fondos pueden ser entes privados o estatales. Un SF es más profundo cuando una mayor cantidad de los fondos de ahorrantes se asigna al sector privado.

Para el estudio de Guatemala, se utilizan solamente los pasivos de bancos y financieras, omitiéndose la actividad intermediadora de la Bolsa de Valores Nacional (BVN), pues su principal actividad son los reportos,<sup>5</sup> así como la actividad de las ONG y Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), consideradas IF no reguladas. Tampoco se incluyen las aseguradoras, ya que su rol no es estrictamente intermediar fondos, sino mitigar riesgos. En la tabla 5.1 se presentan las cifras del SFN.

Tabla 5.1  
Sistema Financiero Nacional (% del PIB)  
En millones de quetzales

Año	Bancos	%	Financieras	%	SF	PIB	SF % del PIB
2005	67,199.1	27.8%	3,148	1.3%	70,347.100	241,596.00	29.1%
2006	77,817.3	29.0%	3,810	1.4%	81,627.264	268,297.80	30.4%

Fuente: Superintendencia de Bancos, Bolsa de Valores Nacional, BANGUAT.

En 2006, el SF tenía una profundidad de 30.4% en relación con el PIB. En las últimas dos décadas del siglo XX se registraron pocos avances de profundización, lo cual se debió, en gran medida, a la crisis de los ochenta de dicho siglo (véase recuadro 5.1). Fue hasta el año 2005 cuando se alcanzó el nivel de profundidad financiera que había en 1984.

La tabla 5.2 compara el desarrollo del SF no mercadeable de Guatemala con el de otros países. Como puede observarse, Guatemala registra los niveles más bajos de los países estudiados. El Salvador y Costa Rica tienen un nivel de desarrollo del SF mayor, en porcentajes del 9 y 11%, respectivamente. Por su parte, Chile tiene un indicador de profundidad de más del doble del nacional y, Estados Unidos, casi el triple.

<sup>4</sup> Como se explicó en el Recuadro 3.2, los flujos extranjeros pueden causar serios problemas macroeconómicos producto de su naturaleza volátil y pro-cíclica.

<sup>5</sup> Los reportos son préstamos de corto plazo con respaldo de un título estatal cuyo principal objetivo es proveer de liquidez a los bancos locales.

Tabla 5.2  
Sector financiero no mercadeable (% del PIB); países seleccionados  
(2002-2006)

	Guatemala	El Salvador	Costa Rica	Chile	EE.UU.
2002	26.453%	42.0%	30.3%	68.5%	79.3%
2003	27.126%	40.9%	30.7%	67.5%	81.8%
2004	27.671%	39.9%	41.0%	65.9%	82.7%
2005	28.524%	40.5%	41.9%	64.3%	83.4%
2006	29.924%	38.8%	40.9%	66.7%	81.5%

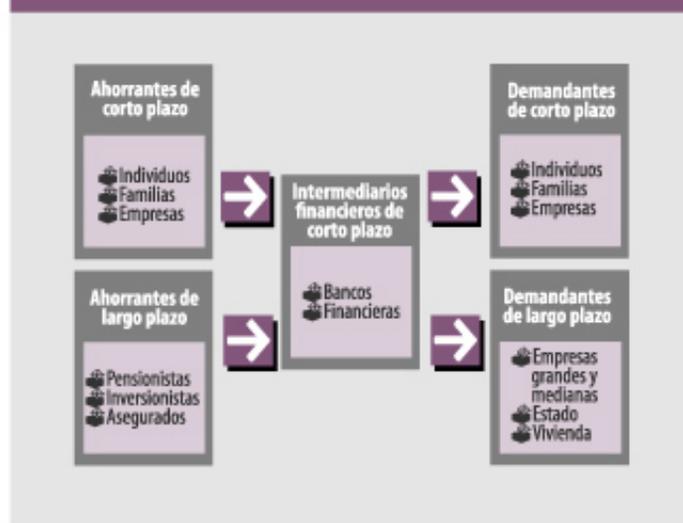
Fuente: bancos centrales de cada país.

La disparidad entre Guatemala y los demás países es aún mayor si se incluye el SF mercadeable (dado su bajísimo desarrollo en el país). Por ejemplo, en Estados Unidos, el SF mercadeable representa el 228.5% del PIB, llevando con ello al SF total a un equivalente del 310% del PIB. Chile, un país intermedio en materia de SF mercadeable entre Centroamérica y EE. UU, tiene un SF total que representa el 267 % del PIB. El bajo desarrollo del SF mercadeable en Guatemala se debe a que la Bolsa de Valores del país no ha logrado mayor desarrollo. La ausencia de un SF mercadeable desarrollado tiene consecuencias negativas en términos de asignación eficiente de recursos, transparencia corporativa y problemas de riesgo moral y selección adversa, como se explicó al inicio de esta sección.

La ausencia de un SF mercadeable también se explica por la importancia que tienen los bancos dentro del SF nacional. Los pasivos de los bancos, que son los depósitos monetarios, cuentas de ahorro y certificados de depósito de los ahorrantes, representan el 29% del PIB, y casi la totalidad de los fondos intermediados por el SF local. Por ello, se puede concluir que el SF local, en su papel de intermediación de fondos, descansa casi completamente en los bancos. Las financieras son proporcionalmente muy pequeñas en relación con éstos. Su flujo intermediado representa menos del 5% del de los bancos.

Además de la ausencia de un SF mercadeable, tal dependencia de los bancos tiene un inconveniente adicional. Los bancos son IF principalmente de corto plazo, lo cual significa que no hay mecanismos óptimos para canalizar fondos de largo plazo. Estos últimos son importantes para proyectos estatales y privados de mayor tamaño y tiempo de implementación, tienen las mayores rentabilidades y beneficios y generan mayor empleo y riqueza.<sup>6</sup> En el diagrama 5.1 se esquematiza la diferencia entre los mecanismos de corto y largo plazos.

Diagrama 5.1  
Transacciones financieras de corto y largo plazos



<sup>6</sup> Este es el tipo de inversión que se requiere para un crecimiento sostenido. Por su parte, los fondos de corto plazo son más volátiles y pueden producir los problemas descritos en el Recuadro 3.2 (capítulo 3).

### 1.3 El sistema financiero (SF) y su relación con crecimiento, pobreza y desigualdad

El desarrollo del SF, medido por su profundidad, está asociado con el crecimiento económico del país. Un SF más desarrollado reduce los costos de información y de transacción. Estas mejoras se traducen en al menos dos mecanismos que conectan al desarrollo del SF con el crecimiento económico. Primero, los países con SF más desarrollados acumulan más capital mediante mayores tasas de ahorro y una mejor asignación del capital en los sectores productivos. Segundo, la reducción de los costos financieros incentiva la innovación y la adopción de nuevas tecnologías y técnicas de producción, lo cual incrementa la productividad de la economía (véase diagrama 5.2).

No obstante estas bondades del SF, en el caso de Guatemala, su desarrollo es muy limitado, como se explicó anteriormente. Un ejemplo más de ello es que el crédito interno al sector privado no supera el 25% del PIB. En un país, la falta de acceso al crédito por parte de las empresas ahoga la inversión productiva y afecta negativamente la productividad e innovación tecnológica. La evidencia mundial indica que un incremento del 1% en el crédito interno privado aumentaría el PIB *per cápita* en US\$ 227.<sup>7</sup>

El bajo acceso al crédito privado y, de manera más general, el poco desarrollo del SF nacional, también limitan los esfuerzos de reducción de la pobreza y la desigualdad. La pobreza se define en este INDH como la ausencia o limitación de diferentes libertades. La ausencia de acceso a crédito, producto de un SF poco desarrollado, es una restricción de estas libertades. De manera más general, el poco desarrollo del SF reduce el crecimiento económico y, como se explica en los capítulos 1 y 2, un menor crecimiento económico normalmente se traduce en mayor pobreza o libertades restringidas.

<sup>7</sup> Beck, T.; Demingac-Kunt, A. y Levine, R. (2004).

<sup>8</sup> Gopinath, S. (2006).

Diagrama 5.2

#### El SF y su relación con el crecimiento y la reducción de la pobreza



Fuente: De León, P. (2007).

Por último, la desigualdad también está asociada con el desarrollo limitado del SF.<sup>8</sup> Los cambios que se necesitan para socializar más los SF inician con la educación financiera, entendida como el proceso en que los pequeños ahorrantes mejoran su entendimiento de los productos financieros, conceptos, riesgos y finalmente la toma de decisiones financieras informadas. El «analfabetismo» financiero empuja a las personas hacia alternativas excesivamente caras.

Pero no sólo las personas se ven excluidas. También las empresas pequeñas y medianas (Mipymes) sufren de la misma exclusión financiera cuando los SF están poco desarrollados. La evidencia mundial indica que para reducir el coeficiente

de Gini en 0.01 se requiere un crecimiento del crédito interno privado del 7%.<sup>9</sup>

Dentro de este contexto, el microcrédito juega un papel fundamental, pues ayuda a crear poco pero necesario capital para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Al mismo tiempo, los programas de microcrédito y el acceso al crédito para los más desposeídos contribuyen a la reducción de la vulnerabilidad ante riesgos y a mejorar los indicadores sociales. Como se verá más adelante, el microcrédito en Guatemala proviene principalmente de unos pocos bancos (destacándose el Banco de Desarrollo Rural, Banrural), así como de CAC y de ONG de crédito.

#### 1.4 Integración e internacionalización del Sistema Financiero Nacional (SFN)

La integración del SFN se entiende como su grado de apertura con relación a otros SF internacionales. Por ejemplo, incluye el acceso de entes nacionales a mercados internacionales para cubrir sus necesidades no cubiertas localmente. La integración aumenta la competitividad a nivel local e incrementa la importación de servicios financieros con posibles efectos positivos sobre el crecimiento, aunque la evidencia reciente indica que no se observa un efecto claro sobre el crecimiento a *largo plazo*.<sup>10</sup> Sin embargo, también es cierto que en países con políticas públicas e instituciones débiles, la integración financiera tiene un efecto adverso al ocasionar burbujas y fuga de capitales, exacerbando los efectos de las desaceleraciones o recesiones económicas.

En Guatemala, la integración se mide como el flujo de capital desde y hacia el país. En términos generales, es muy baja. La gráfica 5.2 compara los flujos de inversión extranjera directa del país

con los de otros países. Guatemala está muy por debajo de El Salvador, Costa Rica y Chile. La falta de instrumentos financieros mercadeables y líquidos es uno de los obstáculos para el desarrollo de estos flujos, exacerbados por la debilidad de las instituciones y las políticas públicas del país.

Gráfica 5.2

#### Inversión extranjera directa como % del PIB para países seleccionados



Fuente: reguladores bancarios de cada país.

Mientras tanto, la internacionalización del SF es la participación de los IF internacionales en el mercado local. La internacionalización no sólo mejora la eficiencia en la intermediación financiera, sino que también fortalece el SFN. La participación extranjera en Guatemala es de las más bajas del mundo. La tabla 5.3 muestra la participación extranjera en el Sistema Financiero Bancario (SFB) de países seleccionados. Es importante mencionar que los datos abarcan hasta 2003, y que en los últimos años ha habido mayor penetración extranjera en algunos mercados.

<sup>9</sup> Beck, T.; Deming-Kunt, A. y Levine, R. *Óp. cit.*

<sup>10</sup> Véase Recuadro 3.2, en el capítulo 3.

■ Tabla 5.3  
Participación extranjera en el SFB (2003)

País	Part. Extranjera %	País	Part. Extranjera %
Estonia	85%	Rusia	9%
Hungría	62%	Trinidad & Tobago	8%
Gama	54%	Tailandia	7%
Singapur	50%	Indonesia	7%
Ruanda	50%	Japón	6%
Jamaica	44%	Italia	5%
Bolivia	42%	Guatemala	5%
Perú	40%	Estados Unidos	5%
Panamá	38%	Alemania	4%
Chile	32%	Suecia	2%
Rep. Checa	26%	Honduras	2%
México	20%	Nigeria	0%
España	11%	India	0%
Suiza	9%		

■ Fuente: BankScope (2003).<sup>11</sup>

La ausencia de una mayor participación de grupos financieros internacionales en el país responde a las mismas razones por las cuales Guatemala no ha atraído mayor flujo de Inversión Extranjera Directa (IED). Entre dichas razones cabe mencionar la desconfianza en el SFN y su regulación, las pocas alternativas de inversión y la inseguridad y violencia que prevalecen en el país. Recientemente, el mayor conglomerado financiero del mundo, *Citigroup*, adquirió los bancos Uno y Cuscatlán. Además, la división financiera de *General Electric*, *GE Money*, compró un porcentaje alto de participación en el grupo BAC. Todos los bancos arriba mencionados tienen presencia en el país y, aunque a primera vista son positivas dichas transacciones, es importante indicar que los movimientos son regionales. Todavía no se ha visto la compra directa de un grupo o banco de

capital guatemalteco, a pesar de que en el país parece haber apertura legal para el establecimiento de la banca extranjera.

### 1.5 Coyuntura monetaria y bancaria

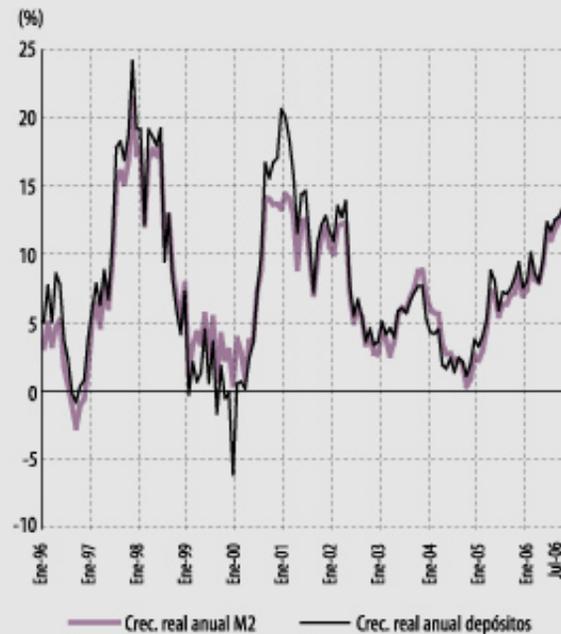
Durante los últimos años ocurrieron cuatro clases de eventos importantes dentro del SFN. Primero, se cerraron diversos bancos. Segundo, el Banco de Guatemala tuvo un problema de programación que generó escasez de billetes en circulación. Tercero, aumentaron los depósitos, producto en parte de la monetización o incremento de los agregados monetarios. Cuarto, aumentó la concentración del sector. Con respecto a lo primero, entre el segundo semestre de 2006 y el primero de 2007 se cerraron dos bancos, Bancafé y el Banco de Comercio. Sus problemas se relacionan cercanamente con la ausencia de una supervisión adecuada del

<sup>11</sup> Los datos son para 2003 debido a problemas de acceso a software de BankScope más actualizado. Sin embargo, se puede afirmar que las tendencias se mantienen, especialmente en cuanto al Margen Neto de Intereses (MNI) y los Costos Operativos, dos variables de largo plazo que no sufren mayores cambios en periodos cortos. En cuanto a la participación extranjera en el SFB, en 2003 no había mayor participación extranjera en la banca nacional. Actualmente, existe participación extranjera en el Banco de América Central (BAC), Banco Cuscatlán, Banco Uno y Banco de Antigua. Sin embargo, estos bancos no cuentan siquiera con una participación de mercado del 10%, por lo que el cambio es de baja magnitud. Los cinco bancos más grandes del sistema, que cuentan con una participación de mercado de casi el 80%, no tienen participación extranjera. (Aplica también para tablas 5.10 y 5.11)

sector. Aunque ninguno de éstos representó un problema sistémico, es preocupante que, desde entonces, se haya avanzado poco en el marco legal y supervisor del sector. Sumado a esto, la ausencia de billetes, producto del problema señalado líneas arriba, aumentó la desconfianza de la población con potencial de utilizar el sistema bancario de Guatemala.

En cuanto a los depósitos, la gráfica 5.3 muestra el crecimiento real del agregado monetario M2<sup>12</sup> y de los depósitos. Se evidencia que el crecimiento real actual está llegando a niveles donde tradicionalmente ocurren reversiones a niveles más sostenibles. En otras palabras, el crecimiento de una economía determina teóricamente un nivel de crecimiento monetario. Una economía no puede tener crecimientos de los agregados monetarios muy grandes por encima de sus necesidades reales, pues el exceso monetario se traduce en presiones inflacionarias que obligan a iniciar un ciclo contractivo monetario.

Gráfica 5.3  
Crecimiento real anual de M2 y depósitos



Fuente: De León, P. (2006).

#### Recuadro 5.2 La banca *offshore*

La banca *offshore*, ligada a grupos financieros locales, está conformada por bancos con jurisdicción en otros países. La mayoría de estos países se conoce como «paraísos fiscales» (Bahamas, Panamá, Barbados, entre otros). Se fundan bancos debido a los bajos impuestos y a la laxa regulación y supervisión bancaria que algunos de estos países ofrecen, lo cual reduce los costos bancarios.

En Guatemala, el tamaño de la banca *offshore* ha crecido. Actualmente representa entre un 25 y un 27%

de las cifras de los bancos locales, según los parámetros de medición que se empleen. Sin embargo, los bancos *offshore* no pueden ser considerados dentro del SF local, a pesar de que a veces representan una porción importante de él.<sup>14</sup> Tal como su nombre lo especifica, son intermediarios fuera de plaza y, aunque a veces intermedian dentro del país, una porción de su cartera permanece afuera. Cabe destacar que la existencia de una banca *offshore* funcionando en paralelo a un SF local es un signo de desintermediación bancaria y del limitado desarrollo del SFN.

Fuente: De León, P. (2007).

<sup>12</sup> Oferta monetaria que incluye los billetes y monedas en circulación más depósitos a la vista, así como los depósitos de ahorro y a plazo fijo.

Finalmente, los bancos de mayor tamaño absorbieron a otras entidades bancarias. Específicamente, durante 2005, 2006 y 2007, aceleraron las compras, fusiones y absorciones. El Banco G&T Continental compró Banex; Banco Agromercantil se fusionó con Corpobanco; Citicorp desde 2006 es socio mayoritario de Cuscatlán y de Banco Uno; Bancor, compró en el 2007 al SCI; y, por último, Banco Industrial compró al Banco de Occidente, para lo cual se apoyó en un préstamo por US\$ 40 millones que le otorgó el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).<sup>13</sup>

### 1.6 El papel del Estado en el Sistema Financiero (SF)

El papel del Estado en el desarrollo de un SF más profundo y moderno es clave. Hay varios frentes en los que, con medidas concretas, el Estado puede impulsar grandes cambios sobre el resto de sectores. Primero, un rol macroeconómico clave es la estabilidad del nivel de precios. Un nivel de inflación aceptable es prerrequisito para la existencia de mercados financieros de mayor plazo y profundidad. En Guatemala, el enfoque del Programa de Modernización, así como el de la política monetaria implementado por la Junta Monetaria, busca controlar la estabilización mediante ajustes en la cantidad de dinero. La modificación de la Constitución Política de la República, en 1994, según la cual se prohíbe al Banco de Guatemala prestar al Estado, se produjo ante el miedo de excesos monetarios inflacionarios, asumiéndose que la

inflación es un fenómeno solamente de cantidad excesiva de dinero. Sin embargo, este enfoque<sup>15</sup> ha traído costos de acarreo o de financiamiento, producto de la gran emisión de Operaciones de Mercado Abierto (OMA)<sup>16</sup> por parte del BANGUAT y de los bonos del Ministerio de Finanzas. La oferta de papeles considerados «libres de riesgo» resulta atractiva para los administradores bancarios, quienes simplemente compran dichas emisiones sin necesidad de evaluación de crédito y administración de riesgos.<sup>17</sup>

El segundo frente en el cual el Estado puede propiciar cambios en el sector financiero es en el de la regulación, supervisión y cumplimiento de las leyes financieras. La Superintendencia de Bancos (SB), principal actor estatal de supervisión, ha sido objeto de críticas recientemente, tras las caídas de dos bancos (Bancafé y Banco de Comercio).<sup>18</sup>

Tercero, la promulgación de nuevas leyes que ofrezcan marcos regulatorios eficientes y atractivos también es tarea del Estado. Como se sabe, los negocios financieros descansan sobre la confianza entre los distintos actores. Cuarto, existe un rol educativo del Estado; como se sabe, la educación financiera es importante para cambiar paradigmas culturales y sociales sobre el SF.<sup>19</sup>

### 1.7 Puntos de enlace con otros sectores

El sector financiero forma parte de la cadena productiva o de comercialización de cualquier tipo de producto o industria. El financiamiento de capital

<sup>13</sup> Valdez, J. (2007)

<sup>14</sup> Para comenzar, la banca *offshore* del país no está sujeta a la regulación que la SB aplica a los bancos en territorio nacional. Un ejemplo de esta diferencia se dio con la quiebra de Bancafé y su IF *offshore*. En ese caso, el vacío legal relativo a la supervisión de la SB impidió que la autoridad nacional pudiese tomar acciones para regular al IF *offshore* y proteger a sus ahorrantes.

<sup>15</sup> Tómese en cuenta que desde 1998 el BANGUAT tiene metas inflacionarias.

<sup>16</sup> Las Operaciones de Mercado Abierto (OMA) son instrumentos financieros que emite o compra el Banco de Guatemala para regular la cantidad de dinero en el sistema. Si su deseo es reducir la cantidad, vende papeles que ofrecen intereses y recoge dicho dinero. Se estima que el 60% de las OMA está en poder de las instituciones bancarias, un 33% en manos de instituciones públicas como el ICSS y el resto en entes privados no financieros (De León, 2007).

<sup>17</sup> Advértase que en el capítulo 3 se mencionaron otros costos asociados con el control de la inflación, entre ellos el sacrificio de un mayor crecimiento económico.

<sup>18</sup> Véase sección sobre coyuntura monetaria y bancaria (sección 1.5 del presente capítulo).

<sup>19</sup> Se podría agregar una quinta tarea relacionada con el control de los flujos de capital. Aunque en Guatemala estos flujos son relativamente bajos (véase sección 1.3 de este capítulo), en el Recuadro 3.2 del capítulo 3 se describieron sus posibles efectos dañinos sobre la economía del país. Por esta razón, el Estado debería esbozar ciertos controles para disminuir sus riesgos y promover el financiamiento de inversión productiva de largo plazo, con menor volatilidad.

es necesario para cualquier tipo de empresa. El costo de capital o tasa de interés es un insumo de producción que afecta su estructura de precios. Por ello, el sector financiero participa directa o indirectamente en todos los sectores productivos del país.

Desde el punto de vista de los productores, existen dos grandes formas de financiamiento empresarial: el financiamiento de capital de trabajo y el de capital de inversión. Ambos tienen diferentes características. El primero es más de corto plazo y, el segundo, de largo plazo. En Guatemala, debido al atraso y poca profundidad del SF, las empresas medianas y pequeñas prácticamente no tienen fuentes de financiamiento de ninguna de las dos clases.

El capital de trabajo es un préstamo riesgoso ante los ojos de los bancos. Por esta razón, éstos solicitan garantías hipotecarias (este tipo de financiamiento es fiduciario en otros países más desarrollados). En sistemas más profundos, los bancos proveen a las empresas de líneas de crédito fiduciarias pre-aprobadas, según la valuación de crédito y capacidad de endeudamiento teórico de la empresa. Además, cuentan con «*factoring y leasing*» (factorización y arrendamiento financiero), dos formas de financiamiento dirigidas al capital de trabajo y de adquisición de bienes de capital. En el país, la poca profundidad del SF impide que un alto porcentaje de empresas, especialmente las de menor tamaño, cuenten con acceso a estas clases de financiamiento. De la misma manera, otros tipos de financiamiento son incipientes y adolecen de los mismos problemas de baja penetración. En

numerosas ocasiones, el financiamiento de capital de trabajo lo realizan los proveedores de insumos de empresas en condiciones sub-óptimas para los demandantes de fondos.

Sin embargo, y como se verá más adelante, es en materia de financiamiento de largo plazo donde Guatemala tiene las mayores falencias, restringiendo inversiones productivas que generen crecimiento y empleo. A continuación se mostrará que los mercados financieros de largo plazo casi no existen en el país. Las empresas grandes y acreditadas salen fuera del país para cubrir dichas necesidades, asumiendo los riesgos asociados con este tipo de financiamiento.<sup>20</sup> Sin embargo, las MYPIMES se encuentran excluidas, pues no pueden salir a demandar este tipo de crédito en otros mercados.<sup>21</sup>

Otro punto de cruce entre sectores en Guatemala es la propiedad de las empresas. Los grandes grupos económicos del país tienen participación en distintos sectores productivos, incluyendo el financiero (véase tabla 5.4). Esto significa que la especialización no es una característica de los grupos económicos nacionales.

Dichos grupos económicos tienen orígenes de capital distintos a la banca, pero han incursionado en ella. Este es un fenómeno que ocurre cada vez más en Guatemala: el capital financiero unifica a los otros y los somete. Lamentablemente, muchas de estas acciones ejemplifican lo que se conoce como «*cross shareholding risk*» o riesgo de propiedad cruzada, que implica conflictos de interés y riesgos de crisis.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Como se explicó en el capítulo 3, muchos de estos flujos de capital son volátiles y procíclicos. Aunque los flujos de capital doméstico también pueden ser volátiles (a pesar de que diversos estudios, por ejemplo Schrank (2008) y Chang (2007) muestran que el supuesto de que todo el capital es igualmente móvil está errado: por diversas razones, los dueños de capital prefieren mantener sus inversiones en su propio país), el impacto de la volatilidad de los flujos de capital extranjero es mayor debido a su magnitud. Como explica Chang (2007), los flujos de capital en el mercado internacional son enormes en relación con los pequeños mercados financieros domésticos (y con los capitales domésticos), por lo que si ingresan a un país en grandes cantidades, tienen el potencial de afectar la economía local profundamente en caso de una fuga (como sucedió en Guatemala durante la crisis de la deuda).

Al mismo tiempo, en Guatemala estos flujos son pequeños, como se explicó en la sección 1.3.

<sup>21</sup> Uno de los pocos recursos de financiamiento con que cuentan las MIPYMES es los proveedores de microcrédito, como se explica en la sección 5.2 del presente capítulo.

<sup>22</sup> El conflicto yace en la posibilidad de que el banco del grupo preste a otras empresas del mismo grupo a tasas preferenciales y sin realizar la investigación conocida como «due diligence», para evaluar el riesgo del préstamo.

■ Gráfico 5.4

### Sectores en que participan los principales grupos empresariales de Guatemala

Grupo	Sectores
Pantaleón	Agroindustria, bienes raíces, banca, energía eléctrica y bioenergía
Multi Inversiones	Agroindustria, bienes raíces, banca, alimentos, restaurantes
Castillo Hermanos y Cabcorp	Agroindustria, bienes raíces, banca, alimentos y energía eléctrica
Novella	Agroindustria, bienes raíces, cemento, petróleo y banca
Botrán	Agroindustria, licores, banca, telecomunicaciones y hotelería
La Fragua	Supermercados, bienes raíces, banca y agroindustrias
Campollo	Agroindustria, bienes raíces, banca, petróleo y medios de comunicación
Berger Widmann	Agroindustria, bienes raíces, cemento, petróleo y banca

■ Fuente: De León, P. (2007).

Como indica Valdez, la banca nacional surgió y creció en medio de una muy laxa regulación que facilitó en múltiples ocasiones préstamos vinculados que favorecieron a empresas e inversionistas.<sup>23</sup> Varias crisis económicas en diferentes países se han producido por esa mezcla peligrosa de participación sectorial. Esto explica por qué hay regulaciones en países como Corea, Japón, Estados Unidos y Chile que prohíben o limitan esta práctica. Aunque en Guatemala no se ha dado una crisis bancaria sistémica, sí se han producido los problemas bancarios descritos con anterioridad como producto de la propiedad cruzada, con la consecuente socialización de las pérdidas.<sup>24</sup>

## 2. Los subsectores financieros

El SFN se puede dividir en cinco subsectores. El primero y más importante incluye a los bancos y las financieras. El segundo es el SF regulado, donde actúan las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) y las ONG financieras. El tercer subsector comprende a la Bolsa de Valores Nacional (BVN), el principal representante del SF mercadeable del

país. El cuarto subsector es el de las aseguradoras y el quinto comprende a los fondos de pensiones.

### 2.1 Bancos y financieras

Los bancos y las financieras representan entre el 85 y el 90% del SFN y casi el 95% del SF regulado. Sin embargo, el sector ha sufrido varias quiebras y fracasos durante las últimas dos décadas, producto en parte de las pocas restricciones y supervisión, así como de la alta relación deuda-capital.<sup>25</sup>

A pesar de su peso dentro del SFN, el país ha contado con bajos niveles de bancarización a lo largo de la historia. Si bien dichos niveles han aumentado, su desarrollo es aún muy bajo para promover crecimiento económico y reducir la pobreza. En la actualidad existen 20 bancos, 17 sociedades financieras y 9 bancos fuera de plaza autorizados para operar en el territorio nacional. A ellos se suman 8 empresas emisoras de tarjetas de crédito, 15 almacenadoras, 14 casas de bolsa, 3 casas de cambio y 6 instituciones financieras que prestan otro tipo de servicios no tradicionales.

<sup>23</sup> Valdez, J. (2007). *Óp. cit.*

<sup>24</sup> Están, por ejemplo, los casos de los denominados «bancos gemelos», Promotor y Metropolitano.

<sup>25</sup> De manera genérica (no sólo para Guatemala), los bancos son, per se, entes débiles financieramente hablando; la relación deuda a capital es de hasta 10 a 1. Es decir, por cada Q. 1.00 que aportan los dueños del banco, ellos se pueden endeudar por Q. 9.00 ó Q. 10.00. Esta cifra es excesiva, si la comparamos con la de empresas del sector de bienes raíces y de utilidad pública, las cuales tienen mayores niveles de deuda en relación con el capital (3 a 1).

### 2.1.1 Los ahorrantes y demandantes de los bancos y financieras

Los ahorrantes de los bancos y financieras provienen de todo el espectro de la sociedad, pues no existen otras alternativas reales de inversión. Los individuos y familias utilizan a los bancos, además de medio de pago, como forma de inversión. Las empresas los utilizan para todas sus necesidades de inversión o ahorro, tanto de corto como de largo plazos.

La ausencia de mercados profundos y alternativas obliga a los individuos y empresas a invertir fuera del país. Esos fondos nacionales que se mueven en los mercados internacionales son considerables en relación con el tamaño de los mercados locales. Aunque no existe una estimación precisa sobre el capital guatemalteco —sea familiar o empresarial— que circula en los mercados internacionales, se calcula que dicho monto puede ser tan grande como los activos de los bancos del país. Las razones por las que dicho capital no se encuentra en el país incluyen la desconfianza en el SF local, las pocas alternativas de inversión, consideraciones de seguridad personal y familiar, discrecionalidad y la secretividad de la banca internacional, entre otros. Su «fuga» del país —un país que de por sí tiene bajos niveles de ahorro— restringe aún más el capital disponible para inversión productiva.

Por otro lado, los demandantes de fondos también provienen de todo el espectro de la sociedad. La falta de otras alternativas de financiamiento obliga a individuos, familias, empresas pequeñas, medianas y grandes, así como al Gobierno, a acudir a estos IF para cubrir sus necesidades financieras. Es importante mencionar que en el caso de personas e individuos, la canalización de fondos ocurre en buena parte mediante tarjetas de crédito emitidas por empresas subsidiarias de los grupos

financieros presentes en el país. Durante la reciente expansión crediticia, las personas han utilizado en exceso las tarjetas de crédito, destinándose estos recursos principalmente al consumo. Se cobran tasas efectivas mensuales incluso de hasta 5% (más del 60% anual), dependiendo del emisor y la clase de tarjeta de crédito. Las personas las usan por la facilidad de adquirir deuda de bajo monto de una manera rápida.

Al mismo tiempo, el financiamiento por bancos para la compra de vivienda es uno de los principales productos demandados por individuos y familias. La mayor monetización del país, así como una mayor competencia han impulsado un aumento de los plazos de los préstamos, los cuales llegan incluso a veinte años. Sin embargo, a pesar de este mayor desarrollo, los niveles de compra de vivienda aún están por debajo de los estándares mundiales.

En cuanto a las MIPYMES, cabe subrayar que, en el sector bancario, Bancasol, Banco de Antigua, Banco G&T, Banco Azteca, Banco Industrial y Banrural incluyen a estas empresas dentro de su cartera de préstamos. Por ejemplo, Bancasol tiene como mercado objetivo a los trabajadores y a MIPYMES con presencia en la Costa sur y Quetzaltenango. El 50% de su cartera representa a los trabajadores, un 43% a MIPYMES (de las cuales un 70% representa a mujeres) y un 7% corresponde a vivienda.<sup>26</sup> La misión de Bancasol es ayudar a los emprendedores.<sup>27</sup>

### 2.1.2 Los depósitos bancarios

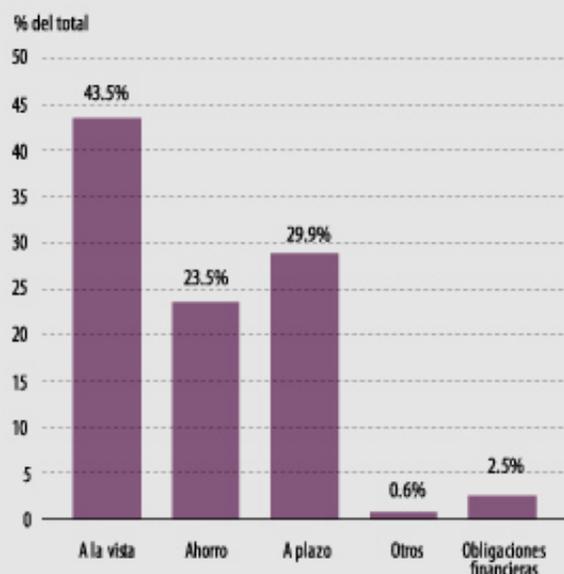
Para obtener los fondos que financian sus créditos e inversiones, los bancos emiten depósitos o cuasidinero. En el caso del sistema bancario nacional, la composición del cuasidinero se puede observar en la gráfica 5.4. Los depósitos bancarios, a fines de diciembre de 2007, fueron de Q.86, 904 millones, lo que representa el 33.9% del PIB.

<sup>26</sup> De León, P. (2007). Información basada en entrevista con el Gerente General de Bancasol.

<sup>27</sup> El mercado de microcrédito se estudia con mayor detenimiento en la sección 2.2.

Gráfica 5.4

**Tipo de depósitos bancarios como porcentaje del total (2007)**



Fuente: Superintendencia de Bancos.

Los depósitos a la vista o cuenta corriente representan la principal forma de fondeo de los bancos, con casi un 44%. Las cuentas de ahorro y depósitos a plazo representan un 23.5 y un 30% respectivamente. La composición mostrada ejemplifica por qué los bancos son principalmente intermediadores de fondos de corto y mediano plazo, y no de largo plazo.

En el caso de las financieras, la manera de captar fondos se realiza mediante emisión de títulos conocidos como pagarés. Los pagarés no son de disponibilidad inmediata. Se asemejan a los depósitos a plazo de los bancos, tanto en duración como en formalización.

### 2.1.3 El crédito bancario

Para estudiar el crédito bancario se revisa el tamaño de la cartera de préstamos de los bancos. Estos fondos son los que finalmente han pasado de los ahorrantes hacia los demandantes. En total, el crédito bancario representa el 30% del PIB na-

cional, o alrededor de Q. 69.044 mil millones. Dicho nivel se encuentra por debajo de otros países comparados, así como del promedio mundial, que se ubica en 35% del PIB.<sup>28</sup>

La tabla 5.5 muestra la cartera de créditos por banco. Es evidente que existe una alta concentración en el sistema bancario: tres bancos acumulan más del 60% de la cartera total de crédito. También sobresale la limitada participación estatal.

Por su parte, la cartera de préstamos de las financieras suma un total de Q. 1.3 millones (mil trescientos millones de quetzales), lo que representa tan sólo un 1.88% de la cartera bancaria y un 0.57% del PIB. En la tabla 5.6 se listan las financieras y su posición según el tamaño de las mismas. Al igual que en el caso de los bancos, se observa una alta concentración: solamente tres financieras concentran más del 60% de la cartera de créditos.

<sup>28</sup> Levine, R. (1996).

■ Tabla 5.5  
Participación en la cartera vigente de créditos según banco  
(2006-2007)

Año	Q. Millones		%	
	2006	2007	2006	2007
<b>Total Sistema Bancario</b>	<b>47,636.9</b>	<b>69,044.2</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Banco:</b>				
Industrial	11,960.4	16,503.7	25.1	23.9
Banrural	7,912.9	13,472.5	16.6	19.5
G&T Continental	7,610.4	12,293.3	16.0	17.8
Agromercantil	3,455.5	5,636.0	7.3	8.2
Reformador	2,726.4	4,666.0	5.7	6.8
Cuscatlán	2,261.2	3,543.7	4.7	5.1
BAC	1,952.7	2,450.2	4.1	3.5
De los Trabajadores	1,873.9	2,246.8	3.9	3.3
Uno	2,042.2	2,081.0	4.3	3.0
Internacional	1,744.1	1,928.6	3.7	2.8
Del Quetzal	904.5	714.0	1.9	1.0
CHN	586.1	645.1	1.2	0.9
De la República	589.4	637.1	1.2	0.9
Inmobiliario	642.5	579.4	1.3	0.8
De Antigua	495.2	443.4	1.0	0.6
Privado para el Desarrollo	317.0	338.0	0.7	0.5
Azteca de Guatemala	0.0	244.6	0.0	0.4
De Crédito	244.6	239.6	0.5	0.3
Americano	165.1	185.0	0.3	0.3
Citibank	122.0	173.6	0.3	0.3
Vivibanco	30.9	22.6	0.1	0.0

■ Fuente: Superintendencia de Bancos (2007).  
Nota: cartera de créditos vigentes del Sistema Bancario a diciembre de cada año.

### 2.1.4 Asignación de fondos

Los bancos y financieras deberían asignar recursos hacia los proyectos más rentables o de mayor potencial de crecimiento, según la información que manejan. No hacerlo de manera correcta puede desincentivar el crecimiento económico. Para empezar a investigar esta asignación de fondos, es importante determinar cuán prestamistas son los bancos. Para ello, la tabla 5.7 analiza la composición de los activos bancarios.

En 2007, la cartera de créditos constituyó el 58% de los activos bancarios y el 65%

de los depósitos bancarios. Se puede decir, entonces, que de cada Q. 1.00 captado por los bancos se presta Q. 0.65. La gráfica 5.5 compara la porción de la cartera de préstamos en relación con los activos bancarios para países seleccionados. Se puede observar que la razón de la industria bancaria nacional es la más baja de los países escogidos. Esto da una primera impresión acerca de la función de prestamista que ejercen los bancos, la cual no realizan de manera óptima. Los fondos no asignados al sector privado van entonces al sector público mediante las inversiones de largo plazo (véase tabla 5.7).

■ Tabla 5.6

**Participación en la cartera de créditos vigentes según sociedad financiera (2006-2007)**

Año	Q. Millones		%	
	2006	2007	2006	2007
<b>Total sociedades financieras</b>	<b>1,350.4</b>	<b>1,288.2</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Sociedad financiera:</b>				
Consolidada	339.7	407.2	25.2	31.6
Guatemala	308.8	237.4	22.9	18.4
De Inversión	134.5	152.9	10.0	11.9
G & T Continental	180.7	138.1	13.4	10.7
San Miguel	72.4	91.8	5.4	7.1
De los Trabajadores	58.9	62.1	4.4	4.8
De Occidente	64.3	59.5	4.8	4.6
SUMMA	35.6	42.6	2.6	3.3
Rural	90.4	37.8	6.7	2.9
Industrial	9.7	25.5	0.7	2.0
De Capitales	29.8	12.2	2.2	0.9
Las Tres Américas	12.3	9.3	0.9	0.7
Credicorp	11.0	8.1	0.8	0.6
Agromercantil	2.3	3.7	0.2	0.3
Uno	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Superintendencia de Bancos (2007).

Nota: cartera de créditos vigentes de sociedades financieras a diciembre de cada año.

■ Tabla 5.7<sup>29</sup>

**Principales activos bancarios (2006-2007)**

	Q. Millones		%	
	2006	2007	2006	2007
<b>Total de activos</b>	<b>105,698.2</b>	<b>118,392.5</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Disponibilidades</b>	<b>16,741.1</b>	<b>18,078.4</b>	<b>15.8</b>	<b>15.3</b>
Banco Central	10,917.1	9,937.1	10.3	8.4
<b>Inversiones temporales</b>	<b>8,504.7</b>	<b>5,259.5</b>	<b>8.0</b>	<b>4.4</b>
Emisores nacionales	7,983.1	5,024.5	7.6	4.2
<b>Cartera de créditos</b>	<b>51,515.0</b>	<b>68,983.6</b>	<b>48.7</b>	<b>58.3</b>
<b>Inversiones de largo plazo</b>	<b>22,648.5</b>	<b>19,157.5</b>	<b>21.4</b>	<b>16.2</b>
Emisores nacionales	22,152.2	18,648.0	21.0	15.8
<b>Restos de activos</b>	<b>6,288.9</b>	<b>6,913.4</b>	<b>5.9</b>	<b>5.8</b>

Fuente: Superintendencia de Bancos (2007).

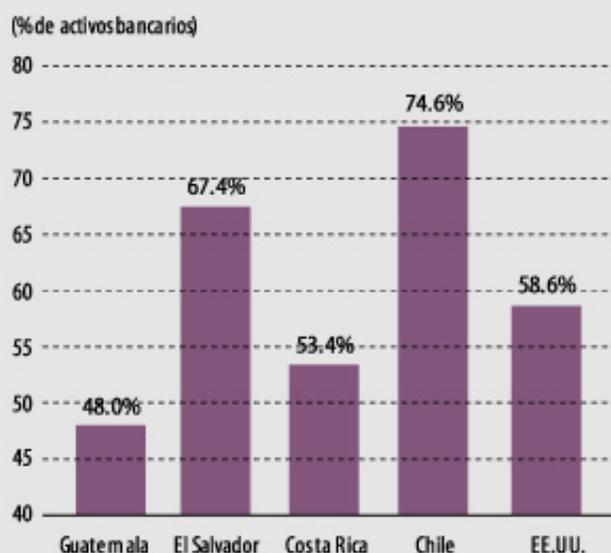
Nota: cifras a diciembre de cada año.

<sup>29</sup> Lamentablemente, el desglose de datos proporcionado por la SB no permite establecer el monto que se destina a financiamiento de vivienda FFHA.

Una segunda manera de evaluar el papel de asignación de fondos que desempeña el sistema bancario es mediante el estudio de la composición de la cartera de préstamos por actividad económica.

Gráfica 5.5

**Cartera de préstamos como porcentaje de activos bancarios para países seleccionados**



Fuente: De León, P. (2007).

Tabla 5.8

**Cartera de créditos vigente según actividad económica**

	Sistema Bancario		Sociedades Financieras	
	Q. Millones	%	Q. Millones	%
<b>Total cartera vigente</b>	<b>67,533.2</b>	<b>100.0</b>	<b>1,320.4</b>	<b>100.0</b>
<b>Actividad</b>				
Consumo	20,227.4	30.0	109.4	8.3
Agricultura, ganadería, caza y pesca	3,613.8	5.4	205.6	15.6
Minería	137.8	0.2	0.1	0.0
Industria manufacturera	7,416.8	11.0	193.0	14.6
Electricidad, gas y agua	2,150.9	3.2	3.0	0.2
Construcción	9,014.9	13.3	417.5	31.6
Comercio	14,685.1	21.7	144.1	10.9
Transporte	879.1	1.3	20.5	1.6
Empresas financieras	7,124.4	10.5	155.9	11.8
Servicios sociales y personales	2,283.1	3.4	71.3	5.4

Fuente: Superintendencia de Bancos(2007).  
Nota: cifras a noviembre de 2007.

El objetivo es ver si los recursos se destinan a inversión en industrias o sectores que generan crecimiento y empleo. La tabla 5.8 muestra que los dos sectores que reciben la mayor cantidad de préstamos por parte de la banca son el consumo (28%) y el comercio (22%). El comercio es intensivo en mano de obra pero, al igual que el consumo, depende mucho del ciclo económico y ofrece más riesgos que crecimiento económico sostenible (véase tabla 5.8).

La industria manufacturera recibe solamente el 12% de los créditos. También la agricultura, que representa aproximadamente el 15% del PIB, recibe una baja porción de los créditos bancarios, la cual se aproxima al 6.5%. El crédito en este sector, además, no está disponible para la mayoría: la Encuesta Nacional Agropecuaria 2007 (ENA) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) muestra que «el 97 por ciento de los productores (760 mil 761 personas) no ha tenido acceso al crédito bancario».<sup>30</sup>

Los números de las financieras difieren un poco, ya que su principal sector es la construcción. Sin embargo, el pequeño tamaño de la cartera de las financieras, comparada con la de los bancos, reduce su importancia con respecto a la manera en que se asignan fondos.

Se concluye, tras revisar la composición de la cartera bancaria, que los fondos intermediados van a sectores de consumo y comercio, típicamente ligados a productos finales no generadores de crecimiento de largo plazo. Los bancos nacionales no están financiando la inversión definida en las cuentas nacionales como formación bruta de capital fijo. Esta inversión, a través de la acu-

mulación de capital, introducción de nuevas técnicas y el cambio tecnológico, impactaría positivamente el nivel de productividad de un país, el crecimiento de largo plazo y la reducción de pobreza. El énfasis en el consumo, además de no promover el crecimiento potencial del país, deja a la banca vulnerable ante *shocks* económicos, ya que tanto el consumo como el comercio son dependientes del ciclo económico nacional, entre otras variables macroeconómicas y políticas.<sup>31</sup>

Finalmente, una tercera forma de evaluar la asignación de recursos de los bancos y financieras se realiza mediante el estudio de la composición geográfica de la cartera. Con ello se establece si existe disparidad o desigualdad en la asignación de fondos en el territorio nacional (tabla 5.9).

El departamento de Guatemala concentra el 85% de los préstamos bancarios y el 95% de los préstamos de las financieras. Aunque la mayor parte de la actividad económica nacional se registra en la ciudad capital, solamente el 30% de la población reside en este departamento. Esa disparidad en desmedro de las personas, familias y empresas de los demás departamentos confirma la falta de acceso al crédito en el país.<sup>32</sup> El segundo departamento por cartera de préstamos bancarios es Quetzaltenango (1.56%) seguido de Escuintla (1.4%) y Petén (1.15%). Doce departamentos tienen una porción menor a 1%, siendo Totonicapán el departamento con menos préstamos bancarios del país. Si se analizan los préstamos en relación con el número de habitantes de cada departamento, los resultados aún muestran desigualdad. Guatemala sigue siendo el departamento con mayor cobertura.

<sup>30</sup> Álvarez, L. (2008).

<sup>31</sup> Recuérdese que el aumento en el consumo ha motivado un fuerte crecimiento de las importaciones, con efectos sobre la balanza comercial.

<sup>32</sup> Se ha argüido que muchas de las empresas agrícolas del interior del país cuentan con oficinas centrales en la capital, y que aunque la mayoría de veces los préstamos para estas empresas se entregan en el área metropolitana, su destino final son los demás departamentos. Sin embargo, esta aseveración presenta dos problemas. Primero, evidencia la exclusión existente en el acceso al crédito, pues son principalmente las empresas más grandes del sector agrícola las que tienen oficinas en la capital y que por ende tienen acceso a crédito. Segundo, como se explicó antes, la ENA muestra que el 97% de los productores agrícolas no tiene acceso a crédito.

Le siguen los departamentos del oriente (Zacapa, Izabal, Chiquimula, Jalapa y Santa Rosa). Del lado contrario, los departamentos del occidente del país (San Marcos, Totonicapán, Huehuetenango y Quiché) tienen los niveles de crédito *per cápita* más bajos.

■ Tabla 5.9  
Distribución geográfica de la cartera de créditos vigente de bancos y financieras (2007), en porcentajes

	Bancos (%)	Financieras (%)	Bancos y Financieras (%)
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Guatemala	85.41	95.29	85.55
Quetzaltenango	1.56	2.88	1.58
Escuintla	1.41	0.02	1.39
Petén	1.15	0.29	1.14
Alta Verapaz	1.09	0.18	1.07
Huehuetenango	0.99	0.23	0.98
Izabal	0.87	0.01	0.86
Chimaltenango	0.85	0.24	0.84
Quiché	0.76	0.01	0.75
Jutiapa	0.70	0.41	0.70
Suchitepéquez	0.70	0.04	0.69
Chiquimula	0.61	0.01	0.60
Zacapa	0.58	0.03	0.57
San Marcos	0.54	0.00	0.54
Sacatepéquez	0.45	0.01	0.44
Jalapa	0.39	0.00	0.38
Santa Rosa	0.39	0.01	0.38
Sololá	0.36	0.00	0.35
Retalhuleu	0.35	0.32	0.35
Baja Verapaz	0.32	0.01	0.31
El Progreso	0.28	0.01	0.28
Totonicapán	0.23	0.00	0.23

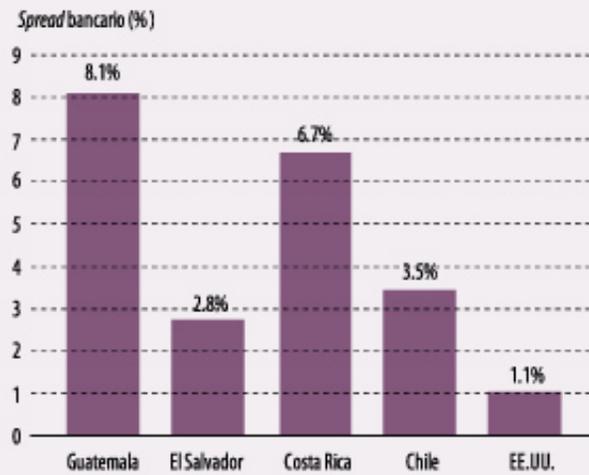
■ Fuente: Superintendencia de Bancos (2007).  
Nota: cifras a diciembre de 2007.

Es probable que la disparidad por departamentos se explique por los depósitos: aquellos departamentos con mayor cantidad de depósitos reciben mayor cantidad de préstamos. Esto sucede con los departamentos del oriente, que tienen un mayor nivel de bancarización. Sin embargo, como muestra la tabla 5.9, también existe un desvío de fondos desde los departamentos con menos oportunidades hacia los que tienen más oportunidades. En otras palabras, se observa un subsidio de los departamentos más pobres a los más ricos.

Si se compara con los países escogidos, Guatemala cuenta con la banca más ineficiente en materia de intermediación de fondos. Los críticos del *spread* como *proxy* o medida de eficiencia aducen que ello se explica en parte porque, en países como Guatemala, la banca no cobra por muchos de sus servicios (chequeras, mantenimiento de saldo mínimo, tarjetas de débito y otros), a diferencia de otros países que sí lo hacen. Sin embargo, si ése fuera el caso, en el sistema bancario guatemalteco se estaría produciendo una especie de subsidio de los ahorrantes y prestamistas hacia los cuentahabientes que no ahorran o piden prestado.

En la actualidad, la tasa activa ponderada de los bancos locales es de 12.9% y la pasiva es de 4.8% (ambas son nominales). Siendo que la inflación nacional se había mantenido hasta muy recientemente en torno al 6%, la tasa pasiva real es negativa. Esta distorsión responde a la ineficiencia bancaria y no a condiciones macroeconómicas, las cuales solamente determinan el nivel de las tasas y no el *spread* entre ambas. El diferencial bancario es un fenómeno netamente microeconómico, de ineficiencia en la organización interna de los bancos.<sup>33</sup> La reducción del *spread* bancario genera un círculo virtuoso. Una mayor tasa pasiva sería positiva en términos reales, produciendo un aumento en el monto ahorrado (incentiva el ahorro). Esto resultaría en un mayor nivel de depósitos en los bancos. Como contrapartida, la reducción de tasa activa provocaría una mayor demanda de créditos. Al bajar los costos financieros y tener acceso al crédito, la actividad económica aumentaría, especialmente si se invierte en formación bruta de capital, lo que mejoraría el crecimiento económico y reduciría la pobreza.

Gráfica 5.8  
Spread bancario por países seleccionados



Fuente: reguladores bancarios de cada país.

Una segunda medida de eficiencia es el Margen Neto de Intereses (MNI). Este indicador se calcula sacando la diferencia entre los ingresos y pagos de intereses en relación con los activos generadores de intereses (cartera de créditos). La tabla 5.10, construida con datos de *BankScope* de *Fitch Rating*, compara el MNI de varios países. Nuevamente, el sistema bancario de Guatemala muestra el segundo peor MNI de la muestra. A diferencia del *spread* bancario, el MNI considera también el monto prestado. En el caso nacional, el *spread* es alto y además, los fondos prestados son menores en promedio que en el resto de países, tal como se mencionó en el inciso anterior. Por ello, la industria bancaria guatemalteca está situada dentro de las más ineficientes del mundo, con estándares de países africanos. En Latinoamérica, Guatemala tiene el MNI más alto e, incluso, es superado por varios países africanos como Ruanda, Nigeria y Namibia.

<sup>33</sup> En México sucede algo similar: los bancos son sumamente rentables, con altos márgenes de ganancia, pues operan en un mercado oligopólico, caracterizado por una alta concentración de activos y carteras de créditos. Los cobros y las tasas de interés son altos, restringiendo la oferta de capital de inversión y limitando el crecimiento económico del país. En vista de estos problemas, el Gobierno del presidente Calderón ha decidido intervenir mediante mayores controles y regulación y a través de la promoción de mayor competencia. Conger, L. (2007).

■ Tabla 5.10

**Margen Neto de Intereses (MNI)**

País	MNI %	País	MNI %
Suiza	1.75	Italia	3.67
Holanda	1.97	Estados Unidos	4.34
Canadá	2.03	Trinidad & Tobago	4.68
Japón	2.07	Hungría	4.86
Tailandia	2.3	Chile	5.02
Bélgica	2.38	Bolivia	5.62
República de Corea	2.39	Indonesia	5.62
Suecia	2.39	México	5.7
Taiwán	2.42	Ruanda	5.74
Alemania	2.66	Rusia	5.99
Francia	2.86	Estonia	6.15
Panamá	2.86	Namibia	6.64
Singapur	2.86	Kenia	7.46
Rep. Checa	2.88	Perú	7.92
Inglaterra	2.98	Honduras	8.82
Australia	3.12	Nigeria	8.94
España	3.4	Jamaica	9.43
India	3.48	Guatemala	10.41
Irlanda	3.49	Gana	11.16

■ Fuente: BankScope (2003).<sup>34</sup>

Una tercera medida de eficiencia se basa en los costos operativos. Este rubro es adicional al costo financiero de intermediación o *spread*. Los bancos incurren en gastos de apoyo a su rol intermediador. Estos se calculan en relación con los activos del sistema para obtener los costos operativos. Es decir, mayores costos reflejan sistemas menos eficientes. Nuevamente, el sistema financiero bancario de Guatemala cuenta con uno de los costos operativos más altos del mundo (véase tabla 5.11).

<sup>34</sup> Véase nota al pie Núm. 11, en el presente capítulo.

■ Tabla 5.11  
Costos operativos

País	MNI %	País	MNI %
Taiwán	1.39	Francia	3.1
Japón	1.56	Estados Unidos	3.17
Canadá	1.93	Italia	3.64
Holanda	1.95	Bolivia	3.85
Panamá	1.95	Trinidad & Tobago	3.93
Tailandia	2.22	Singapur	4.23
Suecia	2.29	Namibia	4.26
Rep. Checa	2.41	Hungría	4.26
Suiza	2.41	Ruanda	4.61
Bélgica	2.55	Kenia	4.79
Inglaterra	2.57	Honduras	5.14
India	2.58	Estonia	5.24
República de Corea	2.66	Perú	5.79
Irlanda	2.73	Guatemala	5.84
Alemania	2.89	México	5.98
Indonesia	2.89	Rusia	6.61
Australia	2.94	Jamaica	7.04
España	2.98	Ghana	7.68
Chile	3.04	Nigeria	7.79

Fuente: BankScope (2003).<sup>35</sup>

## 2.2 Las instituciones financieras y el microcrédito

El microcrédito ayuda a crear capital para las MIPYMES. En ese sentido, el microcrédito es el paso inicial hacia una profundización del SF. Además, los programas de microcrédito y el acceso al crédito por parte de los más desposeídos contribuyen a la reducción de la vulnerabilidad ante riesgos y a mejorar los indicadores sociales. En Guatemala, hay aproximadamente 1.8 millones de potenciales clientes de microcrédito. Sin embargo, un alto porcentaje de ellos no cuenta con acceso. Se estima que el 80% de éstos nunca ha recibido un préstamo, y que el 14% solamente lo ha recibido una vez.<sup>36</sup> Para entender este

limitado acceso, se ha propuesto una serie de explicaciones que incluyen: discriminación étnica, falta de información, bajo nivel educativo, poco acceso a garantías y criterios de afiliación corporativa en la aprobación de créditos bancarios.<sup>37</sup>

Para los que logran obtener crédito, la oferta por presencia física está dominada por bancos (61%), cooperativas (19%) y por ONG (19%). El recuadro 5.3 presenta el caso del mayor prestamista formal de microcréditos del país, Banrural. Sin embargo, y a pesar de los avances de estos proveedores, es importante recalcar que la principal fuente de recursos para las microempresas son los ahorros personales.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> De León, P. (2007).

<sup>37</sup> De León, P. (2007) y González, C. (1998).

■ Recuadro 5.3  
**El caso de Banrural**

C 5

*Banrural, previamente conocido como Bandesa, fue transformado y privatizado en 1998. Durante este proceso, una de las decisiones de mayor importancia fue dar participación en el capital y en el Consejo de Administración a representantes de la sociedad civil y del sector privado, lo que explica parte del éxito del Banco.*

*El objetivo actual de Banrural es «promover el desarrollo económico y social del área rural del país, mediante el estímulo y facilitación del ahorro, la asistencia crediticia, la prestación de otros servicios financieros y de auxiliares de crédito a las cooperativas, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones mayas, garífunas, xincas, campesinos, micro, pequeño y medianos empresarios, individual o gremialmente considerados, directamente o por medio de otras entidades reconocidas por ley.» En otras palabras, el Banco tiene un objetivo claramente social.*

*En 2001, era altamente rentable, con utilidades que se habían duplicado en cuatro años y un índice de Rendimiento sobre Inversiones (ROI) que lo colocaba como el tercer banco más rentable de Guatemala. Además, su cobertura había aumentado significativamente, lo cual se reflejaba en el número de puntos de servicio en el país —la mayor cantidad de todos los bancos del sistema financiero bancario. Esta tendencia continuó hacia 2007, año en que sus utilidades aumentaron en un 48.6% con respecto a 2006.*

*Sumado a ello, el número de agencias creció en un 19.85% en este mismo período, alcanzando un total de 495 en el país.*

*En cuanto a créditos, el Banrural, en 2001, contaba con un volumen de cartera de Q. 1.256 millones. Esta cartera se distribuyó en 65,712 créditos que han beneficiado a más de un millón de personas (1.033 millones). Lo interesante del Banco es la orientación de sus créditos: el 75% de ellos era de menos de Q. 20,000 (créditos pequeños) y el 89.12% se concentraba en el área no metropolitana. Para 2007, la cartera de crédito había ascendido a Q. 8.649 millones, distribuidos entre 259,704 créditos otorgados a 4.795 millones de personas. A pesar de este crecimiento, el Banrural mantuvo su enfoque en créditos pequeños otorgados principalmente en el área no metropolitana.*

*Con este esquema, Banrural busca beneficiar a grupos tradicionalmente excluidos y disminuir el sesgo urbano en el otorgamiento de crédito. Cabe resaltar, además, que en 2001 el 55.26% de los depósitos del Banco provenía de la región metropolitana, por lo que, al contrario de los demás bancos del sistema, los depósitos metropolitanos estaban financiando las actividades rurales. Por último, es importante notar que la tasa de recuperación de los créditos del Banrural fue, en 2007, de aproximadamente 99%.*

■ Fuente: Alfaro, L. (2003); BANRURAL (2007).

### 2.2.1 Las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC)

Las CAC son los IF no regulados más importantes del país. Son sociedades formadas en comunidades con fines sociales. Cuentan con socios, quienes aportan periódicamente una cuota que se denomina *capital social de la cooperativa*. Hacia enero de 2007 existían 1618 cooperativas en total en Guatemala, de las cuales el 19% era CAC. Sin embargo, estas CAC contaban con el 83% del total de socios de cooperativas, equivalente a 480 mil cooperativistas (véase tabla 5.12). Esta inmensa mayoría de socios cooperativistas acudía a este tipo de sociedades principalmente por problemas de acceso al crédito por otros medios.

Tabla 5.12  
Afiliados a cooperativas en Guatemala (enero 2007)

	TOTAL	Agrícolas	Ahorro y Crédito	Producción	Consumo	Vivienda	Transporte	Servicios Especiales	Pesca	Comercialización
Guatemala	136,935	1,135	118,081	966	5,982	6,344	1,487	2,809	0	131
B. Verapaz	10,268	1,318	8,688	142	60	20	40	0	0	0
A. Verapaz	27,081	11,341	13,634	77	894	45	48	0	0	1042
El Progreso	11,366	282	10,974	110	0	0	0	0	0	0
Izabal	14,553	423	14,065	0	0	65	0	0	0	0
Zacapa	22,412	1,278	20,509	33	107	429	0	0	0	56
Chiquimula	46,250	1,890	44,337	23	0	0	0	0	0	0
Santa Rosa	29,854	1,606	27,920	28	98	77	41	22	45	17
Jalapa	1,681	1,042	369	0	0	78	0	0	0	192
Jutiapa	3,441	1,105	2,166	80	0	23	0	0	67	0
Sacatepequez	2,170	1,688	99	112	85	20	116	20	0	30
Chimaltenango	6,059	3,485	1,758	315	86	353	0	0	0	62
Escuintla	41,521	990	39,426	49	0	712	43	111	190	0
Sololá	10,882	3,216	6,355	369	505	437	0	0	0	0
Totonicapán	16,908	471	15,031	399	783	224	0	0	0	0
Quetzaltenango	80,946	1,769	76,655	963	243	759	207	350	0	0
Suchitepequez	1,806	1,235	138	168	167	20	58	0	20	0
Retalhuleu	2,191	1,505	298	0	276	20	0	0	92	0
San Marcos	20,235	3,956	15,562	539	138	0	0	40	0	0
Huehuetenango	80,228	16,345	62,007	1,487	65	222	75	27	0	0
Quiché	8,847	5,741	1,339	475	740	336	23	66	0	127
Petén	4,017	2,589	596	133	310	0	156	0	0	233
TOTAL	579,651	64,410	480,007	6,468	10,539	10,184	2,294	3,445	414	1,890

Fuente: INACOOP (2007).

En cuanto a las ONG, no existen cifras concretas para establecer su tamaño. Sin embargo, se calcula que actualmente tienen alrededor de 175 mil clientes.<sup>38</sup> Al igual que en el caso de las CAC, sus clientes acuden a ellas debido, principalmente, a que no cuentan con otras alternativas de crédito.

Los ahorrantes y demandantes de fondos de estos IF son excluidos por los IF regulados y tradicionales. Las CAC y las ONG tienen una penetración importante en áreas rurales, dando acceso al crédito y a educación financiera a esta población excluida. Aquí solamente se caracterizará a las MIPYMES como demandantes de fondos de estos IF, debido a la ausencia de información sobre otros demandantes y ahorrantes. Estas empresas cuentan con poco acceso al crédito. Como se explicó antes, el 80% de las microempresas jamás ha recibido un préstamo bancario y el 14% solamente ha recibido uno; el 39% de los créditos que reciben proviene de CAC y ONG de crédito. El 80% de las mujeres no tiene acceso al crédito. Esto concuerda con encuestas de trabajo

que muestran que el 64% de las empresarias no tiene dónde acceder a ningún tipo de crédito.<sup>39</sup>

En cierta manera, la existencia de CAC y ONG se debe a las dificultades de acceso al crédito que proviene de las instituciones financieras bancarias. No obstante, las CAC ofrecen servicios financieros similares a los ofrecidos por los bancos. Los miembros pueden ahorrar para diferentes objetivos (inmuebles, educación de hijos, previsional) y además pueden optar a préstamos con tasas más bajas y menos trámites que los bancos, para comprar vivienda, bienes durables y financiar microempresas. Asimismo, algunas CAC están ofreciendo seguros de vida y de gastos médicos, así como servicios de traslado de remesas desde EE. UU. Solamente se obtuvieron datos para fines de 2005 sobre los préstamos de las CAC. Estos datos muestran que el tamaño de la cartera de préstamo era de Q. 3,449.377, 000. Esta cifra representaba cerca del 7% de la cartera administrada por los bancos y financieras reguladas (tabla 5.13).

Tabla 5.13  
Carteras de crédito SFB y SFI por región  
En quetzales

Región	Crédito otorgados cooperativas	Crédito otorgados bancos y financieras	Relación cooperativas a bancos
I	469.698,297	41.930.000,000	1.12%
II	345.500,210	821.000,000	42.08%
III	866.719,320	1,723.000,000	50.30%
IV	127.660,602	1,021.000,000	12.50%
V	55.204,320	885.000,000	6.24%
VI	782.183,451	1,724.000,000	45.37%
VII	800.345,220	1,153.000,000	69.41%
VIII	2.066,251	797.000,000	0.26%
<b>Totales</b>	<b>3,449.377,671</b>	<b>50.054.000,000</b>	<b>6.9%</b>

Fuente: De León, P. (2007), con base en información de INACCOOP (enero de 2007).

Región I: Guatemala y Escuintla. Región II: Alta y Baja Verapaz. Región III: Zacapa, Chiquimula, Izabal y El Progreso. Región IV: Atilapa, Jalapa y Santa Rosa. Región V: Chimaltenango, Sacatepéquez y Solalá. Región VI: Quetzaltenango, Totonicapán, San Marcos, Retalhuleu y Suchitepéquez. Región VII: Quiché y Huehuetenango. Región VIII: Petén. Adviértase que las definiciones de estas regiones son diferentes que los oficiales.

<sup>38</sup> De León, P. (2007). Dada la ausencia de datos, la estimación se basa en una entrevista efectuada con David Morales, presidente de Redimif.

<sup>39</sup> De León, P. (2007). *Óp. cit.*

La tabla anterior muestra la distribución geográfica de los créditos otorgados por las CAC. Como se observa, la región III es la que recibe mayor cantidad de préstamos (Q. 866 millones), seguida de la VII (Q. 800 millones). La región VIII recibe la menor cantidad. En la misma tabla (5.13), se observa la relación del tamaño de la cartera de CAC con la de los bancos en cada región. Previamente se vio que la cartera bancaria estaba concentrada en un 80% en la región metropolitana; de la misma manera, se sabe que la cartera de las CAC es aproximadamente el 7% de la de los bancos. Al establecer la razón cartera/CAC sobre cartera/SB, se puede ver la penetración relativa de las CAC en cada región, comparándola con el 7% promedio. Los resultados confirman que las CAC tienen mayor penetración en aquellas regiones y departamentos donde los bancos no prestan fondos. En la región I (ciudad capital), la cartera de CAC representa solamente el 1.12% de la bancaria, un monto muy por debajo del 7%. Por el contrario, en las regiones VII y III, la cartera de las CAC es relativamente más importante que la bancaria. La primera es en el occidente y la segunda en el oriente. Las regiones II y VI también tienen relaciones altas, aunque no mayores al 50%. Estos datos muestran que las CAC están ubicadas predominantemente en regiones donde los bancos tienen menor presencia. Su función de brindar acceso al crédito y servicios financieros a personas excluidas por el SFB es evidente.

Sin embargo, en Guatemala, en comparación con otros países, la penetración de las cooperativas, medida como el número de socios dentro de la población total de un país, es baja. La Federación Mundial de Cooperativas calcula que dicha tasa es de 7.9%. En Centroamérica, el movimiento cooperativista está liderado por Costa Rica, país en donde la penetración es de 18.5%, seguido de Honduras, con un 15.4%. En Lati-

noamérica los países de mayor penetración, como Ecuador y Uruguay, registran cifras de entre el 18 y el 19%.<sup>40</sup>

### 2.2.2 Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de crédito

Pasando ahora a las ONG, se calcula que su cartera de créditos se ubica entre los Q. 600 y Q. 700 millones.<sup>41</sup> Esto significa que dicha cartera representa alrededor del 1.5% de los créditos bancarios, 46% de las financieras y 19% de las CAC. Entre las ONG de crédito más conocidas está Génesis Empresarial, organización privada para el desarrollo cuya misión es dar servicios financieros a MIPYMES y a la población rural. Fue fundada en 1988. Según su memoria de labores (2005), tenía 55,200 clientes activos que recibieron préstamos por Q. 334.438,000. La morosidad de Génesis Empresarial es baja (2.5%), cuenta con 53 sucursales, 415 trabajadores y 200 asesores. Las MIPYMES reciben el 50% de los préstamos, el 33% y el resto se orienta a vivienda.<sup>42</sup>

### 2.2.3 Los usureros y prestamistas

Dentro de los IF no regulados, también están los usureros y prestamistas, quienes otorgan dos grandes tipos de crédito. Los primeros son de corto plazo, con tasas de interés de hasta 5% diario; normalmente se otorgan en las áreas aledañas de los mercados a comerciantes y marchantes de verduras que pasan por problemas de liquidez de corto plazo. El segundo tipo de préstamos es de mayor plazo, con garantía hipotecaria. Las tasas típicas son de 3% mensual y los prestamistas exigen el traspaso de la propiedad y una promesa de venta al deudor. Al terminar de pagarse el préstamo, el deudor recupera su propiedad. Mediante un método puramente cualitativo, se intentó estimar un monto de fondos que pueden ser operados por los usureros y prestamistas. Con todas las falencias de este

<sup>40</sup> De León, P. (2007). *Op. cit.*

<sup>41</sup> Dato basado en las estimaciones de la Red de Microfinanzas (REDCAMIF) y de la Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala (REDIMIF).

<sup>42</sup> Génesis Empresarial (2005).

método, se llegó a una cifra tentativa de mil millones de quetzales, lo que representaría mayor tamaño que las ONG, un sexto de las CAC y cerca de 1.5% de los depósitos bancarios.<sup>43</sup>

## C 5

### Recuadro 5.4

#### Las remesas y su relación con el Sistema Financiero

*Las remesas han crecido a una tasa promedio de 17% en la última década. Guatemala es el cuarto beneficiario de las mismas en el Hemisferio. Su importancia para la economía local ha crecido desde principios de la presente década, pasando de un 2% del PIB en 2000 a 9% aproximado en 2006. Las remesas representan la principal fuente de divisas para el país. Han jugado, además, un papel fundamental en la reducción de la pobreza general que experimentó el país entre 2000 y 2006, como se expone en los capítulos 9 y 10.*

*Las remesas tienen como destino áreas rurales del país. En los últimos años, los bancos y cooperativas han aumentado su participación en el flujo de remesas. Esta relación es la que introduce las remesas dentro del SF local. Los IF que participan en las remesas utilizan en un 76% transferencias bancarias, 21% money orders (giros postales) y el resto couriers de efectivo. La importancia de las transferencias bancarias ha aumentado fuertemente, ya que hace una década predominaban los money orders. Este flujo de remesas ha ofrecido a los intermediarios locales (bancos y cooperativas) un importante ingreso por concepto de comisiones de servicios. Se estima que un 70% de las remesas es distribuido por bancos locales, dejando el resto a cooperativas, ONG y distribuidores individuales.*

*La búsqueda de clientes y la competencia, así como la presión de las autoridades han hecho que los intermediarios sean cada vez más eficientes. Las remesas han propiciado un cambio positivo en los servicios mediante la adopción de nuevas tecnologías e inversión en infraestructura. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, los intermediarios no han podido capturar al receptor de las remesas para la venta cruzada de otros servicios financieros. Se estima que entre el 80 y el 90% de las remesas es cobrado en efectivo y no permanece dentro del SF. Es decir, los fondos de remesas no son bancarizados.<sup>44</sup>*

Fuente: De León, P. (2007).

<sup>43</sup> De León, P. (2007). *Óp. cit.*

<sup>44</sup> Chelikhrouhou, H.; Jarque, R., Hernández-Coss, R.; y El-Swafy, R. (2007).

### 2.3 La Bolsa de Valores Nacional (BVN)

La existencia de una bolsa de valores que promueva el uso de instrumentos financieros mercadeables proporciona al menos tres beneficios importantes. Primero, actúa como competencia para el sistema bancario nacional, incrementando la eficiencia del SF y reduciendo la dependencia de las operaciones bancarias débiles. Segundo, aumenta la intermediación de largo plazo para financiar proyectos de mayor tamaño y rentabilidad. Tercero, diversifica las alternativas de inversión para los ahorrantes y demandantes de inversión del país. No obstante estos beneficios, en Guatemala el movimiento bursátil para financiar proyectos y sectores productivos es casi inexistente. Son escasas las emisiones de títulos privados por parte de las empresas locales. La principal bolsa del país, la Bolsa de Valores Nacional (BVN), fue fundada en 1986 por autorización del Ministerio de Economía, pero en sus veinte años de existencia no ha podido expandir sus operaciones o transacciones más allá de los reportos, principal instrumento financiero intermediado, y de los títulos estatales.<sup>45</sup> El 66% de los montos que intermedia corresponde a reportos, seguido de un 33.5% de transacciones de títulos estatales emitidos por el BANGUAT y el Gobierno central, dejando solamente un 0.5% de volumen transado en títulos privados.

Las razones por las cuales la BVN no se ha desarrollado son diversas. Primero, los mercados que sirven de base para el mercado accionario (mercados de títulos de deuda pública y privada; de tipo de cambio; de deuda a mayor plazo que el del Banco central; y de dinero) deben desarrollarse y superponerse a una serie de problemas que les aquejan. Segundo, se debe aumentar la efectividad de la política monetaria, y

específicamente de la tasa líder. Tercero, es necesaria una mayor participación de inversionistas institucionales, especialmente de administradores de fondos de pensiones y del IGSS. Cuarto, el país podría mejorar su marco regulatorio para volverlo más ágil y claro. Quinto, falta un sistema contable relevante, confiable y puntual. Sexto, no existe una comunidad de analistas financieros que ponga a disposición de los inversionistas un consejo financiero bien informado. Séptimo, no es obligatoria la clasificación de riesgo de las empresas. Los clasificadores de riesgo indican la viabilidad de largo plazo de una empresa. Octavo, la falta de cultura financiera es uno de los principales obstáculos para el desarrollo financiero del país. Aún se carece de información y conocimiento sobre este tipo de instrumentos financieros en la sociedad. Esta ausencia de conocimiento e información incrementa la adversidad al riesgo de los inversionistas (ahorrantes) y empresarios (demandantes de fondos). Por último, los empresarios guatemaltecos temen divulgar información que consideran «secreta».<sup>46</sup>

### 2.4 Las aseguradoras

El cuarto subsector es el de las aseguradoras. Para motivos del presente capítulo, su rol principal es el de asignador de fondos de largo plazo. Estos fondos provienen de las primas que les pagan sus clientes a cambio de protección contra riesgos. Las aseguradoras venden diferentes tipos de seguros, entre los que se encuentran los de vida, accidentes, vehículos, incendios y otros daños. En Guatemala, la actividad se inició en el siglo XIX, pero en realidad fue a partir de la década de los años cuarenta del siglo XX cuando nació una industria nacional constituida por varias aseguradoras. Actualmente, existen en el país quince aseguradoras nacionales autorizadas para operar en

<sup>45</sup> Como indica Valdez (2007), «Una bolsa que sigue siendo marginal y que no apalanca la expansión también ha incidido en la concentración accionaria de las grandes empresas y su vulnerabilidad ante la apertura comercial y financiera».

<sup>46</sup> De León, P. (2007) y Luis San Román, miembro del Consejo Consultivo del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008, Gerente General de la Bolsa de Valores Nacional, S.A.

el territorio.<sup>47</sup> Cabe destacar que se cuenta con mayor participación extranjera en seguros que en bancos. La tabla 5.14 muestra la distribución de las primas de todas las aseguradoras que operaban en el país a mediados de 2006. Como se observa, las primas más importantes son las de automotores (30.3%), de accidentes (22.6%) y de vida (17.1%).

En cuanto al uso de estas primas, por ley las aseguradoras deben mantener reservas técnicas (pasivos), las cuales sirven para hacerle frente a posibles accidentes o siniestralidades que les puedan ocurrir a los clientes que han pagado sus primas. Al mismo tiempo, estas reservas técnicas representan fondos disponibles que se utilizan para inversión (activos) en el SF local. En la actualidad, un 60% de los fondos se invierte en papeles del Estado, mientras que solamente el 5% se asigna a emisiones privadas. El resto se destina a cédulas hipotecarias emitidas por el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) y los bancos del sistema.

En la tabla 5.15 se presenta el balance consolidado de las aseguradoras. Como se observa, las inversiones representan más de Q. 2 mil millones, distribuidas de la manera señalada arriba. Si se mide esa disponibilidad de fondos en relación con los bancos, representan cerca del 4.2% de la cartera de préstamos. Sin embargo, si solamente el 5% se destina a inversiones de emisores privados, se reduce a un 0.2% de la cartera bancaria. Si se suma la participación de las inversiones en cédulas hipotecarias, cuyos fondos entran a la economía privada nacional, se concluye que la contribución real de fondos por parte de las aseguradoras para el crecimiento nacional es aproximadamente de Q. 800 millones o 1.7% de la cartera de préstamos bancarios.

■ Tabla 5.14  
**Primas cobradas a junio de 2006**  
(miles de quetzales)

	Vida	Accidentes	Incendio	Automotores	Otros daños	Total
Quetzales	217,473	286,702	173,827	384,587	206,936	1,269,525
Porcentajes	171%	22.8%	13.7%	30.3%	16.3%	

■ Fuente: De León, P. con datos de AGIS (2006).

■ Tabla 5.15  
**Balance consolidado de las aseguradoras a junio de 2006**  
(miles de quetzales)

	Activos		Pasivos
Inversiones	2.019,730	Reservas técnicas	384,587
Otros activos	1.025,793	Otros pasivos y patrimonio	3.045,523
<b>Total activos</b>	<b>3.045,523</b>	<b>Total pasivos</b>	<b>3.430,110</b>

■ Fuente: De León, P. con datos de AGIS (2006).

El rol de asignador de fondos por parte de las aseguradoras es casi nulo en Guatemala. Los fondos disponibles tanto para el sector privado como para el largo plazo (principal rol asignado al subsector en este capítulo) son mínimos con relación a la banca, e incluso con el sector financiero informal (CAC y ONG). Esta limitación responde al menos a dos grandes factores.

Primero, la baja penetración del seguro en el país resulta en bajas reservas técnicas e inversiones de las aseguradoras. Se calcula que la industria paralela de seguros fuera de plaza representa alrededor de US\$ 100 millones, o cerca del 25% de las primas vendidas por las aseguradoras locales. Segundo, las leyes que regulan al subsector son anticuadas, impidiendo mayores montos de asignación al sector privado.

## 2.5 Los fondos de pensiones

El quinto subsector del SF es el de las pensiones. Al igual que con las asegura-

<sup>47</sup> Estas son: Aseguradora General, Seguros Alianza, Grupo Casa, Aseguradora La Ceiba, Seguros G&T, Cigna, Columna, Seguros Agromercantil, Aseguradora de la Nación, Seguros de Occidente, Seguros Panamericana, Seguros El Roble, AIG de Guatemala, Seguros Tikal y Seguros Universales. Varias de ellas pertenecen a grupos financieros del país, aunque también existe presencia extranjera, como es el caso de Cigna, AIG y Aseguradora General.

doras, para motivos del presente capítulo, el rol principal de las pensiones es la intermediación de fondos de largo plazo. En Guatemala, los bancos nacionales manejan los fondos de pensiones. El problema es que dichos fondos se invierten por los bancos en los mismos bancos o en compañías relacionadas, y no en otras inversiones de mayor beneficio para los ahorrantes y con mayor potencial para la generación de riqueza en el país. En otras palabras, los bancos no cumplen su rol de administradores independientes de los fondos, lo cual limita su manejo eficiente para la economía y la producción, y minimiza los beneficios para los ahorrantes.

Además de los fondos de pensiones de los bancos, existen dos grandes jugadores en el área previsional cuyos fondos pueden catalogarse como de largo plazo: el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el movimiento solidarista. En la actualidad, ambos «fondos» se manejan inadecuadamente, pues una porción importante también se invierte en el sistema bancario nacional.<sup>48</sup>

El IGSS es una entidad autónoma del Estado cuyo fin es proveer a sus cotizantes de salud, previsión y pensiones. Los cotizantes del IGSS provienen del sector privado y estatal y pagan mensualmente su cuota, vía descuento por el empleador. La Junta Directiva del IGSS, nombrada por el Gobierno de turno, administra estos fondos. Sin embargo, la administración de los fondos padece de una serie de debilidades. Primero, no hay un Consejo de Inversiones de carácter técnico que, cuando menos, apoye a la Junta Directiva. Segundo, existen límites legales de inversión en emisores o entes privados. Tercero, no funciona un mercado de deuda de largo plazo.

A fines de 2006, el IGSS contaba con activos totales de Q. 23,957 millones,

Tabla 5.16  
Portafolio del IGSS  
(diciembre de 2006)

IF	Q. millones	%
BANGUAT	4,000.90	40.3
Ministerio de Finanzas	3,502.90	35.2
Bancos privados	2,436.30	24.5

Fuente: IGSS (2006).

de los cuales Q.4408 millones (18%) estaban invertidos en el SF. En la tabla 5.16 se observa la distribución de dichas inversiones. El 83% es crédito público, dejando sólo el 15% para el sector privado, especialmente en los bancos del sistema. Debido a que estos montos ya están considerados dentro del sistema financiero bancario, no agregan profundidad a los indicadores presentados con anterioridad.

El segundo gran jugador en el área previsional cuyos fondos pueden catalogarse como de largo plazo es el movimiento solidarista, el cual se encuentra agrupado en la Gremial «Unión Solidarista», conformada por grupos de trabajadores de la empresa privada. Los miembros de cada acción solidarista aportan, junto al patrono o empleador, un porcentaje de su salario al fondo común. Este fondo sirve como medio de inversión pero, sobre todo, como fuente de financiamiento para diferentes beneficios destinados a los miembros (como descuentos en la tienda de la acción solidarista, beneficios médicos y préstamos a tasas blandas). Se estima que el capital disponible de todas las acciones solidaristas se aproxima a los US\$ 250 millones. Este capital se distribuye de la siguiente manera: 33% invertido en bancos locales, 33% en préstamos a miembros y el resto en inversiones directas en las empresas con acciones solidaristas.

<sup>48</sup> Esto demuestra la ausencia de otras opciones de inversión de mayor beneficio para los ahorrantes y con mayor potencial para la generación de riqueza en el país.

En resumen, es innegable el atraso del SF de Guatemala. No está aportando al crecimiento económico ni a la reducción de la pobreza como podría hacerlo. Si el SF es equivalente al aparato circulatorio del cuerpo humano, no sorprende que el aparato productivo nacional esté tan anémico —y casi anómico—, como se vio en el capítulo 4. Claro está, hay «secuestro de sangre» en algunas ramas de actividad muy específicas; para la mayoría, en cambio, los vasos capilares por los que debe pasar el vital recurso —el capital— son tan delgados que se corre riesgo de gangrena por falta de irrigación. Lamentablemente, en este caso, son una mayoría de personas, y de pequeñas y medianas empresas, las que sufren de esta asfixia circulatoria, que finalmente no permite que se democratice el acceso al capital.

En los siguientes capítulos se estudian algunas de las libertades con que cuentan los guatemaltecos: las libertades para producir, trabajar, tener y consumir. Estas libertades están íntimamente relacionadas con la evolución macroeconómica del país, la estructura del aparato productivo y el funcionamiento del sistema financiero, temas abordados en los capítulos 3, 4 y 5 que acabamos de cubrir.



6

LAS CAPACIDADES HUMANAS:  
EL ACTIVO POTENCIAL  
DE LA NACIÓN

*“ Aquél que quería fundar una finca debía ante todo buscar un conjunto de tierras no solamente con el clima y suelo apropiados sino que también con una población de indios, de la cual pudiera sacar la fuerza de trabajo necesaria. Sin fuerza de trabajo viviendo en el terreno, no tenía perspectivas la empresa. ”*

**Adrián Roesch <sup>1</sup>**

## ■ Capítulo 6

# Las capacidades humanas: el activo potencial de la nación

C 6

La economía puede ser un ámbito más para la ampliación de las libertades humanas si las personas cuentan con la posibilidad de participar activamente en la vida económica de su comunidad. Tal ampliación puede darse desde la producción, el trabajo o el intercambio de bienes y servicios, siempre y cuando dicha participación se lleve a cabo en condiciones que efectivamente mejoren el bienestar material y generen un sentido de realización y satisfacción personal.<sup>2</sup>

Para ello, los seres humanos deben contar con una serie de recursos y condiciones que les permitan aprovechar las oportunidades existentes o crear nuevas. Uno de estos recursos son ellos y ellas mismas. A finales de la década de los cincuenta del siglo XX, se generó un concepto clave alrededor de su papel como medio vital para la productividad: el concepto del «capital humano», que se entiende como «los diversos conocimientos, destrezas, competencias y otros atributos que una persona tiene que son relevantes a la actividad económica».<sup>3</sup> En otras palabras, no sólo la cantidad, sino también la calidad, el grado de formación y la productividad de las personas involucradas en un proceso productivo importan para incrementar el crecimiento.<sup>4</sup> Es decir, al tradicional modelo capital-trabajo, se le agregó un tercer *factor*, el *capital humano*.<sup>5</sup>

Los países desarrollados se han caracterizado por las grandes inversiones que han hecho en las personas, en la forma de una adecuada nutrición, salud y educación, tanto por la vía del sistema formal como a través del sistema de aprendizaje de oficios y capacitación en los lugares de trabajo. Gran parte

del crecimiento económico de las sociedades occidentales podía explicarse si se introducía esta variable.<sup>6</sup> Otras consecuencias de invertir en la gente han sido la ampliación de las oportunidades de empleo para las personas y la disminución de la desigualdad económica.

<sup>1</sup> Empresario alemán. (1934), citado en: Castellanos Cambranes, J. (2007: 101).

<sup>2</sup> Sen, A. (2003).

<sup>3</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) (1998a: 9).

<sup>4</sup> Este término fue esbozado a mediados del siglo pasado a partir del estudio sociológico realizado por Theodore Schultz y Gary Becker.

<sup>5</sup> Becker, G. (1962).

<sup>6</sup> Véase Nancy Birdsall (2001).

No invertir en los seres humanos, en su educación, salud y conocimientos, significa generar una sociedad en la cual el trabajo duro y la pobreza constituyen el destino para un sector amplio, excepto para los que derivan ingresos de sus propiedades.

## C 6

En contraste, en los países en desarrollo, ha predominado más la preocupación por la inversión en capital físico que en capital humano. Sin embargo, el éxito del primero depende de la expansión apropiada del segundo. La visión de la importancia del incremento del capital humano en los países capitalistas desarrollados se ha ratificado recientemente, tanto para acompañar y mejorar el proceso de acumulación de capital físico, como para generar sociedades más igualitarias.<sup>7</sup>

Este es un punto importante de convergencia entre las teorías económicas enfocadas en el crecimiento y el paradigma de desarrollo humano, que privilegia la ampliación de las capacidades humanas y la búsqueda de mayor equidad. Desde ambas perspectivas se argumenta que son éstas —las capacidades humanas y mayores niveles de equidad en la sociedad— las que, en el siglo XXI, pueden dar el impulso a una economía que quiere transformarse para mejorar la productividad y competitividad.

Para una economía como la guatemalteca esto es un reto, pues su historia muestra cómo las personas —en particular la población indígena y rural— no han sido concebidas jamás como «capital humano»; menos aún, como capital cuyo acervo deba ser acrecentado para favorecer el crecimiento de la propia economía, no digamos por su bienestar y derecho intrínsecos (véase recuadro 6.1).

### Recuadro 6.1:

#### “El indígena en la historia económica guatemalteca: Capital humano sin desarrollo humano.”

*El encuentro entre sociedades indígenas y los europeos fue violento y resultó en la desestructuración de las sociedades autóctonas, en función de los intereses de los conquistadores. Tan temprano como 1537, el obispo Francisco Marroquín propuso la idea de organizar a los indígenas en poblados con la finalidad de salvaguardarlos de los estragos de la conquista, pero también para mejorar la capacidad de la Corona española para supervisar la explotación de las tierras americanas y de sus habitantes.<sup>8</sup>*

*De la segunda mitad del siglo XVI a las primeras décadas del XVII, la encomienda fue la principal institución en la explotación de la fuerza de trabajo indígena. Éste quedaba obligado a tributar mediante diversas ordenanzas legalmente instituidas que prohibían prácticas como el servicio personal de los indígenas, que disfrazaban el sometimiento a servidumbre de la población a cambio del pago de tributo. Con el auge del comercio del cacao, en el siglo XVI, los españoles no intentaron apoderarse de las plantaciones sino del producto. Por medio del sistema de las encomiendas, se articulaba, entonces, la producción indígena tradicional en los circuitos mercantiles dominados por los españoles, quienes se encargaban de comercializar el cacao con las otras provincias y con España. Así se inauguraron también las rutinas de las emigraciones estacionales de indígenas a la costa sur, obligándoseles a bajar a la siembra y cosecha de este cultivo.*

*Luego, en 1565, se solicitó permiso a la Audiencia de la Nueva España para una nueva forma de trabajo: el repartimiento de labores. Bajo este sistema, los indígenas eran asignados para trabajar por tandas, semanalmente, en las propiedades españolas, sin libertad de escoger al patrón o la ocupación. El impacto del repartimiento sobre la agricultura indígena fue desastroso, pues redujo el tiempo que los pobladores le dedicaban a las actividades de subsistencia. La encomienda y el repartimiento fueron los dos mecanismos legalizados de explotación indígena a partir del siglo XVI.<sup>9</sup> Estas formas de trabajo forzoso, con distintos nombres, han sido abolidas y reinstituidas a lo largo de los siglos.<sup>10</sup> En efecto, «El capitalismo agrario que se desarrolla en el país es un sistema de producción para el mercado exterior bajo el cual la fuerza de trabajo indígena era, de hecho, una mercancía.»<sup>11</sup>*

<sup>7</sup> Véase Oded Galor y Omer Moav (2004).

<sup>8</sup> Las Leyes Nuevas que justificaban las reducciones entraron en vigencia en 1542. Fonseca, O. en Carmack, R. (1993)

<sup>9</sup> Fonseca, O. *Ibid.*, p. 271-272.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Taracena, A. et ál. (2004), entre muchos otros autores.

<sup>11</sup> Castellanos Cambranes, J. (2007: 163 vol. I).

Para la época de la Revolución liberal de 1871, se indica que: «Al indígena le servía como vivienda una pobre choza; una cama primitiva para él y su mujer y otra (o hamaca) para los niños. A menudo poseía únicamente una pieza de ropa, que se veía obligado a usar en toda clase de clima. Primero se levantaban las mujeres a preparar el desayuno de tortillas y pozol (cocimiento de harina de maíz tostado) y macho (chocolate sin azúcar, con pimienta). Para los hombres, la jornada de trabajo comenzaba a las seis de la mañana y se iban a las plantaciones bajo la dirección de un caporal. El día de trabajo se prolongaba hasta las 17:00 o 17:30 horas. Existía gran mortalidad infantil, debido a la mala alimentación y la abundancia de enfermedades. También entre los adultos existía mucha mortandad.»<sup>12</sup>

No es sino hasta la Constitución de 1945 cuando las distintas modalidades de trabajo forzoso finalmente se eliminan del marco legislativo nacional. No obstante, según la ENCOVI 2006, en la Guatemala contemporánea, del total de población ocupada, el 19% no es remunerada por sus labores (equivalente a 1.007,265 personas de 10 años o más), cifra que se ha mantenido relativamente estable desde que es posible calcular este indicador a partir de los datos de las encuestas de hogar (1989); de ese millón de personas, el 57% son indígenas.■

Los seres humanos, además de ser la razón última por la cual se procura el crecimiento económico, también constituyen un medio, un recurso fundamental para el crecimiento de la economía y para la competitividad del país. El presente capítulo se enfoca en documentar lo que ha pasado en Guatemala en las últimas décadas con respecto al incremento de las capacidades humanas. ¿Se mantiene esta situación invariable en el tiempo o ha habido cambios en este patrón? Para indagar al respecto, el presente capítulo expone, en primer lugar, el escenario demográfico que sustenta la situación actual del capital humano guatemalteco. Se señalan, en particular, los cambios demográficos de las últimas décadas, así como la gama de retos que aquéllos imponen a la economía y a la formación de capital humano con miras hacia el futuro.

Acto seguido, se exponen los principales cambios ocurridos en los últimos veinte años en la situación de tres dimensiones o capacidades básicas con que, como mínimo, debieran contar las personas en Guatemala: el estado nutricional; la posibilidad de vivir una vida prolongada y saludable y el nivel de calificación (en particular, el de la juventud).

## 1. El escenario demográfico<sup>13</sup> y sus implicaciones para la economía

Rara vez se considera el papel que desempeña la dimensión poblacional en el logro o no de un mayor nivel de desarrollo humano.<sup>14</sup> Por lo general, ésta tampoco es una variable que se tome en cuenta en el análisis económico,

<sup>12</sup> Stoll, O., citado en Castellanos Cambranes, J. (2007: 105, vol. I).

<sup>13</sup> Sección basada principalmente en Hidalgo, E. y R. Molina (2008, vol. 1)

<sup>14</sup> Hay trabajos paradigmáticos en este campo como los generados por el Doctor Arias de Blois o parte de la producción investigativa del Centro de Estudios Urbanos y Regionales -CEUR- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para citar dos ejemplos.

excepto cuando se establece que uno de los principales indicadores para medir el desempeño de la economía es el PIB *per cápita*. Sin embargo, el capítulo 3 mostró cómo el crecimiento económico se ve «diluido» o, al menos, reduce su efectividad para disminuir la pobreza, por el ritmo de crecimiento poblacional. Esta situación, evidentemente, se agudiza por la persistencia de un patrón de alta concentración de la riqueza generada en pocas manos, como se comprobará en capítulos subsiguientes del presente Informe.

Desde otra perspectiva, Guatemala podría aprovechar la fuerza de una población joven y abundante que, si estuviera bien nutrida, saludable y calificada, podría multiplicar la productividad de la economía y abrir nuevas oportunidades y mercados para el país.

¿Cuáles son los rasgos que caracterizan el escenario demográfico guatemalteco a finales de la primera década del siglo XXI? A ellos se hará referencia en las páginas siguientes.

### 1.1 Una población que seguirá aumentando de tamaño

En 1950, la población de Guatemala era de 3 millones de habitantes; en 2000, era de cerca de 11 millones y, para 2020, será de 18 millones. En los últimos 50 años del siglo XX, aumentó 75% y, en los primeros 20 años del siglo XXI, el incremento será del 30%.<sup>15</sup> El crecimiento de la población se seguirá dando a pesar de que, desde 1950, se ha experimentado un descenso sostenido, aunque lento, de las tasas de natalidad y de mortalidad, pero con una velocidad y magnitud mucho menores que las observadas en los demás países de la región centroamericana. De ahí que, según las últimas proyecciones de población, en los próximos años, la

población del país se incrementará en 7 millones, como consecuencia de que, anualmente, se agregan, en promedio, alrededor de 400,000 nacimientos; es decir, 6 veces más que el volumen observado a mitad del siglo pasado.

Si bien el comportamiento de las tasas brutas de natalidad y mortalidad muestra una tendencia descendente, hay que recordar que el crecimiento demográfico depende, en gran medida, de una variable impredecible, especialmente entre diferentes generaciones: el número de nacimientos. Este aspecto reviste mayor importancia al reconocer que la guatemalteca sigue siendo una población joven y que, durante cincuenta años, la edad mediana ha oscilado en alrededor de los 17 años y sólo será, en los próximos años, cuando aumente un año, para llegar, a 2020, con una edad mediana de 21 años.

Además, debe considerarse la influencia del factor acumulativo o «inercia demográfica»; es decir, los nacimientos que ocurrirán de las mujeres que, en este momento, ya nacieron. En otras palabras, las mujeres que en 2020 estarán en edad reproductiva (15-19 años) son las que nacieron en 2005. Éstas, junto con las de 20-29 años de edad, son las que, en mayor porcentaje, contribuirán con el incremento de nacimientos en las próximas décadas.<sup>16</sup>

### 1.2 Una esperanza de vida más larga al nacer

Debido a las importantes reducciones que se han dado en la mortalidad infantil durante los últimos 50 años, la tendencia general es al aumento de la probabilidad de vivir un mayor número de años. De ahí que, para el período 2005-2010, la esperanza de vida al nacer será, en promedio, de 70 años (73.8 mujeres y 66.7 hombres).

<sup>15</sup> Esta situación se encuentra al analizar los movimientos naturales de una población, que son los que evidenciarán el crecimiento o descenso en el número de habitantes, pero únicamente por el número de nacimientos o defunciones ocurridas durante un lapso determinado. Para ello se calculan las tasas brutas de natalidad y mortalidad y el crecimiento natural, que es la diferencia entre ambas.

<sup>16</sup> Mujeres que nacieron entre 1990 y 2000.

En total, entre 1950 y 2050, los hombres aumentarán su esperanza de vida al nacer en un 39%, que equivale a la probabilidad de vivir 27 años más de lo que se esperaba en 1950. En las mujeres, el incremento será de 44%, equivalente a 33 años. De manera que, en promedio, para 2050, los guatemaltecos tendrán la probabilidad de vivir 75 años a partir del momento en que nacen. Sin embargo, esos niveles en la esperanza de vida, se alcanzarán con 20 y hasta 50 años de retraso en comparación con los países desarrollados y otros de América Latina. Además, se lograrán de manera muy heterogénea entre las distintas regiones y los grupos socioeconómicos del país. El aumento de la esperanza de vida al nacer trae consigo cambios en la estructura de edad de la población, tiene implicaciones para el mercado laboral (aumento de la población en edad de trabajar) y variaciones en las relaciones de dependencia (mayor dependencia de los adultos mayores). En conjunto, ello repercute sobre el aparato productivo, los sistemas de salud y educativo, los organismos formales e informales de protección social y de apoyo a la crianza con que cuenta el país.

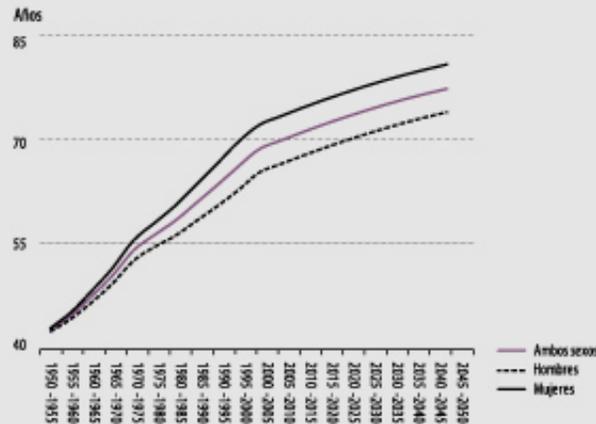
Irónicamente, como se verá más adelante en el presente capítulo, esta «ganancia» de vida que ha logrado el país con la reducción de la mortalidad infantil se ve nuevamente mermada en la juventud y edad adulta, pues una importante proporción de la población, particularmente de hombres adultos en edad de trabajar, fallecen prematuramente en las etapas más productivas de su vida.

### 1.3 Un patrón de asentamiento de la población crecientemente heterogéneo

Se identifican tres grupos de departamentos, según el número de habitantes. El primero lo forman cuatro que, para 2020, sobrepasarán el millón de habitantes cada uno: Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché y San Marcos.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> El departamento de Guatemala ya cuenta con más de un millón de habitantes.

Gráfica 6.1  
Esperanza de vida al nacer  
(proyección 1950-2050)



Fuente: proyecciones y estimaciones de población, basadas en el XI Censo de Población (2002).

El segundo grupo son los que, para ese mismo período, tendrán menos de medio millón de habitantes: El Progreso, Zacapa, Baja Verapaz, Retalhuleu y Sacatepéquez. El último grupo está integrado por aquellos departamentos con un volumen intermedio de personas, el cual comprende los doce departamentos restantes.

Además, se observan diferencias entre las áreas urbanas y rurales de cada departamento. Por ejemplo, en el área urbana de El Progreso, es notorio el déficit en el número de hombres en relación con las mujeres; por el contrario, en el área rural predominan los hombres. Huehuetenango es otro departamento en el que se observa que la dinámica de población tiene un comportamiento muy diferente al de otros departamentos.

### 1.4 Alta movilidad de la población dentro y fuera del territorio

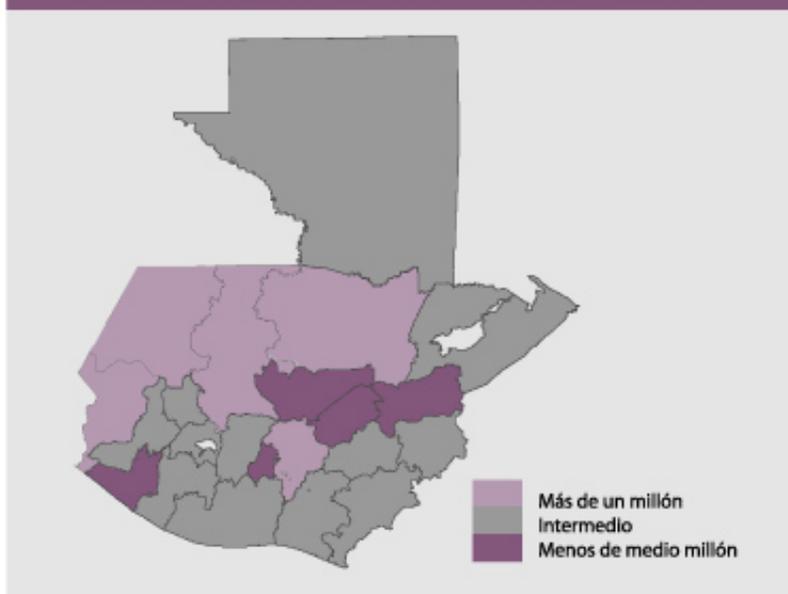
Otra variable que incide en la conformación de los perfiles demográficos son las migraciones, tanto internas como internacionales. La migración interna es uno de los componentes del cambio demográfico más difícil de medir.

La dificultad proviene de las limitaciones en los registros continuos y también de la carencia de investigaciones. A ello se agregan las diferentes connotaciones que tiene el concepto de migración.

En Guatemala, la información para medir esta variable demográfica se logra únicamente a través de los censos de población, de donde se obtienen las estimaciones del volumen de saldos migratorios por departamento (el balance entre la inmigración y la emigración) y la dirección del movimiento entre censos. No obstante, el saldo migratorio es una medición muy general que no permite profundizar en la dinámica de dicho movimiento; sólo permite obtener información sobre la distribución de la totalidad de personas que se desplaza de un departamento a otro. Una manera de abordar la migración interna es separar a los departamentos que más «expulsan» a su población de los que más reciben migrantes:

Mapa 6.1

**Crecimiento poblacional por departamento para 2020**



Fuente: Hidalgo, E. y R. Molina (2008).

Tabla 6.1 Departamentos en los que predomina la emigración o inmigración, según pobreza, ruralidad, porcentaje de población indígena e IDH

Departamento	Predominio emigración	Predominio inmigración	% pob. indígena	% pob. rural	% pobreza	% pobreza extrema	IDH
Chimaltenango	X		79.1	51	59.4	13	0.618
Totonicapán	X		98.3	64.2	73.7	22.6	0.540
Quetzaltenango	X		54.1	44.8	50.8	11.2	0.655
San Marcos	X		31.3	78.2	73.1	25	0.583
Huehuetenango	X		65.1	77.3	78.3	30.3	0.560
Alta Verapaz	X		92.8	79	84.1	41.2	0.514
Baja Verapaz	X		58.8	72.7	73.2	23.5	0.576
Jutiapa	X		3.4	72.8	66.2	24.0	0.513
Chiquimula	X		16.7	74	56.5	13.3	0.564
Santa Rosa	X		2.8	65.1	63.2	19.2	0.601
Escuintla		X	7.5	52.3	47.6	7.8	0.605
Petén		X	30.9	69.9	62.6	13	0.619
Izabal		X	23.3	71.2	47.9	8.2	0.611
Guatemala		X	13.5	14	14.2	1.6	0.795

Fuente: Estrada, G. (2008), con base en datos de Hidalgo, E. y R. Molina (2008) e Informe Nacional de Desarrollo Humano (2005).

No existe una clara diferencia entre los departamentos que más expulsan y que más atraen migrantes, en cuanto a su carácter rural, porcentaje de población indígena y pobreza; sin embargo, con la excepción de Quetzaltenango y Chimaltenango, la mayoría de los departamentos que más generan emigración interna son los que tienen mayores niveles de pobreza extrema, lo cual se corresponde con los niveles del ÍDH, lográndose ver una clara diferencia en este indicador entre uno y otro grupo de departamentos.

Con estos datos se infiere que no es la condición de indígena o la rural la que obliga a las personas a migrar hacia otros departamentos, sino la pobreza extrema y la falta de oportunidades. Es decir, las migraciones están relacionadas con las estrategias de supervivencia de las personas; este fenómeno se seguirá dando vinculado a las tendencias que exhiban la oferta y oportunidades de empleo, servicios de educación, salud y vivienda, entre otros.

El fenómeno migratorio interno también puede ser evaluado de acuerdo con su temporalidad. En la tabla 6.2, se observa que la mayoría de los departamentos (con excepción de Escuintla, Guatemala, Petén y Sacatepéquez) tiene población que migró hacia esos lugares en una proporción de uno de cada cuatro o cinco habitantes en los cinco años previos al censo. Esto indica que, si bien hay departamentos con saldos positivos y negativos de movimientos migratorios, estos son un fenómeno común a todos los departamentos del país y la población está en constante renovación y cambio.

En cuanto al fenómeno migratorio internacional, los datos indican que más de un millón de guatemaltecos y guatemaltecas vive en el extranjero y que el 96% de ese número reside en Estados Unidos.<sup>19</sup>

Tabla 6.2  
Porcentaje de población migrante por departamento (reciente<sup>18</sup> o de toda la vida)

Departamento	Migración de toda la vida	Migración reciente
Totonicapán	2	18,8
Sololá	4,5	19,2
Alta Verapaz	15,7	24,5
Quiché	6,7	30,1
Chimaltenango	12,9	22,6
Huehuetenango	6,8	24,3
Baja Verapaz	9,7	21,9
Quetzaltenango	12,2	20,7
Suchitepéquez	20,9	22,9
Sacatepéquez	30,6	22,5
San Marcos	8,3	21,7
Petén	42,2	29,8
Izabal	26,8	22
Retalhuleu	17,2	21,7
Jalapa	8,5	21,5
Chiquimula	9,9	21,1
Guatemala	40,9	25,2
Escuintla	26,7	22,9
Jutiapa	10,4	23,3
Santa Rosa	16,7	20,8
El Progreso	18,5	20,4
Zacapa	15,5	20,9

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano (2005), anexo estadístico elaborado con datos de Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación (2002).

<sup>18</sup> «Migración reciente» se refiere a la pregunta del censo que inquiriere sobre el lugar de residencia de una persona en diciembre de 1996.

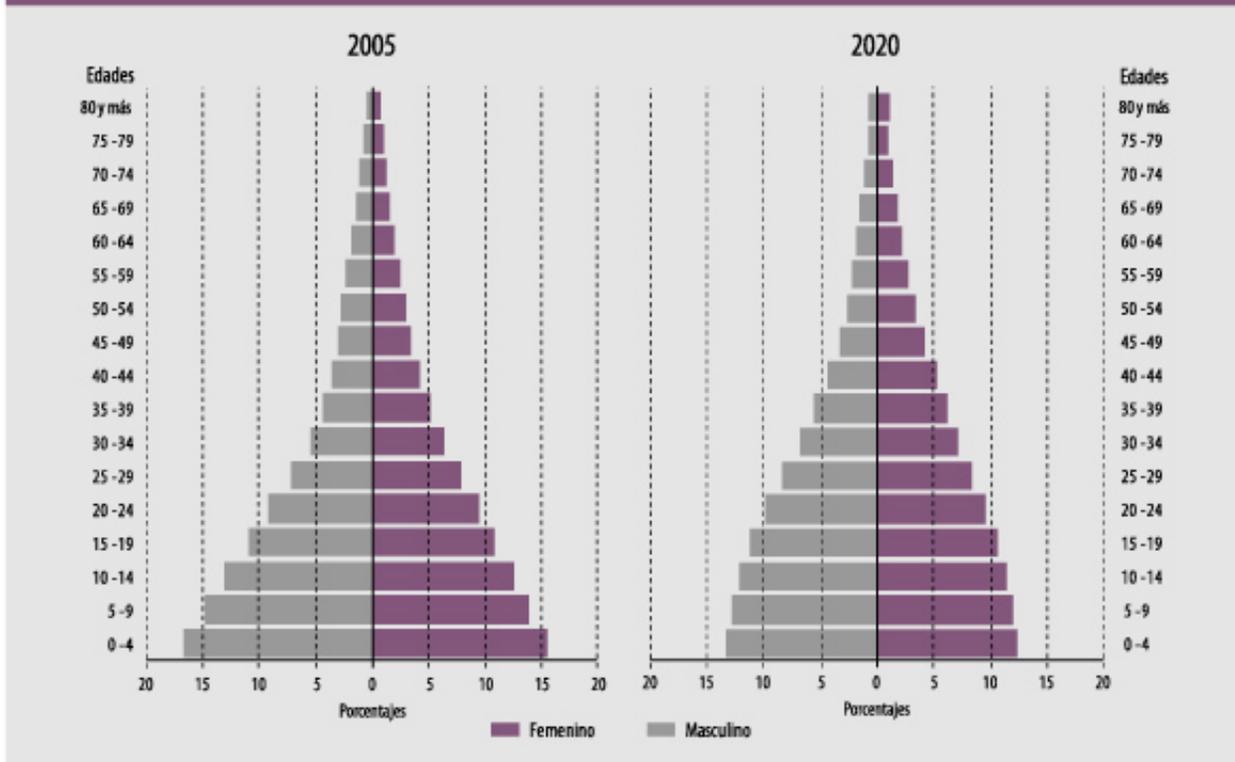
<sup>19</sup> Esta dimensión de la dinámica migratoria y sus vínculos con lo económico se abordan, con amplitud, en el capítulo 11 del presente Informe.

### 1.5 Heterogeneidad territorial en la estructura de edad de la población

Una dinámica fundamental en el crecimiento de la población es la relación recíproca entre la tasa de crecimiento natural (nacimientos y defunciones) y la estructura por edad de la población.<sup>20</sup> La estructura por edad se representa gráficamente con la pirámide poblacional. La de Guatemala está dominada por la población joven, rasgo demográfico que se ha modificado lentamente a lo largo de los últimos cincuenta años hasta presentar, hacia el año 2020, una reducción importante en la proporción de menores de 10 años, con un incremento significativo en la proporción de jóvenes y de población adulta. Igualmente, aunque en menor magnitud, se va ampliando la proporción de población mayor de 60 años de edad (véanse gráficas 6.2 a y b).

■ Gráficas 6.2a y b

#### Pirámides poblacionales del país 2005 y 2020



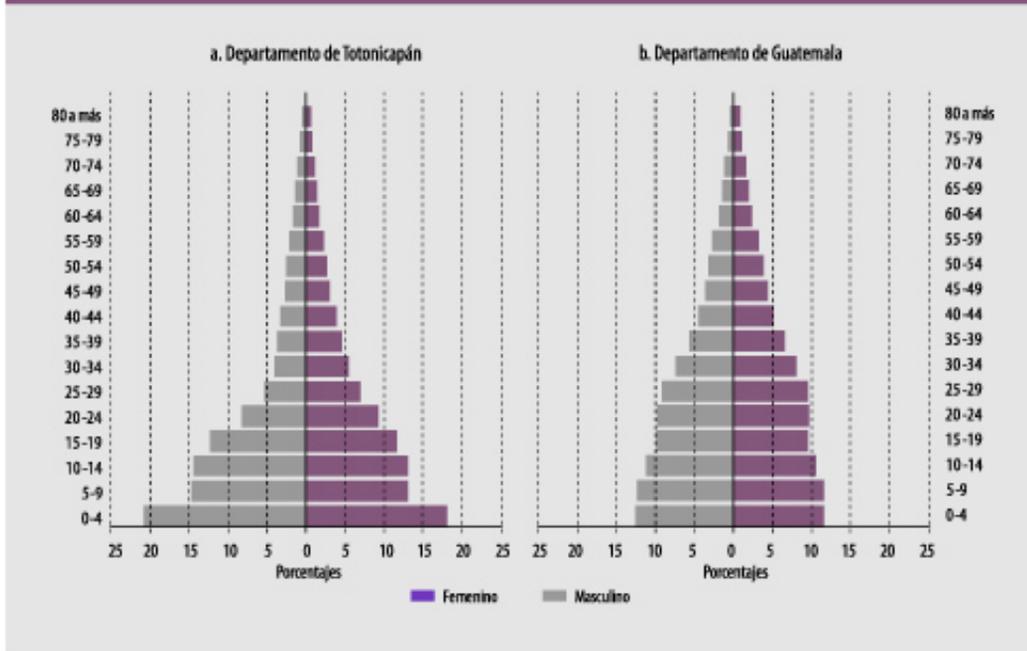
■ Fuente: Hidalgo, E. y R. Molina (2008) basados en estimaciones y proyecciones de población a partir del XI Censo de población 2002.

Si se hace otro tipo de desagregaciones, como por ejemplo, de tipo geográfico (a nivel de región, departamento o municipio), la imagen de homogeneidad en la composición por edades cambia más drásticamente. Por ejemplo, entre la pirámide poblacional de Totonicapán y la de Guatemala (véanse gráficas 6.3a y b), se puede ver una disminución brutal

entre los rangos de edad de 0 a 4 y de 5 a 9 años para ésta última (6.3b), lo que puede ser provocado por los cambios en la disminución de la fecundidad. Mientras tanto, la estructura de edad de la población de Totonicapán (gráfica 6.3a) mantiene una base amplia de población menor de 10 años.

<sup>20</sup> La estructura de la población es la cantidad de personas que hay en cada grupo de edad. Los nacimientos son una de las influencias más importantes sobre la tasa de crecimiento de una población, dado que tanto la fecundidad como la mortalidad varían enormemente según la edad. Una población joven tiene una mayor tasa de crecimiento natural; a la vez, una alta tasa de crecimiento natural disminuye la edad promedio de una población, tal y como es el caso de Guatemala, cuya edad mediana ha variado poco en los últimos cincuenta años.

Gráficas 6.3a y b  
Pirámides poblacionales (2005)

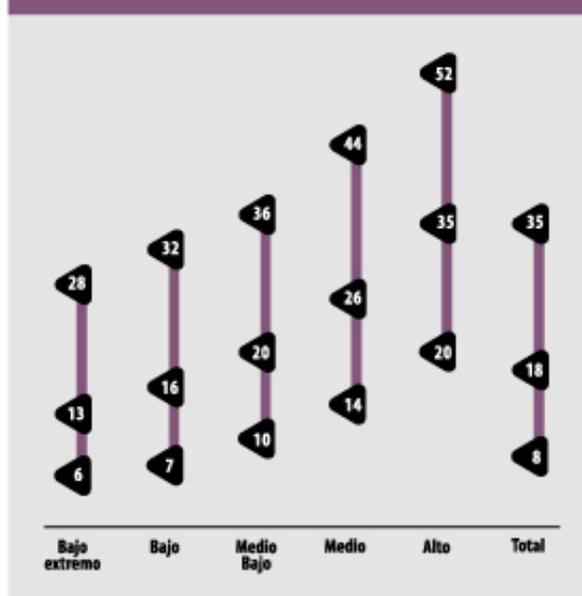


Fuente: Hidalgo, E. y R. Molina (2008) basados en estimaciones y proyecciones de población a partir del XI censo nacional de población 2002.

Igualmente, si se efectúan desagregaciones de la estructura de edad de la población, según el índice de estratificación socioeconómica, pareciera ser que cada estrato tiene un comportamiento demográfico bastante diferenciado entre sí. Por ejemplo, la estructura por edades de la población total —promedio nacional—, para el año 2006, mostraba que un 25% de la población tenía menos de 8 años de edad; otra cuarta parte oscilaba entre 8 y 18 años; otro 25%, entre 18 y 35 años y el cuarto restante tendría más de 35 años en 2006.

Si se examina esa misma estructura para el estrato alto, se observa una marcada diferencia. Un 25% de la población total es menor de 20 años; otra cuarta parte varía entre 20 y 35 años de edad y el 50% restante tiene más de 35 años de edad, arrancando el último cuartil a partir de los 52 años de edad. Es decir, el estrato socioeconómico alto tiene una estructura de edad que ya no está marcada por el dominio de niñez y juventud, sino que podría decirse que la mitad es, preponderantemente, de adultos jóvenes

Gráfica 6.4  
Cuartiles de edad de la población según estrato socioeconómico (2006)



Fuente: elaboración propia con base en ENCOVI (2006).

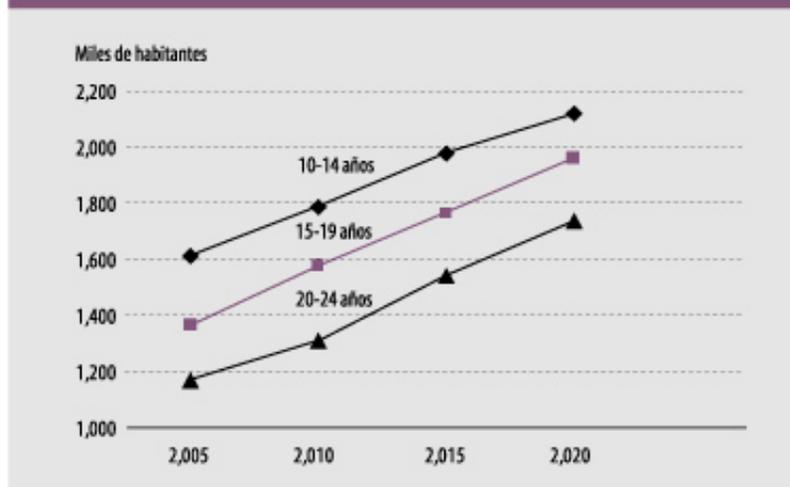
y la otra mitad, de población adulta. Para que esta situación se plasme en información del año 2006, tiene que venir ocurriendo, desde hace algunas décadas, un importante cambio en el comportamiento reproductivo de este estrato socioeconómico: edad más tardía de primer embarazo; amplio intervalo entre embarazos; mejor acceso a métodos para espaciamiento de los mismos e incremento en el nivel educativo de las mujeres, entre otros. En profundo contraste con esta situación están los otros estratos socioeconómicos, especialmente el bajo extremo, en donde el 75% de la población sería menor de 28 años de edad y la cuarta parte restante son menores de 6 años (véase gráfica 6.4).

Es evidente que en el país coexisten dinámicas poblacionales muy distintas a lo largo y ancho del territorio, en dependencia de las capas sociales y de los grupos étnico-culturales de que se trate. Tales dinámicas se explican fundamentalmente por el acceso diferenciado que tienen los distintos grupos de población en cuanto al ejercicio de sus derechos reproductivos. Detrás de esta situación se vislumbra la falta de acceso oportuno y adecuado a los servicios de salud sexual y reproductiva, la poca disponibilidad de información sobre el tema y la lenta mejora de los niveles educativos de las niñas, adolescentes y adultas. Todo esto no permite que los mencionados derechos se ejerzan, impactando, de esta manera, la estructura sociodemográfica de la población guatemalteca y, con ello, las posibilidades de desarrollo humano.

### 1.6 Adolescentes y jóvenes: ¿«bono o peso demográfico»?

La población adolescente y joven incluye a los grupos de edad de 10 a 24 años. Este sector de población representa, para ambos sexos, la tercera parte de la población del país. El grupo etario que más contribuye en este porcentaje de la población se encuentra en las edades de 10 a 14 años. Pero, al igual que en la distribución de población, será desigual según los departamentos.

■ Gráfica 6.5  
Proyecciones de población de 10 a 24 años

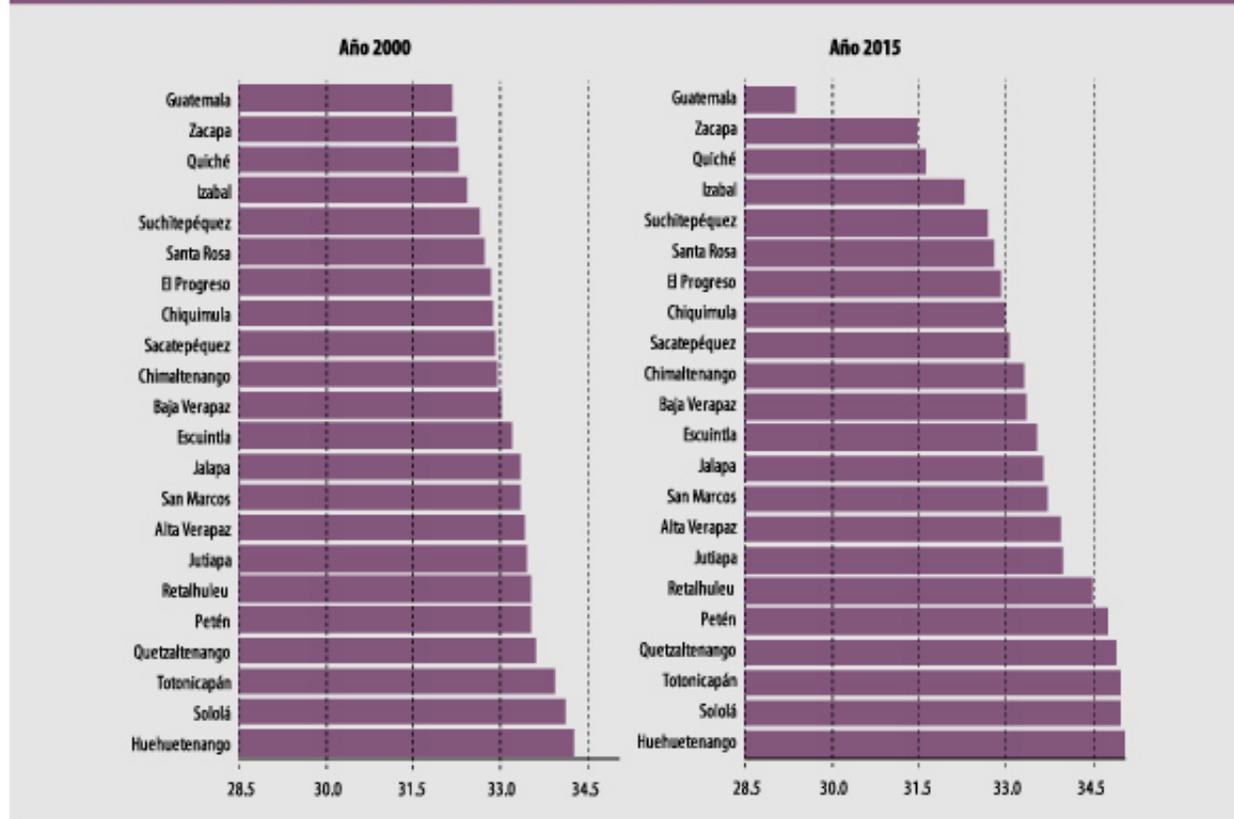


■ Fuente: Hidalgo, H. y R. Molina (2008) estimaciones y proyecciones a partir del XI censo nacional de población 2002.

Sólo el de Guatemala tendrá menos de 25% de esta población. El resto concentrará más de 30 a 35% de población adolescente y joven. Este cambio está relacionado con las tasas de fecundidad de hace 10 a 20 años. Como se viera previamente en la gráfica 6.4, los distintos estratos socioeconómicos aportan, a la sociedad, cantidades distintas de esta población.

La disminución gradual de las tasas de fecundidad va aumentando el peso de la población en edad activa (15 a 64 años de edad) en comparación con los grupos «dependientes» (0 a 15 y 65 y más años de edad); así, se tienen menos dependientes, ancianos y niños por cada persona en edad activa. Cuando desciende el índice de dependencia infantil y aumenta la Población Económicamente Activa (PEA), se inicia lo que se denomina *bono demográfico*, que representa a toda la población adolescente y joven, que constituye la nueva fuerza laboral del país.

La presencia de una alta proporción de población de jóvenes puede constituir una oportunidad extraordinaria para el país: si esta población, en edad de trabajar, encontrase empleos producti-



Fuente: Hidalgo, H. y R. Molina (2008), estimaciones y proyecciones basadas en el XI censo nacional de población 2002.

vos, el crecimiento económico se dispararía y habría altas posibilidades de que la pobreza declinara drásticamente y rápidamente. Si, además, los jóvenes percibiesen ingresos más altos, podrían impulsar el ahorro nacional y mejores condiciones de vida para los hogares. Sin embargo, para que el «bono» se refleje en un encadenamiento positivo entre economía y desarrollo humano, se debe contar con un aparato productivo robusto y dinámico, capaz de generar empleo abundante y que esos empleos sean de calidad, bien remunerados. Ello demanda, a su vez, una fuerza de trabajo adecuadamente calificada.

Si el país no logra modificar su política económica y social para conformar de manera acelerada una masa de jóvenes mejor calificados y saludables y un mercado dinámico que genere empleo, una creciente población joven se convertirá

en una fuerza de trabajo con una bajísima escolaridad, que está condenada a encontrar ocupaciones fundamentalmente precarias e informales, que mantendrán a quienes las desempeñan bajo el umbral de la pobreza absoluta. Es cuando el «bono» se convierte, más bien, en una «carga», en el detonante para la perpetuación del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad.

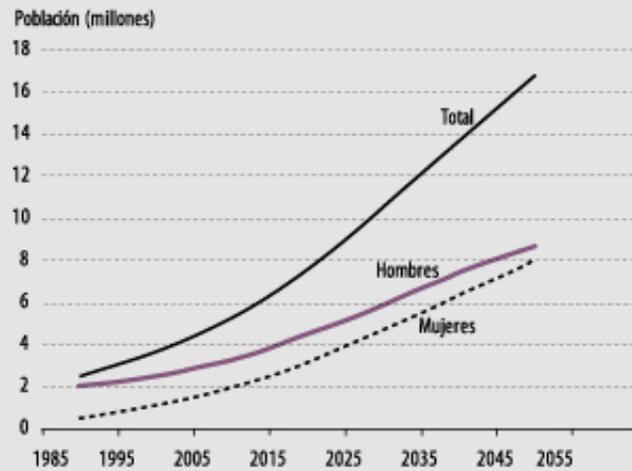
## 2. La Población Económicamente Activa (PEA)

Como resultado de los cambios demográficos previamente señalados, en 20 años (1985-2005) se duplicó la tasa de participación de la población en la PEA (15 años y más) pasando ésta de 2 millones de personas a un total de 4 millones en el año 2005. La tasa se ha incrementado fundamentalmente a expensas de la

incorporación de las mujeres a la PEA, elevándose dicha participación de un 20 a un 40% para 2005. La tasa de participación de los hombres ha permanecido estable. Para el año 2055, esa última será de cerca del 80%, equivalente a unos 17 millones de personas, de los cuales, prácticamente, la mitad será mujeres.

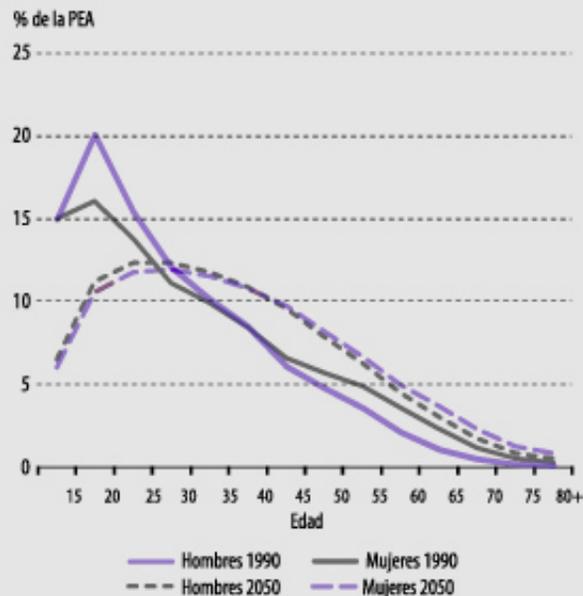
La entrada de la población a la PEA se ha dado y se seguirá dando a edades tempranas. En los noventa, el 20% de la PEA femenina era de jóvenes menores de 20 años, al igual que poco más del 15% de los varones. Se observa una marcada reducción en el aporte del resto de grupos de edad, conforme se avanza en las distintas etapas de la vida. Llama la atención que, en 1990, menos del 5% de las mujeres después de los cincuenta años de edad y de los hombres, pasados los 55, forman parte de la PEA. Para 2050, las proyecciones de la composición etaria de la PEA muestran una marcada reducción en la proporción de menores de 20 años, posiblemente por una permanencia mayor en el sistema educativo y mayor equilibrio en la composición etaria de la PEA en el resto de tramos de la edad adulta, declinando su participación después de los 60 años de edad (véase gráfica 6.8). Como puede observarse además en la gráfica 6.9, la tasa de participación de las mujeres en la PEA se modificará ostensiblemente en el período, incorporándose mujeres de todos los grupos de edad.

Gráfica 6.7 PEA según sexo  
Proyección 1990-2050



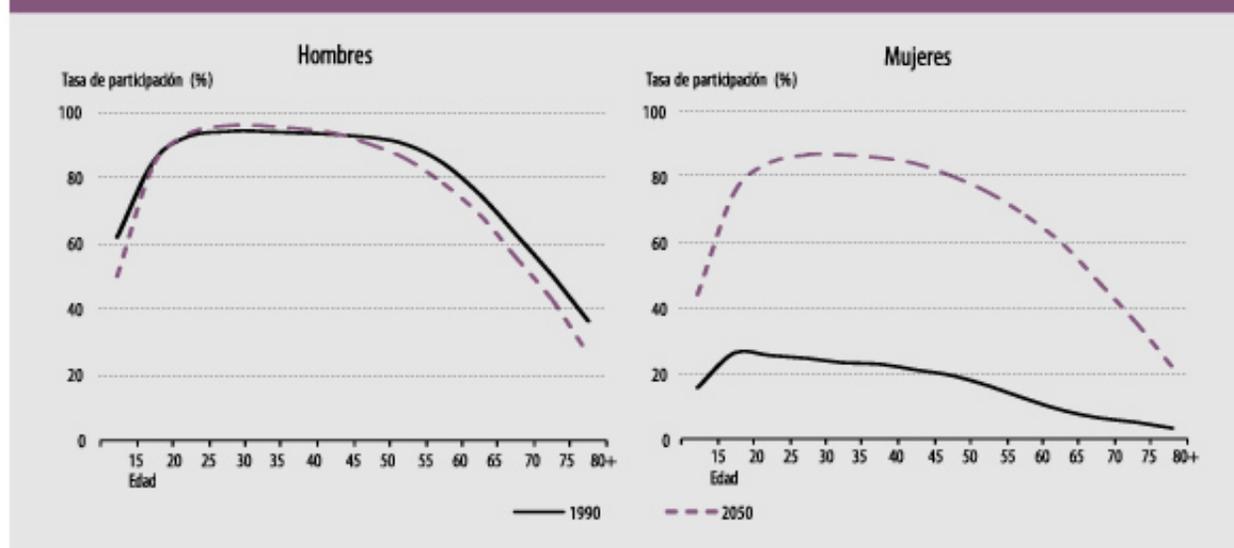
Fuente: elaboración con datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Gráfica 6.8 Composición etaria de la PEA según sexo  
Proyección 1990-2050



Fuente: elaboración con datos de CELADE.

Gráficas 6.9a y b Tasa de participación en la PEA según sexo por grupo etario  
Proyección 1990-2050 (En porcentajes)



Fuente: elaboración con datos de CELADE.

## 2.1 La relación de dependencia demográfica

Los patrones demográficos no sólo sirven para identificar los cambios en el volumen de la población, sino también como indicadores de las potenciales demandas de esa población, especialmente en los servicios de salud, educación, empleo y vivienda, entre otros. A la vez, son un indicador de lo que se requerirá de la economía para responder a esas demandas. Un ejemplo es el índice de dependencia o carga demográfica, que muestra la relación entre el número teórico de dependientes. Es decir, los niños de 0 a 14 años y las personas mayores de 65 años y el número teórico de personas en la fuerza laboral (las personas comprendidas entre 15 y 64 años de edad).

Este indicador muestra lo que la población, en teoría en edad de trabajar, debe realizar para satisfacer las necesidades de la población con mayor vulnerabilidad (niños y personas mayores). Bajo el supuesto de que las demás variables demográficas se mantengan constantes, a un mayor nivel de dependencia

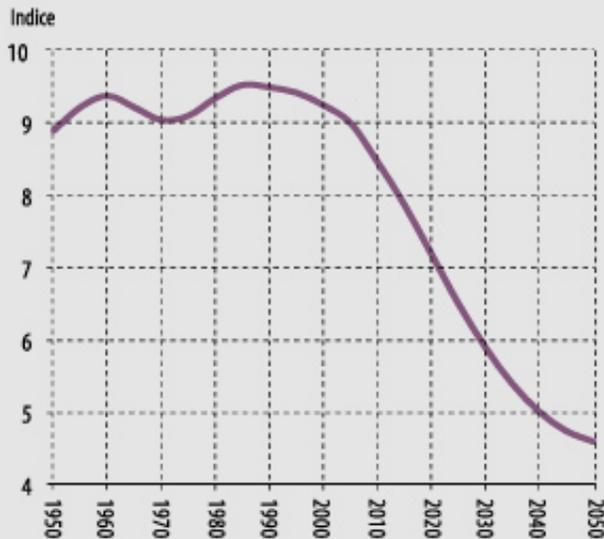
y menor capacidad para cubrir los servicios de educación y salud de esa población, los problemas derivados de esas carencias aumentan en forma constante.

Para 1998, según los datos del CELADE, Guatemala ocupaba el primer lugar en Latinoamérica según el número de dependientes por cada 10 personas potenciales en la fuerza laboral, con 9.1, comparado con los países desarrollados, que es de 5, y el de Costa Rica, que es de 6.1. Este índice refleja los cambios en la estructura por edad de la población que se divide en dos, la de dependencia infantil y la de la tercera edad.<sup>21</sup> A un mayor índice, en el caso de la salud, los problemas y las demandas de servicios serán mayores y diferentes, para los grupos extremos de la pirámide poblacional.

Para 2000, 44.07% de la población total tenía menos de 14 años de edad; para 2020, será el 37.06%. El grupo de mayores de 65 años constituía el 4% en 2000 y, para el 2020, será el 4.83%. En ambos grupos no se evidencian grandes cambios en los valores relativos; pero, en números absolutos, la cantidad de personas

<sup>21</sup> Dependencia infantil: cociente que resulta de dividir la población menor de 15 años entre la PEA. Dependencia de la tercera edad: resulta de dividir la población mayor de 65 años entre la PEA.

Gráfica 6.10 Índice de Dependencia (ID)  
(Población menor 15 años + población mayor  
de 65/población 15-64) x 10  
(1950-2050)



Fuente: proyecciones y estimaciones de población, basadas en el XI Censo de Población (2002).

Lo anterior significa que, durante los próximos 15 años, la dependencia infantil disminuirá 15% a nivel nacional; en el área urbana, el descenso será de 16% y, en el área rural, de 22.65%. La dependencia de la tercera edad aumentará a nivel nacional 21%; en el área urbana, el incremento será de 23% y en la rural de 13%. Aunque, en apariencia, el volumen de población se modifica relativamente poco para este grupo, los datos indican en números absolutos que deberán enfrentarse dos problemas distintos, según el área de residencia. Esta situación adquiere mayor complejidad al considerar que las condiciones de empleo para las próximas generaciones serán muy diferentes, así como las posibilidades de recibir los be-

neficios de una jubilación. A la vez, tómesese en consideración que el Estado ha disminuido el apoyo en salud y bienestar social para la población en general.

### 3. El binomio desnutrición-obesidad que mina las potencialidades productivas de la población

La situación de salud y nutrición<sup>22</sup> constituye una condición necesaria para el desarrollo físico, mental y social de la población y el cual permitirá un rendimiento o desempeño óptimos en el plano intelectual y físico, tanto en el ámbito laboral como en el familiar.

<sup>22</sup> Actualmente, la población guatemalteca está viviendo un proceso de transición alimentaria y nutricional. Para efectos del presente documento, el concepto de *transición nutricional* se utiliza para describir los cambios en el perfil de la situación nutricional, mientras que el de *transición alimentaria* se emplea para describir los cambios en la actividad física y en los patrones alimentarios como consecuencia del proceso de globalización y modernización. La transición nutricional se da como consecuencia de la transición alimentaria. Ver Hidalgo, E. y C. García (2008).

La disponibilidad de calorías, la tasa de analfabetismo de adultos y la esperanza de vida tienen una alta correlación con el crecimiento de los ingresos. Una mayor escolaridad y una mejor salud se reflejan en una mayor productividad, una fuerza laboral más flexible, patrones de gasto más reducidos, menor presión demográfica e inversiones adicionales en recursos humanos. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que sus efectos no son visibles de manera inmediata, sino en el mediano y el largo plazos.

Por otra parte, los costos económicos de la malnutrición son altos: las pérdidas de productividad de un desnutrido superan el 10% de los ingresos que obtendría a lo largo de su vida. Debido a la malnutrición, un país puede perder entre un 2 y un 3% del PIB. Además, tomando en consideración que la desnutrición prevalece entre la población en situación de pobreza y pobreza extrema, mejorar su nutrición aumentaría sus posibilidades de incrementar sus ingresos.<sup>23</sup>

Cuando se plantea el perfil nutricional de la población guatemalteca, inmediatamente se presentan los cuatro problemas carenciales: a) desnutrición proteínica energética; b) anemias nutricionales; c) bocio y d) deficiencia de vitamina A. Sin embargo, el perfil ha empezado a cambiar. En los últimos 20 años se han incorporado situaciones vinculadas con la ingesta excesiva de ciertos nutrientes asociados con el surgimiento de enfermedades crónicas y cardiovasculares, como se verá más adelante. No obstante la magnitud que siempre han tenido los problemas nutricionales de tipo carencial y su abrumadora presencia, en la actualidad, existen pocos estudios que reflejen la realidad nutricional.<sup>24</sup>

### 3.1 Los problemas por déficit<sup>25</sup>

El principal problema nutricional de Guatemala es la desnutrición. Los inconvenientes empiezan antes del nacimiento, pues la situación de salud de las madres, antes y durante el embarazo, es determinante del peso y tamaño del niño al nacer. A la vez, tales inconvenientes influyen en el crecimiento infantil. En Guatemala, se ha estimado la incidencia de bajo peso al nacer en un 14%.<sup>26</sup>

La talla de las mujeres en edad reproductiva es decisiva en varios aspectos: peso del niño al nacer, supervivencia infantil, complicaciones del embarazo y parto y duración del período de lactancia materna. Se considera crítico un rango de talla que oscile entre los 140 y los 150 centímetros.<sup>27</sup> En el año 2002, el promedio de estatura de las madres guatemaltecas, con hijos menores de cinco años, fue de 149 centímetros. El 25% estaba por debajo de 145 centímetros. El 44.5% no tenía ningún nivel de educación y el 47.1%, en las mujeres indígenas, estaba por debajo de esa talla.<sup>28</sup>

A nivel del grupo infantil, la mitad de los niños menores de cinco años presenta desnutrición crónica. En el área rural hay un 55% de menores de cinco años en esta situación. En el área urbana, la proporción es de 36%. En el grupo ladino, en menores de 5 años, la desnutrición alcanza también un 36%, mientras que, en el grupo indígena, es de 69%. Las regiones norte y noroccidente son las que muestran los mayores porcentajes de desnutrición crónica, superiores al nivel nacional (61 y 68% respectivamente),<sup>29</sup> cifras que evidencian los grandes contrastes que se dan en el territorio nacional.

<sup>23</sup> Urcullo, G y R. Bitrán (2006).

<sup>24</sup> *International Food Policy Research Institute (IFPRI)* (2007).

<sup>25</sup> Esta sección y la siguiente están basadas en el estudio de Hidalgo, E. y C. A. García (2007) para el proyecto «La Construcción Social del futuro de la salud en Guatemala» de las siguientes instituciones: URL-USAC-UVG-MSPAS-IGSS-PNUD-OPS-IDRC.

<sup>26</sup> Sistema de las Naciones Unidas (SNU) (2003).

<sup>27</sup> PAHO (1991); Goodhart et al. (1980), citados en Hidalgo, E. y C. A. García (2008).

<sup>28</sup> En contraste, en otros países, en la última década, los promedios de talla materna son de 153.3 cm en México; 157.9 cm en Argentina; 151.2 en Ecuador y, entre 154.9 y 160.3, en Chile (por estrato socioeconómico medio y alto). Muchos países toman como referencia un promedio de talla materna de 163.7 cm, tomando como base los datos del *National Center of Health Statistics (NCHS)*.

<sup>29</sup> Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) (2002).

■ Tabla 6.3  
**Relación entre pobreza y tipos y niveles de desnutrición  
 en niños menores de cinco años (porcentajes)**

Nivel de pobreza	Tipo y nivel de desnutrición			
	Retardo en la talla	Retardo severo en la talla	Emaciación	Emaciación severa
Extrema	63.5	38.0	3.9	3.5
Pobreza	53.0	27.7	3.0	2.8
No pobre	26.6	11.3	2.5	0.7

■ Fuente: proyecciones y estimaciones de población, basadas en el XI Censo de Población (2002).

La pobreza es un factor fundamental que incide de manera directa en la desnutrición, especialmente en la desnutrición crónica por sus efectos a largo plazo. A pesar de que el límite de no pobres y pobres se define con sólo superar el ingreso establecido por la línea, su efecto en la condición nutricional es dramático, pues la desnutrición se reduce en casi un cincuenta por ciento; mientras que la transición de pobreza a pobreza extrema se incrementa en más del 10%. En la misma tabla, se observa que el efecto de la pobreza en la emaciación, es decir, en las hambrunas, es de menores dimensiones que la desnutrición crónica; pero, no por eso, es menos importante de considerar. Un dato relevante que emerge de los datos de la tabla anterior es que, aún en segmentos no pobres de la población, un porcentaje significativo padece de desnutrición crónica y aguda. Esto revela que el problema de la desnutrición va más allá de los ingresos y penetra en dimensiones estructurales de la dinámica social y económica del país.<sup>30</sup>

Según el Censo Nacional de Talla Escolar del año 2001, prácticamente la mitad de los niños pertenecientes al segmento de población escolar del primer grado de la escuela primaria presentaba desnutri-

ción crónica al momento de realizar el censo. Asimismo, los departamentos del país clasificados de muy alta vulnerabilidad nutricional, según la prevalencia de desnutrición crónica, son: Totonicapán (73%); Sololá (73%); Huehuetenango (55%); Quiché (65%); San Marcos (61%) y Chimaltenango (60%).

### 3.2 Problemas por exceso

Aunque se adolece de información que permita cuantificar exactamente el problema de las enfermedades crónicas asociadas con los nuevos patrones alimentarios que se han asentado entre la población guatemalteca, existen algunos datos que permiten evidenciar la situación. Por ejemplo, el Índice de Masa Corporal (ÍMC) indica el nivel de delgadez o de obesidad relacionado con la talla. Se considera normal un valor de ÍMC entre 18.5 y 30. Un nivel por debajo de 18.5 denota un estado nutricional deficiente, mientras que un nivel mayor de 30 indica sobrepeso y obesidad. En la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) de 2002, se encontró que el promedio de ÍMC en mujeres con hijos menores de 5 años, era de 25.2%. Solamente un 1.9% de las madres mostró un ÍMC inferior a 18.5, mientras que 13.8% presentó un índice igual

<sup>30</sup> Estrada, G. (2008). Cabe destacar que la información oficial de alcance nacional sobre desnutrición en la niñez en Guatemala es bastante antigua. La última ENSMI data del año 2002 y el último censo escolar de talla es del año 2001. Actualmente, la ENSMI (2008) está en ejecución. Sus resultados preliminares se esperan para finales del año o inicios de 2009.

o superior a 30, con lo que se evidencia la tendencia al sobrepeso y obesidad. En contraste con esta información, a nivel de hombres, se encontró un 6 % de obesidad.<sup>31</sup>

Lo más preocupante es que una gran proporción del grupo que se encuentra en niveles normales se ubica en el límite superior de normalidad, muy cerca de traspasar la línea y convertirse en personas obesas. Es conocida la relación que hay entre la obesidad y otros dos problemas de salud: la diabetes y las enfermedades cardiovasculares. Al respecto, las tendencias muestran un incremento que permite inferir que la situación pronto será un problema de gran magnitud e impacto, como se verá en la siguiente sección del presente capítulo. Para la región de América Latina y el Caribe, se ha determinado que la prevalencia de la obesidad<sup>32</sup> alcanza un promedio de 4.4%. Guatemala es uno de los once países que se encuentra con niveles superiores (5.4%) a los del promedio regional. Se considera que estos porcentajes propenden a intensificarse, aun cuando los altos niveles de desnutrición se mantengan como el problema nutricional de mayor magnitud en el país.

Una explicación de este fenómeno puede encontrarse en los cambios en los patrones alimenticios, en los que influye de manera importante la disponibilidad de alimentos. En Guatemala, los alimentos de mayor consumo son, en primer lugar el maíz, luego el frijol, seguido por el trigo en forma de pan, los edulcorantes, las hortalizas, la carne de ave y vacuna, los huevos y los lácteos. Sin embargo, desde 1990, el consumo de maíz y frijol ha tendido a disminuir, a la par que el de edulcorantes y aceites vegetales ha aumentado.<sup>33</sup>

Las razones para este cambio en el patrón de consumo son de diversa índole, pero una de las más importantes es que la

disponibilidad de maíz y frijol ha disminuido cerca del 50%. Una de las causas de esto último se relaciona con la reducción de los cultivos de autoconsumo en favor de los cultivos de exportación. El cambio del uso de la tierra para cultivos distintos a los tradicionales provoca, entre otros efectos, una importante disminución de la disponibilidad de alimentos y afecta los ingresos familiares, situación que predeciblemente se agravará si la tierra de cultivo para alimentos se utiliza para producir materias primas para biocombustibles, por ejemplo.

Al cambiar el patrón de consumo de alimentos se producen alteraciones en la nutrición. La disminución del consumo de maíz y frijol, al ser la dieta principal de los guatemaltecos, asociada a la pobreza, plantea un escenario en donde la desnutrición es el resultado predecible; sin embargo, la sustitución de estos alimentos de gran valor nutricional, por edulcorantes, grasas vegetales y otros alimentos genera nuevos problemas nutricionales distintos a la desnutrición. En los hogares guatemaltecos cada vez se consumen más alimentos preparados; por ejemplo, el 60 % de los hogares compra aguas gaseosas de manera regular; el 46% utiliza consomé; el 37%, boquitas sintéticas y, el 23%, sopas instantáneas.<sup>34</sup> Este cambio en el patrón alimentario ya tiene importantes consecuencias en la población al haberse incrementado la prevalencia de obesidad y, con esto, el incremento del riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles, que están teniendo impacto en el perfil de enfermedad y muerte de la población adulta. En resumen, el nuevo perfil nutricional se caracteriza por la presencia de problemas nutricionales por deficiencia, al mismo tiempo que hay incidencia de enfermedades crónicas como resultado de los importantes y radicales cambios en los patrones de consumo alimentario y por una crítica disminución de la actividad física de las personas.

<sup>31</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (2002).

<sup>32</sup> *Who Global Database on Child growth and malnutrition*. En INCAP (2005).

<sup>33</sup> FAO (2005). Los patrones de consumo de los hogares según estrato socioeconómico se presentan en el capítulo 10.

<sup>34</sup> SNU (2003).

#### 4. La población en edad de trabajar se está muriendo prematuramente <sup>35</sup>

C 6

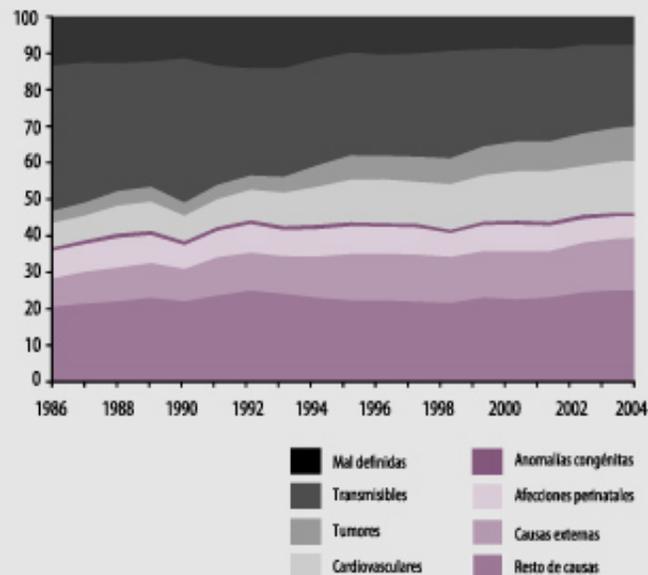
La transición alimentario-nutricional se conjuga con los cambios demográficos, sociales y culturales de las últimas décadas. Se trata de un fenómeno que ha repercutido sobre el patrón de enfermedad y muerte de la población. La marca más visible se está haciendo presente en las generaciones adultas, particularmente en aquella en edad de trabajar (15 años y más). En efecto, entre 1986 y 2005, la mortalidad proporcional atribuible a enfermedades transmisibles ha descendido de 76 a 62% del total de defunciones registradas. Contrariamente, las defunciones por enfermedades cardiovasculares han aumentado en 61% y, por tumores, en un 100% durante el mismo período.

Hace veinte años, la mortalidad proporcional en todos los departamentos del país era principalmente por causas transmisibles (mapa 6.2). Veinte años más tarde, el comportamiento es diferenciado. Los departamentos del altiplano mantienen el perfil de mortalidad por causas transmisibles, al igual que Alta y Baja Verapaz. Los departamentos de Guatemala, Escuintla, Izabal y Petén han presentado incremento de la proporción de muertes por causas externas (violencia y accidentes) y los departamentos del oriente del país —Jalapa, Jutiapa, Zacapa y Chiquimula— presentan un perfil en donde predominan las enfermedades crónicas y cardiovasculares.

Como puede apreciarse en el mapa 6.3a, en 1986, los tumores sólo tenían peso en la mortalidad proporcional de los departamentos de Guatemala y El Progreso. En la actualidad, la mayoría del oriente del país se ve afectada por dicha causa, aunque todos los departamentos

Gráfica 6.11

#### Mortalidad proporcional por causa República de Guatemala (1986-2004)



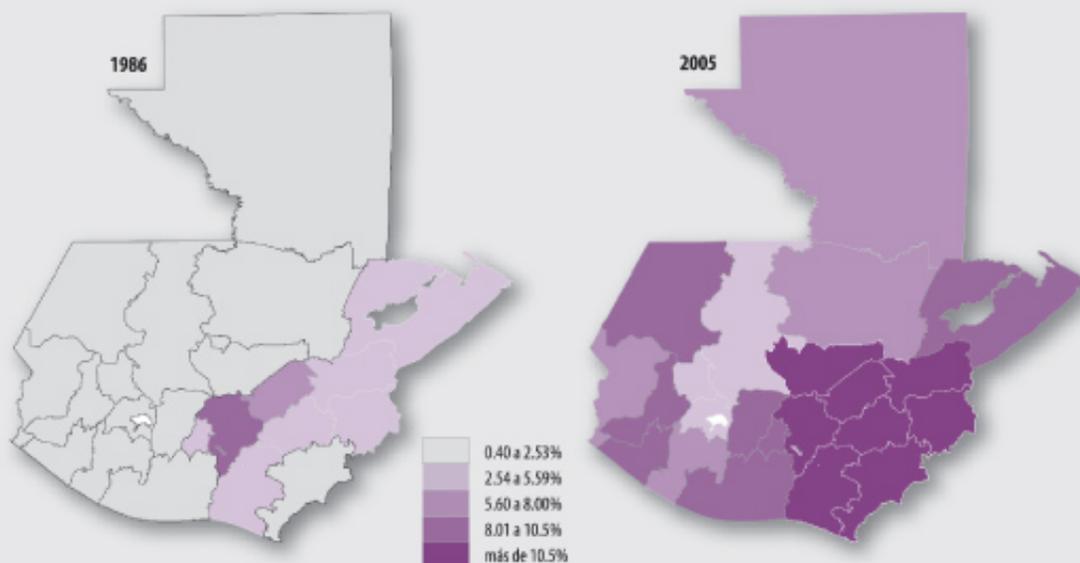
Fuente: Moscoso, V. (2008)

han tenido un incremento en la proporción de tales problemas. Las causas de este fenómeno pueden estar en una mayor precisión en los diagnósticos y registros o en los cambios en la estructura de edad de la población. Sin embargo, es necesario que el sistema de salud indague con profundidad en este hecho, pues su impacto, a nivel individual, doméstico, comunitario y de los servicios de salud, es mayúsculo.

<sup>35</sup> La presente sección se basa en parte del estudio realizado por Moscoso, V. et al. (2007) para el proyecto «La Construcción Social del futuro de la salud en Guatemala» de las siguientes instituciones: URL-USAC-UVG-MSPAS-IGSS-PNUD-OPS-IDRC. El cálculo de Años Potenciales de Vida (AVVP) para la Población en Edad de Trabajar (PET) fue realizado por el equipo INDH, a partir de cálculos que, en este tópico, fueron efectuados por Moscoso, V. y C. Flores, con base en datos de mortalidad por causa y grupos de edad para el año 2006.

Mapa 6.2

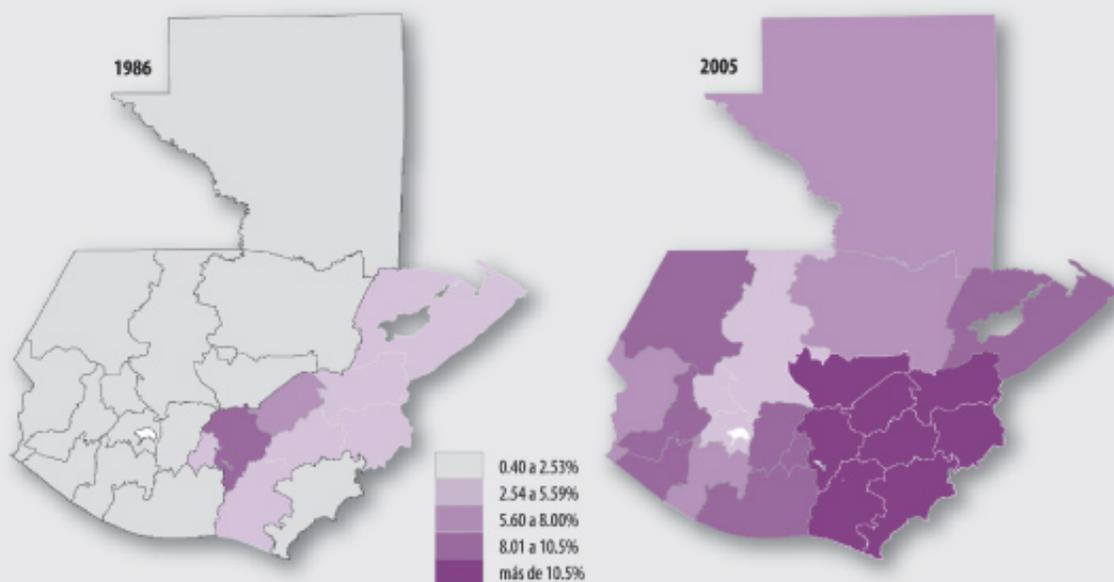
## Mortalidad proporcional por enfermedades transmisibles



Fuente: Moscoso, V. (2008)

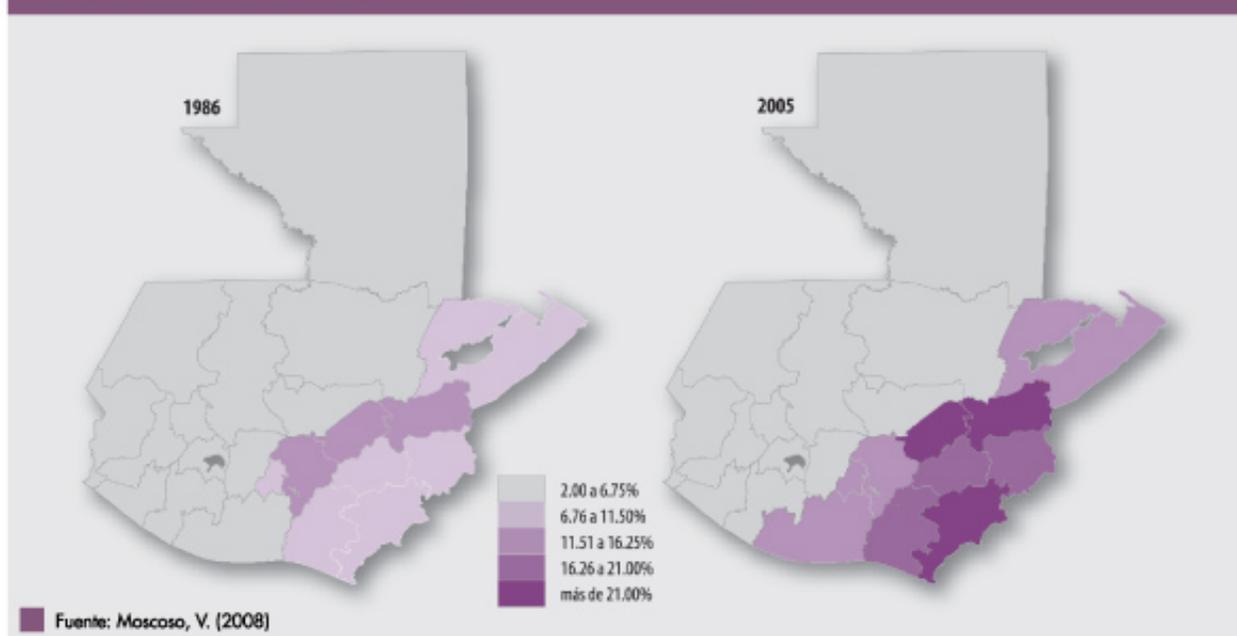
Mapa 6.3 a y b

## Mortalidad proporcional por tumores



Fuente: Moscoso, V. (2008)

Mapa 6.4 a y b  
Mortalidad proporcional por enfermedad cardiovascular



C 6

Otro problema cuya proporción se intensificó fue el de las muertes relacionadas con enfermedades cardiovasculares.<sup>36</sup> De acuerdo con lo observado en el mapa 6.4b, la proporción de estos problemas, en el año 2005, muestra un agregado de entre tres y cuatro veces en departamentos del oriente como Jutiapa, Zacapa, Chiquimula, El Progreso y Jalapa, con respecto a 1986. Además, se observa un importante aumento en Escuintla y Sacatepéquez. Un hecho digno de recalcar es que es en oriente en donde se observan los mayores incrementos de enfermedades cardiovasculares como causa de muerte. Esto puede estar relacionado con la dieta, abundante en lácteos y carnes, a lo que se suma lo comentado en párrafos anteriores sobre la baja en el consumo de cereales y leguminosas y la recurrencia al uso de edulcorantes y comidas rápidas. Todos, factores de riesgo para las enfermedades cardiovasculares.

Como se observa en el mapa 6.5, la mortalidad proporcional por causas

externas se ha incrementado en todo el país. En el año 1986, la más alta proporción le correspondía a Petén y a los departamentos del oriente y nororiente del país, seguidos por los de la costa sur (Izabal, Zacapa, Chiquimula, Jutiapa, Jalapa, Santa Rosa, Escuintla y Retalhuleu). Para el año 2005, no sólo se ha acrecentado la proporción en dichos departamentos, sino que el problema ya es notorio en San Marcos, Quetzaltenango y Sololá. Sus causas pueden vincularse con el aumento de la violencia y con el crimen organizado, especialmente en territorios fronterizos. A nivel del país, la mortalidad proporcional por sexo se diferencia básicamente en el aumento del porcentaje de las causas externas y cardiovasculares en hombres y cardiovasculares y tumores en mujeres.

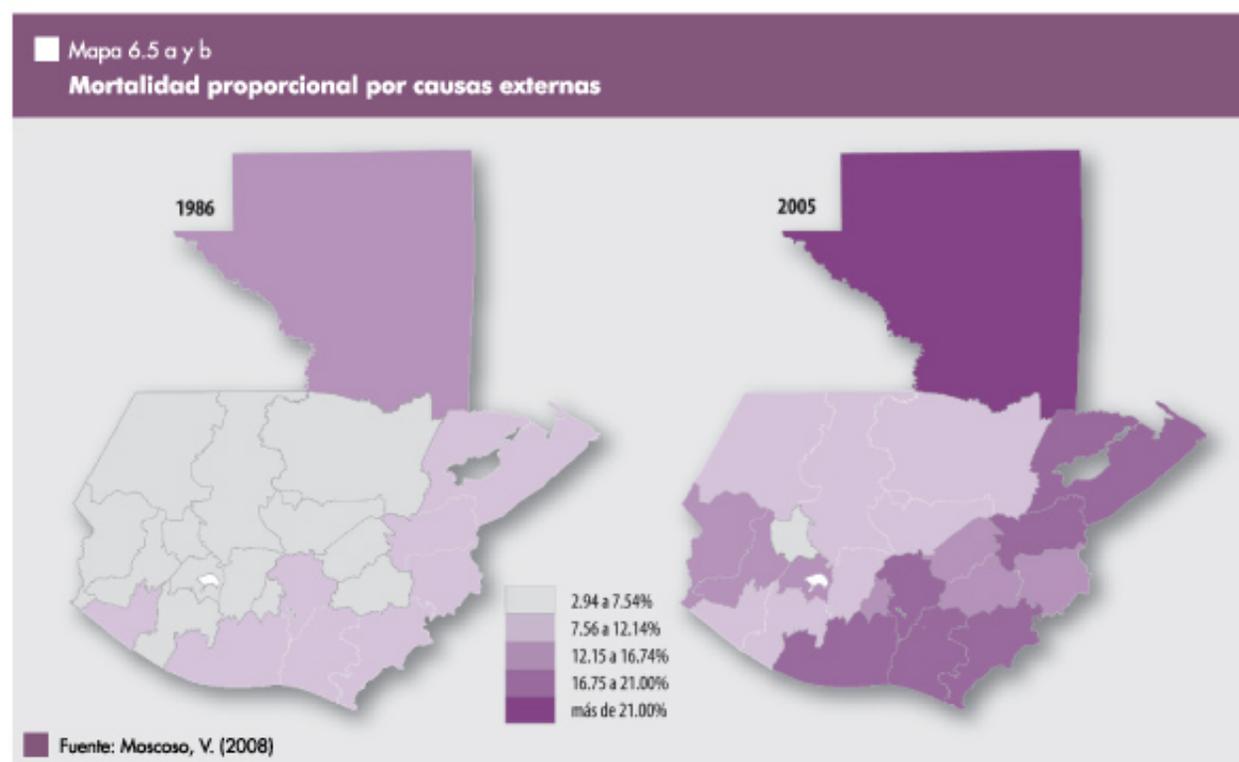
Los accidentes y la violencia, la bronconeumonía y las infecciones intestinales fueron las tres primeras causas de muerte entre los adolescentes y adultos. Las complicaciones del parto (30%), la

<sup>36</sup> Bajo este término se agrupan la hipertensión arterial, la enfermedad coronaria, el infarto agudo al miocardio y los accidentes cerebrovasculares.

retención de la placenta (14%), la sepsis puerperal (11%), la eclampsia (11%) y el aborto (7%), fueron gravitantes en la mortalidad materna, situación que permanece para los años 2000-2004. Los tumores malignos aparecen, a partir de 1995, como causa importante de las defunciones ocurridas.

La mortalidad en el sector de adolescentes presenta dos grupos de causas: las causas externas y las enfermedades transmisibles. Las primeras, principalmente en el grupo de hombres. El 32% de las muertes que ocurren en esta etapa de la vida se debe a causas violentas;

de ellas, más de la mitad (54%) la originan las heridas por arma de fuego, situación con una fuerte tendencia a incrementarse. La mortalidad ocasionada por esta clase de heridas es la primera causa de muerte en este grupo de edad en los departamentos de Guatemala, Chiquimula, Escuintla e Izabal. En estos lugares, la tasa específica de muertes por esta causa, en adolescentes, está por encima de la tasa nacional, aunque, en forma general, estos departamentos poseen índices de mortalidad por causas violentas superiores al promedio nacional.

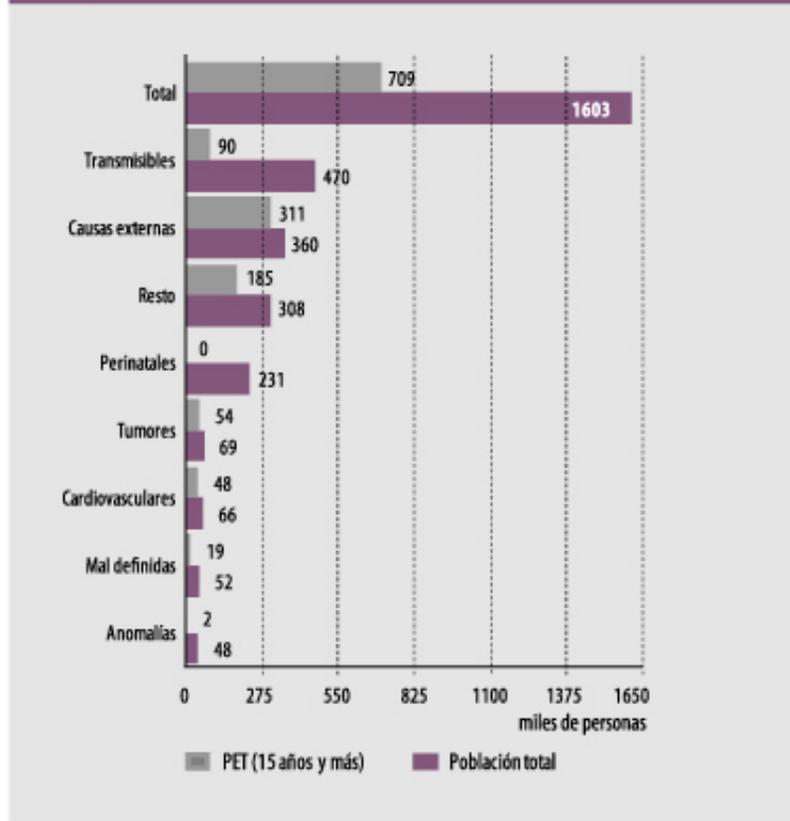


#### 4.1 Años de vida potencial perdidos de la Población en Edad de Trabajar (PET) por varias causas de muerte

Situación fundamental a destacar es que la mortalidad por causas violentas tiende a tener altos costos económicos sobre el país, en el sentido de que afecta, primordialmente, a un sector de la población que se encuentra en las etapas más productivas de su vida. Es decir, la mortalidad que está tomando vigencia entre la población guatemalteca implica, sobre todo, la denominada muerte «prematura».<sup>37</sup> Con frecuencia, estas muertes implican, además, un serio desequilibrio económico para los hogares, pues se pierde al proveedor principal del ingreso. Ello se agrava porque se carece de sistemas de protección social de carácter universal para hacer frente a este tipo de contingencias. Significa, también, que los esfuerzos que ha hecho la sociedad por evitar la mortalidad infantil —hacer que niños y niñas sobrevivan más allá de la infancia y se califiquen—, en alguna medida, se pierden, ya que aquéllos fallecen por causas violentas al ingresar a la adolescencia. Asimismo, tiene implicaciones en términos económicos pues la fuerza laboral con que se cuenta se ve mermada en sus posibilidades de incrementar su productividad, en tanto un determinado porcentaje se enferma con mayor frecuencia, lo que repercute en los niveles de ausentismo del trabajador.<sup>38</sup> Finalmente, una importante proporción fallece antes de tiempo por razones que, en la actualidad, son prevenibles y, o controlables con medidas que incidan en las condiciones de vida de las personas: hábitos alimentarios más saludables, medidas de promoción y prevención de la salud y atención médica oportuna y de calidad.

Una manera de medir el impacto de estas muertes en la sociedad es estimar

Gráfica 6.12  
AVVP perdidos en la Población en Edad de Trabajar (PET), según causa



Fuente: elaboración propia a partir de cálculos de AVVP efectuados por Moscoso, V. y C. Flores para el INDH 2007/2008.

el número de Años Potenciales de Vida (AVVP) que se pierden por cada uno de estos fallecimientos prematuros en la sociedad. La gráfica 6.13 permite ver en qué medida los años de vida potencial perdidos están recayendo en la población en edad de trabajar. Es decir, aquella que, más bien, debiera estar contribuyendo a incrementar las capacidades productivas de la economía guatemalteca. Prácticamente la mitad de los AVVP se pierde en este grupo de edad. Las razones principales son las causas externas (violencia y accidentes), los tumores y las enfermedades cardiovasculares.

<sup>37</sup> Es decir, por debajo de la expectativa promedio de vida al nacer que tiene una población en un momento dado. Para Guatemala, en la actualidad, es de 64 años para los hombres y 67 para las mujeres.

<sup>38</sup> Véase capítulo 8 del presente Informe.

## 5. Calificación de la fuerza laboral emergente del país: la juventud<sup>39</sup>

Se define como población joven a quienes se ubican en el tramo de edad comprendido entre los 15 y los 24 años. Este grupo poblacional debe estar al término de su educación básica: nueve años obligatorios, según mandato constitucional,<sup>40</sup> o al final teórico de la educación universitaria. En términos laborales, está en la edad de inicio legal de las actividades laborales,<sup>41</sup> por lo que será denominada Población Laboral Emergente. Representa poco más de millón y medio de personas y constituye el núcleo de la nueva fuerza laboral del país para el corto y mediano plazos. Equivale, además, a un poco más del 20% de la población del país; un 11% corresponde al grupo de 15 a 19 años y un 9.2% al de 20 a 24 años. Según estas estimaciones, hay un 0.4% más de hombres que de mujeres (20.4% vs. 20%).

El nivel de educación formal —definido aquí como logro educativo<sup>42</sup>— es un importante indicador de las capacidades con que cuentan las personas, que les permite desarrollar competencias para la vida. Es un requisito fundamental (pero no suficiente) para que un grupo poblacional tenga competitividad. En esta sección se examinará el nivel de analfabetismo y el logro educativo de este grupo de edad.

### 5.1 Analfabetismo

El analfabetismo continúa siendo un problema en Guatemala: los jóvenes entre 15 y 24 años no se escapan de esta condición. En efecto, entre este grupo poblacional un 12.2% es analfabeta (frente a

un 25.2% de la población adulta<sup>44</sup> que también lo es). En consecuencia, carece de las competencias mínimas para desempeñarse en una sociedad letrada.

Las inequidades que se encuentran en el país también se identifican en este grupo etario, en términos de área, etnicidad y género. El analfabetismo es mayor para la juventud indígena (19.6%) que para la no indígena (7.8%). Es más pronunciado en el área rural (18.8%) que en la urbana (5.5%). Es más frecuente entre las mujeres (15.2%) que entre los hombres (8.6%). Además, la brecha de género se amplía entre mujeres indígenas rurales (31.9%) y hombres indígenas rurales (14.2%). En la tabla 6.4 se presenta el detalle para cada categoría de análisis.

En la tabla 6.4 también puede observarse que en el período 2000 - 2006, el analfabetismo entre la población de 15 a 24 años disminuyó de 18.3% a 12.2%. Los cambios más importantes se observan en el área rural (disminución del 7.0%) y entre la población indígena (disminución del 10.4%). Los avances más notables relativos a género se dieron entre las mujeres (disminución del 8.5%) y, especialmente, entre las mujeres indígenas rurales (disminución del 15.6%).

Además, aunque la población urbana joven cuenta con los menores porcentajes de población analfabeta, puede observarse que existe un estancamiento en la disminución del analfabetismo (1.4%). En el área urbana, el porcentaje de analfabetismo ha disminuido más entre las mujeres (2.2%) que entre los hombres (0.4%), y se detecta un leve retroceso para los hombres no indígenas (aumento del 0.3%). En esta misma área, las mujeres indígenas se han beneficiado más (disminución del 5.9%),

<sup>39</sup> Esta sección fue preparada con base en un insumo elaborado por Rubio, F. Programa Estándares e investigación educativa Juárez Asociados en respuesta a una orden de trabajo de USAID.

<sup>40</sup> Constitución de la República, 1985, Título Segundo, Sección Cuarta, Artículo 74.

<sup>41</sup> Desde los 14 años, según el Código del Trabajo, Artículos 31, 32, 148, 149, 150 y 265.

<sup>42</sup> Además, en este grupo poblacional se refleja, *grasso modo*, el nivel de impacto de las políticas educativas del país de los últimos diez años, período que corresponde al tiempo transcurrido desde la firma de los Acuerdos de Paz.

<sup>43</sup> En este Informe, el término "logro educativo" se distingue de "logro académico". El primero refiere a los grados aprobados y el segundo a los aprendizajes. Estos últimos son, generalmente, demostrados en pruebas estandarizadas.

En otras fuentes, "logro educativo" puede estar asociado al aprendizaje.

<sup>44</sup> 25 años y más. Véase más información sobre indicadores educativos en el Anexo Estadístico.

Tabla 6.4 Tasa de analfabetismo en jóvenes de 15 a 24 años 2000 y 2006

	Total			Hombre			Mujer		
	2000	2006	Cambio	2000	2006	Cambio	2000	2006	Cambio
<b>Total país</b>	18.3	12.2	-6.1	12.3	8.6	-3.7	23.7	15.2	-8.5
Indígena	30.2	19.6	-10.5	18.3	11.3	-7.0	40.6	26.4	-14.2
No-indígena	11.0	7.8	-3.2	8.7	7.1	-1.6	13.0	8.3	-4.7
<b>Área urbana</b>	6.9	5.5	-1.4	4.2	3.8	-0.4	9.1	7.0	-2.2
Indígena	16.2	10.9	-5.3	10.0	6.5	-3.5	20.9	15.0	-5.9
No-indígena	4.1	3.6	-0.5	2.5	2.9	0.3	5.4	4.2	-1.2
<b>Área rural</b>	25.9	18.8	-7.0	17.3	13.6	-3.7	34.2	23.2	-11.0
Indígena	34.6	24.3	-10.4	20.7	14.2	-6.5	47.5	31.9	-15.6
No-indígena	17.8	13.7	-4.0	14.3	13.1	-1.2	21.3	14.3	-7.0

Fuente: ENCOVI 2000 y 2006.

mientras los hombres indígenas han tenido un cambio menor (disminución del 3.5%). Para las mujeres no indígenas, el porcentaje de disminución (1.2%) es el más bajo de todas las categorías de análisis.

La reducción del porcentaje de analfabetismo entre la población de 15 a 24 años constituye un gran avance, principalmente para la población que habita áreas rurales. Específicamente los esfuerzos educativos orientados hacia la población indígena, y hacia las mujeres también están dando resultados. Sin embargo, es importante observar el estancamiento de la disminución del analfabetismo en las áreas urbanas, y particularmente el desmejoramiento del indicador para los hombres no indígenas.

## 5.2 Educación formal

La educación formal, medida por el nivel de logro educativo, es uno de los componentes más importantes para determinar cuánto se amplían las capacidades humanas en la sociedad. En este apartado se examinará el nivel de

logro educativo de la población de 15 a 24 años en función del promedio de grados de escolaridad (un grado equivale a un año) y para cada una de las categorías de análisis: área, etnicidad y género.

En una situación idónea se esperaría que las personas de 15 a 24 años de edad hubiesen completado entre 9 y 16 o 17 grados de escolaridad<sup>45</sup>. Este rango teórico sirve de referencia para comprender lo que significa el promedio de grados de escolaridad en este grupo etario. En la tabla 6.5 se observa que ha habido avances en el período estudiado, pero que el nivel de logro educativo del total (6.1 años de escolaridad) todavía está a 2.9 grados de diferencia de lo que prescribe la Constitución como educación obligatoria.

En conjunto, este grupo etario (15-24 años) ha terminado la primaria (6.1 grados aprobados) y tiene el mayor nivel de logro educativo del país, comparado con los 4.5 grados promedio de la población de 25 y más años de edad. Además incrementó significativamente su escolaridad en el período 2000-2006

<sup>45</sup> El estudiantado que finaliza el ciclo básico del nivel medio y no continúa estudiando cuenta con 9 grados de escolaridad (6+3). El que finaliza el ciclo diversificado del nivel medio y no prosigue estudios en la universidad cuenta con 11 (6+3+2) o con 12 (6+3+3). En el caso de las personas egresadas de carreras universitarias de cinco años que no realizan estudios de postgrado, su escolaridad es de 16 (6+3+2+5) o 17 (6+3+3+5) grados.

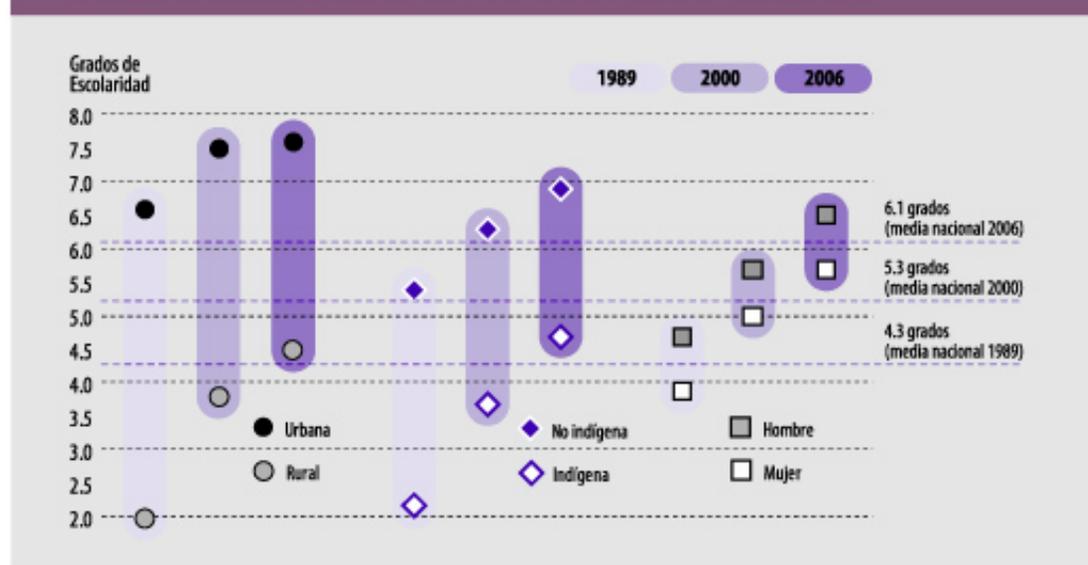
Tabla 6.5 **Escolaridad promedio en jóvenes de 15 a 24 años 2000 y 2006**

	Total			Hombre			Mujer		
	2000	2006	Cambio	2000	2006	Cambio	2000	2006	Cambio
<b>Total</b>	5.3	6.1	0.8	5.7	6.5	0.8	4.9	5.7	0.8
Indígena	3.7	4.7	1.0	4.5	5.4	0.9	3.0	4.1	1.2
No-indígena	6.3	6.9	0.6	6.4	7.1	0.7	6.2	6.7	0.5
<b>Área urbana</b>	7.5	7.6	0.2	7.6	7.9	0.3	7.4	7.4	0.1
Indígena	5.4	6.2	0.7	6.1	6.6	0.6	4.9	5.7	0.8
No-indígena	8.1	8.1	0.1	8.0	8.3	0.3	8.1	8.0	-0.1
<b>Área rural</b>	3.8	4.5	0.7	4.5	5.1	0.6	3.2	4.1	0.9
Indígena	3.1	3.9	0.8	4.0	4.7	0.7	2.3	3.4	1.1
No-indígena	4.5	5.1	0.6	4.9	5.4	0.5	4.1	4.8	0.7

Fuente: ENCOVI 2000 y 2006.

Gráfica 6.13

**Logro educativo de la población de 15 a 24 años (promedio de grados de escolaridad) según área, etnicidad y género (1989, 2000, 2006)**



Fuente: ENS 1989, ENCOVI 2000 y 2006.

(de 5.3 grados a 6.1). Sin embargo, su nivel apenas sobrepasa la primaria y no alcanza ni el primer grado de la secundaria (7 grados). Le faltan dos grados en promedio para la finalización del ciclo básico (9.0), y al menos cuatro grados en promedio para la conclusión del ciclo diversificado (11).

Los mayores avances se observan en

la juventud indígena que ganó en el período 2000-2006 en promedio un grado de escolaridad: las mujeres obtuvieron 1.2 y los hombres, 0.9. Los demás grupos lograron incrementos comprendidos entre 0.1 y 0.9 grados. En este rango el valor más bajo y el más alto corresponden respectivamente a jóvenes de ambos sexos no indígenas del área urbana y mujeres del área rural.

El único grupo que no muestra una tendencia positiva es el de las mujeres no indígenas urbanas.

Llama la atención que en el período 2000-2006, en el área urbana, hubo un estancamiento tanto en la reducción del analfabetismo como en el aumento del nivel de logro educativo y que, dentro de este ámbito, se hayan observado tendencias negativas respectivamente entre los hombres no indígenas y las mujeres no indígenas. La explicación de estos resultados podría buscarse, entre otros, en los factores que están limitando la finalización de la primaria, del ciclo básico y del ciclo diversificado.

Como puede observarse en la gráfica 6.13, las brechas de logro educativo por área y por etnicidad han disminuido entre los jóvenes de 15 a 24 años. Entre 1989 y 2006, la brecha entre el área urbana y el área rural (1.5 grados de escolaridad) disminuyó más que la brecha étnica (1.0). En cambio, la brecha de género (0.8 años de escolaridad) no se redujo en el mismo período de 17 años. Las mujeres siguen teniendo en promedio casi un grado de escolaridad menos que los hombres.

Los datos anteriores revelan que la población más joven ha tenido mayores oportunidades educativas que sus pares de mayor edad. Este alentador hecho sugiere que las políticas públicas educativas de la última década han tenido

efectos positivos, aun cuando sea claro que las mismas distan de ser suficientes para el logro de las metas establecidas en los diversos acuerdos nacionales y compromisos internacionales que se han gestado después de la firma de los Acuerdos de Paz.

### 5.3 Logro académico

Hasta ahora se ha examinado el logro educativo del grupo poblacional de estudio como medida del nivel de competitividad que el mismo ha adquirido. Sin embargo, un creciente número de estudios reporta que el nivel de aprendizaje logrado es mucho más importante que el nivel de logro educativo, medido como grados de escolaridad formal completados.<sup>46</sup> Entonces, se empieza a develar la estrecha relación existente entre la calidad del desarrollo de variables cognitivas (como comprensión de lectura, matemáticas y alfabetismo científico), el crecimiento económico y, en los últimos años, el desarrollo humano.

Aun cuando en Guatemala no se han realizado estudios que relacionen logro académico con variables económicas, ni se ha participado en algunos de los estudios internacionales que posibiliten examinar estas variables,<sup>47</sup> las evaluaciones ordenadas por el Ministerio de Educación (MINEDUC), desde 2005, han permitido aproximarse a la calidad del logro académico de los estudiantes guatemaltecos.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> La Encuesta Internacional de Alfabetización de la OECD indica que el nivel de alfabetismo logrado era un predictor más fuerte del ingreso económico que el logro educativo en algunos países, y un predictor tan fuerte como logro académico en otros y que, en la mayoría de los países participantes, era un predictor importante de la magnitud del salario de los trabajadores (OECD, 2000). En un tono similar, Hanushek (Hanushek & Woessmann, 2007), afirma «hemos llegado a concluir que la calidad de la educación —particularmente al evaluar las políticas relacionadas a los países en desarrollo— es el tema clave». La concentración en medidas de cobertura y acceso, así como en logro educativo, orienta mal el debate de políticas. También señala que la calidad de la educación tiene un impacto sobre el ingreso de las personas y que su importancia es aún mayor para el crecimiento económico, resaltando que una desviación estándar más de rendimiento promedio por país se traduce hasta en un punto porcentual más de crecimiento en el PIB. *Ibíd.*

<sup>47</sup> Guatemala está participando del Segundo Estudio Internacional Comparativo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO. Este estudio permitirá comparar la calidad del logro académico de los estudiantes guatemaltecos en lectura, escritura y matemáticas. Los resultados estarán disponibles en junio o julio de 2008.

<sup>48</sup> Desde 2006, con el apoyo de USAID, el MINEDUC ha trabajado en la organización de un sistema nacional de evaluación de logro académico. Actualmente, se han desarrollado evaluaciones de primero, tercero y sexto grados; tercero básico y el último año de diversificado. Las evaluaciones en primaria se hacen en forma muestral, con muestras representativas a nivel departamental; las evaluaciones de tercero básico son censales, cada dos o tres años; las evaluaciones del último grado de secundaria también son censales, pero de aplicación anual.

■ Tabla 6.6

**Estudiantes graduandos de diversificado: desempeño en lectura y matemáticas (2006)**

Niveles de desempeño		Lectura		Matemática	
No satisface el criterio/ no logro	Insatisfactorio	41.8%	<b>76.3%</b>	45.1%	<b>94.6%</b>
	Debe mejorar	34.5%		49.5%	
Satisface el criterio/ logro	Satisfactorio	12.3%	<b>23.7%</b>	3.7%	<b>5.4%</b>
	Excelente	11.4%		1.7%	

Fuente: DIGEDUCA (2007). Reporte de Resultados de la Evaluación Diagnóstica de Graduandos. MINEDUC.

Basados en los resultados de las evaluaciones del último año de secundaria realizadas en 2006, a continuación se examina cuál es la competencia lectora y matemática de los estudiantes guatemaltecos. Desafortunadamente, los resultados dan una respuesta poco halagüeña, pero contundente, a dicha pregunta: pocos egresados de secundaria han desarrollado las competencias mínimas en lectura comprensiva y en matemáticas, según los educadores guatemaltecos consideran que un egresado de secundaria debe dominar.

Pocos estudiantes logran desarrollar el nivel mínimo de competencia lectora o matemática: menos de 1 de 4 estudiantes puede leer con el nivel de dominio exigido y sólo 1 de cada 20 domina suficientemente las matemáticas. Si tomamos el porcentaje de estudiantes que obtuvo un desempeño excelente, se puede extrapolar que, del total de estudiantes que se sometieron a la evaluación a mediados de 2006, sólo unos 9500 tenían suficiente competencia lectora para enfrentar carreras universitarias en donde hay una alta exigencia de esta capacidad y sólo unos 1500 tenían suficiente competencia matemática para enfrentar carreras universitarias con alta demanda en ese campo.<sup>49</sup>

Además, al examinar la evidencia sobre logro educativo, se constata que el siste-

ma educativo guatemalteco reproduce la inequidad de la sociedad. Ahora se examinará si también existe esta inequidad en logro académico. Para ello se calculó el índice de Gini para logro en comprensión lectora y matemática y el porcentaje de logro del criterio desagregado por departamento, área, idioma materno del estudiante y nivel socioeconómico.<sup>50</sup>

El análisis muestra que la inequidad de conocimiento es mucho mayor en Guatemala que la inequidad de ingreso. Para comprensión lectora, el índice de Gini es 76.4 y para matemática es 94.6. El índice de Gini de logro académico es también mayor que el índice de Gini educativo: 55.9 para Guatemala; 63.03 y 40.51<sup>51</sup> para áreas urbanas y rurales, respectivamente. Es decir, la inequidad de aprendizaje es mucho mayor que la inequidad de escolarización formal.<sup>52</sup>

Por otra parte, la distribución geográfica de las competencias en Guatemala es muy desigual. Sólo en dos departamentos, Guatemala y Sacatepéquez, los estudiantes tuvieron un rendimiento por arriba del promedio nacional; los estudiantes del resto del país evidenciaron un desempeño inferior. Como se muestra en la gráfica, la distancia entre ambos grupos de departamentos es sustancial. El departamento con mayor cantidad de estudiantes (Guatemala) tuvo 1.9

<sup>49</sup> La formación a nivel universitario de ingenieros y científicos es crítica para la competitividad de un país. Aun Estados Unidos enfrenta el desafío de formar a sus estudiantes con calidad en matemáticas y ciencias. Para un examen más detallado de la situación en América Latina, consultar «Tough Choices or Tough Times», [http://www.skillscommission.org/pdf/escr\\_sum/ToughChoices\\_EXECSUM.pdf](http://www.skillscommission.org/pdf/escr_sum/ToughChoices_EXECSUM.pdf).

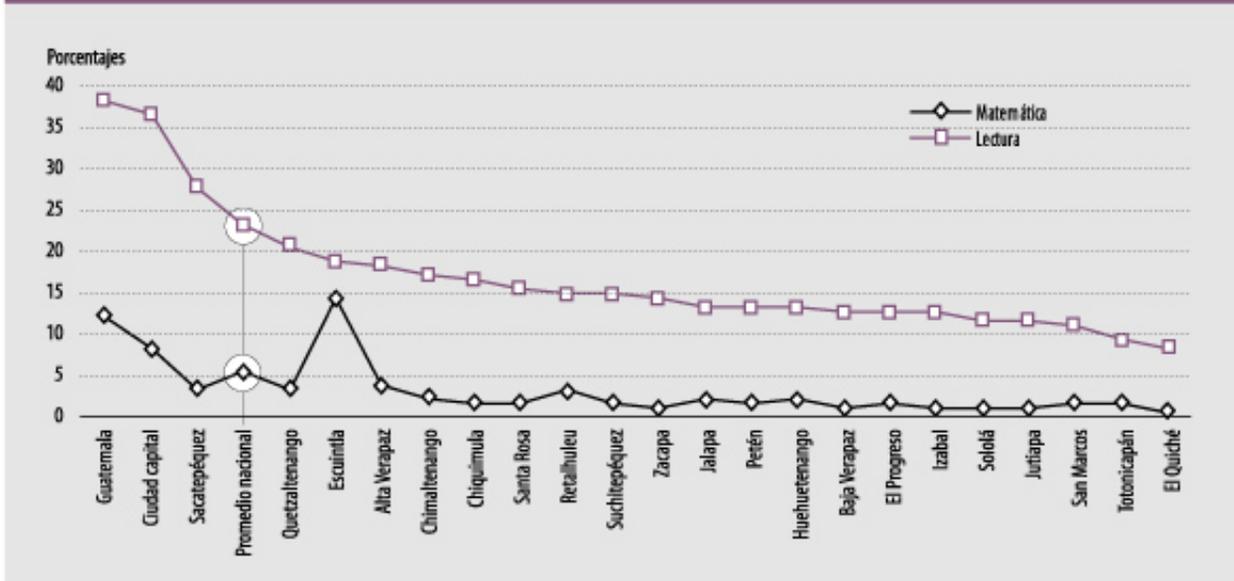
<sup>50</sup> La descomposición del cambio de estas variables está fuera del alcance de este documento.

<sup>51</sup> Calculado usando Stata 8, comando *Inequal*, con categorías logro y no logro, codificado como 1 y 0, respectivamente, con 73,268 casos para matemáticas y 69,142 para lectura.

<sup>52</sup> Porta, A. y Laguna (2007).

veces más estudiantes que el primer departamento debajo del promedio nacional (Quetzaltenango) y 4.6 veces más que el departamento con el menor número de estudiantes (Quiché). Las disparidades en matemáticas, como ya lo indica el índice de Gini son mayores: hubo 3.8 más estudiantes alcanzando el criterio de logro en el departamento con la mayor cantidad de estudiantes aprobando la prueba, que en el primer departamento debajo del promedio nacional (Alta Verapaz) y 24.9 veces más estudiantes que en el departamento con menos estudiantes alcanzando el criterio de logro (Quiché).

Gráfica 6.15  
Logro en lectura y matemáticas, por departamento



Fuente: elaboración propia usando la base de datos de la Evaluación Diagnóstica de Graduandos 2006, MINEDUC (2007).

En lectura, los departamentos con menor cantidad de estudiantes alcanzando un criterio de logro tienden a ser departamentos con alta concentración de población indígena. Esto sugiere que hay una relación estrecha entre origen étnico y logro académico. En efecto, 28.1% de los estudiantes que reportaron español como idioma materno alcanzaron el criterio de logro en comprensión lectora, mientras que sólo lo hizo el 8.5% de los que reportaron un idioma maya como idioma materno;<sup>53</sup> es decir, menos de un estudiante maya hablante alcanza el nivel de competencia, por cada tres estudiantes hispano hablantes. En matemáticas, sólo 6.6% de los estu-

diantes hispano hablantes aprobó la evaluación, pero sólo 1.6% de los estudiantes maya hablantes lo hizo, o sea, sólo un estudiante maya hablante por cada cuatro hispano parlantes. Aun cuando el desempeño en matemáticas es abismalmente ineficiente en toda Guatemala, lo es todavía más entre estudiantes indígenas.

Este análisis sugiere, con énfasis, que existen dos sistemas educativos en el país, definidos no por la fuente de financiamiento, sino por la ubicación geográfica: uno de baja calidad, localizado en la zona central del país y otro, de peor calidad, en el resto del país. El

<sup>53</sup> Esta evidencia sugiere que la falta de metodologías apropiadas para la enseñanza de español como segunda lengua (L2) y la falta de enseñanza de la lengua materna (L1) en poblaciones indígenas tiene un fuerte impacto negativo sobre los estudiantes de origen maya hablante.

■ Tabla 6.7  
Logro académico por quintil de estado económico

Prueba	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Lectura	2.0%	17.1%	25.2%	31.5%	46.5%
Matemáticas	2.5%	3.7%	4.4%	7.0%	12.1%

Fuente: Rubio (2007), citado en Rubio 2008 óp. cit.

sexo del estudiante también está fuertemente asociado con el nivel de logro. En forma contraria a la evidencia internacional, ligera pero significativamente, menos mujeres que hombres aprobaron la prueba de lectura (22.1 y 25.2, respectivamente). En matemáticas la diferencia es más acentuada y sólo 3.6% de las mujeres aprobaron la prueba por 7.2% de los hombres; es decir, una mujer por cada dos hombres.

La evidencia internacional consistentemente indica que las variables socioeconómicas tienen un impacto poderoso sobre el logro académico.<sup>54</sup> En la tabla 6.9 se presenta uno de los resultados que se alcanza al realizar este tipo de análisis.

A mejor estado económico del estudiante, mayor la probabilidad de alcanzar las competencias de lectura y matemáticas. En particular, en comprensión lectora, los estudiantes, en el primer quintil, tienen una probabilidad mucho menor de alcanzar el nivel mínimo de competencia: 8 veces menos probable que los del quintil 2; 12 veces menos que los del quintil 3; 15 veces menos que los del quintil 4 y 23 menos los del quintil 5. En matemáticas, la mayoría de los estudiantes, en el menor quintil de ingreso, tampoco alcanza las competencias mínimas.

En resumen, el logro académico de los estudiantes guatemaltecos, evidenciado por la Evaluación Diagnóstica de Graduados, es muy bajo y la mayoría de los egresados no alcanza a desarrollar (no tiene la oportunidad) el nivel

mínimo de competencias cognitivas para desempeñarse con éxito en una sociedad moderna. Adicionalmente, el nivel de logro es muy desigual e inequitativo y, a juzgar por esta evidencia, el sistema educativo guatemalteco no sólo reproduce la inequidad sino que la exacerba.

#### 5.4 Nivel de logro y fuente de financiamiento de la educación

En Guatemala, la oferta de educación a nivel diversificado está abrumadoramente en manos de oferentes privados. Para 2007, el 89.4% de la oferta estaba en manos privadas y sólo el 6.8% de las instituciones educativas funcionaba con fondos públicos (otro 2.6% era del sector de cooperativas y el 1.2% restante, del renglón municipal). En términos de matrícula de estudiantes, el 75.9% se inscribió en instituciones privadas; el 20% en establecimientos públicos y el restante 4% en entidades con financiamiento municipal o institutos por cooperativas.<sup>55</sup> De esa cuenta, no es injusto afirmar que la Evaluación Diagnóstica de Graduados es, en efecto, una evaluación de la oferta privada de servicios de educación diversificada.

El análisis de los resultados por fuente de financiamiento muestra que los estudiantes que asisten a escuelas privadas obtienen un mejor desempeño. En comprensión lectora, el 22.7% de los estudiantes de instituciones públicas alcanzó, al menos, un rendimiento satisfactorio, mientras que el 24.8% perteneciente a instituciones privadas también lo hizo. En matemáticas, sólo el 2.9% inscrito

<sup>54</sup> Casassus, Cusato, Froemel, & Palafox (2000); OECD (2000).

<sup>55</sup> Cálculos basados en MINEDUC (2007).

■ Tablo 6.8 Distribución de estudiantes graduados por sector y quintil de estado económico

Sector	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
<b>Público</b>	26.9%	23.4%	22.1%	17.3%	10.3%	100.0%
<b>Privado</b>	17.3%	18.8%	19.5%	21.2%	23.1%	100.0%
<b>Municipal</b>	37.5%	29.1%	22.7%	8.2%	2.5%	100.0%
<b>Cooperativo</b>	39.7%	26.6%	19.4%	9.9%	4.4%	100.0%
<b>Total</b>	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	100.0%

Fuente: González, C. (2007: 8).

en instituciones públicas tuvo un rendimiento eficaz y el 6.15% de los que asisten a instituciones privadas alcanzó, al menos, ese nivel de desempeño (se omiten los resultados de las instituciones por cooperativas y por municipio, similares o inferiores a los de las instituciones públicas). Esto confirma la creencia popular de que la educación privada es de mejor calidad que la educación pública.

Sin embargo, como se presentó en la sección anterior, la ubicación geográfica, el idioma materno de los estudiantes y la riqueza del hogar están claramente asociados con el logro académico. Como se aprecia en la siguiente tabla, es más probable que los estudiantes de instituciones privadas provengan de hogares más ricos.

Dada esta caracterización de los estudiantes, resulta claro que factores del hogar y del contexto influyen de manera importante en el logro académico. Investigaciones a nivel internacional han demostrado que, después de controlar estadísticamente por variables asociadas con estado socioeconómico, la variable «escuela privada» dejó de tener influencia. Es decir, los estudiantes de instituciones privadas obtienen mejores resultados en este tipo de evaluaciones, no porque asistan a escuelas privadas, sino porque provienen de contextos más privilegiados, tienen padres más educados y forman parte de hogares más ricos.<sup>56</sup>

Un hallazgo similar se encontró en Guatemala al preparar el Índice de Desempeño Escolar.<sup>57</sup> Esto implica que las instituciones privadas de nivel diversificado no dan un aporte significativamente diferente al que dan las otras instituciones educativas en el mismo nivel. Aun cuando, como se presentó anteriormente, las instituciones privadas tienen más estudiantes alcanzando al menos un logro académico «satisfactorio», éste es explicado por variables que no están asociadas con la naturaleza privada del financiamiento, de la gestión y de la operación de los servicios educativos. Además, el análisis muestra que los estudiantes provenientes de hogares con padres más educados, con mayor riqueza material en el hogar y el contexto escolar más rico que ello genera, están asociados con un mejor nivel de logro de competencias lectoras y matemáticas. Este análisis también confirma que el patrón de discriminación ya discutido está asociado con el logro académico y que dicho patrón tiene naturaleza estructural: ser hombre y que haya más hombres en el sistema está asociado con mayor logro académico (en matemáticas), como también lo es tener padres no indígenas y que los estudiantes permanezcan con éstos, así como tener progenitores cuyo idioma materno es el español y que los estudiantes vivan con ellos.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Estudio del LLECE, en Casassas, Cusato, Froemel, & Palafox (2000).

<sup>57</sup> Cervini (2006).

<sup>58</sup> La interpretación debe ser cautelosa: esto no significa que todas las instituciones son de la misma calidad. En efecto, El Índice de Desempeño Escolar ha permitido identificar instituciones educativas claramente superiores o claramente inferiores, aun cuando se controle por todas las variables indicadas y éstas pueden ser públicas o privadas.

### 5.5 Participación de la Población Económicamente Activa (PEA)

Hasta aquí se ha revisado el capital cultural que los jóvenes pueden estar acumulando o que han acumulado a través de su educación formal. Ahora se examinará qué porcentaje de esta población participa ya de la PEA y se ve obligado a competir en el mercado laboral.

Del total de la población laboral emergente, 73.5% reportó haberse incorporado a la PEA. En el grupo de mayor edad, 83.3% era miembro de la PEA y, en el grupo de menor edad, 65.9%. El nivel de incorporación era más alto entre hombres (87.1%) que entre mujeres (65.8%), tanto en el grupo de 20 a 24 años (96.1% vs. 73.1%) como en el grupo de 15 a 19 años (80.6% vs. 52.4%). En comparación, la población adulta (25 años y más) tenía una tasa de participación en la PEA de 86.9% (98.9% los hombres y 76.8% las mujeres). Es decir, comparado con la población adulta, casi todos los del grupo de mayor edad se han incorporado a la PEA, mientras que los más jóvenes están

en proceso avanzado de hacerlo, particularmente los hombres.

¿Qué tipos de empleos desempeñan estos jóvenes? ¿Cómo se relacionan estos empleos con su nivel educativo? En la tabla 6.11 se responde a estas preguntas. Como se puede apreciar, hay tres grandes categorías de empleo: a) trabajadores de «cuello blanco»; b) obreros de diversa calificación y c) trabajadores no calificados, empleados, agricultores y trabajadores agrícolas. A cada gran categoría corresponde un nivel educativo: en la primera categoría tienen una mediana de logro educativo que corresponde al diversificado completo (12.8% del total); en la segunda, a primaria completa o algunos grados completados de educación básica (39.1%) y, por último, en la tercera, menos de primaria completa (48.2%). La mayoría de estos jóvenes y adultos jóvenes se desempeña en labores que requieren un nivel de competencia bajo o muy bajo.

¿Existe una asociación entre nivel de logro educativo y el acceso a empleos

■ Tabla 6.9

#### Escolaridad por categoría de ocupación, PEA ocupada de 15 a 24 años

Categoría de ocupación	Logro educativo		
	Promedio	Mediana	% del total
Profesionales, científicos e intelectuales	12.2	12.0	4.7%
Empleados de oficina	11.1	12.0	3.8%
Técnicos y profesionales del nivel medio	11.1	12.0	3.0%
Miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, personal de dirección, administración pública	8.6	11.0	1.2%
Operadores de instalaciones, máquinas y montadores	7.3	7.0	3.3%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	6.7	6.0	16.7%
Fuerzas armadas	6.4	6.0	0.0%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	6.1	6.0	19.1%
Trabajadores no calificados	4.5	5.0	44.5%
Agricultores y trabajadores agropecuarios y pesqueros	3.9	3.0	3.7%
Total	6.1	6.0	100.0%

■ Fuente: Rubio, F. (2008) con base en datos de ENCOVI (2006).

de calidad? ¿Potencia el logro educativo la competitividad para acceder a esos empleos? Si la respuesta es positiva, se esperaría encontrar una correlación positiva significativa entre indicadores de empleo de calidad y nivel de logro educativo.

La categoría de ocupación está claramente asociada con el nivel educativo. La calidad del empleo está, a su vez, vinculada tanto con el nivel de escolaridad como con la categoría ocupacional. A mayor logro educativo es más probable que las personas bajo estudio tengan acceso a beneficios laborales de ley. Lo mismo aplica a la categoría ocupacional: a mayor calificación de esta última, es más factible que se tenga acceso a tales beneficios. Dado que la mayoría de los jóvenes poseen bajo nivel educativo y tienen acceso a empleos con un nivel mínimo de calificación, puede interpretarse que carecen de suficiente preparación para competir por empleos de calidad.<sup>59</sup>

Por último, se examina el ingreso mensual que cada persona vinculada con la PEA reportó tener y se relaciona con el nivel de logro educativo. Como sería de esperar, a mayor logro educativo, mayor ingreso mensual y, a mayor categoría ocupacional, también mayor ingreso mensual. Por cada grado adicional de escolaridad formal se incrementa el ingreso en un 15%.<sup>60</sup> Sin embargo, el ingreso promedio de Q. 1,469.44 de los jóvenes en la PEA, en 2006, era inferior al salario mínimo rural para ese año (Q. 1,587.40), con un mayor ingreso de los no indígenas (Q. 1,702.00) que de

los indígenas (Q. 1,019.68). En una interpretación directa y simple, este grupo poblacional, el de mayor nivel educativo del país, tenía un nivel educativo que no le permitía acceder a empleos u ocupaciones de suficiente calidad para generar un ingreso al menos similar al salario mínimo legal.

Es claro que hay variables, no asociadas al nivel de logro educativo sino a la pertenencia a un grupo, que influyen en el nivel de ingreso. Una de ellas es la distribución de los activos productivos, que condiciona el desarrollo futuro de la persona;<sup>61</sup> otra es el modelo de desarrollo vigente;<sup>62</sup> una tercera refiere a factores institucionales;<sup>63</sup> y la cuarta es la discriminación, referida ésta como el conjunto de prácticas, procedimientos, prejuicios y todas aquellas actitudes que definen relaciones de subordinación, marginación, exclusión hacia otros seres humanos por su condición étnica, de género o de cualquier otra variable relacionada con la identidad de la persona o un colectivo social.<sup>64</sup> En el año 2005, se realizó en Guatemala el primer estudio orientado a estimar los costos de la discriminación étnico-cultural, estimando que, para el año 2003, este costo ascendió a Q.6,339.1 millones, equivalentes a 3.3% del PIB.<sup>65</sup>

De forma general, los no indígenas tienen mayor ingreso que los indígenas, aun cuando el nivel de logro educativo sea el mismo. Se han identificado los determinantes de la discriminación étnica sobre el ingreso,<sup>66</sup> así como el costo de la discriminación en Guatemala:<sup>67</sup> los indígenas sólo perciben 60% del

<sup>59</sup> Este análisis también muestra que el cumplimiento de la ley está matizado por las características de cada mercado laboral y que la normativa per se no es suficiente para garantizar el acceso a los beneficios laborales que la ley establece.

<sup>60</sup> La tasa de retorno de la escolarización formal ha sido estimada (Porta, Laguna, & Morales, 2006) y el análisis descriptivo presentado aquí confirma el resultado del análisis econométrico de este estudio.

<sup>61</sup> Ver capítulo 7.

<sup>62</sup> Romero, W. (2006:77) señala que: "además de los factores históricos, geográficos y otros, es indudable que los procesos de industrialización y fortalecimiento de los mercados internos, junto a procesos de promoción de exportaciones, marcan la diferencia con el modelo fincado en unos pocos productos de exportación que requieren mano de obra con escasa calificación y que, por lo tanto, puede ser mal remunerada."

<sup>63</sup> Ver capítulos 13 -16.

<sup>64</sup> Romero, W. (2006:76)

<sup>65</sup> Romero, W. (2006:69-95)

<sup>66</sup> Edwards y Winkler (2004).

<sup>67</sup> Wilson, R. (2006).

ingreso de los no indígenas y la brecha es mayor para los de mayor edad<sup>68</sup> (58%) que para los de menor edad (78%). De forma similar, las mujeres perciben menor ingreso mensual que los hombres, a igual nivel educativo.<sup>69</sup> Esta brecha de género se presenta con independencia del origen étnico y es mayor para las mujeres indígenas (comparado con los hombres indígenas) que para las no indígenas. También la brecha es menor (sin importar la etnicidad) entre los más jóvenes (15 a 19) que entre los de mayor edad (20 a 24).

En suma, el nivel de logro educativo de los jóvenes y el nivel de competencia asociado a este nivel de escolarización no les permiten acceder a empleos de mejor calidad. La mayoría de los integrantes de este grupo (el de mayor educación del país) no ha desarrollado (no ha tenido la oportunidad) el suficiente nivel de competencia para insertarse en un mundo laboral más competitivo y demandante. Para complicar más el panorama de la fuerza laboral emergente del país, variables asociadas con la pertenencia étnica y de género impactan, debido al racismo y la discriminación con que se abordan negativamente las oportunidades de inserción

en la vida laboral adulta: ser indígena, ser mujer y, sobre todo, ser indígena mujer, son condiciones asociadas con menores oportunidades de desarrollo humano, de logro educativo, de logro académico, de inserción en el mundo laboral y, para quienes lo logran, acceso a empleos de menor calidad y con menor remuneración si se compara con similar calificación formal.

Es así como, casi finalizando la primera década del siglo XXI, el mayor activo del cual debiera disponer el país para dar saltos cualitativos hacia adelante en su desempeño económico y su desarrollo humano, no está preparado para ello. Evidentemente, el esfuerzo realizado en materia educativa a lo largo de la última década ha rendido ya frutos. Sin embargo, está claro que se muestra todavía insuficiente. Sin una población bien nutrida, saludable y altamente calificada, será difícil que todo ello pueda realizarse. Menos todavía, si otros activos esenciales para la productividad no están suficiente y adecuadamente distribuidos en el territorio y entre distintos grupos de población. Este último aspecto se aborda en el capítulo siguiente.

<sup>68</sup> Lo que sugiere dos hipótesis interesantes: a) la brecha étnica de ingreso se está reduciendo y entonces los indígenas más jóvenes enfrentan una menor discriminación salarial y b) conforme los indígenas se integran más plenamente al mercado laboral, la discriminación por razones étnicas se acentúa.

<sup>69</sup> Este resultado confirma un análisis anterior con datos de ENCOVI 2000 (Lavarreda, Rubio, Segura, & Spross (2006).





7

LIBERTAD PARA  
PRODUCIR

*“ ... compañías más productivas  
requieren trabajadores más hábiles,  
mejor información,  
procesos gubernamentales  
más eficientes,  
mejor infraestructura,  
mejores proveedores,  
instituciones de investigación  
más avanzadas...”*

**Porter, M.** <sup>1</sup>

# Libertad para producir

Además de las capacidades humanas básicas examinadas en el capítulo previo, el efectivo ejercicio de la «libertad para producir» requiere que las personas cuenten con la posibilidad de acceder a activos que contribuyan o les permitan desarrollar actividades de emprendimiento. Estos son activos como infraestructura, adelantos científicos y tecnológicos, tierra y otros recursos naturales, capital productivo y crédito.<sup>2</sup> También, el acceso a activos tales como redes sociales sólidas e instituciones funcionales, efectivas y transparentes.<sup>3</sup>

En las siguientes páginas se presenta una revisión sumaria de la disponibilidad y distribución de algunos activos productivos en Guatemala: infraestructura, recursos naturales y ciencia y tecnología. De esta revisión surgen dos grandes conclusiones. Primero, por lo general, la disponibilidad de estos activos se ha incrementado para el ciudadano promedio. En otras palabras, algunas facilidades como electricidad, carreteras y caminos son, en la actualidad, más disponibles que hace algunos años, pues su cobertura aumentó durante las últimas dos décadas. Segundo, a pesar de este aumento en la cobertura, la distribución de la mayoría de estos activos aún está sesgada y beneficia sólo a ciertos grupos poblacionales, tales como los residentes urbanos, primordialmente de las regiones metropolitana y sur.

## 1. Infraestructura productiva

La infraestructura productiva comprende una serie de activos que permite a las empresas y personas aumentar y volver más eficiente su producción. En esta sección se describe la situación de cuatro tipos de infraestructura productiva: carreteras y caminos, electricidad, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

### 1.1 Carreteras y caminos

En Guatemala, la extensión de la red vial se incrementó durante las últimas dos décadas. Como se observa en la gráfica 7.1, pasó de cubrir poco más de 9 mil kilómetros en 1985, a alrededor de 15 mil en 2006. En otras palabras, en promedio, la red vial aumentó a una tasa de 289 km por año.

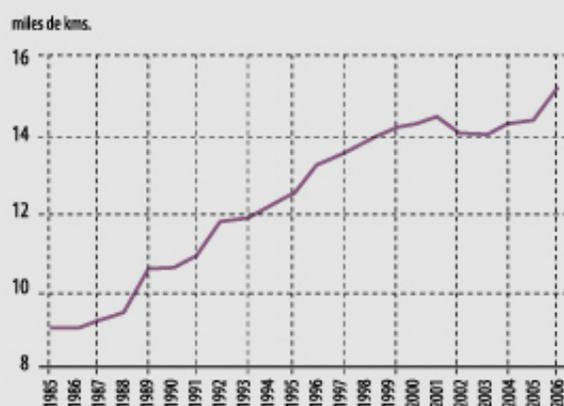
<sup>1</sup> Porter, M.

<sup>2</sup> Véase capítulo 5.

<sup>3</sup> Véase capítulo 14.

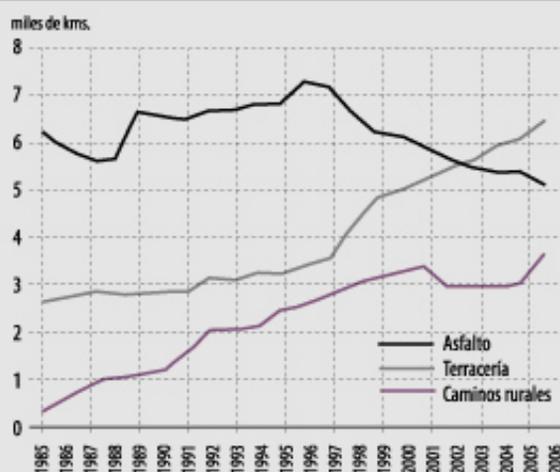
La mayor parte del incremento se dio en carreteras asfaltadas y caminos rurales.<sup>4</sup> Las carreteras asfaltadas pasaron de 2.4 mil km a 6.2 mil km. Los caminos rurales se extendieron de 325 km a 3.6 mil km. Simultáneamente, la extensión de las carreteras de terracería disminuyó de poco más de 6 mil a alrededor de 5 mil kilómetros, probablemente porque muchas fueron asfaltadas. La gráfica 7.2 muestra esta evolución.

Gráfica 7.1  
Extensión total de la red vial (1985-2006)



Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Ingeniería de Tránsito, División de Planificación y Estudios y Dirección General de Caminos.

Gráfica 7.2  
Tipos de carreteras y caminos de la red vial (1985-2006)



Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Ingeniería de Tránsito, División de Planificación y Estudios y Dirección General de Caminos.

<sup>4</sup> Los caminos rurales son todos aquellos que no llenan requisitos para clasificarse como carretera (de terracería) nacional o departamental (requisitos que incluyen conexiones, tipo de rodadura, circulación de vehículos, capacidad, etc.).

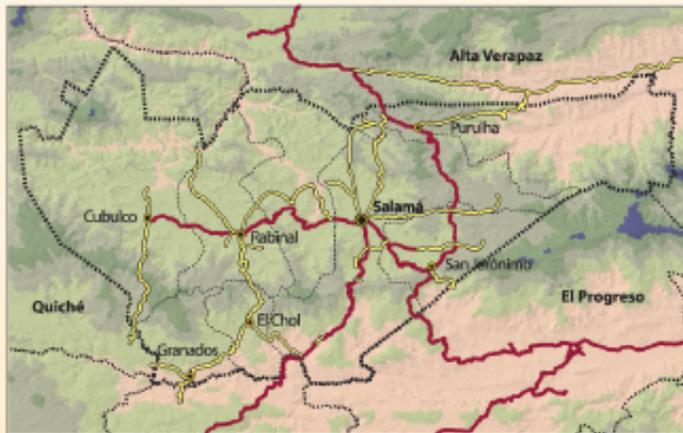
A pesar del incremento, la diferencia entre la cobertura vial de algunas regiones y la de otras es evidente. Esta diferencia responde a la distribución de la expansión de la cobertura vial, especialmente de carreteras asfaltadas. Dicha expansión se concentró solamente en algunas regiones. Como ejemplo, se presentan dos mapas, el primero de Baja

Verapaz (mapa 7.1a), un departamento de la región norte con muy pocas carreteras principales y secundarias y, el segundo, de Escuintla (mapa 7.2b), donde hay una vasta red de carreteras principales y secundarias. Estos dos mapas son solamente una muestra de la segmentación que prevalece a nivel nacional y que se examina a continuación.

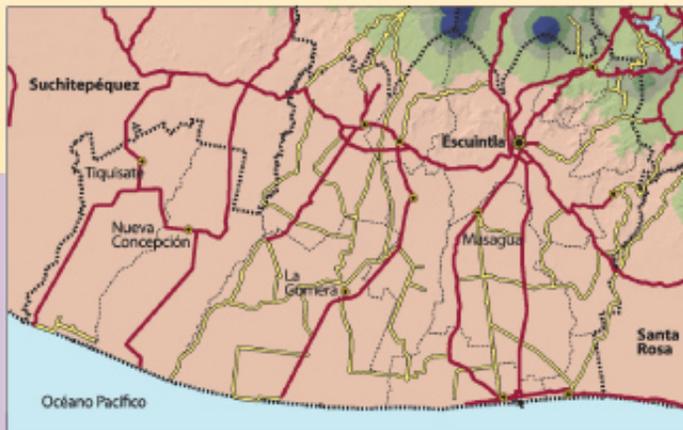
Mapa 7.1 a y b

**Red vial departamental de Baja Verapaz y Escuintla (2008)**

Mapa 7.1a. Red vial departamento de Baja Verapaz, 2008



Mapa 7.1b. Red vial departamento de Escuintla, 2008



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Geográfico Nacional (IGN) y la Dirección General de Caminos (DGC) del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICVI).

Para examinar la distribución de la red vial nacional se puede proceder de tres maneras. Primero, se pueden examinar los kilómetros totales de carreteras asfaltadas y caminos por departamento. Bajo esta óptica, departamentos como Totonicapán y Sacatepéquez cuentan con las menores coberturas. Sin embargo, vista de esta manera, la cobertura vial tiene la falencia de que no considera las diferencias en área y población de los departamentos. Totonicapán y Sacatepéquez, por ejemplo, son de los departamentos con la menor área en el país, por lo que es lógico que tengan un menor kilometraje total de carreteras.

Se puede entonces examinar la cobertura vial por área total de cada departamento (densidad por área: km de carretera / km<sup>2</sup>). Bajo este segundo método, las regiones sur y centro, así como algunos departamentos de oriente (Chiquimula y Jalapa) y occidente (Quetzaltenango y Sololá), cuentan con una red vial desarrollada y de amplia extensión. Departamentos como Escuintla (presentado anteriormente), Suchitepéquez, Guatemala y Sacatepéquez gozan de numerosas carreteras primarias y secundarias. En contraste, la región norte y la mayor parte del noroccidente tienen una red vial sumamente limitada. En departamentos como Baja Verapaz (presentado anteriormente), Petén, Huehuetenango y Quiché, la extensión de caminos primarios y secundarios es minúscula.

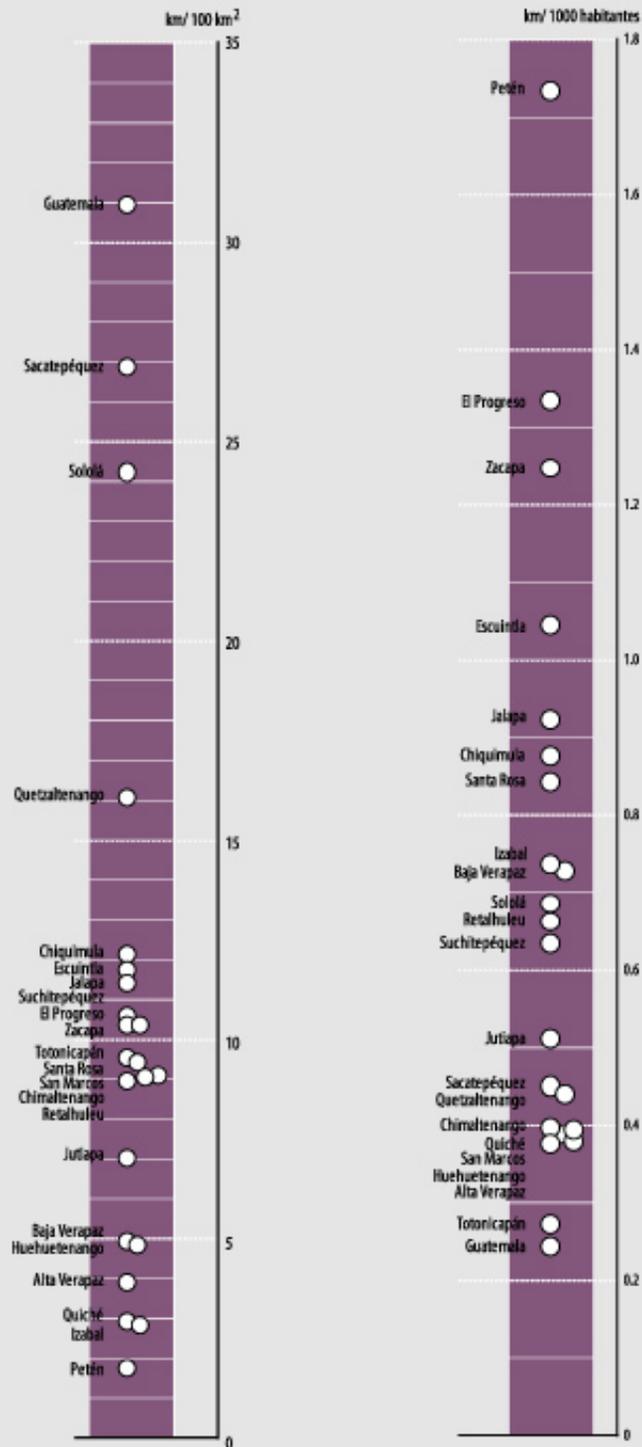
La tercera manera de examinar la cobertura vial es mediante la densidad de la red vial por población (km / 1000 habitantes). Nuevamente se observan diferencias profundas. Por un lado, departamentos como Escuintla, Jalapa, Zacapa, El Progreso, Jalapa, Chiquimula y Santa Rosa cuentan con una alta densidad vial asfaltada para su población. Esta situación contrasta con la de departamentos como Totonicapán, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Quiché y Huehuetenango, que tienen baja densidad vial asfaltada para su población. La siguiente gráfica muestra esta cobertura.

Gráfica 7.3a

Densidad por área de la red vial asfaltada por departamento (2006)

Gráfica 7.3a

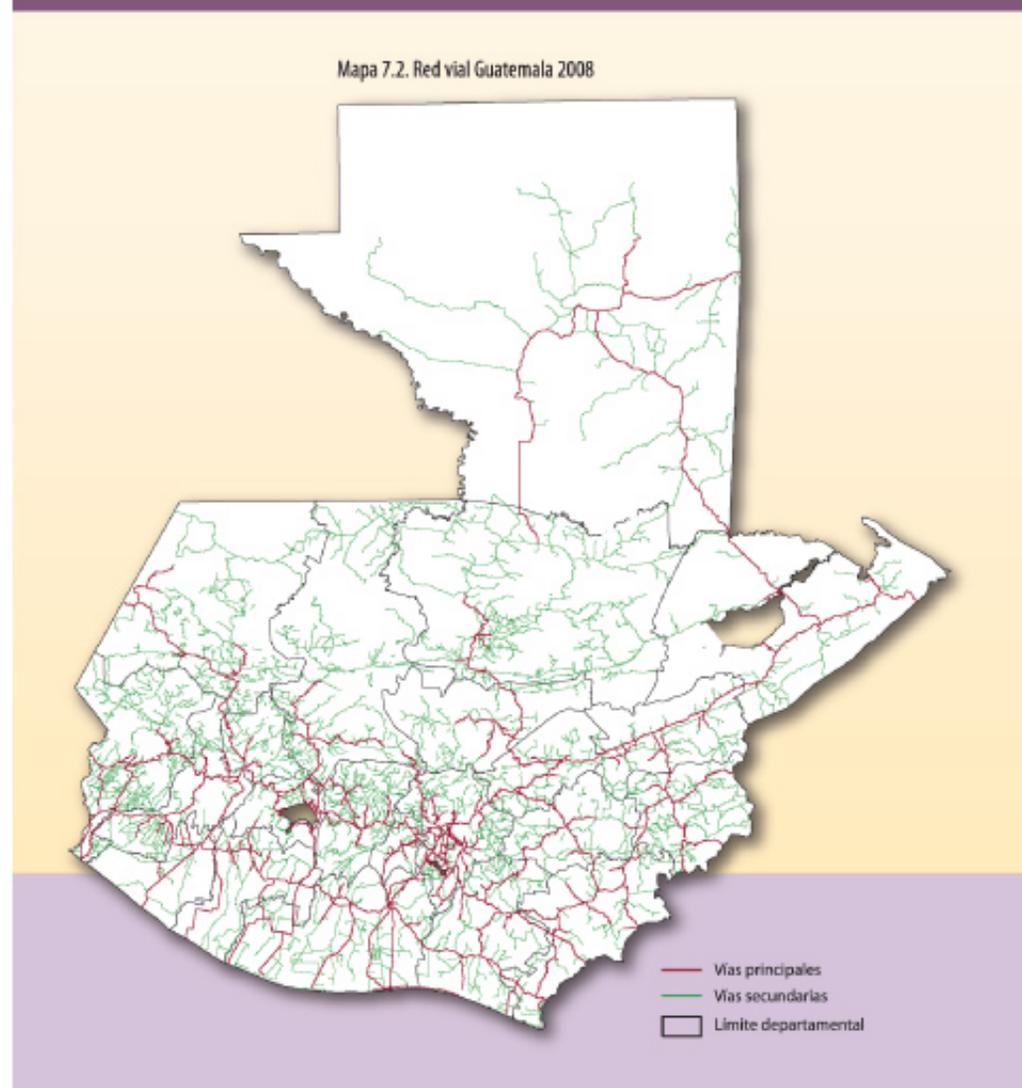
Densidad por población de la red vial asfaltada por departamento (2006)



Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Ingeniería de Tránsito, División de Planificación y Estudios y Dirección General de Caminos.

En la actualidad existen, entonces, «dos Guatemalas» en términos de cobertura vial, como se observa en el mapa 7.2. Las regiones sur y centro y algunos departamentos de oriente (Chiquimula y Jalapa) y occidente (Quetzaltenango y Sololá) cuentan con una red vial desarrollada y de amplia extensión. Departamentos como Escuintla (presentado anteriormente), Suchitepéquez, Guatemala y Sacatepéquez gozan de numerosas carreteras primarias y secundarias. Guatemala y Sacatepéquez, por ejemplo, tienen una densidad por área de carreteras asfaltadas superior a 25 km por cada 100 km<sup>2</sup> (ver gráfica 7.3a). Similarmente, Escuintla tiene una densidad *por población* de carreteras asfaltadas de 1.04 km por cada 1000 habitantes, una de las densidades por población más altas del país (véase gráfica 7.3b). Es importante reconocer que éstos son departamentos en los que se produce un importante porcentaje de los cultivos tradicionales de exportación: café,<sup>5</sup> azúcar<sup>6</sup> y banano.

Mapa 7.2  
Red vial Guatemala (2008)



Fuente: elaboración propia con datos de IGN y MICM-DGC.

<sup>5</sup> Véase mapa 4.1 en el capítulo 4.

<sup>6</sup> Véase mapa 4.2 en el capítulo 4.

La segunda Guatemala a la que se hace alusión, contrasta con la primera. La región norte y la mayor parte del noroccidente sufren de una red vial sumamente limitada. Por ejemplo, en Baja Verapaz, Izabal, Petén, Alta Verapaz y Huehuetenango, la densidad de kilómetros de carreteras asfaltadas por área es inferior a 5 km por cada 100 km<sup>2</sup>, y Alta Verapaz y Huehuetenango tienen una densidad por población de 0.38 km por cada 1000 habitantes. En algunos de estos departamentos, en los cuales se concentra un alto número de pequeños productores y agricultores de subsistencia, la inexistencia de caminos primarios, y especialmente secundarios, es un obstáculo evidente y una lacerante limitación de la libertad para producir.

Además de una comparación entre departamentos, los datos disponibles permiten parangonar la cobertura vial total y pavimentada de Guatemala con respecto a los demás países de Centroamérica. En términos de densidad de la red vial total por población, Guatemala se encuentra por debajo de Costa Rica, Nicaragua y Honduras y solamente supera a El Salvador. Es importante notar, sin embargo, que se observa cierta mejoría con respecto a 1995, cuando la red vial total por cada 1000 habitantes de Guatemala era la más baja de Centroamérica. En términos de longitud por área, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua superan a Guatemala. No obstante, nuevamente se observa una mejoría importante de Guatemala con respecto a sus vecinos centroamericanos, pues en 1995 contaba con la menor longitud total por cada 100 kilómetros cuadrados.

En términos de la red pavimentada, solamente se obtuvieron datos para Costa Rica y El Salvador. Como muestra el cuadro 7.1b, Guatemala se encuentra entre Costa Rica (el extremo alto) y El Salvador (el extremo bajo) en términos de longitud por cada 1000 habitantes y por 100 kilómetros cuadrados.

<sup>7</sup> Datos de 2004.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

■ Tabla 7.1a

#### Red vial total por país de Centroamérica (2006)

País	Longitud (km) por cada 1000 habitantes			Longitud (km) por cada 100 km <sup>2</sup>		
	1995	2000	2004/6	1995	2000	2004/6
Costa Rica	8.81	9.14	8.21	145.44	170.59	171.62
El Salvador <sup>7</sup>	1.75	1.63	0.80	19.44	19.98	20.31
Guatemala	1.28	1.26	1.17	11.75	12.94	13.95
Honduras	2.70	2.18	1.93	13.47	12.13	12.14
Nicaragua <sup>8</sup>	3.68	3.73	3.47	13.19	14.64	14.36

■ Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL, *International Atomic Energy Agency* y Departamento de Ingeniería de Tránsito, División de Planificación y Estudios, Dirección General de Caminos.

■ Tabla 7.1b

#### Red vial pavimentada por país de Centroamérica (2006)

País	Longitud (km) por cada 1000 habitantes	Longitud (km) por cada 100 km <sup>2</sup>
Costa Rica	2.04	17.89
El Salvador <sup>9</sup>	0.37	11.38
Guatemala	0.58	5.89

■ Fuente: elaboración propia con datos de *International Atomic Energy Agency*; Departamento de Ingeniería de Tránsito, División de Planificación y Estudios, Dirección General de Caminos; Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) y Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica, Dirección de Planificación Sectorial.

## 1.2 Electricidad

El estudio del estado de la provisión de energía eléctrica se puede separar en tres rubros: generación, consumo y cobertura (que incluye la transmisión y distribución). Estos rubros permiten estudiar las fuentes de energía eléctrica, los usos que se le dan y la forma en que ésta se distribuye dentro del territorio nacional, como se expone a continuación:

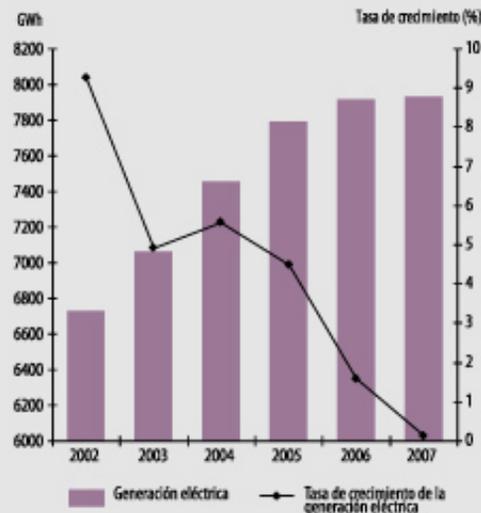
### 1.2.1 Generación

La generación eléctrica del país ha ido creciendo desde 2001, pero cada vez a una tasa de crecimiento menor. Como se observa en la gráfica 7.4, en 2007, la generación alcanzó 7,916.27 GWh. Al mismo tiempo, entre 2006 y 2007, dicha energía generada solamente aumentó 0.16%.

La mayor parte de la energía eléctrica (98%) se genera en tres tipos de centrales: hidroeléctricas, de turbinas de vapor y de motores de combustión interna (C.I.). Las hidroeléctricas produjeron el 41% de toda la energía eléctrica en 2006. La generación de este tipo de central aumentó mucho entre 2004 y 2006. Las centrales de turbinas de vapor, por su parte, generaron el 27% del total en 2007, manteniéndose estable su participación dentro de la producción total. Las generadoras de motores de combustión interna crecieron en importancia entre 2002 y 2004 pero, desde entonces, han reducido su participación. En 2007, generaban el 29.6% del total. La gráfica 7.5 resume el comportamiento de estos tres tipos de centrales generadoras.

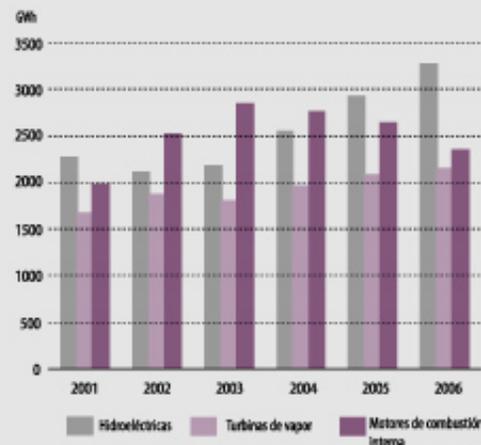
La mayoría de estas centrales (más del 90%) forma parte del Sistema Nacional Interconectado (SNI), que cubre a la mayor cantidad de territorio del país. Además del SNI, existe el Sistema Aislado (que cubre a Petén, Tacaná y Patulul) y los autoproductores. Estos últimos comprenden a todos los ingenios cogeneradores que no se reportan en el SNI; en total, produjeron entre el 5 y el 7% de toda la energía entre 2001 y 2006. Es interesante observar que, a diferencia de

Gráfica 7.4  
Generación eléctrica nacional  
(2002-2007)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Energía y Minas (MEM) y el Administrador del Mercado Mayorista.

Gráfica 7.5  
Comportamiento de los tres tipos  
principales de centrales generadoras  
(2001-2006)



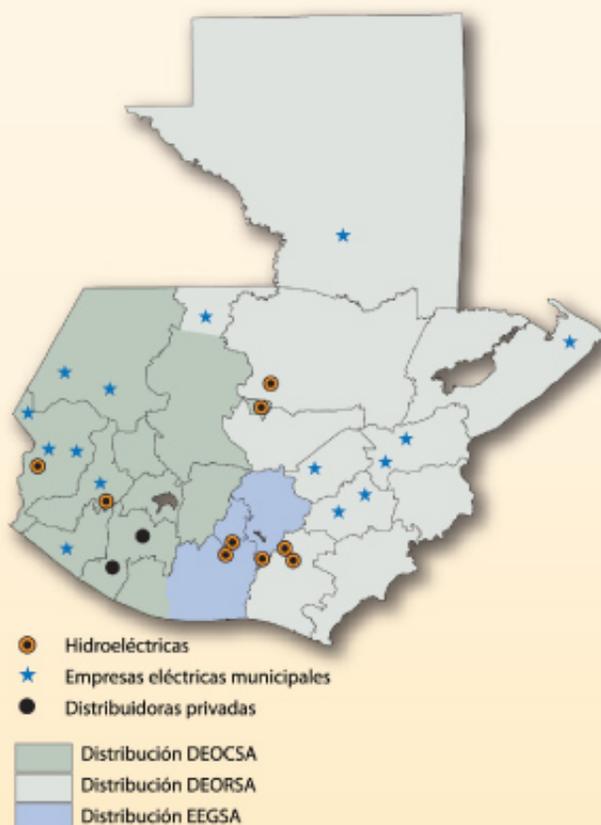
Fuente: elaboración propia con datos del MEM.

las centrales generadoras del SNI y del Sistema Aislado, las centrales generadoras de los autoproductores no son hidroeléctricas: son de turbinas de vapor y de motores de combustión interna.

Las empresas que generan la mayor parte de la energía eléctrica del país son tres: la Empresa General de Energía del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), Duke Energy International y CIA S.A. y Central Generadora Eléctrica San José Ltda. En conjunto generan más del 60% de la energía total del país.

En cuanto a la distribución geográfica, solamente está disponible la ubicación de las hidroeléctricas del país. Como muestra el mapa 7.3, casi todas las hidroeléctricas se encuentran en las regiones sur y occidente, a las cuales se agregan dos en las Verapaces. En oriente, noroccidente y Petén no hay hidroeléctricas.

Mapa 7.3  
Distribución de las hidroeléctricas, plantas municipales, privadas y comercializadoras en Guatemala



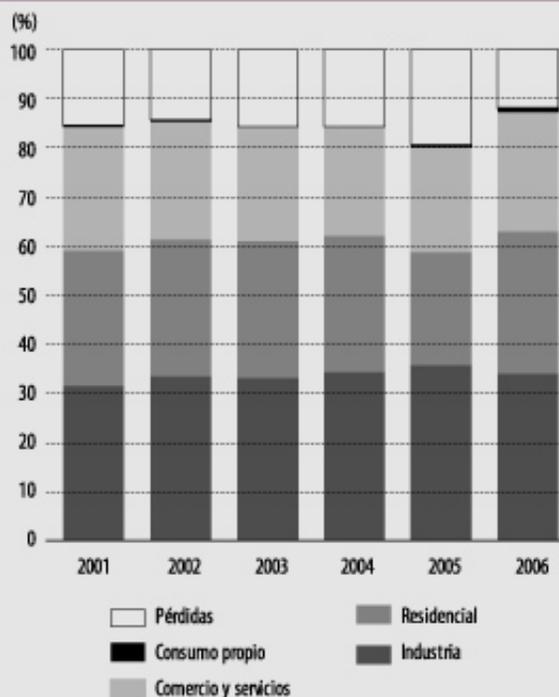
Fuente: Instituto Nacional de Electrificación (INDE).

### 1.2.2 Consumo eléctrico y precio

Durante los últimos seis años, la distribución del consumo de electricidad entre diferentes sectores se ha mantenido relativamente constante. La industria consume la mayor cantidad de energía eléctrica (alrededor de un tercio),<sup>10</sup> le siguen las residencias (poco más de un cuarto) y los comercios y servicios (poco menos de un cuarto). Las pérdidas son el rubro más variable, fluctuando entre el 10 y el 20% de todo el consumo. La gráfica 7.6 presenta esta información.

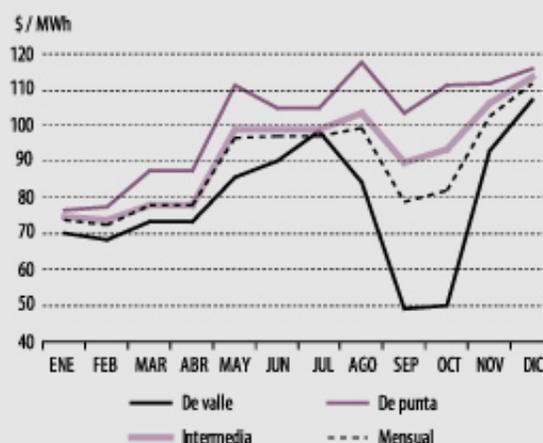
En cuanto a los precios, éstos han venido aumentando durante los últimos seis años. La tarifa no social casi se duplicó en ese lapso. La tarifa social, aunque más estable, también se incrementó casi en un 40%. Para 2007, la gráfica 7.7 muestra el comportamiento de los precios de energía eléctrica promedio por banda de horario.<sup>11</sup> Es evidente que el precio promedio, sin importar la banda de horario, aumentó dramáticamente entre enero y diciembre de ese año. El aumento fue de alrededor del 52% para cada una de las bandas de horario. Los únicos meses en que se observa una caída del precio promedio para todas las bandas de horario son septiembre y octubre. Probablemente, ello responde a la mayor precipitación registrada durante ese período. Como se explicó en la sección anterior, las hidroeléctricas producen la mayor parte de la energía eléctrica del país y, como se sabe, dependen del recurso hídrico.

Gráfica 7.6  
Consumo de energía por sector (2001-2006)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

Gráfica 7.7  
Precios Spot de energía eléctrica promedio mensual (2007)



Fuente: Administrador del Mercado Mayorista.

<sup>10</sup> Se incluye en industria la autoproducción de los ingenios azucareros.

<sup>11</sup> Son tres bandas de horario: Banda Valle (0:00 a 5:59 h y 22:00 a 23:59 h), Banda Intermedia (6:00 a 17:59 h) y Banda de Punta (18:00 a 21:59 h).

### 1.2.3 Cobertura eléctrica

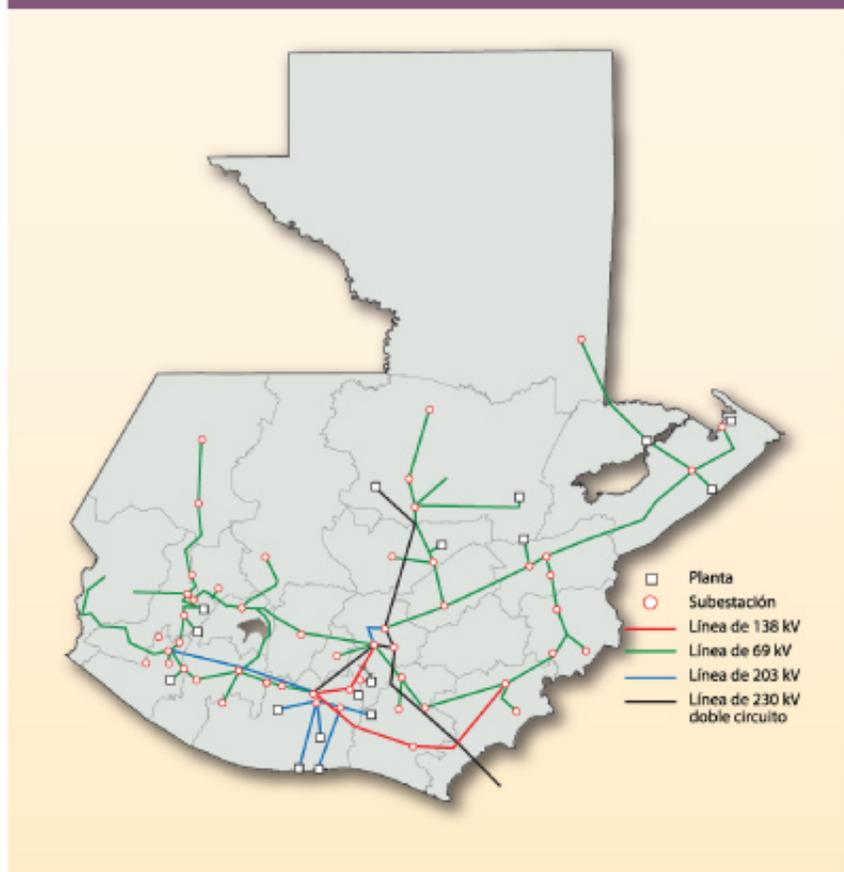
La cobertura eléctrica depende de la transmisión y distribución de la energía eléctrica generada. La transmisión se refiere al transporte, mediante líneas de transmisión, de la energía eléctrica en bloques de alto voltaje. La distribución, mientras tanto, se refiere al transporte de la energía eléctrica a los usuarios cuando las distintas subestaciones del país han reducido el voltaje de los grandes bloques eléctricos transmitidos.

C 7

El siguiente mapa muestra las líneas de transmisión del SNI. Como una observación general, se puede señalar que la mayoría de las líneas de transmisión del SNI se ubican en las regiones centro y sur. Sin embargo, debe también recordarse que el SNI no incluye a los autoprodutores ni al Sistema Aislado, que cubre Petén, Tacaná y Patulul.

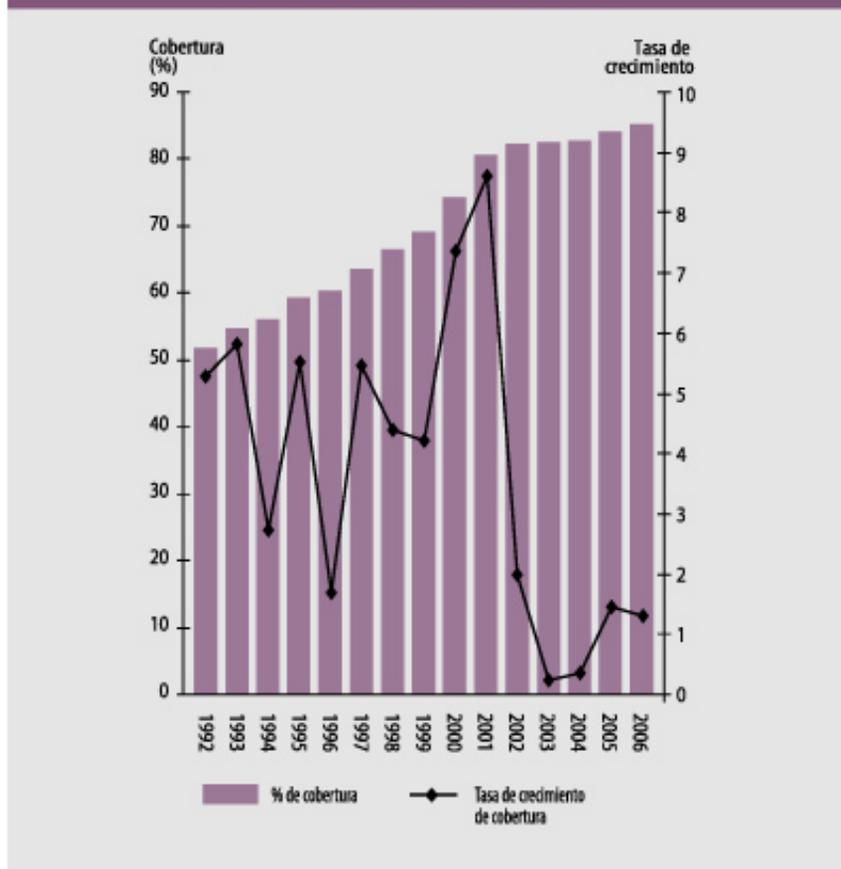
En cuanto a la distribución y, más concretamente, al acceso de los hogares al sistema eléctrico, la siguiente tabla muestra la tasa de crecimiento de cobertura eléctrica y la tasa de cobertura eléctrica total del país entre 1991 y 2006. Es evidente que la cobertura eléctrica aumentó rápidamente durante las últimas dos décadas. En efecto, entre 1991 y 2006, el número de usuarios se triplicó. Además, durante ese mismo período, la tasa de cobertura eléctrica del país pasó del 49 al 85.1%.

Mapa 7.4  
Sistema Nacional Interconectado (SNI) de energía eléctrica



Fuente: elaboración propia con datos del INDE

Gráfica 7.8 Tasas de cobertura y de crecimiento de cobertura eléctrica (1992-2006)



Fuente: elaboración propia con datos del MEM.

No obstante el crecimiento reportado, durante los últimos años, la tasa de crecimiento de la cobertura eléctrica se ha reducido. Como explica el Ministerio de Energía y Minas (MEM), «El crecimiento lento que se viene dando en la cobertura en los últimos años, es consecuencia de falta de fondos en los programas de electrificación y del proceso vegetativo de las distribuidoras [...]».<sup>12</sup>

Además, actualmente el acceso a la energía eléctrica es muy desigual en términos geográficos. Mientras existen seis departamentos con una tasa de cobertura eléctrica mayor al 85%,<sup>13</sup> dos departamentos —Petén y Alta Verapaz— cuentan con una tasa de cobertura eléctrica menor al 60%. El mapa 7.5 evidencia estas diferencias.

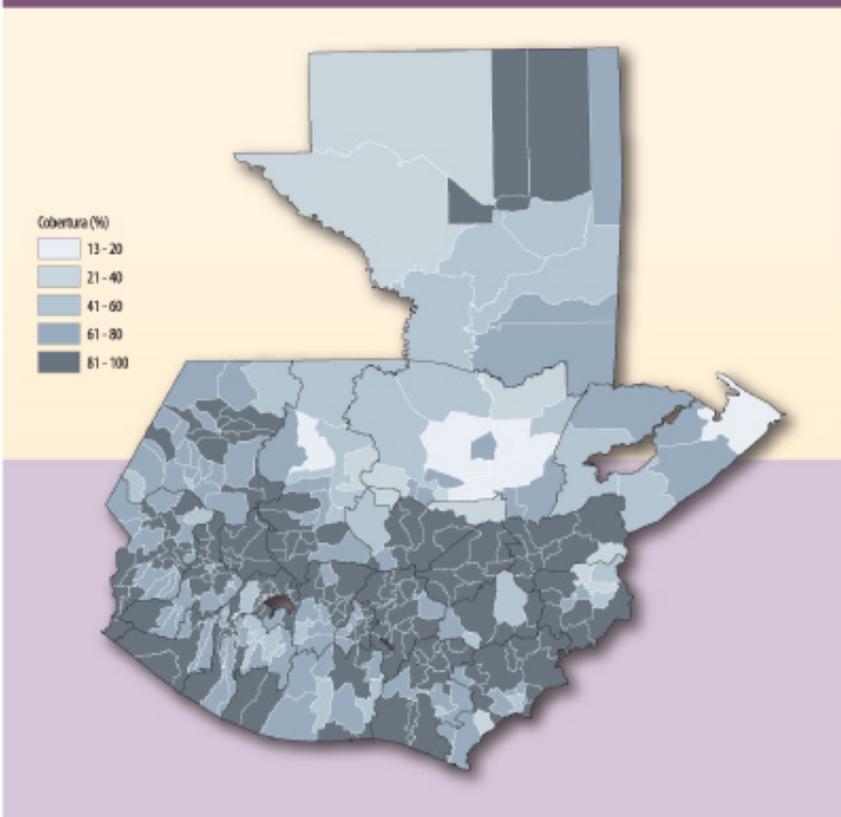
A nivel de municipios, la desigualdad en la cobertura es aún más evidente. Mientras que la mayoría de las cabeceras municipales cuenta con un 100% de cobertura, existen municipios como Chahal, San Pedro Carchá y Senahú, todos en Alta Verapaz, con tasas de cobertura eléctrica inferiores al 20%. El siguiente mapa muestra la cobertura eléctrica por municipio.

Estas diferencias también evidencian si la información sobre cobertura eléctrica se examina según grupos de hogares. Mientras el 93.7% de los hogares urbanos cuenta con cobertura eléctrica, solamente el 68% de los hogares rurales posee este servicio. En cuanto a la segunda categorización, los hogares no indígenas están cubiertos en un 87%, mientras que los indígenas lo están en un 72.3% (véase gráfica 7.9).

<sup>12</sup> MEM (2007).

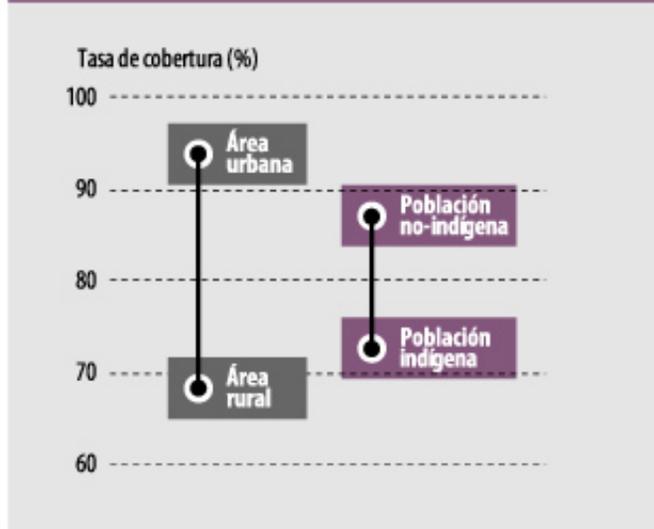
<sup>13</sup> Estos seis departamentos son: Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Quetzaltenango, El Progreso y Zacapa.

Mapa 7.5  
**Cobertura eléctrica por municipio (2007)**



Fuente: elaboración propia con datos del MEM.

Gráfica 7.9  
**Cobertura eléctrica por área y etnicidad (2006)**



Fuente: elaboración con datos de ENCOVI (2006).

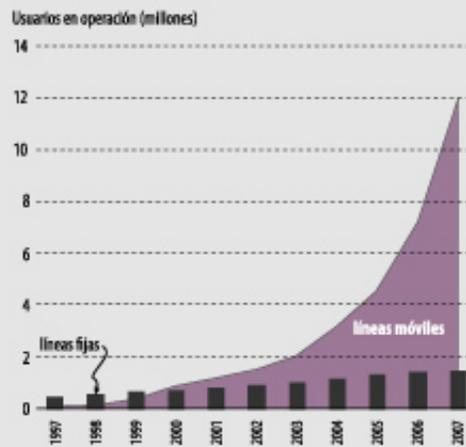
### 1.3 Telecomunicaciones

Existen dos tipos de servicios de telecomunicaciones que son de vital importancia para la producción: la telefonía y la computación y el Internet. Estos dos medios de telecomunicación reducen los cuellos de botella en la transmisión de información; es decir, la agilizan. Además, amplían los posibles mercados de diferentes productos, incrementando los contactos y promoviendo una mayor interacción de los productores locales con el resto del mundo. En general, entonces, el uso de las telecomunicaciones expande las posibilidades de producción y comercialización de las empresas del país y, por ello, amplía la libertad para producir. Como se explica con mayor detenimiento abajo, la cobertura de ambos medios de telecomunicación experimentó un crecimiento fulminante durante los últimos años. El incremento fue producto, en parte, de la apertura del mercado, pero también fue resultado de las innumerables mejoras tecnológicas iniciadas hace algunas décadas. La ampliación de la cobertura nacional refleja, en cierta manera, una expansión de la libertad para producir de la persona promedio. Sin embargo, también se muestra, a continuación, que los beneficios de este crecimiento no se distribuyeron de manera equitativa, pues departamentos como Guatemala tienen una infraestructura de telecomunicaciones claramente superior a la de lugares como Huehuetenango o San Marcos. En otras palabras, los habitantes de ciertos departamentos cuentan con mayor libertad para producir que otros.

#### 1.3.1 Telefonía

En Guatemala, la cobertura del servicio de telefonía aumentó aceleradamente durante los últimos dos años, tanto en términos del número total de líneas, como en la densidad de líneas *per cápita* (tele-densidad: número de líneas por cada 100 personas). Este crecimiento explica el alto dinamismo de los servicios de comunica-

Gráfica 7.10  
Número de líneas fijas y móviles (1997-2007)



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) (2007).

ciones, descrito en el capítulo 4. Frecuentemente, se ha argumentado que la expansión fue el resultado de la apertura del mercado de telecomunicaciones en 1997. Se indica que dicha apertura promovió una mayor competencia y eficiencia, lo cual permitió expandir la cobertura de este tipo de servicios. Aunque esta explicación claramente cuenta con un fundamento teórico y empírico robusto, también es importante reconocer las sustanciales mejoras tecnológicas en telecomunicaciones de las últimas décadas. Las mismas redujeron, de manera dramática, los costos de prestación y consumo del servicio de telefonía y promovieron, junto a la apertura del mercado, un incremento de la cobertura en el país.

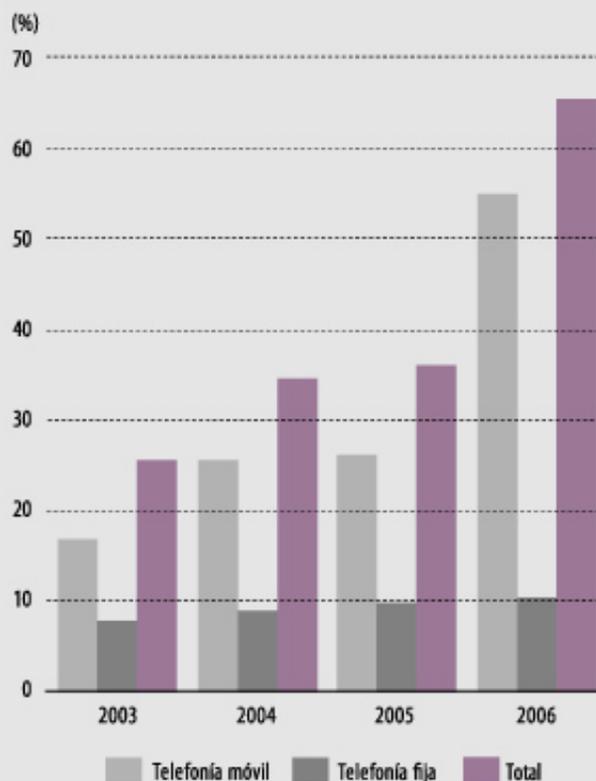
La gráfica 7.10 muestra el número de líneas de telefonía fija y móvil en Guatemala. Aunque el mayor incremento se dio en telefonía móvil, la telefonía fija también experimentó un aumento significativo. El número de líneas de telefonía fija creció a un promedio de 12.75% anual entre 1997 y 2007. Durante este mismo período, el número de líneas de telefonía móvil lo hizo a tasas anuales promedio de dos dígitos.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Cabe señalar que el principal tipo de teléfono celular durante este período de crecimiento ha sido de la modalidad *prepagos* en diciembre de 2007, más del 93% de todos los teléfonos móviles eran terminales móviles de prepagos (SIT, 2007).

Es importante examinar cómo creció el número de líneas *per cápita*, ya que la población del país también aumentó. Como se observa en la gráfica 7.11, la teledensidad creció rápidamente entre 2003 y 2006. En otras palabras, el número de líneas totales, en especial líneas móviles, creció a una tasa mayor que la población del país.

Gráfica 7.11

Teledensidad de Guatemala (2003-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de Clark, F. (2007).

En un primer nivel, el alto crecimiento del número de líneas totales y de la teledensidad representa una expansión de la libertad para producir pues, en promedio, la cantidad de personas y empresas con acceso a servicios de telefonía aumentó. No obstante, además del crecimiento, es importante estudiar cómo están distribuidos estos servicios. La información disponible permite desagregar la distribución de telefonía fija por

departamento, área geográfica (urbano-rural) y etnicidad (indígena-no indígena).<sup>15</sup>

El mapa 7.6 muestra la concentración geográfica de las líneas fijas de telefonía. Como se observa, existe una alta concentración de líneas en la región central, especialmente en el departamento de Guatemala. Las regiones sur y oriente también cuentan con mayor presencia

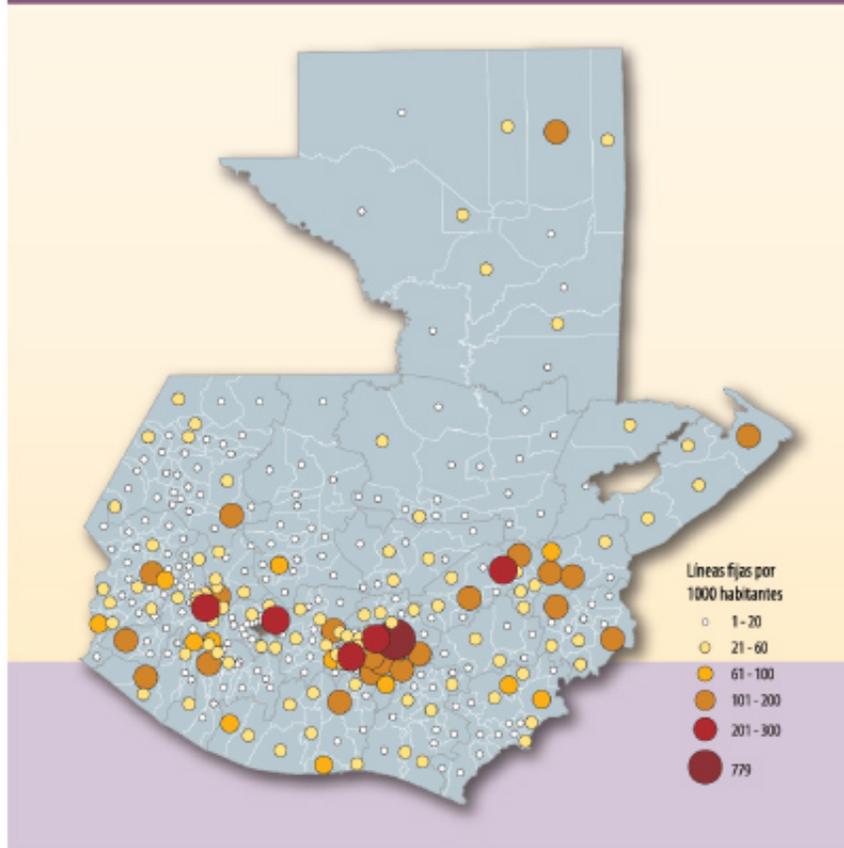
<sup>15</sup> También es posible desagregar por proveedor: en diciembre de 2007, TELGUA controlaba el 59.4% de los teléfonos fijos del país, seguida por SERCOM (15.6%), Telefónica (12.3%), CABLENET (6.3%) y COMCEL (4.2%).

de telefonía fija. Por otra parte, las regiones del norte y noroccidente, especialmente los departamentos de Quiché, Alta Verapaz, Baja Verapaz y Petén, disponen de una cobertura significativamente menor.

En términos de área geográfica y etnicidad, las cifras corroboran la disparidad en el acceso a servicios de infraestructura que se ha documentado a lo largo del presente capítulo. Tienen un mayor acceso a telefonía fija los hogares urbanos (34.7%) y los no indígenas (24.9%) que los rurales (4.2%) y los indígenas (7.9%).<sup>16</sup>

Mapa 7.6

**Densidad de telefonía fija por municipio (2006)**

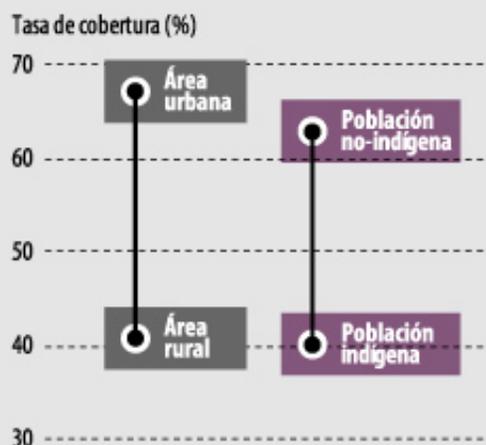


Fuente: Clark, F. (2007).

<sup>16</sup> ENCOVI (2006).

En cuanto a la telefonía móvil, la distribución también es desigual. El departamento de Guatemala cuenta con una cobertura significativamente mayor que el resto de los departamentos.<sup>17</sup> En términos de área geográfica y etnicidad, las diferencias también son significativas, como muestra la gráfica 7.12.

Gráfica 7.12  
Cobertura de telefonía móvil por área y etnicidad (2006)



Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI (2006).

### 1.3.2 Computación e Internet

Al igual que la telefonía, los servicios de computación e Internet experimentaron un incremento de cobertura sustancial durante la última década. De la misma manera como creció la telefonía, los servicios de computación e Internet también lo hicieron, producto de la competencia en el mercado nacional y de las mejoras tecnológicas mundiales de las últimas décadas.

La gráfica 7.13 muestra la evolución total de la inversión en *hardware* (equipo de computación). Como es evidente, entre 2004 y 2006, la inversión despegó, registrando una tasa de crecimiento promedio de alrededor del 30% anual. Esta inversión se dio especialmente en computadoras portátiles y servidores.

Las computadoras se han distribuido

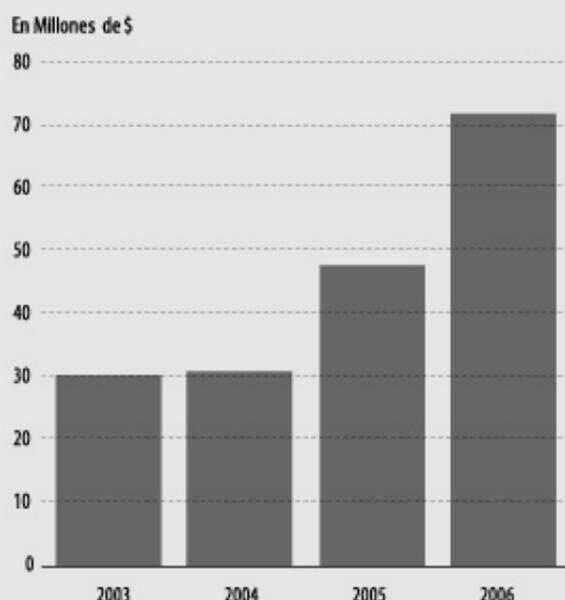
de manera desigual. Recientemente se realizó una encuesta en comercios ubicados cerca de las cabeceras municipales de todo el país.<sup>18</sup> La misma comprueba que alrededor del 43% de los empleados de esos comercios tiene acceso a una computadora. Al desagregar por departamentos, Guatemala y Quetzaltenango operan con el mayor número de computadoras, aunque también cuentan con el mayor número de empleados. Por esta razón, la tasa de empleados por computador es bastante baja en estos dos departamentos. Los departamentos con la tasa más alta son Sacatepéquez e Izabal —ambos con un alto número de computadoras— y Suchitepéquez y Huehuetenango —ambos con un número relativamente bajo de empleados. Al otro extremo, los departamentos con las menores tasas son Zacapa, Jalapa y Chiquimula, todos con un número muy pequeño de computadoras.

<sup>17</sup> Mientras que la tasa de cobertura de telefonía móvil en el departamento de Guatemala es de 74.9%, la tasa de cobertura del departamento que le sigue, Quetzaltenango, es del 59.7% (SIT, 2007).

<sup>18</sup> Los resultados se resumen en el documento de Clark, F. (2007).

Gráfica 7.13

## Evolución de la inversión total en hardware (2003-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de Clark, F. (2007).

Además del uso de computadoras, también es importante revisar el acceso a los servicios de Internet. Estos servicios experimentaron un acelerado crecimiento desde fines de la última década. En 2000, en Guatemala, existían alrededor de 65,000 usuarios de Internet. En 2006, habían aumentado a 756,000. Esto significa que la tasa de penetración<sup>19</sup> pasó de 0.6% a 6.1% en siete años.

Sin embargo, a pesar de este crecimiento, la tasa de penetración de Internet en Guatemala es muy baja si se compara con sus vecinos. La tabla 7.2 muestra que Costa Rica, México, Belice, Panamá y El Salvador poseen tasas de penetración mayores que Guatemala. Solamente Honduras y Nicaragua tienen tasas menores.

Tabla 7.2  
Tasas de penetración de Internet (2005)

País	% Población (penetración)
Belice	11.6
Costa Rica	22.7
El Salvador	8.9
Guatemala <sup>20</sup>	6.1
Honduras	3.3
México	16.3
Nicaragua	2.2
Panamá	9.6

Fuente: elaboración propia con datos de [www.exitosexportador.com](http://www.exitosexportador.com)

<sup>19</sup> La tasa de penetración se define como el número de personas con acceso a Internet por cada 100 habitantes.

<sup>20</sup> Datos de 2006.

Además de la cobertura total, es importante examinar la distribución de este tipo de servicios por ubicación geográfica. Para ello, se utilizarán dos medidas: el número de «cibercafés» por departamento y municipio<sup>21</sup> y el porcentaje de la población con acceso a Internet por departamento. En cuanto a los «cibercafés», el departamento de Guatemala absorbe a la gran mayoría (56%), seguido por Quetzaltenango (8.78%) y Sacatepéquez (5.1%). Por otro lado, El Progreso (0.63%), Santa Rosa (0.81%), Retalhuleu (0.94%), Baja Verapaz (0.39%) y Jalapa (0.73%) cuentan con muy pocos negocios de este tipo. Sin embargo, el panorama se altera si se examina la distribución de dichos locales a nivel de los municipios. En Baja Verapaz, Petén e Izabal, todos los municipios cuentan con, al menos, un «cibercafé». En Guatemala y Totonicapán, solamente un municipio carece de ellos. Al extremo contrario, en San Marcos y Huehuetenango, únicamente el 44.8% y el 34.34% de los municipios cuentan con «cibercafés». La tabla 7.3 presenta estas cifras para todos los departamentos.

Pasando ahora al porcentaje de los municipios de cada departamento con acceso a Internet, el panorama cambia nuevamente. El mapa 7.7 muestra el porcentaje de los municipios de cada departamento sin acceso a la red. Como se observa, el porcentaje de municipios de San Marcos sin acceso a Internet es el más alto del país, seguido por El Progreso, Zacapa, Chiquimula, Sololá y Suchitepéquez. Por otra parte, en departamentos como Sacatepéquez y Guatemala la gran mayoría de los municipios cuenta con cobertura de Internet.

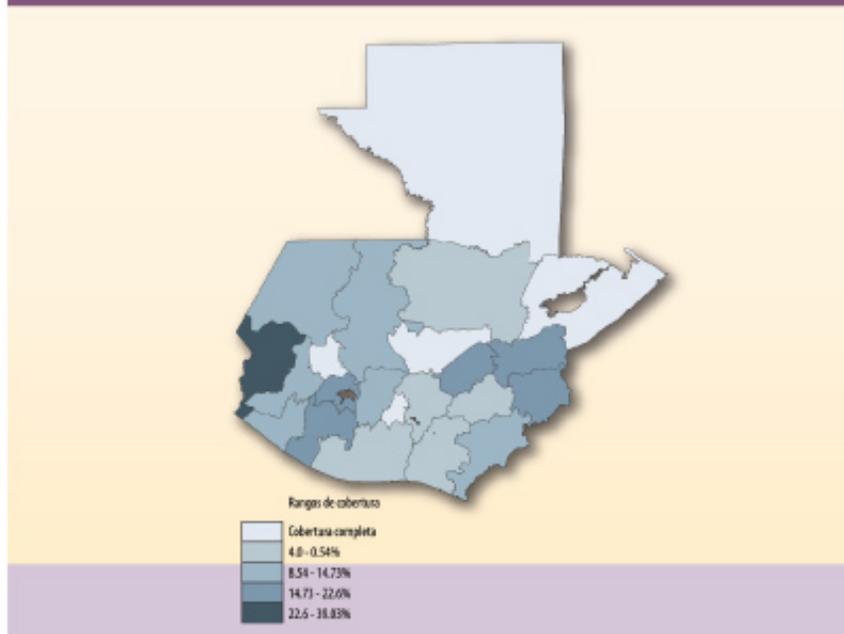
Tabla 7.3  
Cibercafés por departamento y municipio  
(2006)

Departamento	Número de municipios en el departamento	Número de cibercafés	Municipios con cibercafés
Guatemala	2136	17	16
El Progreso	24	8	5
Sacatepéquez	196	16	14
Chimaltenango	60	16	12
Escuintla	90	13	11
Santa Rosa	31	14	10
Sololá	80	19	11
Totonicapán	40	8	7
Quetzaltenango	335	24	13
Suchitepéquez	62	20	11
Retalhuleu	36	9	7
San Marcos	96	29	13
Huehuetenango	84	32	11
Quiché	67	21	13
Baja Verapaz	15	8	8
Alta Verapaz	99	16	10
Petén	85	12	12
Izabal	80	5	5
Zacapa	41	10	6
Chiquimula	73	11	6
Jalapa	28	7	5
Jutiapa	59	17	11
<b>Total</b>	<b>3817</b>	<b>332</b>	<b>217</b>

Fuente: Clark, F. (2007).

<sup>21</sup> Se utilizan los «cibercafés» registrados en el Registro Mercantil de la República para el año 2006. En total, hay 3817 locales registrados.

Mapa 7.7 Porcentaje de municipios por departamento sin cobertura de Internet (2006)



Fuente: elaboración propia con datos de Clark, F. (2007), SIT e INDE.

## 1.4 Puertos y aeropuertos

Los puertos y aeropuertos son necesarios para el desarrollo económico. Los primeros son las puertas de salida para el medio principal de transporte de exportaciones de bienes: el transporte marítimo. Los segundos representan una de las principales puertas de entrada para uno de los servicios de mayor crecimiento del país: el turismo. Además, los aeropuertos son fuente importante de transporte de carga. A continuación se describe su estado actual.

### 1.4.1 Aeropuertos

La Dirección General de Aeronáutica Civil tiene registradas 561 pistas. De ellas, 62 son propiedad de las municipalidades o del Estado, como se observa en la tabla 7.4. Estas pistas se dividen en tres categorías: la primera es la internacional y la conforman los aeropuertos La Aurora, en la ciudad de Guatemala, y Mundo Maya, en Santa Elena, Petén. La segunda son los aeropuertos nacionales. En esta categoría se incluyen los de Izabal, Poptún

(Petén), Alta Verapaz, Escuintla y Retalhuleu. Finalmente, en la tercera categoría, se incluyen muchas pistas de aterrizaje privadas.

Los retos de los aeropuertos, de acuerdo con la Agenda Nacional de Competitividad (ANC) del Programa Nacional de Competitividad, son tres. Primero, modernizar y ampliar los aeropuertos internacionales. Segundo, elevar la categoría de tres aeropuertos nacionales para volverlos internacionales. Estos aeropuertos son los de Puerto Barrios, Izabal; San José, Escuintla y Retalhuleu, Retalhuleu. El tercer reto es modernizar veintidós aeródromos nacionales.

Hasta la fecha, se han logrado algunos avances. Primero, la fase inicial de remodelación y ampliación del aeropuerto internacional La Aurora que incluye, entre otras cosas, la construcción de cuatro edificios nuevos, la ampliación y remodelación de la terminal aérea, equipamiento especial y diversos cambios en las vías públicas. Esta fase se encuentra en una etapa avanzada. Segundo, el proyecto de remodelación y

ampliación del aeropuerto internacional «Mundo Maya», que incluye la construcción de tres edificios, la remodelación y ampliación de la terminal aérea y el suministro de aire acondicionado; también está próximo a su conclusión.<sup>23</sup>

Dichos remozamientos forman parte de un proceso de modernización general del Sistema Aeroportuario Nacional que, según la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), está «enfocado principalmente en una mejora sustancial en infraestructura y seguridad operacional, tanto en aeródromos y pistas locales, como en sus principales Aeropuertos Internacionales (sic)».<sup>24</sup> Además, de acuerdo con la ANC, se recuperó la pista de Huehuetenango; se restauraron algunos radares en el norte y centro del país y se creó una comisión para rehabilitar los principales aeródromos.

Las mejoras parecen haber tenido resultados concretos en cuanto al transporte de pasajeros y de carga. Según datos de la DGAC, durante los últimos años, el número de pasajeros y de toneladas de carga que entró y salió de los dos aeropuertos internacionales del país, se incrementó. En el caso del aeropuerto internacional La Aurora, el número de pasajeros se duplicó entre 1998 y 2007, pasando de 1.1 millones a 2.2 millones. En cuanto a carga, el total de carga importada y exportada subió en casi un 50%, entre 1998 y 2006. En el aeropuerto internacional «Mundo Maya», en Petén, solamente existe información sobre los pasajeros, pero el resultado es similar. Entre 2002 y 2007, el tráfico de pasajeros aumentó en alrededor del 16% y llegó a 156.9 mil en el último año señalado.

#### 1.4.2 Puertos

Como explica la Agenda Nacional de Competitividad, el comercio internacio-

Tabla 7.4  
Pistas de aterrizaje en Guatemala (2008)

Departamento	Total de pistas <sup>22</sup>	Municipales o estatales
Alta Verapaz	30	9
Baja Verapaz	5	2
Chimaltenango	11	0
Chiquimula	3	2
El Progreso	1	0
Escuintla	187	2
Guatemala	3	1
Huehuetenango	6	3
Jalapa	3	1
Jutiapa	7	2
Izabal	42	4
Petén	49	14
Quetzaltenango	21	2
Quiché	21	11
Retalhuleu	71	2
Sacatepéquez	1	0
Santa Rosa	20	1
San Marcos	24	4
Sololá	3	1
Suchitepéquez	49	1
Zacapa	4	0
<b>Totales</b>	<b>561</b>	<b>62</b>

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Aeronáutica Civil (2008).

nal del país continúa dependiendo primordialmente del transporte portuario. En el Pacífico, hay un puerto internacional, Puerto Quetzal. En el Atlántico, hay dos, Puerto Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios. Puerto Quetzal y Puerto Santo Tomás de Castilla son administrados por el Estado; la administración de Puerto Barrios corre a cargo de la empresa bananera COBIGUA.

En la actualidad, solamente se dispone de información actualizada sobre Puerto Quetzal y Puerto Santo Tomás de

<sup>22</sup> Incluye pistas del estado y las municipalidades, pistas muertas, y pistas privadas habilitadas.

<sup>23</sup> Organización de Aviación Civil Internacional. «Plan Emergente para la Remodelación y Modernización del Aeropuerto Internacional «La Aurora» y «Mundo Maya»».

<sup>24</sup> DGAC [http://www.dgacguate.com/dgac/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.dgacguate.com/dgac/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)

Castilla; la siguiente tabla presenta algunos datos importantes sobre ambos. En 2007, Puerto Quetzal movilizó alrededor de 7.5 millones de toneladas métricas de carga (un incremento de 4.96% con respecto a 2006), mientras que Puerto Santo Tomás de Castilla movilizó alrededor de 4.7 millones de toneladas métricas (un incremento de 2.37% con respecto a 2006). En Puerto Quetzal, las principales importaciones fueron maíz y fertilizante; en Puerto Santo Tomás de Castilla, lo fueron el carbón mineral y la gasolina. En los dos casos, las importaciones representaron la mayor proporción de la carga total movilizada. En cuanto a las exportaciones, Puerto Quetzal movió especialmente azúcar y banano, mientras que las principales exportaciones que salieron por el Puerto Santo Tomás de

Castilla fueron el petróleo crudo, el banano y el café en grano. Como resultado de este movimiento de carga, Puerto Quetzal obtuvo ingresos corrientes de Q. 463.782,410. Mientras tanto, en el Puerto Santo Tomás de Castilla la cifra ascendió a Q.416.318,267.

Debe destacarse que, a pesar de estos avances, Puerto Quetzal enfrentó un problema significativo en sus relaciones laborales. Como se explica en el recuadro 8.2 (capítulo 8), en 2008, diversas organizaciones sindicales nacionales y estadounidenses presentaron la primera denuncia laboral frente al DR-CAFTA. Uno de los casos descritos en la denuncia es, precisamente, el del Sindicato de Trabajadores de la Empresa de Puerto Quetzal.<sup>25</sup>

■ Tabla 7.5 Principales datos de los Puertos Quetzal y Santo Tomás de Castilla (2007)

	Puerto Quetzal	Puerto Sto. Tomás de Castilla
Toneladas métricas movilizadas	7.5 m	4.7 m
Principales importaciones	Maíz, fertilizante, trigo, carbón mineral, combustible, clinker y bunker	Carbón mineral, gasolina, productos químicos, papel, productos de papel e imprenta, resinas sintéticas
Principales exportaciones	Azúcar, banano	Petróleo crudo, banano, café en grano, textiles para moquila, melón
<b>Ingresos totales</b>	<b>Q. 463,782,410</b>	<b>Q. 416,318,267</b>

■ Fuente: elaboración propia con datos de las respectivas memorias de labores (2007) de la Empresa Portuaria Quetzal y la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla.

<sup>25</sup> De acuerdo con el texto de la denuncia, en este caso el empleador no negoció de buena fe con el sindicato; despidió de manera ilegal a algunos trabajadores y no los volvió a contratar a pesar de que contaban con una orden judicial. Asimismo, intentó organizar un sindicato pro-empresarial para sustituir al Sindicato de Trabajadores de la Empresa Portuaria Quetzal (STEPQ) como este negociador legalmente reconocido. Además, la denuncia indica que hay evidencia de que el Estado estuvo involucrado en el asesinato de Pedro Zamora, líder del STEPQ. Este asesinato aún no se ha esclarecido.

## 2. Los recursos naturales

C 7

El acceso a los recursos naturales es fundamental para la producción de bienes y la provisión de servicios. La tierra es uno de los insumos más importantes del sector primario y, dado el historial económico del país, ha sido motivo constante de tensiones y explosiones sociales y políticas. El agua es necesaria para la producción primaria, pero también para la producción secundaria. Los bosques cuentan con un enorme potencial agroindustrial aún no realizado, siempre y cuando la extracción se complementa con programas efectivos de reforestación. Además, prometen ser fuente de servicios ecoturísticos, resultado, en buena parte, de su cuantiosa biodiversidad: en Guatemala, Belice y el sur de México se encuentra entre el 7 y el 10% de todas las formas de vida conocidas, colocando a la región como la segunda con la mayor diversidad del mundo. Finalmente, a pesar de los muchos costos que puede acarrear, la minería genera productos de exportación e insumos para las actividades de construcción e industria manufacturera. Por ello, los productores con acceso a estos recursos naturales gozan de una mayor libertad para producir. Los productores sin acceso cuentan con una libertad para producir restringida.

### 2.1 La tierra

En el sector primario, la libertad para producir depende fundamentalmente del acceso a la tierra. Por esta razón, y dado el alto porcentaje de la Población Ocupada (PO) empleada en actividades agropecuarias,<sup>26</sup> este recurso ha jugado un papel central en el destino económico, social y político del país. No obstante, a pesar de su importancia para un segmento tan grande de la población, a lo largo de la historia, el valioso recurso ha estado concentrado en unas pocas manos.

En los siguientes párrafos se revisará la concentración de la tenencia de tierra desde dos perspectivas: etnicidad y geografía. Como se verá, si se revisa desde una perspectiva étnica, la alta concentración de la tenencia de tierra no varió durante las últimas décadas. En términos geográficos, aunque en ciertas regiones se dieron algunos cambios, a nivel general, la alta concentración también se mantiene estable.

Al examinar la distribución de tierra por etnicidad, es evidente que los productores no indígenas acaparan las mayores extensiones. Estos productores poseen, en promedio, fincas que son cinco veces más grandes que las de los productores indígenas, como se muestra en la tabla 7.6. Por esta causa, aunque los productores no indígenas controlan relativamente pocas fincas (el 34.6% de todas las existentes), poseen la mayor parte de la superficie total en fincas del país (el 73.2%). Además, los propietarios no indígenas suelen enfocarse en los bienes agropecuarios más lucrativos: producen el 85.8% de los cultivos permanentes y abarcan el 93.4% de los pastos.<sup>27</sup>

Tabla 7.6  
Recursos agrícolas según etnicidad (2006)

	Total	% no indígenas	% indígenas
Fincas	762,955	34.6	65.4
Subtotal	7,722,172	73.2	26.8
Cultivos anuales	2,134,875	47.3	52.7
Cultivos permanentes	1,203,790	85.8	14.2
Pastos	2,777,479	93.4	6.6
Superficie agrícola	3,338,665	61.2	38.8
Superficie trabajada	6,116,144	75.8	24.2
Tamaño medio (manzanas)	10.1	21.4	4.1

Fuente: Baumeister, E. (2007).

<sup>26</sup> La rama de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca es la mayor empleadora del país, como se verá en el capítulo 8.

<sup>27</sup> Muchos de los productores no indígenas son residentes del departamento de Guatemala. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria (2006), aproximadamente el 15% de la superficie en fincas del país está en manos de residentes metropolitanos. En ciertos departamentos controlan un alto porcentaje del total de la superficie en fincas. Por ejemplo, dominan el 30% de toda la superficie en fincas del departamento de Escuintla, el 41% de toda la superficie de Santa Rosa y el 43.6% de la superficie de Suchitupéquez.

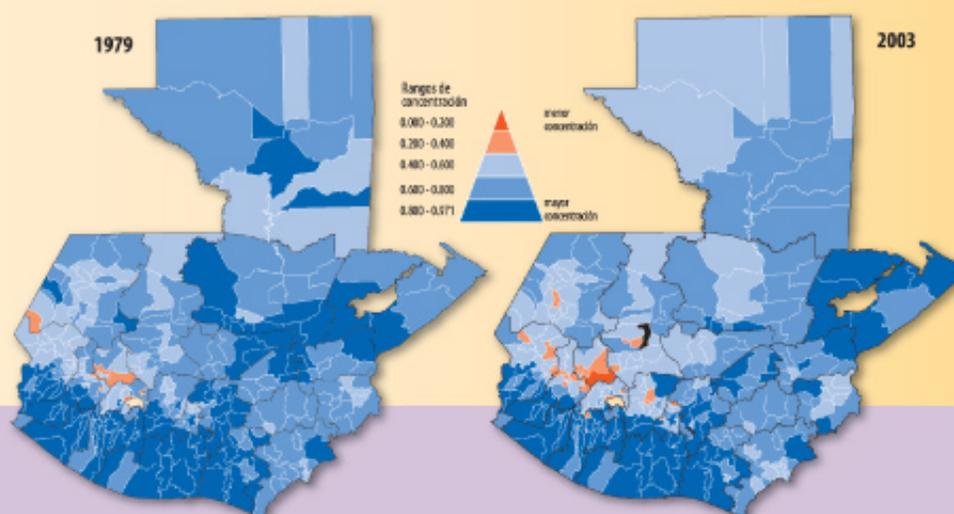
La situación es diametralmente opuesta para los productores indígenas. Éstos son propietarios de la mayoría de las fincas pequeñas de menos de una caballería, por lo que, a pesar de poseer la mayoría de las fincas del país (más del 65%), controlan solamente el 26.8% de la superficie total. Los cultivos indígenas también son muy diferentes a los no indígenas (ésta es otra expresión de la segregación imperante en el país). En sus tierras, los productores indígenas siembran, sobre todo, cultivos anuales, en especial maíz y frijol y, en menor medida, café. En cuanto al maíz y frijol, es importante mencionar que, aunque constituyen la base de la alimentación de la población nacional, su producción, eminentemente indígena, se restringe solamente a un tercio de la superficie total de *producción agrícola*.<sup>28</sup>

La segunda manera de revisar la tenencia de tierra es por distribución geográfica. En los mapas 7.8a y b sobresalen algunos datos importantes. A nivel general, la concentración de la tierra se mantuvo sumamente alta entre 1979 y 2003, como lo indica el color esencialmente azul de

los dos mapas. Esta estridente monotonía, sin embargo, no impidió cinco cambios importantes a nivel de regiones. Primero, en Izabal la concentración extrema aumentó y casi todos los municipios del departamento demuestran el mayor índice de Gini que permite la leyenda del mapa. En el resto de los departamentos de oriente no hubo mayores cambios. Todos los municipios de esos departamentos conservan altos índices de Gini de concentración de tierra. Segundo, en el sur, la tierra se mantiene altamente concentrada, sin mayores cambios. En otras palabras, a pesar de la sustitución del algodón y los pastos por la caña de azúcar,<sup>29</sup> los patrones de concentración de tierra no se alteraron. Tercero, en el occidente y noroccidente se dio cierta reducción de la concentración de tierra y, en departamentos como Totonicapán, aparecieron oasis de desconcentración (denotados en naranja). Cuarto, en las Verapaces se redujo la concentración extrema de tierra. Finalmente, en Petén, se dio un proceso dual: en el norte y centro la concentración de tierra se redujo, mientras que, en el sur, cerca de Izabal, la concentración aumentó.

Mapa 7.8a y b

### Gini de concentración de la tierra de uso agropecuario (1979-2003)



Fuente: elaboración propia con datos de Censos Agropecuarios.

<sup>28</sup> Anótese que en el capítulo 4 se explicó que, de acuerdo con los datos de IDEAR-CONGCOOP, esta producción se limita al 12.3% del total de la superficie del país.

<sup>29</sup> Véase el capítulo 4.

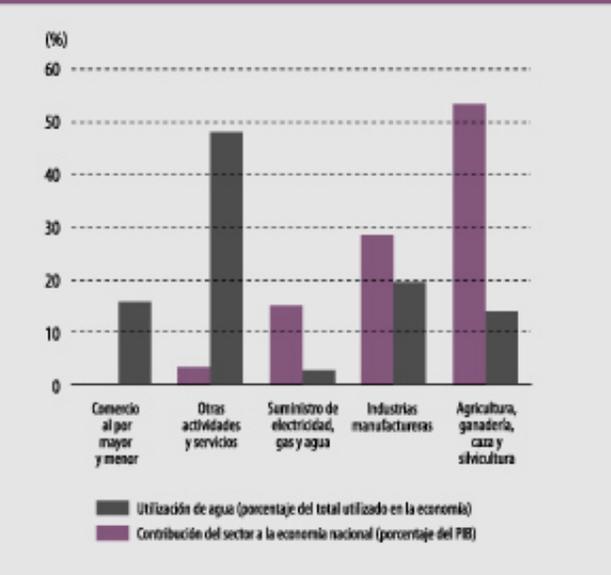
Las razones de estas variaciones a nivel regional (sin producir un cambio global de consideración) son diversas, pero se pueden señalar tres relacionadas con los cambios de uso de suelo descritos en el capítulo 4. Primero, en el sur, no hubo mayor desconcentración, debido a que la mayor parte de la producción de caña de azúcar se realiza en grandes fincas. Segundo, en el sur de Petén y en Izabal, aumentó la concentración debido al incremento en el uso de pastos para ganado. Durante las últimas dos décadas, los productores de ganado se mudaron del sur hacia esos departamentos. Por último, la desconcentración en el norte y el occidente probablemente respondió, en forma parcial, a la crisis del café. Esta última parece haber incentivado cierto reacomodo en la tenencia de la tierra al obligar a algunos grandes caficultores a vender sus fincas. Estas explicaciones, por supuesto, deben ser motivo de mayor investigación.

## 2.2 El agua

Anualmente, el volumen de agua disponible en el país es de más de 93.3 mil millones de metros cúbicos. De este volumen, poco más de un cuarto se ubica en la vertiente del Pacífico; otro cuarto en la vertiente del Atlántico; y la mitad restante en la vertiente del Golfo de México. Del volumen total, el 65% se pierde por procesos ecológicos y por contaminación. Del 35% restante disponible, solamente se utiliza alrededor del 10% para uso doméstico y otras actividades económicas.<sup>30</sup>

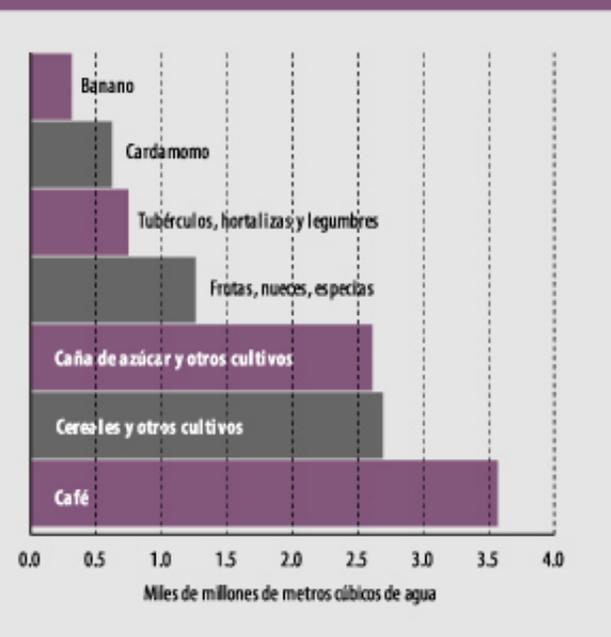
En Guatemala, las actividades económicas con el mayor uso de agua para su producción y consumo son la agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Como muestra la gráfica 7.14, estas actividades consumen más del 50% del total de agua que utilizan las actividades económicas. Asimismo, «la ineficiencia en el uso del agua es notoria

Gráfica 7.14  
Utilización del agua por sector económico y contribución de los sectores económicos al PIB



Fuente: Gálvez, J. y Castañeda, J. (2008), Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar (IARNA/URL).

Gráfica 7.15  
Utilización de agua por actividad agrícola



Fuente: Gálvez, J. y Castañeda, J. (2008), IARNA.

<sup>30</sup> INE (2008)

en este rubro de la producción, al observar que la contribución de éste al PIB es sumamente baja, en comparación con otros sectores demandantes del recurso». <sup>31</sup> Dentro de la agricultura, el café, el azúcar y los cereales y otros cultivos absorben la mayor cantidad de agua. En cuanto al acceso al agua de los productores agrícolas, las fincas de extensión mayor a una caballería, cuyos propietarios son predominantemente no indígenas, concentran el 76.8% del área regada. <sup>32</sup>

Finalmente, además de la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, también tienen un alto consumo de agua las industrias manufactureras y el suministro de electricidad, gas y agua. En el caso de las industrias manufactureras, su ineficiencia en el uso del agua, en términos de su importancia dentro del PIB, también es notoria.

#### Recuadro 7.1

### El agua: fuente de vida, luchas de poder. Lecciones mundiales para problemas locales

*En el Informe Global de Desarrollo Humano 2006, **Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua**, se presenta una serie de consideraciones importantes sobre el tema y su relación con la productividad. En primer lugar, aunque a nivel global el agua no es escasa, en algunos países su escasez física, entendida como la insuficiencia de recursos para satisfacer la demanda, se exagera no sólo por políticas «erróneas», sino también por aumentos en la demanda de agua en los países en desarrollo, como resultado del crecimiento demográfico, mayores ingresos, nuevos hábitos alimenticios, urbanización y desarrollo industrial. Además, el sector agrícola, que ya es el que demanda la mayor cantidad de agua en estos países, seguirá aumentando su demanda, producto de los cambios enumerados, pues deberá incrementar la producción de alimentos.*

*Otra consideración que hace el Informe Mundial refiere a la relación cercana entre agua, poder e inequidad. Concretamente se plantea que «Cuando el agua escasea, las relaciones de poder toman mayor fuerza para determinar quién tiene acceso y bajo qué condiciones [...]»; igualmente, «cuando la escasez del agua se intensifica, los individuos que no tienen poder de decisión sobre los asuntos relacionados con la asignación de los productos hídricos tienden a ser los primeros en sufrir las*

*modificaciones que implica al suministro de agua ilimitado.» En este contexto, el Informe Mundial señala que «En América Latina, el agua es uno de los bienes que causan mayores disparidades en los territorios rurales [...]». Estas diferencias se observan en el acceso a riego en Guatemala, descrito en el presente capítulo.*

*Por otra parte, la financiación de los sistemas de riego tiene repercusiones importantes sobre la eficiencia e igualdad. Por un lado, contribuye al desgaste acelerado de los sistemas de riego, lo que impacta en la eficiencia del servicio, especialmente en los tramos finales de los canales, donde los agricultores no reciben suficiente agua. Por otra parte, casi siempre las tarifas son iguales para todos. Esto significa que los agricultores situados en el tramo final del sistema pagan lo mismo que aquellos ubicados al inicio, a pesar de que la calidad y cantidad de agua que reciben son menores. Como explica el Informe, los agricultores ubicados al final de los canales normalmente deben invertir en pozos, lo cual cuesta nueve veces más que el riego por canales. Otro aspecto a considerar es que las tarifas, aunque iguales para todos, suelen depender del área cultivada (todos pagan la misma cantidad por hectárea cultivada). Esto significa que los pequeños agricultores pagan más por hectárea, pues normalmente cultivan una mayor parte de sus tierras.*

■ Fuente: Informe Mundial de Desarrollo Humano (2006).

<sup>31</sup> Gálvez, J. y Castañeda, J. (2008).

<sup>32</sup> Baumeister, E. (2007).

### 2.3 Los bosques<sup>33</sup>

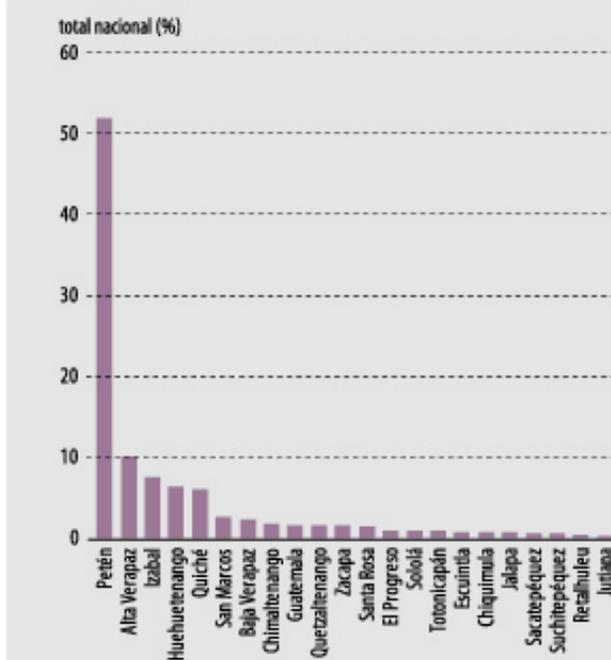
Actualmente, la cobertura de bosques del país es de alrededor de 4.3 millones de hectáreas; en 2000, su valor se calculaba en alrededor de Q.50 mil millones.<sup>34</sup> Tres cuartos de esta cobertura se encuentran en cuatro departamentos: Petén (52%), Alta Verapaz (10%), Izabal (7.4%) y Huehuetenango (6.2%). La siguiente gráfica muestra la cobertura forestal por departamento en 2001.

No obstante su gran extensión, la cobertura de bosques se ha ido reduciendo durante las últimas décadas. Entre 1991 y 2001, se perdió el 11% de la cobertura de bosques del país; a más largo plazo, la tasa de pérdida del stock forestal desde 1950 es cercana al 1.5% anual.<sup>35</sup>

Como explica el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA), en relación a su extensión territorial, Guatemala pierde, anualmente, cuatro veces más bosques que Brasil y dos veces más que México. Los departamentos que registran la mayor deforestación son Chiquimula, Jutiapa, Petén, Jalapa, Izabal y Zacapa. Solamente dos departamentos, Retalhuleu y Sacatepéquez, incrementaron su cobertura de bosques entre 1991/93 y 2001.

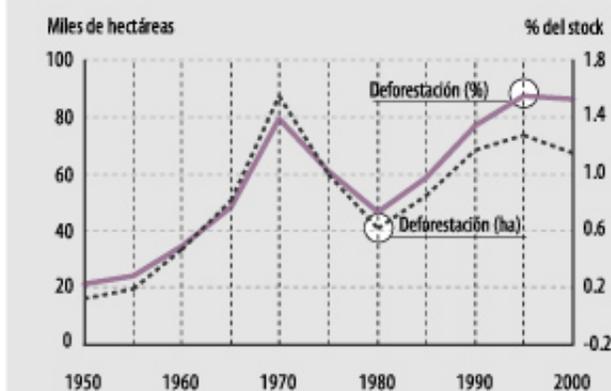
Entre 1999 y 2004, se cortaron 3.4 millones de metros cuadrados de bosque. De este recurso, el 63% se utilizó para la industria forestal y el 35% se destinó a la generación de energía (como leña). Sin embargo, el valor de los productos de silvicultura aún se mantiene como un porcentaje muy pequeño del PIB (como muestra la gráfica 7.18) y se ha reducido en los últimos años.<sup>36</sup> Este potencial desaprovechado se explica, en buena medida, por las carencias en la integración bosque-industria.

Gráfica 7.16  
Cobertura forestal de Guatemala por departamento (2001)



Fuente: elaboración propia con datos del IARNA (2006).

Gráfica 7.17  
Tasas de deforestación de Guatemala (1950-2000)



Fuente: Gálvez, J. y Castañeda, J. (2008) /IARNA.

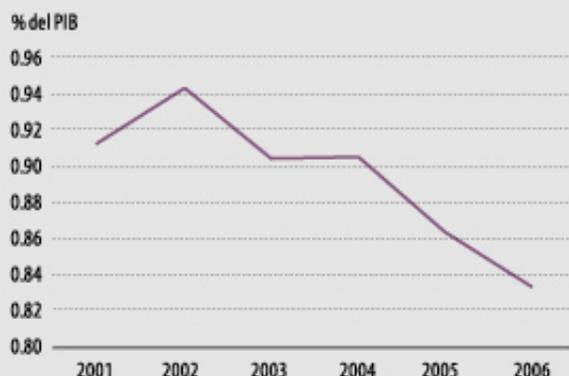
<sup>33</sup> Preparado con información del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA).

<sup>34</sup> Gálvez, J. y Castañeda, J. (2008)/IARNA. Se calcula en quetzales de 2000.

<sup>35</sup> Gálvez, J. y Castañeda, J. (2008)/IARNA, indican que «las tasas de deforestación absolutas tienden a estabilizarse entre el rango de 60,000 y 70,000 hectáreas anuales».

<sup>36</sup> Además, Gálvez, J. y Castañeda, J. (2008) indican que «La depreciación del bosque equivale a casi el 50% del valor de la contribución del sector silvícola a la economía».

Gráfica 7.18  
Silvicultura como porcentaje del PIB total  
(2001-2006)

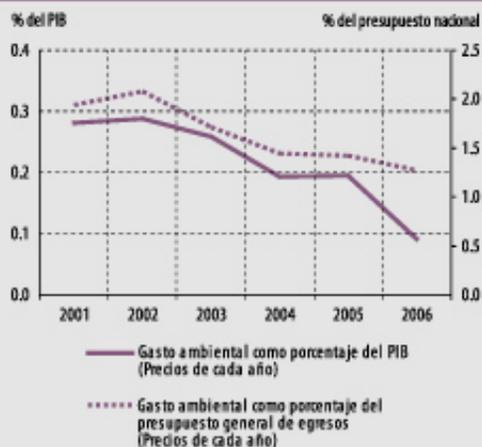


Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT (2007).

Recuadro 7.2  
Erogaciones para proteger el medio ambiente

Gálvez, J. y Castañeda, J. (2008) analizan el conjunto de erogaciones efectuadas por el sector público para prevenir, mitigar o restaurar los daños ambientales derivados de las actividades de producción y consumo. Este análisis muestra que el gasto ambiental como porcentaje de la administración pública ha disminuido en los últimos años de casi 0.3% del PIB en 2001 a menos del 0.1% del PIB en 2006 (véase gráfica 7.19). Además, el gasto ambiental como porcentaje del presupuesto nacional también ha disminuido. La siguiente gráfica muestra estas tendencias.

Gráfica 7.19  
Gasto ambiental como porcentaje del PIB  
y del presupuesto de egresos (2001-2006)

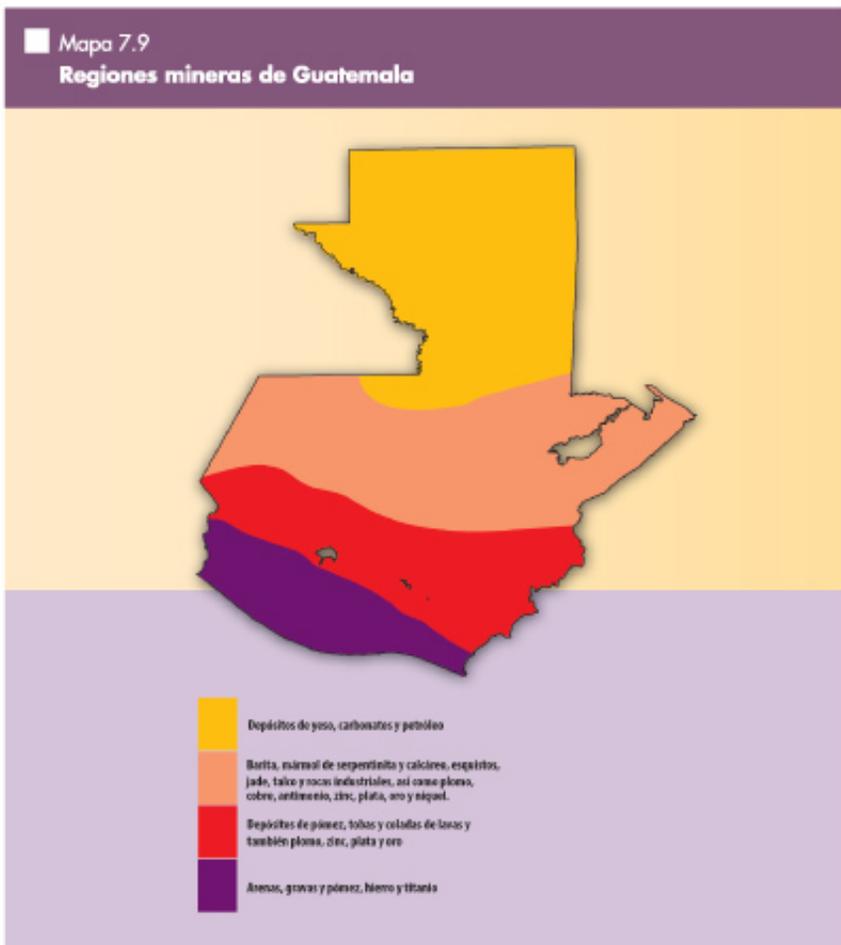


## 2.4 La minería

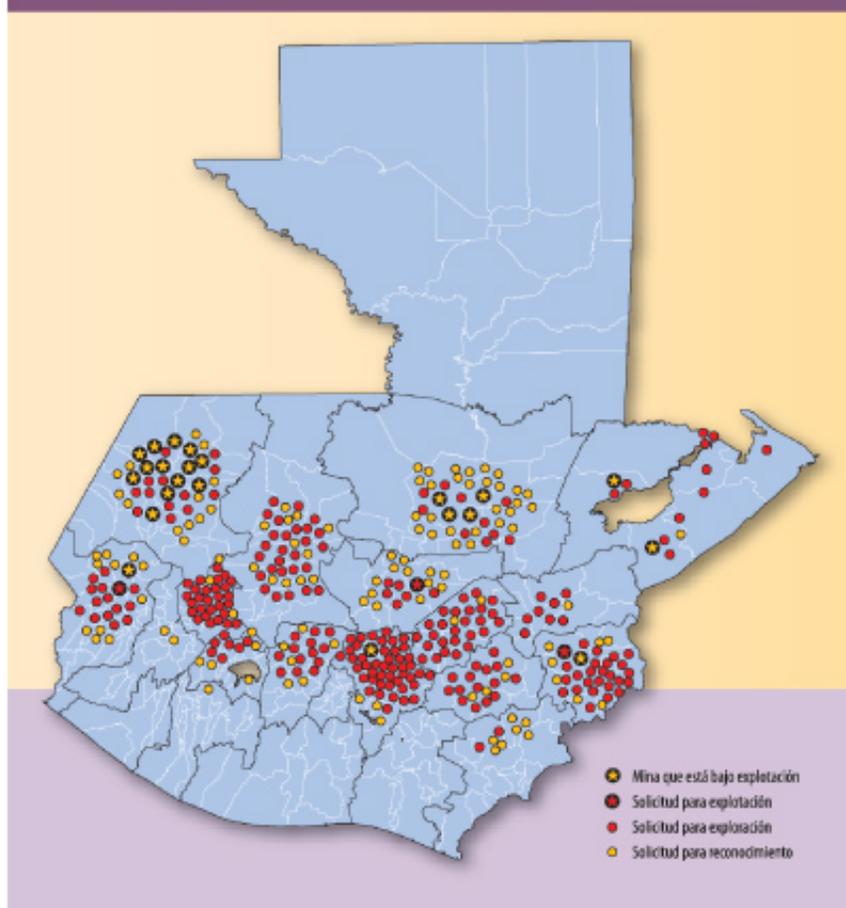
El país cuenta con una amplia gama de recursos mineros. Su explotación puede ser útil como producto de exportación y fuente de divisas y también como insumo para actividades industriales y de construcción. Sin embargo, dicha explotación también acarrea posibles costos ambientales, económicos, políticos y sociales, especialmente para las comunidades aledañas a los sitios de extracción. Por estas razones, la extracción de este tipo de recursos es fuente de debate. A continuación se describen las principales características de los recursos mineros del país, haciendo hincapié en sus posibles beneficios y potenciales costos.

### 2.4.1 Los recursos mineros guatemaltecos y su ubicación

Guatemala se divide en cuatro regiones mineras, como el mapa 7.9 muestra. Las tierras bajas de Petén (amarillo) cuentan con depósitos de yeso, carbonatos y petróleo. La cordillera central (rosa) tiene barita, mármol de serpentinita y calcáreo, esquistos, jade, talco y rocas industriales, así como plomo, cobre, antimonio, zinc, plata, oro y níquel. Esta región concentra la mayor cantidad de minerales metálicos del país. La provincia volcánica (rojo) cuenta con extensos depósitos de pómez, tobas y coladas de lavas y también plomo, zinc, plata y oro. Finalmente, la planicie costera del Pacífico (azul) cuenta con arenas, gravas y pómez, hierro y titanio.<sup>37</sup>



<sup>37</sup> MEM (2004).



Fuente: Colectivo Madre Selva

El mapa 7.10 muestra la distribución de las minas del país. Como es evidente, la mayoría de las minas bajo explotación, así como las solicitudes para explotación, exploración y reconocimiento se encuentran en la cordillera central. También se observa en el mapa que las áreas de explotación minera se encuentran en las regiones del país con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema (regiones noroccidente, norte y nororiental). Más adelante se regresará a este punto, pues es central en el debate sobre la minería.

Los diferentes minerales y rocas que se producen en el país tienen muchos usos. En la tabla 7.7 se describen algunos de ellos. La mayoría de los minerales y rocas se utiliza en industrias manufactureras y de construcción.

En cuanto al marco que regula la actividad minera, la principal ley que rige la explotación minera es la Ley de minería (Decreto 48-97), elaborada durante el Gobierno de Álvaro Arzú. Entre otros objetivos, esa ley busca atraer inversión extranjera y promover el crecimiento económico nacional mediante la explotación minera. De acuerdo con dicha ley, las empresas mineras deben entregar al Estado el 1% de sus regalías. El 50% de este pago va a las municipalidades del área de la extracción de minerales y el otro 50% se destina a fondos gubernamentales. Además de la Ley de minería, otras leyes relacionadas con las operaciones mineras son: el artículo 125 de la Constitución de la República; la Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente (Decreto 68-86); la Ley de áreas protegidas (De-

creto 4-89 y sus reformas); la Ley para la protección del patrimonio cultural de la nación (Decreto 26-97); el Código de salud (Decreto 90-97) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

#### 2.4.2 El debate en torno a la minería

En Guatemala, el debate en torno a la minería cuenta con dos posiciones claramente definidas. Quienes apoyan la extracción minera resaltan su potencial como motor de crecimiento económico. Arguyen que atrae inversión extranjera, genera empleo,<sup>38</sup> dota de recursos al Estado (véase tabla 7.9) y presenta la oportunidad de expandir sectores de producción paralelos. Indican que, debido a su ubicación en regiones con altos índices de pobreza y pobreza extrema (véase mapa 7.10), la extracción minera cuenta con un potencial importante para la reducción de la pobreza. Al defender esta actividad, quienes la apoyan comparan a Guatemala con otros países de Latinoamérica, tales como Chile, Jamaica, Surinam y Guyana, donde el aporte del sector minero al PIB es alto (véase tabla 7.8). Al ser confrontados con los impactos ambientales que genera la minería, explican que es posible minimizarlos mediante el desarrollo de la tecnología, las políticas bien encauzadas y el permanente monitoreo y vigilancia.<sup>39</sup>

Quienes se oponen a la extracción minera enfocan sus críticas en los impactos ambientales, políticos, económicos y sociales de esta actividad. En cuanto a dichos impactos, señalan el uso desmesurado de agua, la erosión de suelos, el peligro de contaminación por insumos altamente tóxicos y el daño

Tabla 7.7 Usos potenciales de los minerales y rocas más importantes en Guatemala

Mineral	Uso potencial	Mineral	Uso potencial
<b>Arcillas</b>	Cerámica, loza, porcelana	<b>Jadeíta</b>	Joyería, ornamentación
<b>Arena y grava</b>	Materiales de construcción	<b>Mármol</b>	Monumentos, decoración, pisos
<b>Bentonita</b>	Filtros, lubricantes, lodos de perforación	<b>Pómez</b>	Abrasivos, detergentes, insecticidas
<b>Caliza</b>	Cal, fundente de hornos, calcio, cemento	<b>Serpentina</b>	Mármol verde, decoración
<b>Caolín</b>	Cerámica, papel, medicinas	<b>Yeso</b>	Molduras, enlucidos, construcción, agricultura
<b>Cuarzo</b>	Joyería, radares, radios, vidrio, abrasivos	<b>Plomo</b>	Aleaciones, municiones, marchamos, baterías
<b>Talco</b>	Pinturas, papel, aislante, cosméticos	<b>Plata</b>	Espejos, alhajas, broches
<b>Feldespato</b>	Cerámica, esmaltes, vidrio, abrasivos	<b>Oro</b>	Alhajas, monedas

Fuente: MEM (2004).

Tabla 7.8 Aporte del sector minero a la economía (% PIB) Países seleccionados

País	Valores
Surinam y Guyana	25% - 50%
Chile y Jamaica	10% - 25%
Bolivia y Perú	5% - 10%
Brasil, Colombia, Venezuela	1% - 5%
Argentina y México	Alrededor 1%
Guatemala <sup>40</sup>	1.50%

Fuente: elaboración propia con datos del MEM y de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

<sup>38</sup> El MEM (2004) indica que el empleo formal en el sector de explotación de minas y canteras, de acuerdo con los registros del ICSS, es de alrededor de 2500 personas, pero que esta cifra es una enorme subestimación, ya que existe una gran cantidad de empleos en la minería artesanal e informal.

<sup>39</sup> De acuerdo con el MEM (2004), en los estudios de impacto ambiental y en las resoluciones que los aprueban, se incluyen programas, políticas y acciones que toman en cuenta los siguientes aspectos: manejo de aguas de lluvia; manejo de aguas residuales domésticas; manejo de aguas residuales industriales y mineras; manejo de cuerpos de agua; manejo de material particulado y gases; manejo de ruido; manejo de combustibles; manejo del suelo; manejo de perforaciones y voladuras; manejo de hundimientos; manejo de estériles y escombros; manejo de vías de acceso; manejo de residuos sólidos; manejo de flora y fauna; manejo paisajístico; control de la erosión; rescate arqueológico; plan de gestión social y plan de recuperación (cierre de mina)

<sup>40</sup> Datos de Guatemala son de 2006.

■ Tabla 7.9 Ingresos al Estado provenientes del sector minero al 30 de septiembre de 2004

Concepto	31-dic-03	30-sep-04	Relación 2003/2004
Regalías al Estado	Q. 851,318.95	Q. 806,503.47	95 %
Canon de explotación	Q. 1.530,024.83	Q. 1.483,217.86	97 %
Canon de exploración	Q. 1.667,403.15	Q. 1.254,352.60	75 %
Canon de otorgamiento	Q. 58,500.00	Q. 40,300.00	69 %
Canon de reconocimiento	Q. 135,472.59	Q. 0.00	0 %
Prórroga y cesión	Q. 228,782.67	Q. 32,767.01	14 %
Intereses	Q. 168,689.28	Q. 78,541.81	47 %
Multas	Q. 95,384.66	Q. 338,536.85	355 %
<b>Total</b>	<b>Q. 4.735,576.13</b>	<b>Q. 4.034,219.60</b>	<b>85 %</b>

■ Fuente: MEM (2004).

irreversible a los recursos naturales. En cuanto a los impactos políticos, arguyen que no se ha respetado la posición de las comunidades campesinas e indígenas que se oponen a la actividad, como se evidencia en los resultados de las consultas populares. También denuncian que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) no tiene la capacidad institucional para realizar la regulación necesaria.<sup>41</sup> En términos de los impactos económicos, indican que la actividad, en realidad, genera poco empleo *directo*, pues es intensiva en capital y no en mano de obra.<sup>42</sup> Más aún, los empleos *indirectos* que genera son mínimos, pues la minería no utiliza mayores insumos producidos en el país y, por el contrario, entra en conflicto con otro tipo de actividades productivas, como la agroforestería, la produc-

ción orgánica y el turismo. Y si se revisan los usos de sus utilidades, la mayoría se traslada al exterior, por lo que su contribución al desarrollo nacional es mínima. Esto significa que su potencial para reducir la pobreza es limitado. Además, las regalías que deja en Guatemala son muy bajas, pues los Q. 4 millones que dejó en 2003 no llegan siquiera a representar el 0.03% de los ingresos tributarios totales.<sup>43</sup> Su contribución se erosiona aún más si se considera que la actividad goza de dos años de exenciones fiscales. Finalmente, en cuanto a los impactos sociales, explican que las ganancias de la actividad se acumulan en pocas manos y que los beneficios para las comunidades son mínimos, manteniéndose los altos niveles de pobreza.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Según Jorge Cabrera, «Existe una elevada debilidad institucional, irrespeto a los derechos de las poblaciones marginadas, falta de justicia y altos índices de corrupción.» FLACSO (2005)

<sup>42</sup> De acuerdo con la ENCOVI (2006), en dicho año empleaba a alrededor de 7900 personas, o el 0.14% de la Población Ocupada (PO).

<sup>43</sup> Cabanas, A. (2007) citando un estudio realizado por el seminario Inforpress, advierte que la principal extractora de oro en Guatemala (Montana) obtendrá, tras un período de explotación, unos ingresos brutos aproximados de 1,664 millones de dólares al precio actual de la onza de oro, mientras que, a cambio aportará apenas 60 millones en concepto de regalías.

<sup>44</sup> Recientemente, el máximo jerarca de la Iglesia católica en Guatemala, Cardenal Rodolfo Quezada Toruño, hizo un llamado al Congreso, instándolo a acordar una moratoria para no otorgar más licencias de minería hasta que no se apruebe una nueva Ley (en *Prensa Libre*, «Demanda moratoria a ley minera», 14 de julio, 2008).

#### Recuadro 7.3

### El caso de Montana Exploradora y el Proyecto Marlin de San Miguel Ixtahuacán

Desde 1996, la **Montana Gold Corporation** tenía planificado el Proyecto Marlin en San Miguel Ixtahuacán, San Marcos. El objetivo de este Proyecto minero era extraer oro y plata. Sin embargo, la empresa **Glamis Gold** le compró el proyecto a **Montana Gold Corporation**. Con su subsidiaria **Montana Exploradora** y con un préstamo de la **Corporación Financiera Internacional** (filial del Banco Mundial), **Glamis Gold** comenzó a impulsar la implementación de Marlin en 2004.

El Proyecto Marlin generó mucha protesta de grupos indígenas, campesinos y ambientalistas, así como de la Iglesia católica. Las protestas se iniciaron con el movimiento de campesinos de la Diócesis de San Marcos, pero pronto se sumaron organizaciones ambientalistas y comunitarias. Entre otras razones, protestaban contra los efectos ambientales de la mina y las mínimas regalías que dejaba el Proyecto al Estado guatemalteco. Inclusive, se realizó una serie de consultas populares en las que la gran mayoría de los participantes de las comunidades locales votó en contra del Proyecto.

No obstante las protestas, el Proyecto no se detuvo. El Estado guatemalteco lo apoyó, indicando que el beneficio para la sociedad en general compensaba el costo para las comunidades locales. En cuanto a las consultas populares, continuamente se indicó que no se habían realizado de manera correcta y que, por ende, sus resultados no eran concluyentes.

Solano, L. (2005).

#### Contribución especial

### 3. Ciencia y tecnología<sup>44</sup>

En el mundo global en que vivimos y en la nueva realidad mundial, con las profundas asimetrías entre los países desarrollados y aquellos que buscan su desarrollo, hemos aprendido que existe un camino ya trazado, que debemos recorrer en las próximas décadas para lograr el desarrollo humano deseado. El desarrollo económico y la competitividad son elementos indispensables para ese desarrollo; su eficiencia y productividad están profundamente determinadas por el progreso

científico, tecnológico y de innovación y éste, a su vez, se nutre y descansa en la cantidad y calidad del capital humano del país.

Se reconoce que al desarrollo científico, tecnológico e innovación, los Gobiernos, el sector empresarial, la sociedad en general y aún las instituciones de educación superior, le han dado poca atención y muy poca inversión. El conocimiento de las capacidades nacionales; las políticas en ciencia

<sup>44</sup> Preparado por Héctor Centeno Bolaños, Guatemala, abril de 2008.

y tecnología e innovación y las inversiones en educación, a todos los niveles, son punto de partida indispensable para el logro de un programa y estrategias de desarrollo.

### 3.1 Recursos financieros para ciencia y tecnología

El Estado de Guatemala reconoce a la ciencia y la tecnología como bases fundamentales del desarrollo nacional (Decreto 63-91, Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico) y le asigna un mecanismo de financiamiento constituido por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (Decreto 73-92 del Congreso de la República). El monto inicial asignado en el año 1992 fue de Q. 15.000,000.00, más posibles aumentos en los siguiente años; sin embargo, se

ha dado un incumplimiento de la Ley durante más de una década, al no asignar aún esta mínima cantidad. Los montos asignados han sido los siguientes:

Tomando como medida de inversión en I+D del Estado y del sector académico en relación con el PIB, tenemos varios datos. La tabla 7.10 muestra la evolución de la asignación presupuestaria del Estado de Guatemala a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) desde su creación, en 1996, hasta 2005. Cabe hacer notar que no existe un fondo unificado para el rubro de ciencia y tecnología; cada Ministerio de Estado realiza sus propias actividades científicas y tecnológicas. Por otra parte, la tabla 7.11 muestra el esfuerzo relativo de las universidades y del Estado en materia de I+D, tomando como parámetro el PIB.

Tabla 7.10 Inversión en actividades científicas y tecnológicas de la SENACYT (1998-2005)<sup>45</sup>

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Inversión</b>									
(en millones)	5.55	8.71	6.03	1.64	2.69	4.50	10.51	20.23	27.32

Fuente: SENACYT (2005).

Tabla 7.11 Asignación a la SENACYT como porcentaje del PIB (1996-2005)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Porcentaje</b>	0.0012	0.0012	0.0043	0.0064	0.0040	0.0010	0.0015	0.0023	0.0048	0.0084

Fuente: Departamento de Indicadores con base en la información del Departamento Financiero.

Tabla 7.12 Inversión en I+D del sector académico y del Estado como porcentaje del PIB (2005)

	2005
<b>Porcentaje</b>	0.03

Fuente: Departamento de Indicadores con base en los resultados de las Encuestas de Investigación y Desarrollo.

<sup>45</sup> Tomar en consideración que, en 1992, el tipo de cambio era de Q. 5.06 por un dólar americano y, a partir del año 2005, ha variado entre Q. 6.50 a Q. 7.80. Esto nos indica el valor real de la asignación.



Podemos observar una mínima inversión de un porcentaje del 0.03 del PIB. Otros países que se encuentran en la ruta de su desarrollo o que ya se encuentran desarrollados invierten montos muy superiores, según observaremos en la siguiente tabla:

C 7

■ Tabla 7.13 Inversión en I+D como porcentaje del PIB de países seleccionados (2006)

País	Porcentaje	Año
Argentina	0.49%	2006
Colombia	0.60%	2006
Canadá	1.97%	2006

### 3.2 Recursos humanos

Además de lo financiero, debe resaltarse lo fundamental del capital humano disponible y en formación. El país tiene un gran déficit en estos renglones, sobre todo en los niveles tecnológicos y de educación (el cual incluye la formación profesional en los niveles de maestrías, doctorados y postdoctorados). Los dos cuadros presentados a continuación nos dan información sobre la realidad del capital humano del país dedicado a los temas de investigación. Es de resaltar que, en el sector empresarial y organizaciones privadas sin fines de lucro, existen vacíos de información por la dificultad que ha presentado el aporte de datos. La siguiente tabla permite ver la distribución de los investigadores en las distintas disciplinas científicas según su género.

### 3.3 Instrumentos para el desarrollo

El camino para la competitividad y el desarrollo económico y social se conoce; además, existen iniciativas y elementos valiosos para lograrlo, tales los casos del

«Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2014» del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT); la «Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015»; los «Programas de Centros de Excelencia»; el «Programa del Desarrollo de las TECNOREGIONES»; el desarrollo de «GuateSI» (Guatemala Sociedad de la Información), el «Programa de Cierre de la Brecha Digital» y la instauración de los Centros de Formación Tecnológica.

Su puesta en marcha requiere de un serio compromiso por parte de los sectores más importantes del país: Gobierno, grupos empresariales e instituciones académicas. Esto, para lograr una mayor inversión financiera y un programa de formación y fortalecimiento del capital humano. Para finalizar, es necesario destacar que, para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se debe responder a los grandes retos que presenta esta nueva etapa de la humanidad basada en una sociedad del conocimiento; en los

■ Tabla 7.14 Investigadores según nivel educativo formal y sector de empleo (incluyendo becarios de I+D / doctorado)

	Total	Gobierno	Empresas (públicas y privadas)	Educación superior	Organizaciones privadas sin fines de lucro
Total	615	132	–	483	–
Doctorado	82	9	–	73	–
Maestría	91	20	–	71	–
Licenciatura	305	103	–	202	–
Técnico	135	0	–	135	–
Desconocido	2	0	–	2	–

■ Fuente: Departamento de Indicadores con base en los resultados de las Encuestas de Investigación y Desarrollo.



Tabla 7.15 Investigadores (incluyendo becarios de I+D/ Doctorado) por disciplina científica y género (2005)

2005	Total	Masculino	Femenino
<b>Total</b>	<b>615</b>	<b>353</b>	<b>262</b>
Ciencias Naturales	54	18	36
Tecnología e Ingeniería	27	20	7
Ciencias Médicas	14	12	2
Ciencias Agrícolas	154	132	22
Ciencias Sociales	45	27	18
Humanidades	30	20	10
Desconocido o no especificado	291	124	167

Fuente: Departamento de Indicadores con base en los resultados de las Encuestas de Investigación y Desarrollo.

aspectos de productividad económica; educación; salud; desarrollo agrícola; recursos naturales, principalmente el agua y el bosque; la biodiversidad y el crecimiento de la población a nivel mundial, instancias y situaciones que pasan por la necesidad de un incremento sustancial en el desarrollo científico, tecnológico y de innovación

aplicado a las necesidades del desarrollo humano.

Solamente mediante el desarrollo científico, tecnológico y la innovación, aplicados a las necesidades de desarrollo humano, podremos afrontar los desafíos del futuro y, por ese motivo, es urgente un esfuerzo inmediato y sostenible.

Héctor Centeno Bolaños

Hasta aquí hemos visto la importancia que reviste para la libertad para producir el acceso a distintos tipos de activos productivos, como educación y salud (capital humano), infraestructura productiva, servicios financieros (abordados en el capítulo 5), recursos naturales y ciencia y tecnología. Como se ha explicado, en Guatemala la cobertura de muchos de estos activos, como la infraestructura productiva o los servicios financieros, han aumentado durante los últimos veinte años. Sin embargo, este aumento no siempre ha ido acompañado de una distribución: existen aún diferencias abismales en el acceso a los distintos tipos de activos

productivos para los guatemaltecos de diferentes regiones, áreas geográficas y etnicidad.

Por esta razón, también existen diferencias cualitativas y cuantitativas abismales en la capacidad de producción de bienes y provisión de servicios de los diferentes productores del país, las cuales se reflejan en la composición del aparato productivo, estudiado en el capítulo 4. Estas diferencias repercuten directamente en la libertad para trabajar de los ocupados del país —tanto productores como trabajadores. La libertad para trabajar es el tema del siguiente capítulo.





8 | LIBERTAD PARA  
TRABAJAR

*“ Sé amable con las personas cuando vayas hacia arriba porque te las vas a encontrar cuando vayas hacia abajo. ”*

**Wilson Mizner<sup>1</sup>**

# Libertad para trabajar

La libertad para trabajar incluye la posibilidad de acceder a un empleo, así como las condiciones pecuniarias y no pecuniarias que lo acompañan; igualmente, la satisfacción que dicho empleo ofrece al trabajador. Tiene valor intrínseco e instrumental. Es una libertad intrínseca porque, tal como se define en el capítulo 2 de este Informe, llena de valor y significado la vida de las personas. Puede provocar el despliegue de actividades que le produzcan satisfacción y realización personal al trabajador, y no es sólo un medio para generar ingreso. No es sorpresa, entonces, que en una encuesta realizada en 2007 en Guatemala,<sup>2</sup> la posibilidad de contar con un «buen empleo» fuera seleccionada, por la mayoría de los entrevistados, como la mayor fuente de bienestar de las personas, incluso, por encima de la posibilidad de contar con suficientes ingresos.

Al mismo tiempo, la libertad para trabajar es instrumental para expandir otras libertades y cumplir con otros fines. Por ejemplo, la libertad para cambiar de empleo permite una mejor asignación de los trabajadores, lo cual, según la teoría económica, garantizará un funcionamiento más eficiente del mercado laboral. De manera similar, la posibilidad de expresarse libremente en el trabajo y de formar organizaciones laborales contribuye a expandir la libertad política. Estas y otras relaciones instrumentales entre la libertad para trabajar y otras libertades y fines serán motivo de mayor reflexión en las siguientes secciones.

Dentro de las condiciones no pecuniarias que caracterizan a la libertad para trabajar se encuentran, entre otras: oportunidad de expresión en el trabajo, posibilidad de asociación, términos de contratación y seguridad laboral. Por otro lado, las condiciones pecuniarias se refieren a los ingresos laborales de los trabajadores.

Debe entenderse la libertad para trabajar como un continuo en todas sus dimensiones (posibilidad de cambiar de empleo, condiciones pecuniarias y no pecuniarias, satisfacción), pasando desde su absoluta ausencia, hasta una completa libertad.

<sup>1</sup> Míznar, W.; citado por Samuelson y Nordhaus, *Economía* (2005).

<sup>2</sup> La encuesta «Democracia en Guatemala» fue realizada en junio de 2007 por Borge y Asociados para el Programa INDH/PNUD.

En el extremo de la denegación absoluta de esta libertad se encuentran la esclavitud, el trabajo forzoso y el trabajo no remunerado. Pero, debido a que es un continuo, el que un trabajador no esté laborando en esclavitud o bajo un esquema de trabajo forzoso, no significa que exista plena libertad para trabajar. Como se explora con más detenimiento en páginas posteriores, para el caso de Guatemala -en donde aún se observa el trabajo forzoso y el trabajo no remunerado- hay barreras de entrada al mercado laboral, con base en género, ubicación geográfica, etnicidad, nivel de educación y otros, así como empleos en los que no se cumple con las condiciones previamente mencionadas, en cuanto a condiciones pecuniarias y no pecuniarias adecuadas.

Por la importancia que para el desarrollo humano tiene el ámbito de la libertad para trabajar, el presente capítulo se adentra en la exploración de los principales cambios ocurridos en las últimas dos décadas y media en el mercado laboral guatemalteco. Se parte de un diagnóstico histórico preliminar del mercado laboral basado en indicadores agregados, reconociendo que éstos son solamente instrumentos para dar una primera imagen de la libertad -intrínseca e instrumental- para trabajar. Posteriormente, se profundiza en el estudio de esta libertad y se aborda una doble pregunta: ¿cuáles son los empleos que garantizan la mayor libertad laboral y quiénes acceden a ellos? Se reconoce, en esta sección, que la libertad para trabajar no depende solamente de los empleos existentes y de la estructura productiva del país (demanda), sino también de las características demográficas de la población (oferta) las cuales, muchas veces, están influenciadas por

otras libertades y capacidades contingentes del contexto histórico e institucional del país.

En un tercer momento, se describen algunos casos que ejemplifican distintas dimensiones de la libertad para trabajar en Guatemala. Se incluyen dos casos extremos (el trabajo infantil y el trabajo familiar femenino no remunerado) y un caso de libertad para trabajar coartada (trabajo en casa particular). Por último, se presenta un caso de trabajo que normalmente cuenta con libertad pero no es remunerado: el voluntariado.

## 1. Grandes tendencias de la estructura del mercado laboral durante las últimas dos décadas

Para construir una primera impresión sobre las tendencias históricas de la libertad para trabajar en Guatemala, se utilizan las siguientes variables económicas agregadas del mercado laboral: la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>3</sup>, la Población Ocupada (PO)<sup>4</sup>, la tasa de participación<sup>5</sup>, la tasa de desempleo<sup>6</sup> y la tasa de subempleo<sup>7</sup>. Estas variables se desagregan por rama de actividad, género, etnicidad, área geográfica y categorías de edad.

### 1.1 El acelerado crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), la Población Ocupada (PO) y la tasa de participación

Durante los últimos veinte años, la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población Ocupada (PO) mostraron un crecimiento acelerado, no sólo en términos absolutos, sino también como

<sup>3</sup> La Población Económicamente Activa (PEA) incluye a todas las personas de diez años y más que participan en el mercado laboral, ya sea realizando alguna actividad económica o haciendo gestiones para trabajar o encontrar trabajo.

<sup>4</sup> La Población Ocupada (PO) comprende a toda la población que realiza una actividad económica. Véase Glosario del Anexo Estadístico.

<sup>5</sup> La tasa de participación representa el porcentaje de la Población en Edad de Trabajar (todas las personas mayores de diez años) que forma parte de la Población Económicamente Activa (PEA).

<sup>6</sup> La tasa de desempleo representa el porcentaje de la PEA que no se incluye en la PO.

<sup>7</sup> La tasa de subempleo es el porcentaje de la PO que trabaja menos de 40 ó 48 horas semanales, dependiendo del empleo, y que expresa deseo de trabajar más.

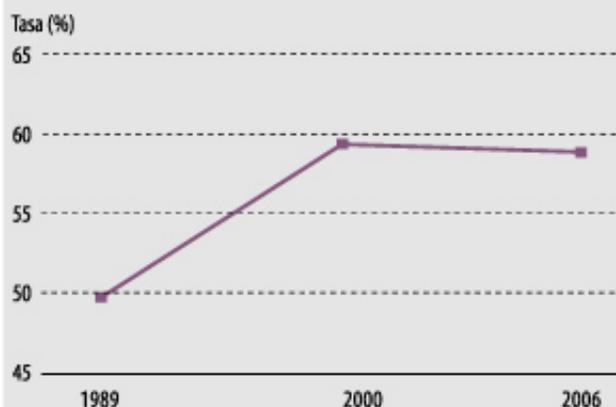
porcentaje de la población total. Ambas casi se duplicaron, manteniéndose la PO como porcentaje de la PEA casi constante. Además, el número de personas en edad de trabajar<sup>8</sup> que ingresó al mercado laboral -la tasa de participación- alcanzó el 58.8% en 2006, como muestra la gráfica 8.1. Estos incrementos son, en parte, resultado de una serie de cambios estructurales en el mercado laboral, entre ellos, el ingreso de un mayor número de mujeres e indígenas a la PEA, según se verá más adelante.

El incremento de estas variables, en especial de la tasa de participación, arroja una conclusión preliminar sobre la libertad para trabajar: la oportunidad de ingresar al mercado laboral ha aumentado, lo cual parece indicar una expansión de la libertad para trabajar. Sin embargo, esta primera conclusión se debe tomar con prudencia, pues existen otras dimensiones de la libertad para trabajar, tales como el tipo de empleo, las condiciones de trabajo, los ingresos y la satisfacción laboral, que aún no se han abordado.

### 1.2 Reajuste en la estructura de generación de empleo: el auge del comercio y el declive de la agricultura

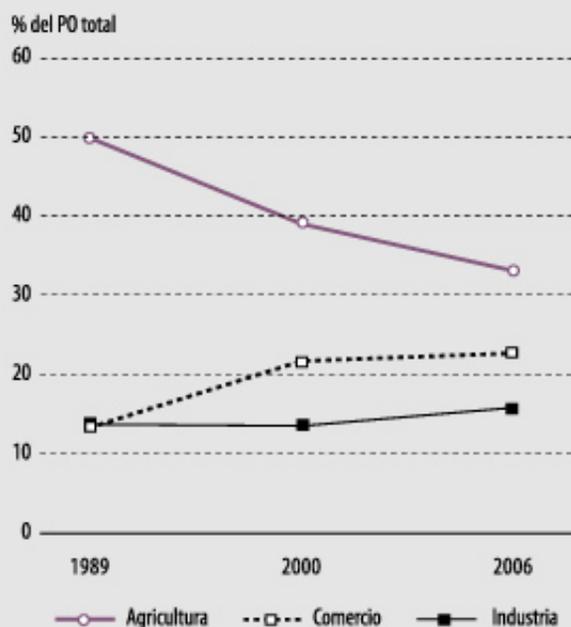
Al desagregar estos incrementos de la PEA, la PO y la tasa de participación por ramas de actividad, se observan diferencias importantes en términos de la capacidad de absorción de empleo. Por un lado, el número de ocupados agrícolas creció a una lánguida tasa anual de aproximadamente 1.4% después de 1989, por lo que se observa una disminución importante en el peso relativo de esta rama de actividad dentro de la PO total como la gráfica 8.2 demuestra. Sin embargo, a pesar de esta reducción relativa de la agricultura en la PO total del país, aún es la rama de actividad que más ocupados concentra.<sup>9</sup>

Gráfica 8.1  
La tasa de participación laboral (1989-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de ENS (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

Gráfica 8.2  
Pesos relativos de empleo de las ramas de agricultura, comercio e industria en Guatemala (1989-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de ENS (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

<sup>8</sup> Son personas en edad de trabajar todos los mayores de diez años.

<sup>9</sup> También es importante señalar que el descenso en el peso relativo de la PO agropecuaria, dentro de la PO total del país, no significa que el número absoluto de trabajadores agropecuarios haya bajado; al contrario, este número subió de alrededor de 1.4 millones a aproximadamente 1.8 millones en este período.

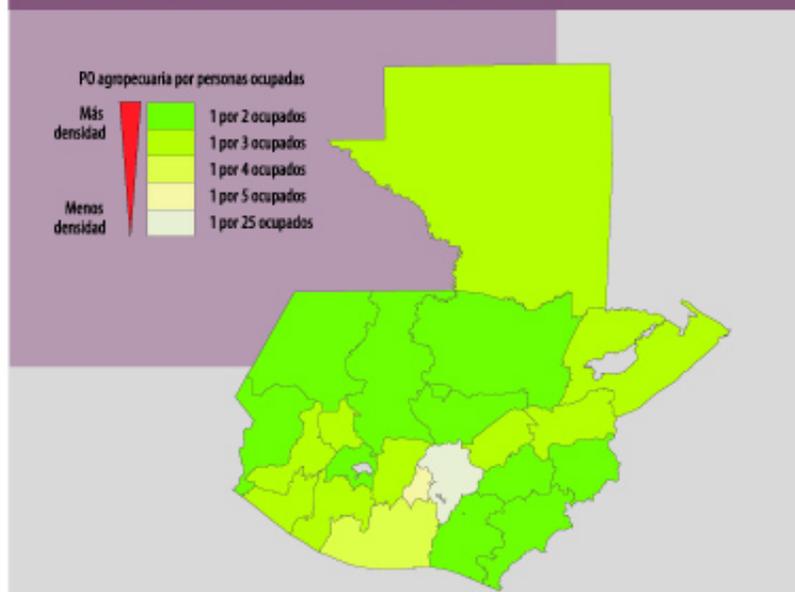
Dentro de la agricultura, el café todavía absorbe a la mayor cantidad de trabajadores -alrededor del 3% de la PO del país. Quizás, por esta razón, la mayor densidad de trabajadores agropecuarios se encuentra en los departamentos del norte, noroccidente y oriente, donde uno de cada dos trabajadores está empleado en este sector, como se comprueba en el mapa 8.1.

Por otro lado, la PO comercial ha experimentado un aumento vertiginoso desde 1989, creciendo a una tasa anual promedio de 7.2%. El número de empleos en comercio se triplicó durante los últimos veinte años: actualmente, esta rama de actividad emplea a 1.2 millones de personas.<sup>10</sup> Aproximadamente, un tercio de todos los nuevos empleos creados en el país entre 1989 y 2006 nació en esta rama de actividad. Por ello, el peso relativo del comercio dentro de la PO total del país también creció rápidamente, convirtiendo a este rubro en el segundo empleador más importante de Guatemala. Dentro de la ocupación comercial debe resaltarse a los vendedores de la calle, quienes representan el 7.1% de la PO del país.<sup>11</sup>

Aunque en el capítulo 4 ya se presentó un mapa con la ubicación de los trabajadores del comercio, aquí se presenta un mapa más amplio que incluye a todos los trabajadores de servicios, de los cuales los trabajadores del comercio son la mayor parte. Como se observa en el mapa 8.2, los trabajadores del sector terciario se ubican especialmente en la región metropolitana y sur. El extremo opuesto se observa en los departamentos de Quiché y Totonicapán, donde solamente uno de cada siete u ocho ocupados labora en el sector.

Mapa 8.1

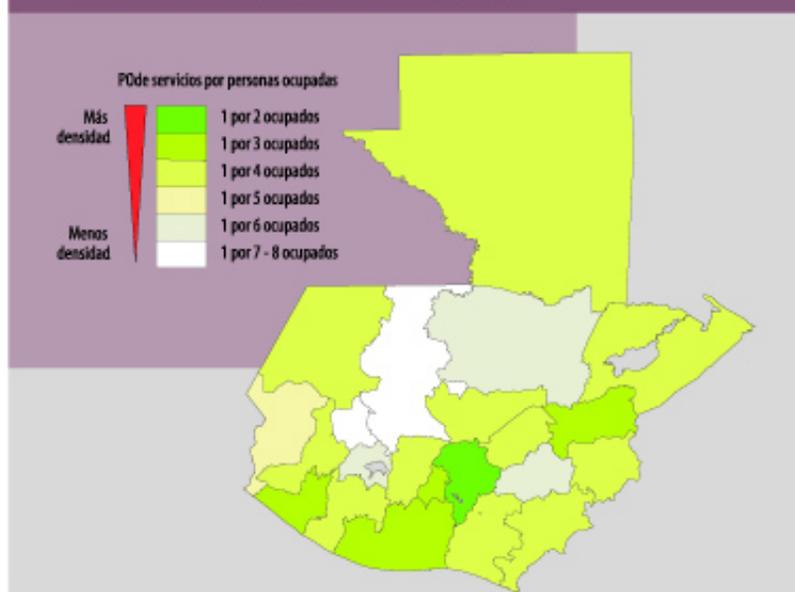
## Densidad de PO agropecuaria (2006)



Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI (2006).

Mapa 8.2

## Densidad de la PO en servicios (2006)



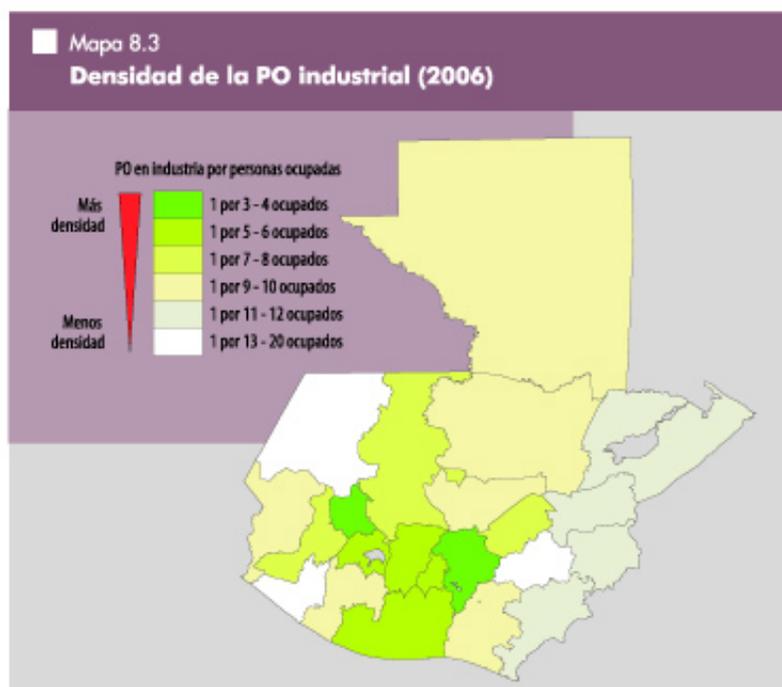
Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI (2006).

<sup>10</sup> Es interesante notar que el PIB comercial no registró un crecimiento tan acelerado como otras ramas de actividad, a pesar del marcado crecimiento en la PO de la rama. Esto puede interpretarse como una enorme capacidad marginal de absorción de empleo del comercio, o como la creación de empleos con muy baja productividad.

<sup>11</sup> González, C. (2007).

Por último, la PO industrial también ha crecido, aunque no al mismo paso que el sector comercial. Como se observa en la gráfica 8.2, entre 1989 y 2006, la industria incrementó su peso relativo dentro de la PO total del país hasta llegar al 15.9%. El número de ocupados industriales llegó, aproximadamente, a 850 mil en 2006. En esta rama de actividad, los textiles y la maquila se han posicionado entre los mayores empleadores, contabilizando más de 80 mil empleos directos.<sup>12</sup> Como se observa en el mapa 8.3, la mayor densidad de trabajadores industriales aún se concentra en la zona metropolitana, donde uno de cada tres o cuatro ocupados trabaja en el sector. Debe subrayarse que también en Tonicapán existe una alta densidad de trabajadores industriales. Por otro lado, en Huehuetenango, Retalhuleu y Jalapa la densidad de trabajadores industriales es mínima: no hay más de uno por cada trece a veinte ocupados.

Las implicaciones de este reajuste de la estructura de generación de empleo son variadas y deben examinarse con mayor profundidad en términos de su impacto sobre condiciones laborales, segmentos demográficos y de ingresos. Algunos elementos a considerar se exponen a continuación. Primero, la reducción del peso del empleo agrícola parece ser positiva para la libertad para trabajar, en el sentido de que dicho sector, tradicionalmente, ha contado con condiciones de trabajo inadecuadas, bajos salarios, empleo infantil e informal y baja productividad. Sin embargo, por otro lado, dicha reducción del peso relativo tiene la consecuencia negativa de que se pierde una rama de actividad que históricamente ha ofrecido oportunidades de empleo a trabajadores, particularmente rurales. Segundo, el incremento del empleo comercial funciona como una válvula de escape para la población rural que ya no cuenta con tan amplia demanda de trabajo agrícola. Al mismo



Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI (2006).

tiempo, parte de las ocupaciones en el comercio son de baja productividad y escasos ingresos.

Tercero, el incremento de la ocupación industrial tiene la consecuencia positiva, al igual que el empleo comercial, de proveer una válvula de escape para la población agrícola rural. No obstante, el limitado incremento del tamaño del sector y de su peso del PIB genera dudas sobre la capacidad de esta rama de actividad de expandirse y alzarse como una de las principales fuentes de empleo e ingreso del país.

### 1.3 Crecimiento de la inserción de las mujeres en el mercado laboral

Al desagregar la PEA y la PO por género, se reconoce que un cambio importante en la estructura laboral del país es la acelerada incorporación de la población femenina. Entre 1989 y 2006, las mujeres pasaron de representar un cuarto de la PO total (25.2%), a casi dos quintos de la misma (38.0%).

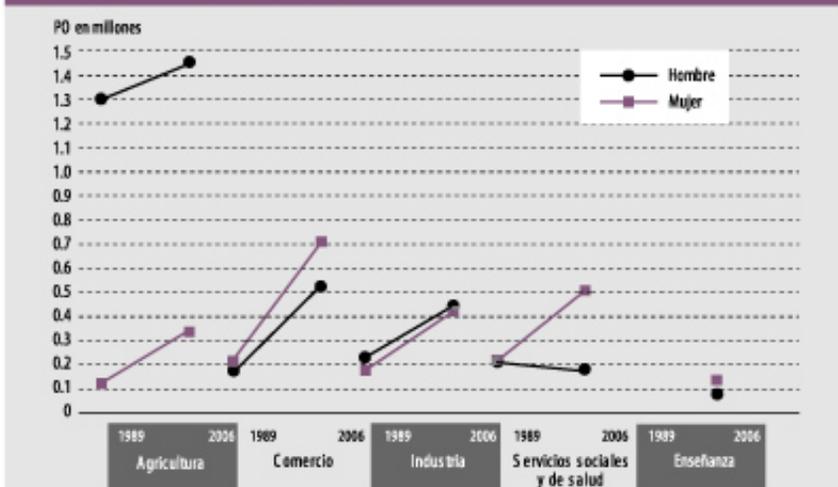
<sup>12</sup> Aunque como se describe en el Recuadro 8.1, el número de trabajadores en la producción de vestuarios ha descendido.

Entre estos años, el número total de mujeres ocupadas casi se triplicó, contabilizándose más de dos millones de ocupadas en 2006. Además, la tasa de participación femenina casi se duplicó, situándose en 42.2%. Este comportamiento sugiere que, en el período, hubo mayor libertad para ingresar a la PEA de las mujeres en edad de trabajar. Este crecimiento de la participación laboral de las mujeres es una tendencia mundial para la cual se han propuesto diversas explicaciones, incluyendo la mejora de salarios; la reducción del salario de reserva<sup>13</sup> debido a una reducción en el número de hijos y a avances tecnológicos que reducen las horas dedicadas al cuidado doméstico<sup>14</sup> y a cambios culturales y sociales.<sup>15</sup> En Guatemala, también se relaciona con el florecimiento de actividades productivas que requieren del trabajo manual e intensivo realizado por las mujeres y con el deterioro del salario real de los trabajadores observado durante el proceso de apertura económica. Este deterioro obligó a las mujeres a contribuir en la economía del hogar, complementando sus ocupaciones domésticas con una mayor participación en la economía monetizada.

Además, se dieron cambios sociales surgidos como respuesta a las reivindicaciones realizadas por las mujeres durante las dos últimas décadas del siglo XX, en su afán por ejercer plenamente su ciudadanía y avanzar hacia su independencia económica.

Cuando se desagrega la fuerza laboral de las diferentes ramas de actividad económica por sexo, se observan cambios importantes en la participación de las mujeres. En el período 1989-2006, la participación femenina en comercio, industria y algunos servicios aumentó, manteniéndose invariable la proporción ocupada en la agricultura. En 2006, la industria y el comercio absorbían a casi la mitad de las nuevas mujeres ocupadas. En el comercio, la PO femenina pasó de representar el 54.9% de los ocupados en 1989 -un número en sí bastante alto para el empleo femenino- al 57.4% en 2006. Esto equivale a alrededor de 500,000 nuevas ocupadas. En industria, el crecimiento fue significativo, pues las mujeres, que en 1989 representaban el 42.9% de los ocupados, pasaron a representar el 48.5% en 2006 -un crecimiento absoluto de alrededor de 260,000 laborantes.

**Gráfica 8.3**  
Crecimiento de la ocupación de los hombres y las mujeres por rama de actividad (1989-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de ENS (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

<sup>13</sup> El salario de reserva se entiende como el salario mínimo que requiere una persona para ingresar al mercado laboral.

<sup>14</sup> Johansen, J. (2004) indica que muchas de las mujeres rurales en edad de trabajar no ingresan a la PEA debido a que se dedican a las labores del hogar y al cuidado de niños.

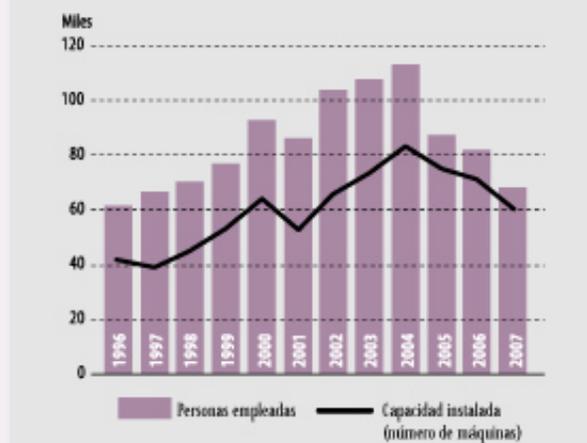
<sup>15</sup> Borjas, J. (2000: 51-55).

### Recuadro 8.1

#### El empleo en el sector de vestuario y textiles

*Durante los últimos años, la industria de fabricación de textiles y prendas de vestir ha sido un importante empleador femenino. Sin embargo, la actividad empezó a decrecer en 2005, cuando llegó a su fin el Acuerdo Multifibras de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que regulaba las cuotas para el comercio de vestuario y textiles. Al dismantelarse este Acuerdo, China, el mayor proveedor de Estados Unidos, incrementó significativamente sus exportaciones, lo cual redujo la demanda por la producción maquilera guatemalteca. Como resultado, la capacidad instalada del país se contrajo de 83,593 a 60,824 máquinas en el período 2004-2007. Simultáneamente, se perdieron 44,500 empleos en el sector.*

Gráfica 8.4  
Industria del vestuario y textiles, por  
empleo y capacidad instalada (1996-2007)



Fuente: elaboración propia con datos de VESTEX. [2007] y Polanco, M. (2008).

Además de su inserción en el comercio e industria, una parte importante de la nueva masa laboral femenina ingresó a dos ramas de actividad tradicionalmente reservadas a las mujeres: enseñanza y servicios sociales y de salud. Aunque la enseñanza no tiene un alto peso dentro de la PO total de Guatemala, el número de ocupadas que absorbía el sector en 2006 era de alrededor de 220,000. Los servicios sociales y de salud representaron una fuente de empleo femenino importante, pues se sumaron 140,000 ocupadas: el 73.9% de las y los ocupados en los dos sectores.

Como se observa en la tabla 8.1, incluso en agricultura, en donde la PO femenina representa actualmente sólo un poco más del 18% de la totalidad, la participación de las mujeres se habría incrementado en un 10% entre 1989 y 2006, al sumarse alrededor de doscientas mil al contingente de trabajo. Este dato debe tomarse con reserva, pues, en las áreas rurales, las mujeres han estado siempre ligadas a la agricultura, contribuyendo en labores de siembra y cosecha y en la elaboración de alimentos para el sustento de la fuerza laboral agrícola. Esta participación no se documenta en las encuestas.

■ Tabla 8.1

Población ocupada por rama de actividad y sexo (2006)  
Núm. de personas y porcentajes

Rama de actividad	2006					
	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
<b>Total</b>	<b>3.326,732</b>	<b>62.0</b>	<b>2.039,091</b>	<b>30.8</b>	<b>5.365,823</b>	<b>100.0</b>
Agricultura	1.456,206	81.7	326,258	18.3	1.782,464	100.0
Industria	438,180	51.5	413,076	48.5	851,256	100.0
Comercio	520,029	42.6	701,208	57.4	1.221,237	100.0
Enseñanza	73,187	33.4	146,174	66.6	219,361	100.0
Servicios sociales y de salud	103,191	22.7	352,024	77.3	455,215	100.0

■ Fuente: ENCOVI (2006).

A primera vista, este comportamiento del empleo femenino parece reflejar una expansión de la libertad para trabajar, pues las mujeres cuentan ahora con más opciones de empleo. Sin embargo, esta conclusión debe tomarse con cautela, ya que, como se explicó anteriormente, las condiciones de trabajo son fundamentales para evaluar la libertad para trabajar: ¿se insertan las mujeres al mercado laboral bajo las mismas condiciones que los hombres?; ¿cuentan con condiciones laborales adecuadas?

Por ahora, solamente se presentará un dato para arrojar ciertas dudas sobre la problemática tratada: aunque las mujeres se han insertado en mayor número en las ramas de comercio, industria, enseñanza y servicios, aún existen esferas de actividad tales como minas, canteras, electricidad, agua, construcción, transporte y comunicaciones que parecen estar casi totalmente reservadas para los hombres. En otras palabras, las mujeres que buscan emplearse en esas ramas de actividad no parecen haber visto expandida su libertad para trabajar, en términos de contar con opciones de empleo. Debe cuestionarse por qué las mujeres se han insertado mayoritariamente en algunos tipos de actividad y no en otros. Es menester, también, preguntarse cómo se comparan las condiciones de las ramas de actividad estrictamente masculinas con aquellas abiertas a ambos sexos o eminentemente reservadas a las mujeres.

Dichas condiciones representan una dimensión importante de la libertad para trabajar.

#### 1.4 Expansión de la participación laboral indígena

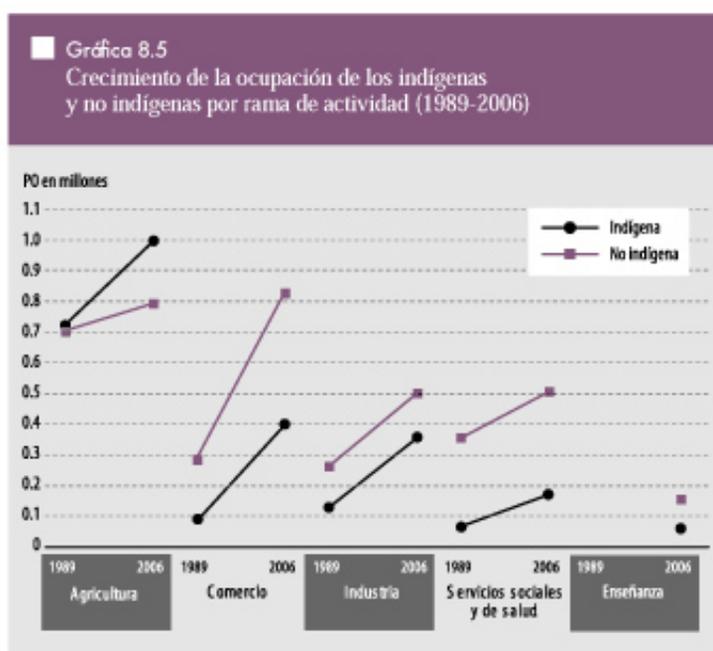
La participación de la población indígena se ha incrementado como porcentaje de la PEA y PO. En 2006, la PO indígena llegó a representar casi dos quintos de la PO total del país. Más dramático que el incremento del peso de la población indígena dentro de la PEA y la PO nacional, es el notable incremento en el número de indígenas en edad de trabajar que optó o tuvo la oportunidad de ingresar al mercado laboral: la tasa de participación indígena aumentó, de alrededor de 49.6% en 1989, a aproximadamente 61.7% en 2006. Entre las razones de este crecimiento se pueden postular unas cuantas hipótesis (crecimiento del comercio con amplia participación indígena, inserción de la población indígena en la producción de cultivos no tradicionales de exportación, etc.) pero éstas deben ser motivo de mayor estudio.

La población indígena incrementó su peso relativo en las tres ramas de actividad más importantes en términos de la PO del país: agricultura, comercio e industria. Estos rubros absorbieron alrededor de 800,000 de los 1.1 millones de indígenas que ingresaron a la PO total del país en las últimas dos décadas, como

la gráfica 8.5 demuestra. Aunque el peso relativo de la agricultura, dentro de la PO total del país cayó, el número de trabajadores agrícolas indígenas aumentó en 270 mil entre 1989 y 2006. Por esta razón, el peso relativo de la PO indígena en agricultura se incrementó de 50.6% a 55.7%. Esta rama de actividad absorbe a la mayoría de la población ocupada indígena.

En el comercio la PO indígena se cuadruplicó en un lapso de veinte años, siendo éste el mayor crecimiento porcentual de la PO total de este segmento poblacional. Actualmente, la PO comercial indígena representa alrededor del 32.5% de la PO comercial total. Finalmente, en industria, la PO indígena pasó, del 32.8% de la PO total del sector en 1989, al 41.6% en 2006 -un aumento absoluto de 230 mil ocupados industriales indígenas.

Nuevamente, esta primera impresión parece revelar una expansión de la libertad para trabajar de la población indígena, por lo menos en términos de opciones de empleo y posibilidades de ingreso a la PEA. No obstante, se debe tomar con mesura esta conclusión hasta profundizar más en las condiciones bajo las cuales este grupo poblacional se inserta en el mercado laboral. Asimismo, debe considerarse que, a diferencia del género, al tomar en cuenta la etnicidad, los individuos se autocalifican como indígenas o no indígenas. Esto significa que los cambios que se observan en cuanto a la participación indígena en el mercado laboral pueden representar sesgos derivados de cambios sociales que afectan la forma en que las personas se perciben y autorreportan.<sup>16</sup> Por último, debe reconocerse que, al igual que con el género, existen ramas de actividad que aún muestran un alto



Fuente: elaboración con base en ENS (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

nivel de segregación al considerar lo étnico. Entre ellas se encuentran electricidad, agua, transporte, servicios financieros y administración pública. En todas las ramas señaladas la PO indígena representa menos del 20% del total de la PO.

### 1.5. La quimera de una baja tasa de desempleo

En el país, como se planteó en el capítulo 3, la tasa de desempleo se ha mantenido relativamente constante y baja entre 1989 y 2006. En 2000, el desempleo alcanzó su punto más alto, cuando registró una tasa del 5.6% pero para los demás años sobre los cuales hay información, no superó el 2%.<sup>17</sup> Actualmente, la tasa de desempleo de Guatemala es la más baja de Centroamérica, colocándose en alrededor del 1.8% de la PEA.

<sup>16</sup> Este cambio puede significar una expansión de otras libertades -no hay miedo de declararse indígena- pero no necesariamente de la libertad para trabajar.

<sup>17</sup> En todos los años disponibles, la tasa de desempleo de los jóvenes de 18 a 24 años es superior a la del resto de los grupos etarios. Por ejemplo, mientras en 2006 la tasa de desempleo nacional era de 1.8%, para los jóvenes entre 18 y 24 años era de 3.9%.

Al menos en un primer momento, esta baja tasa de desempleo parece reflejar una expansión de la libertad para trabajar, pues indica que el número de personas sin ninguna opción de empleo es muy reducido. El desempleo tiene múltiples consecuencias negativas, entre las que destacan el daño psicológico; la pérdida de motivación y capacidad laboral; los quebrantos de salud; la dislocación o ruptura de las relaciones familiares y de la vida social; el incremento de la exclusión social y la profundización de las tensiones sociales y asimetrías de género. Además, el desempleo es una expresión común de desigualdad económica, pues los que pueden trabajar son privilegiados en relación a los que no.<sup>18</sup>

Sin embargo, la reducida tasa de desempleo es engañosa por dos razones: primero, el desempleo recae con mayor intensidad sobre algunos grupos demográficos que sobre otros y, segundo, un alto porcentaje de la PO está subempleada. En concreto, las mujeres cuentan con una tasa de desempleo significativamente más alta que la de los hombres en todos los años disponibles, llegando, incluso, a duplicarla en 1989. Existe, entonces, una situación en que las mujeres han incrementado marcadamente su tasa de participación durante los últimos veinte años pero, al mismo tiempo, han encontrado mayores dificultades para acceder a empleos que los hombres. Por otra parte, en Guatemala persiste una alta tasa de subempleo -alrededor de 15.2% en 2006. En otras palabras, esta porción de la PO no está plenamente satisfecha con su trabajo y quisiera trabajar más, lo cual significa que su libertad para trabajar se encuentra limitada. De los subempleados, la mayoría -al menos el 50%- labora en las ramas de actividad de agricultura (sobre todo, hombres subempleados) y comercio (especialmente, mujeres subempleadas).

Al indagar sobre la insatisfacción de los ocupados respecto al tiempo de su

jornada de trabajo, los resultados de la ENCOVI 2006 muestran también algunas diferencias respecto al subempleo por sexo. Entre las mujeres, el 17.2% dijo trabajar menos de la jornada laboral y expresó el deseo de trabajar más horas, mientras que la proporción de hombres ocupados en esta condición se aproxima al 13.9%. Esta situación está relacionada con las particulares circunstancias del empleo femenino, inserto en niveles jerárquicos inferiores de las empresas y las cadenas productivas y con menor remuneración que los hombres.

La persistencia del subempleo genera una variedad de preguntas: Primero, ¿son los puestos de trabajo en situación de subempleo una estrategia para sobrevivir? Si es así, es probable que muchas de las consecuencias negativas del desempleo se reproduzcan dentro de la población subempleada. Segundo, ¿bajo qué condiciones laborales trabajan los subempleados y cómo se comparan con las condiciones laborales del resto de la PO? Si éstos son empleos para subsistir, es probable que sus condiciones sean marcadamente más inadecuadas que las del resto de los empleos. Tercero, ¿cuál es la calidad de empleo que están generando los diferentes tipos de actividad? Existen ramas -como el comercio- que están generando un alto porcentaje de los nuevos empleos totales, pero éstos parecen ser solamente mecanismos para sobrevivir, pues mantienen a los ocupados en una situación de restringida libertad para trabajar.

### 1.6 La persistencia del empleo informal

Definir el empleo informal cuenta con significativas dificultades debido a las muchas dimensiones del concepto. Sin embargo, generalmente se entiende la informalidad laboral como la ausencia de ciertas garantías laborales y, por ende, como una menor libertad para trabajar. Bajo una serie de diferentes cálculos para estimar la informalidad laboral, presentados en el capítulo 12,

<sup>18</sup> Sen, A. (2000).

se observa que se ha mantenido relativamente constante e, inclusive, puede haberse incrementado durante los últimos veinte años. Esto fundamenta la conclusión preliminar de que, en Guatemala, la libertad para trabajar no ha cambiado y es posible que se haya reducido. Sin embargo, como en el caso de las conclusiones preliminares anteriores, esta aseveración debe tomarse con cautela hasta examinar otros rasgos del mercado laboral.

## 2. ¿Cuáles son los empleos que garantizan la mayor libertad para trabajar y quiénes acceden a ellos?

La oportunidad de ingresar al mercado laboral es solamente una dimensión de la libertad para trabajar. Otra dimensión igualmente importante es la de las condiciones -pecuniarias y no pecuniarias- de los empleos. No sólo importa que las personas tengan acceso a empleo, sino que también éste sea digno y cuente con condiciones laborales que redunden en una mayor libertad para trabajar.

En esta sección se profundiza en los tipos de empleo a los que accede la PO guatemalteca. Se estudia una serie de condiciones laborales pecuniarias y no pecuniarias, revisando el estado de cada una a nivel nacional. De este estudio se obtiene una fotografía más detallada del mercado laboral guatemalteco, describiendo a los empleos que garantizan mayor libertad para trabajar y destilando, de la masa laboral, a los segmentos demográficos «privilegiados» que acceden a ellos.

### 2.1 Condiciones de trabajo no pecuniarias

Las condiciones de trabajo no pecuniarias son todas aquellas que no están relacionadas con el ingreso laboral. El valor de dichas condiciones es intrín-

seco, pues mejoran la vida del trabajador en forma directa, e instrumental, pues expanden otras libertades además de la libertad de trabajo. Las condiciones laborales que se presentan en esta sección son: la oportunidad de expresión; la posibilidad de asociación; los términos de contratación, la seguridad laboral y la justicia laboral.

#### 2.1.1 La libre expresión en el trabajo

La oportunidad de expresión en el trabajo se enfoca en las opciones que tienen los trabajadores para dar a conocer sus ideas y posiciones al respecto de sus puestos laborales. Se pondera, sobre todo, por su capacidad instrumental: expande la libertad política de expresión de los trabajadores y les permite mejorar otras condiciones laborales. Asimismo, también posee un valor intrínseco al empoderar al trabajador, contribuyendo a su protagonismo en la toma de decisiones que afectan su vida laboral.

En Guatemala existen pocos datos sobre la oportunidad de expresión de los trabajadores en sus puestos de empleo.<sup>19</sup> Sin embargo, la encuesta «Democracia en Guatemala» presenta algunos datos interesantes. Primero, la mayoría de los encuestados que trabaja en puestos de dependencia —alrededor del 85%— indicó que contaba con la posibilidad de expresarse en su trabajo. Segundo, estos trabajadores señalaron que la forma más común de expresión es la comunicación directa con su jefe o jefa. Tercero, la mayoría de los trabajadores que cuentan con la posibilidad de expresarse en el trabajo lo hacen de manera individual, sin ningún tipo de organización, o en organizaciones informales y comités de trabajadores.

#### 2.1.2 Libertad de asociación

El acceso a la sindicalización tiene un valor instrumental y uno intrínseco. El primero es el más reconocido: permite

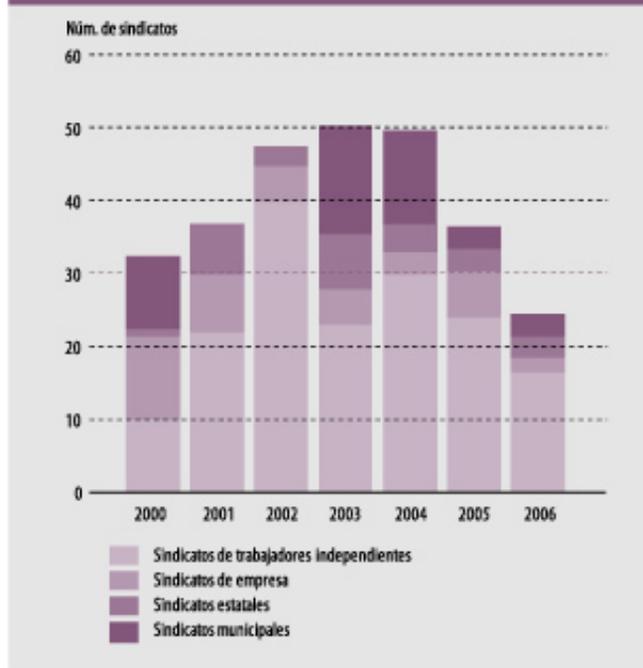
<sup>19</sup> Al menos en cuanto a preguntas directas a los trabajadores. Se pueden sacar conjeturas de manera indirecta observando la posibilidad de asociación y otras variables similares en otras encuestas. Sin embargo, como se explica en esta sección, la mayor parte de los trabajadores se expresa en su trabajo de manera individual y sin una organización.

la reivindicación de derechos laborales colectivos e individuales (horas de trabajo, ingresos) frente a los empleadores y frente a los funcionarios responsables de las instituciones públicas. Su valor intrínseco, aunque menos reconocido, es igualmente importante: permite a los trabajadores la satisfacción de interrelacionarse con sus compañeros; de coparticipar en la definición de sus condiciones de trabajo; de obtener una fuente de apoyo en tiempos de crisis, entre otros. Debido a estos valores de la sindicalización, se considera que la posibilidad de acceder a un sindicato expande la libertad para trabajar y significa un mejor empleo. Más aún, la sindicalización está establecida como un derecho de los trabajadores en el Código de Trabajo.

No obstante la importancia de los sindicatos en el marco de la libertad para trabajar, la población que cuenta con la posibilidad de afiliarse a uno es minúscula. Entre 2000 y 2006, se formaron, en promedio, treinta y tres sindicatos por año. No solamente es un número muy reducido, sino que, además, alrededor de dos tercios de esos nuevos sindicatos son de trabajadores independientes, como la gráfica 8.6 lo demuestra. Los sindicatos de trabajadores independientes funcionan como una mezcla entre sindicatos y asociaciones empresariales,<sup>20</sup> por lo que sus objetivos difieren de los de un sindicato tradicional.<sup>21</sup> En cuanto a los sindicatos tradicionales, los trabajadores de empresa privada y del sector público sólo formaron, en promedio, cinco y tres sindicatos por año, respectivamente. Debido a este limitado crecimiento de organizaciones sindicales, entre 1997 y 2005, el número de sindicatos activos no sobrepasó los 1000, como la tabla 8.2 lo muestra. Esto concuerda con los resultados de la encuesta «Democracia en Guatemala» realizada en junio de 2007, que señala que, de todas

las formas con que cuentan los trabajadores para manifestar su opinión, o resolver conflictos laborales, el sindicato es la menos utilizada, por detrás de las organizaciones informales y los comités.

Gráfica 8.6  
Número de sindicatos inscritos por año  
(2000-2006)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS).

Tabla 8.2  
Número total de sindicatos activos y de afiliados  
activos por año (1997-2005)

Año	Sindicatos activos	Personas afiliadas
1997	469	49,293
1998	473	61,523
1999	494	66,645
2000	538	68,798
2001	742	71,085
2002	805	73,125
2003	866	75,363
2004	930	77,557
2005	970	79,915

Fuente: elaboración propia con datos del MTPS.

<sup>20</sup> Por ejemplo, negocian con las municipalidades para que se respeten sus puestos de venta.

<sup>21</sup> Esto no quiere decir que no haya una expansión de la libertad para trabajar pues, como trabajadores independientes, buscan mejorar sus ingresos y oportunidades de trabajo.

Como consecuencia de la limitada formación anual de sindicatos y del magro número de sindicatos activos, la cantidad de trabajadores afiliados es muy pequeña y la tasa de crecimiento anual de afiliaciones es en extremo reducida. En 2004, alrededor de 77 mil personas –de una PO de alrededor de cinco millones– se declaraban afiliadas activas a un sindicato, lo cual refleja el cansado andar de la tasa de afiliación sindical. En 2004, por ejemplo, se sumaron al sector sindical solamente 2194 nuevos miembros, incluyendo a los trabajadores independientes.

Finalmente, un último indicio de la situación sindical proviene de la suscripción de pactos colectivos.<sup>22</sup> Los resultados nuevamente son decepcionantes: en ningún año, entre 1996 y 2005, se suscribieron más de cuarenta pactos colectivos.<sup>23</sup> En ciertas ramas de actividad como minas, construcción, electricidad, agua, comercio y transporte, no se suscribieron más de dos pactos colectivos por año entre 2003 y 2004.<sup>24</sup>

Se han dado varias razones para explicar el limitado tamaño del sector sindical en Guatemala. Entre otras, destacan la actitud antagónica del sector empleador, las secuelas del conflicto armado,

donde muchos de los líderes sindicales fueron asesinados o desaparecidos,<sup>25</sup> la atomización del movimiento,<sup>26</sup> la poca preparación de las actuales generaciones de líderes, la inexistencia de recursos, la afiliación coyuntural,<sup>27</sup> la carencia de renovación de cuadros,<sup>28</sup> la juventud de la población<sup>29</sup> y la existencia de organizaciones de campo basadas en otras concepciones.

Además, los afiliados a sindicatos son relativamente homogéneos. La gran mayoría son hombres (tres de cada cinco), no indígenas (ocho de cada diez) y residen en el área urbana (tres de cada cinco). Tres cuartos de los sindicalizados cuentan con educación primaria o secundaria. Son muy pocos los sindicalizados sin ninguna educación. Por último, casi el sesenta por ciento de los afiliados trabaja en empresas de más de cincuenta empleados.<sup>30</sup>

Se puede ver, entonces, que la sindicalización es un privilegio de unos pocos caracterizados por rasgos demográficos similares. Para la gran mayoría de la PO femenina, indígena, rural, con poca educación y empleada en micro, pequeñas y medianas empresas, la posibilidad de acceder a un sindicato es muy remota.<sup>31</sup> En este sentido, su libertad para trabajar se encuentra coartada.

<sup>22</sup> El Código de Trabajo indica que «Pacto colectivo de condiciones de trabajo es el que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y a las demás materias relativas a éste» (Código de Trabajo, Título Segundo, Capítulo Tercero).

<sup>23</sup> En ningún año, con excepción de 1997, se llegó siquiera a treinta pactos colectivos anuales.

<sup>24</sup> 2003 y 2004 son los únicos dos años para los cuales existen datos por rama de actividad en los boletines estadísticos del MTPS. En la preparación de esta sección se utilizaron los boletines 11 a 17 (publicados entre 1998 y 2005), disponibles en la biblioteca del Ministerio.

<sup>25</sup> El conflicto interno que aquejó a Guatemala durante treinta y seis años descabezó al movimiento sindical.

<sup>26</sup> El movimiento sindical se caracteriza por estar muy disperso, lo cual lo debilita.

<sup>27</sup> En muchos casos, los afiliados se unen a los sindicatos solamente para el momento, cuando tienen problemas coyunturales, pero no lo ven como algo que deben contribuir a financiar continuamente.

<sup>28</sup> Es muy difícil para los más jóvenes acceder a las posiciones de poder de los sindicatos, pues las mismas se encuentran copadas por viejos líderes que se relusan a ceder espacios.

<sup>29</sup> Más de un tercio de la población tiene menos de dieciocho años. Con esta distribución de edad, es muy difícil la organización.

<sup>30</sup> Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEL 2004).

<sup>31</sup> En 2004, las mujeres representaban el 39,8% de todos los afiliados a sindicatos. Además, entre 1947 y 2006, se inscribieron un total de 1669 organizaciones, de las cuales 835 eran urbanas y 834, rurales. Estas cifras parecen contradecir la afirmación de que los miembros de sindicatos son eminentemente urbanos. Sin embargo, como explica Levenson-Estrada (1994), un alto porcentaje de los 466 sindicatos rurales que se inscribieron entre 1954 y 1980 no era en realidad sindicatos, sino cooperativas de campesinos registradas por el MTPS. El crecimiento de estas cooperativas se dio especialmente a fines de los años sesenta del siglo XX, con el apoyo de agencias de desarrollo de Estados Unidos. Esto significa que el número de sindicatos rurales registrados en el MTPS sobrestima el número verdadero.

*El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) entró en vigencia el 1 de julio de 2006. El DR-CAFTA cuenta con dos instrumentos específicamente diseñados para tratar las condiciones laborales de los países participantes: el capítulo laboral del Tratado (capítulo XVI) y el denominado Libro Blanco.*

*El capítulo laboral busca fortalecer la institucionalidad de los Estados firmantes para que aseguren el cumplimiento de sus propias legislaciones laborales. En otras palabras, el Estado debe garantizar la efectiva aplicación de la ley de su país (no se busca ninguna armonización de legislaciones laborales de los diferentes países, aunque el Estado tampoco puede desregular o flexibilizar la legislación laboral con el objetivo de promover el comercio o la inversión, si esto implica una disminución de la protección laboral) mediante el uso de sus propios mecanismos legales de coerción. Si el Estado incumple con esta obligación, está violando lo estipulado en el capítulo laboral del Tratado y puede ser sujeto de una serie de castigos, desde multas hasta el caso extremo de una sanción comercial.*

*Es importante mencionar que los mecanismos de denuncia que provee el capítulo laboral del Tratado se utilizaron por primera vez el 23 de abril de 2008 por la Confederación sindical de Estados Unidos (AFL-CIO), junto a los siguientes sindicatos guatemaltecos: Sindicato de Trabajadores de la Empresa Portuaria Quetzal (STEPQ); Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal (SITRABI); Sindicato de Trabajadores de la Empresa*

*Internacional de Productos Congelados Sociedad Anónima (SITRAINPROCSA); la Coalición de Trabajadores de Avandia; Sindicato de Trabajadores de la Empresa Fribo (SITRAFRIBO) y la Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agroindustrias y Similares de Guatemala (FESTRAS). Esta denuncia considera cinco casos (cada uno con múltiples violaciones que incluyen, incluso, asesinatos de líderes sindicales) que demuestran el incumplimiento del Estado guatemalteco de lo estipulado en el Tratado: el Estado no ha garantizado la efectiva aplicación de la legislación nacional.*

*El Libro Blanco, por su parte, también busca reforzar el cumplimiento de las leyes laborales y fortalecer las instituciones de cada país firmante. La firma de la Declaración Conjunta que acompaña este documento es un acto político que manifiesta, entre otras cosas, que cada Gobierno reconoce las recomendaciones y el plan de seguimiento que incluye el documento; que la legislación laboral de cada país es, en su mayoría, sólida; que el desafío consiste en acelerar el cumplimiento de la legislación laboral; y que el informe no debe quedar en el olvido. El Libro Blanco fue una pieza fundamental para la aprobación del DR-CAFTA en el Congreso de Estados Unidos, pues la ley de implementación del Tratado sentencia que el presidente de Estados Unidos debe presentar al Congreso un informe bianual sobre el cumplimiento del capítulo laboral y de las recomendaciones del Libro Blanco. Por sus características, el Libro Blanco puede describirse como «el instrumento que crea el espacio político para mejorar la aplicación de las normas laborales» (Argueta, A. 2008).*

Fuente: Argueta, A. (2008); AFL-CIO (2008).

### 2.1.3 Los términos de contratación

Los términos de contratación de los trabajadores también cuentan con un valor instrumental y uno intrínseco. Su valor instrumental reside en la relación que tienen con otras libertades (por ejemplo, un término de contratación como el acceso a seguridad social expande la libertad de acceso a mejor salud). Su valor intrínseco responde a la satisfacción que significan términos de contratación digna para el trabajador. En cuanto a ello, se incluyen en esta sección cuatro partes constitutivas de los términos de contratación: estabilidad de trabajo, horas de trabajo, protección social y acceso a recreación.

#### 2.1.3.1 Estabilidad de trabajo

El valor intrínseco e instrumental del tiempo que lleva el trabajador en su empleo actual es ambiguo. Si lleva mucho años en el mismo empleo, puede significar que cuenta con un empleo estable con buenas condiciones; o puede significar que está estancado en un empleo, sin condiciones adecuadas y sin opciones de mejora. Similarmente, si lleva pocos años en el mismo empleo, puede reflejar la continua búsqueda de mejora en sus condiciones laborales; o más bien, una situación de alta precariedad e inestabilidad, en la que el trabajador pasa de un empleo con condiciones inadecuadas a otro similar o incluso peor.

Para estudiar estas posibilidades, se indaga sobre la relación entre el número de años en la misma empresa, negocio o finca de un trabajador y dos variables: tamaño de empresa, negocio o finca y rama de actividad económica. En el estudio de estas dos relaciones se utilizan otras variables para corroborar los resultados.

Al examinar la relación con el tamaño de la empresa, negocio o finca, se obser-

va que son aquellos que trabajan de manera unipersonal o en microempresas los que cuentan con el mayor número de años promedio en el mismo lugar de trabajo (véase gráfica 8.7). Conforme va aumentando el tamaño de la empresa, finca o negocio, el promedio de años decrece, observándose la mayor rotación en empresas grandes de cincuenta y un empleados o más.

**Gráfica 8.7**  
Años promedio de trabajar en la misma empresa, negocio o finca por tamaño de la empresa donde trabaja y área geográfica (2004)



Fuente: ENEI (2004).

Normalmente se considera el trabajo unipersonal o en microempresa como aquel de menos productividad, con menor acervo de capital y menores ingresos para los trabajadores. En este sentido, entonces, el promedio alto de años de trabajar en la misma empresa, negocio o finca más pequeña parece reflejar el estancamiento de esos trabajadores; su falta de oportunidades para lograr movilidad dentro del mercado laboral o para avanzar su iniciativa de emprendimiento unipersonal hacia otros estadios.<sup>32</sup> Por otro lado, los trabajadores en empresas más grandes, tradicionalmente reconocidas por sus

<sup>32</sup> Al mismo tiempo, el trabajo unipersonal y de microempresa podría estar relacionado no solamente con la ausencia de un mayor acervo de capital, producto de condiciones estructurales relacionadas con la concentración de tierra y del ingreso, sino también como una predilección de la fuerza laboral por emprender iniciativas individuales como alternativa a las difíciles condiciones laborales ofrecidas por los empleadores (el caso extremo es el trabajo no remunerado).

mejores condiciones laborales, cuentan con mayor rotación, lo cual parece indicar que estas personas tienen más y mejores opciones de empleo y, por ende, mayor libertad para trabajar.

La segunda forma de estudiar las cuatro posibilidades previamente descritas (estabilidad, estancamiento, rotación por mejora o precariedad) se centra en la relación entre los años promedio de permanencia en la misma empresa, finca o negocio, y la rama de actividad en que se emplea el trabajador. Como se ha visto y se verá con mayor detenimiento más adelante, en algunas ramas de actividad como la agricultura, los trabajadores cuentan con una restringida libertad para trabajar. La tabla 8.3 muestra que es, precisamente en esta rama, donde los trabajadores cuentan con el mayor número de años promedio en la misma empresa, finca o negocio.

Esta confluencia en la agricultura de una restringida libertad para trabajar y un promedio alto de años en el mismo lugar de trabajo parece reflejar estancamiento. Pero es importante notar que en el interior de la rama de actividad agrícola hay diferencias. Por un lado, los trabajadores agrícolas por cuenta propia reciben bajísimos ingresos laborales y, por ende, parecen estar estancados en su lugar de empleo. En contraste, los patronos agrícolas cuentan con uno de los niveles de ingreso promedio más altos. Se puede asumir que disponen de otras opciones de empleo, pero han decidido mantener su ocupación actual, dadas sus ventajosas condiciones de trabajo.<sup>33</sup> Es decir, están ejerciendo su libertad de permanecer en ese lugar de empleo.

Los trabajadores ubicados en la rama de actividad «electricidad y agua» repre-

■ Tabla 8.3

Años promedio de trabajar en la misma empresa, negocio o finca por rama de actividad (2004)

Rama de actividad	Años promedio
Agricultura	14.4
Industria	7.8
Electricidad y agua	5.4
Comercio	6.0
Enseñanza	7.3
Servicios sociales y de salud. Otras actividades de servicio	5.9

■ Fuente: ENEI (2004).

sentan el extremo opuesto a los trabajadores agrícolas por cuenta propia. Sus ingresos promedio son altos en comparación con las demás ramas de actividad y sus años promedio de laborar en el mismo lugar de trabajo son bajos. En su caso se puede suponer que buena parte de la rotación sirve a los trabajadores para mejorar sus condiciones.

Los trabajadores en «servicios sociales, de salud y otros» parecerían estar en una situación similar a los de «electricidad y agua». Sin embargo, como en la agricultura, hay diferencias internas en la rama de actividad. Por ejemplo, las trabajadoras domésticas tienen un promedio de años de empleo en el mismo lugar muy bajo (3.3 años). Pero, en su caso, la rotación parece obedecer a la precariedad laboral y no a posibilidades de mejora. A fin de cuentas, ¿qué categoría ocupacional cuenta con menor libertad para trabajar que el trabajo doméstico, donde el 98% de las trabajadoras tiene una remuneración menor al salario mínimo? ¿De qué categoría ocupacional podrían provenir estas trabajadoras para poder argüir que aumentaron su libertad para trabajar al emplearse en el trabajo doméstico?

<sup>33</sup> El caso del altísimo promedio de años en la misma empresa, finca o negocio para la rama de actividad agrícola arroja otra conclusión: la rama de actividad agrícola es sumamente rígida en términos de movilidad social y sus relaciones laborales están fosilizadas en el tiempo. El trabajador agrícola por cuenta propia -e incluso el jornalero o peón- siempre ha sufrido y sigue sufriendo de una mínima libertad para trabajar y mejorar su condición económica. La otra cara de la moneda es el patrono agrícola, quien siempre ha gozado de estabilidad laboral y de una condición laboral adecuada, lo cual redundará en mayor libertad para trabajar.

### Recuadro 8.3

#### El empleo temporal en la agricultura

*A pesar del estancamiento observado en dos grandes categorías ocupacionales de la agricultura (cuenta propia y patronos), es importante detenerse un momento para estudiar un caso de inestabilidad laboral omnipresente en esta rama de actividad: el empleo temporal de los jornaleros o peones. En este caso, los trabajadores no cuentan con libertad para cambiar de empleo; el trabajo temporal es el único disponible y no es una opción de mayor movilidad, pues, por ejemplo, el 92.1% no recibe el salario mínimo. Las estadísticas sobre el número de años laborando en la misma ocupación no capturan la precariedad asociada con este tipo de empleo. Sin embargo, dentro del sector primario, uno de los cambios más importantes relacionados con el trabajo es, precisamente, la agudización de su carácter temporal. El empleo permanente decreció en términos absolutos y relativos. Entre 1979 y 2003, el número de trabajadores permanentes descendió de alrededor de 260,400 a 193,302, representando alrededor del 6% de la PO total del sector agropecuario en 2006. Actualmente, la mayoría de los hombres y mujeres en este sector se emplea como trabajadores familiares o asalariados temporales.*

*La reducción de la PO permanente se debe, especialmente, al reemplazo del régimen de mozos colonos por una mayor utilización de trabajadores temporales. Aunque este cambio se dio, sobre todo, en la producción de café, el uso de trabajadores temporales también mostró creciente predominio en el cultivo de todos los principales productos del sector, especialmente en la caña de azúcar, donde solamente el 8.7% de los trabajadores es permanente.*

C 8

#### 2.1.3.2 Horas de trabajo

Las horas de trabajo son similares a la estabilidad laboral en cuanto a su valor ambiguo. Por un lado, la libertad para trabajar no se realiza como tal cuando las personas laboran en exceso. Por el otro, existe el enorme problema del subempleo, bajo el cual las personas quisieran trabajar más -laboran menos de 40 ó 48 horas semanales dependiendo del empleo - pero no pueden. En esta sección solamente se presentarán algunas conclusiones relativas a la libertad para trabajar mediante el estudio del porcentaje de la población laborando en subempleo.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Que no se incluya una discusión sobre las horas de trabajo excesivas no significa que no sea un tema de suma importancia. En actividades como la maquila y el trabajo doméstico se han presentado múltiples denuncias al respecto de este tipo de explotación.

En cuanto a horas promedio trabajadas se observan algunos cambios ligeros en el período comprendido entre 1989 y 2006. En promedio, el número de horas que las mujeres trabajan fuera de casa siempre ha sido menor que el de los hombres y, además, se ha venido reduciendo (gráfica 8.8) Esta misma tendencia se observa para los trabajadores indígenas en relación con los no indígenas, y para los trabajadores rurales en relación con los urbanos. Para las mujeres, especialmente, el número promedio de horas que trabajan fuera de casa a la semana es bastante bajo, lo que parece indicar una mayor incidencia del subempleo dentro de este segmento demográfico.

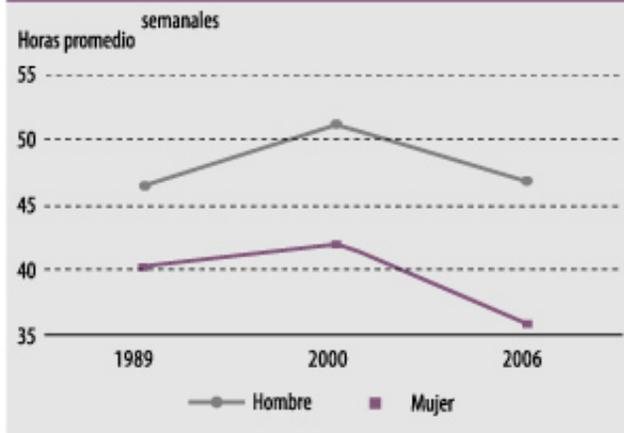
Como se explicó anteriormente, el subempleo es una importante restricción de la libertad para trabajar dentro del mercado laboral guatemalteco. Alrededor del 15% de la PO está subempleada. Sin embargo, esta cifra se ha venido reduciendo desde 1989, cuando casi un cuarto de la PO se consideraba subempleada. Al menos, en este sentido, la libertad para trabajar parece estar expandiéndose.

De esta PO subempleada, la mayoría es masculina -alrededor de tres quintos de los más de 800 mil subempleados-, aunque la PO subempleada femenina se ha ido incrementando conforme ha crecido la PO femenina total. Más importante aún es recalcar que, en términos relativos, el subempleo siempre ha recaído con una mayor intensidad sobre la PO femenina. Actualmente, alrededor del 17% de las mujeres está en situación de subempleo, mientras que, para los hombres, esta cifra es cercana al 13%.

Agricultura y comercio son las dos ramas de actividad con el mayor número de trabajadores subempleados, contabilizando en 2006 la mitad de los subempleados totales. Sin embargo, la trayectoria de estas dos ramas ha sido diametralmente opuesta. Mientras que el peso de los trabajadores agrícolas dentro de la PO subempleada ha venido

Gráfica 8.8

Horas promedio de trabajo semanal (1989-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de ENS (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

disminuyendo, el peso del comercio ha aumentado. Como es obvio, esto está estrechamente relacionado con las tendencias más generales que se observan dentro de la PO total, en la que el peso agrícola ha ido a la baja, mientras que el comercio ha crecido.

Es interesante advertir que en el subempleo por rama de actividad se observa una segmentación por género. Para las mujeres, casi un tercio de las subempleadas labora en comercio. Un restante 50% se desempeña en industria, servicios sociales y agricultura. Para los hombres, la agricultura concentra el mayor número de subempleados y, aunque este peso se ha venido reduciendo, cuatro de cada diez hombres subempleados aún laboran en esta rama de actividad.

### 2.1.3.3 La protección social: las mismas caras beneficiadas

El acceso a la seguridad social cuenta con un valor instrumental importante, al garantizar una mejor salud, reducción de riesgos laborales, una pensión de jubilación y protección en períodos de incertidumbre laboral. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) fue concebido para cumplir con esa función. Sin embargo, éste no llegó nunca

a ser el caso, ya que la tasa de afiliación al IGSS se ha mantenido sumamente baja.<sup>35</sup> En promedio, el número de afiliados al IGSS se ha incrementado a una tasa anual de apenas un 1.6% anual. Más preocupante aún es la relación que se observa entre crecimiento económico y afiliación al IGSS. Durante la década de 1960 a 1970, cuando la economía experimentó sus más altas tasas de crecimiento sostenido de los últimos cincuenta años, la afiliación al IGSS creció al mismo ritmo que el PIB (crecimiento de 1% del PIB = crecimiento del 1% de afiliación al IGSS). Sin embargo, durante el último período, cuando la economía no ha logrado recuperar el dinamismo que la caracterizó antes de la crisis de los ochenta del siglo XX, la afiliación al IGSS ha crecido, en promedio, menos que el PIB (crecimiento de 1% del PIB > crecimiento de afiliación al IGSS).<sup>36</sup>

Al desagregar a los trabajadores dependientes de afiliados al IGSS por características demográficas, se observa una mayor tasa de dependientes entre mujeres, trabajadores urbanos y no indígenas. Las mujeres cuentan con una tasa de afiliación ligeramente menor a la de los hombres, aunque la diferencia no es sustancial. La mayor diferencia se da entre los trabajadores urbanos y rurales y entre los indígenas y no indígenas. Casi uno de cada dos trabajadores dependientes urbanos está afiliado al IGSS, mientras que menos del 30% de los trabajadores dependientes rurales cuenta con seguridad social. Similarmente, casi la mitad de los trabajadores no indígenas dependientes cotiza al IGSS, mientras que menos del 25% de los trabajadores indígenas dependientes cuenta con este «privilegio».<sup>37</sup>

La educación también parece ser uno de los factores fundamentales en la afiliación al seguro social. Mientras que

más de la mitad de la población ocupada total con un nivel de estudios superior cotiza al IGSS, menos del 5% de los que no tienen ninguna educación está afiliado. No solamente se ve esta enorme diferencia entre los dos extremos, sino que además se evidencia que conforme se incrementa la educación -pasando de ninguna educación, por primaria, secundaria y finalmente superior- también sube la tasa de afiliación al IGSS. Finalmente, son las personas con mayor nivel educativo quienes tienen mayores oportunidades de acceder a empleos formales que son los que cotizan al IGSS. De allí ese nivel de asociación entre educación y nivel de afiliación.

Se puede, entonces, sacar al menos dos conclusiones. Primero, que los grupos demográficos tradicionalmente excluidos -mujeres, indígenas y trabajadores rurales- son los que cuentan con la menor libertad para trabajar en términos de su acceso a seguridad social.

Segundo, existen otras libertades (especialmente la de acceder al servicio social de educación) que, en la medida que acrecientan las oportunidades de acceder a empleo formal, son instrumentales para alcanzar mayores niveles de afiliación al IGSS.

El nivel de ingresos también se relaciona cercanamente con el acceso al IGSS. Los datos de la tabla 8.4 para los trabajadores dependientes de Guatemala muestran que los quintiles más bajos de ingresos (los trabajadores dependientes con los menores ingresos salariales, quintiles 1 y 2), cuentan con una cobertura del IGSS significativamente menor a los del resto de la población. Más aún, el grueso de trabajadores dependientes afiliados al IGSS se ubica en los quintiles de mayores ingresos salariales (quintiles 4 y 5).

<sup>35</sup> Solamente el 41.7% de la población ocupada dependiente está afiliado al IGSS.

<sup>36</sup> Masó, H. et al. (2007: 42).

<sup>37</sup> Las diferencias cuando se estudia a la población ocupada total, no solamente los trabajadores dependientes, es aún mayor. Las tasas de afiliación son las siguientes: hombres (19%), mujeres (17.1%), urbano (26.6%), rural (9.3%), indígena (7.8%), no indígena (25%). (ENCOVI 2006).

■ Tabla 8.4  
Tasa de afiliación al IGSS  
(afiliados, cubiertos o  
pensionados) según quintil  
de ingresos, 2006

Quintil	Tasa de afiliación %
Q1	5.5
Q2	14.4
Q3	49.5
Q4	66.5
Q5	74.6

■ Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006  
\* Q1=menores ingresos  
Q5=mayores ingresos

De esta descripción surgen al menos dos preguntas. Primero, ¿por qué es tan baja la tasa total de afiliación al IGSS? Segundo, ¿por qué se observan diferencias tan marcadas en el acceso al IGSS cuando se desagrega por características demográficas y de ingreso?

Para la primera pregunta, se han dado explicaciones enfocadas en las decisiones del individuo. Destacan, entre estas explicaciones, dos que probablemente son complementarias: exclusión y salida.<sup>38</sup> Por «exclusión» se entiende que los trabajadores no tienen siquiera la posibilidad de optar a acceso al sistema de seguridad social, pues su libertad para trabajar está sumamente restringida. Por «salida» se entiende que los trabajadores tienen la posibilidad de acceder al sistema de seguridad social, pero deciden no hacerlo al contar con mejores opciones, lo cual implica una mayor libertad para trabajar. A pesar de las diferencias cualitativas de las dos explicaciones, el resultado es el mismo: se reduce la afiliación al sistema de seguridad social.

Pese a que, como se indicó, estas dos explicaciones pueden ser complementarias, resulta importante determinar cuál de las dos es preponderante en Guatemala. El proceso para determinar cuál predomina también ayuda a dar respuesta a la segunda pregunta: ¿por qué se observan diferencias tan marcadas en el acceso al IGSS cuando se desagrega por características demográficas y de ingreso? Si predominara la «exclusión», entonces probablemente los trabajadores de menores ingresos no estarían afiliados al IGSS (estarían excluidos), y la tasa de afiliación aumentaría en proporción a los ingresos.<sup>39</sup> Mientras tanto, si fuera la «salida» el efecto dominante, la tasa de afiliación no sufriría mayor variación entre los diferentes estratos de ingresos: ya que no habría barreras de acceso a la seguridad social, la decisión de afiliarse o no sería puramente aleatoria, sin importar los ingresos.<sup>40</sup>

Como se ha visto, la tasa de afiliación de los trabajadores dependientes de menores ingresos es sustancialmente menor que la de los trabajadores dependientes de mayores ingresos (véase tabla 8.5). Más aún, conforme suben los quintiles de ingresos laborales de los trabajadores dependientes, su tasa de afiliación también aumenta. Estas cifras, entonces, parecen apoyar la explicación de «exclusión» por sobre la de «salida»: los trabajadores dependientes de menores ingresos salariales no tienen mayor opción de acceder al IGSS. Pero, para corroborar el predominio de la explicación de «exclusión», también es necesario revisar si los trabajadores de menores ingresos no cuentan con otras opciones de protección social, pues podrían estar tomando en consideración mejores opciones de protección social.

<sup>38</sup> Términos tomados del Informe del Banco Mundial «Informality: Exit and Exclusion», preparado por Perry, G. et al. (2007).

<sup>39</sup> Se toman los ingresos como Proxy de libertad para trabajar.

<sup>40</sup> Claro que el supuesto de ninguna barrera de entrada es muy exigente. Existen ciertas barreras: por ejemplo, el pago obligatorio de un porcentaje del ingreso. Este pago repercute en mayor proporción en los hogares pobres, donde los ahorros son mínimos o inexistentes, y donde, como se verá más adelante, el ingreso laboral mensual no alcanza para cubrir las necesidades básicas.

La tabla 8.5 muestra el acceso de la población, dividida por quintiles, a otra forma de protección social: seguro de salud privado. Las cifras corroboran la explicación de «exclusión»: los trabajadores de menores recursos tienen muy pocas alternativas de protección social no están decidiendo dejar el IGSS por otras opciones. Al mismo tiempo, los trabajadores de ingresos altos poseen otras opciones y, aún así, cuentan con una tasa de afiliación al IGSS marcadamente mayor. Cabe recordar que al estar afiliados al IGSS, los trabajadores no sólo tienen acceso a servicios de salud para ellos y sus esposas e hijos menores de 5 años, sino contribuyen en paralelo a su fondo de pensiones.

■ Tabla 8.5  
Acceso a seguro de  
salud privado (2006)  
Por quintiles de ingreso

Quintil	Con seguro privado de salud (%)
Q1	0.6
Q2	0.5
Q3	2.2
Q4	5.8
Q5	15.8

■ Fuente: cálculos propios basados en ENCOVI (2006).

#### ■ Recuadro 8.4

El disfraz de la relación de trabajo  
como limitante de la libertad para trabajar

*Un ejemplo generalizado en Guatemala de la restricción de la libertad para trabajar mediante términos de contratación inadecuados es lo que se conoce como el disfraz de las relaciones laborales. Tras este disfraz, se emplea, bajo contratos civiles o mercantiles propios del trabajador independiente, a trabajadores que en realidad laboran en condiciones de subordinación o dependencia. El motivo de este tipo de contratación de trabajadores dependientes o subordinados bajo regímenes alternativos radica en la reducción de costos laborales para los empleadores: los trabajadores independientes con contratos civiles o mercantiles no gozan de las garantías mínimas plasmadas en la regulación laboral. Lo alarmante es que este tipo de contratación se da en todo tipo de organización, desde empresas privadas hasta entidades públicas, pasando por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.*

*El trabajo en condición de subordinación o dependencia se define mediante cinco criterios. Primero, existe un vínculo económico jurídico que relaciona a empleador y trabajador. Segundo, el trabajador no puede ser sustituido por otro trabajador dentro de su relación laboral. Tercero, el trabajador labora dentro de la estructura organizativa del empleador. Cuarto, el empleador da instrucciones al trabajador y puede disciplinarlo. Por último, el trabajador recibe a cambio de su trabajo una retribución de cualquier clase o forma.*

*Los trabajadores que laboran en condiciones de subordinación o dependencia gozan de una serie de garantías mínimas por parte del Estado, las cuales pueden dividirse en pecuniarias y no pecuniarias. Entre las garantías mínimas pecuniarias destacan la fijación periódica de un salario mínimo, el descanso semanal remunerado, vacaciones anuales pagadas, acceso a cobertura contra riesgos propios del trabajo y prestaciones sociales para la familia. Entre las garantías no pecuniarias se puede mencionar un límite máximo de horas de trabajo; protección de la maternidad para las trabajadoras; derecho a organizarse en sindicatos para defenderse y negociar en forma colectiva con los empleadores y acceso al sistema específico de justicia. Los trabajadores independientes con contratos civiles o mercantiles -o aquellos dependientes o subordinados contratados bajo este tipo de figura jurídica- no gozan de estas garantías.*

### 2.1.3.4 Recreación: ¿aumento en el acceso?

La recreación cuenta con un valor intrínseco para el trabajador, pues le provee una fuente de descanso y distracción. En Guatemala, el número de sitios de recreación para los trabajadores ha aumentado durante los últimos años, en especial para los trabajadores que cotizan en empresas del sector privado.<sup>41</sup> Por este motivo, el número de visitantes a centros de recreación públicos y privados aumentó a una tasa promedio de alrededor de 7% entre 1996 y 2004, registrándose en este último año casi tres millones de visitantes a centros de recreación. Lamentablemente, los datos disponibles no permiten desagregar a estos visitantes por características demográficas y de ingreso.

### 2.1.4 Seguridad laboral

La seguridad laboral cuenta con un valor intrínseco de suma importancia, al garantizar que los trabajadores gocen de buena salud y mejores condiciones de vida. También tiene un valor instrumental, al permitir al trabajador ser más productivo y obtener mayores ingresos. Sin embargo, en Guatemala, hay pocos datos sobre este tema.

La tabla 8.6 muestra el número total de trabajadores afiliados al IGSS y el número de accidentes laborales atendidos entre 1985 y 2004. Por un lado, el número total de trabajadores aumentó (aunque, como se explicó anteriormente, a una tasa mucho menor que el incremento de la PO total); pero, por el otro, la cifra de accidentes laborales atendidos disminuyó. Esto parece contradictorio pues, al aumentar el número de trabajadores, la cantidad de accidentes laborales también debería aumentar. Para explicar esta aparente contradicción se presentan tres hipótesis: primero, que el trabajo -especialmente para quienes pueden ser atendidos en el



*Además de restringir la libertad para trabajar de los trabajadores subordinados o dependientes, el disfraz de la relación laboral también tiene otras consecuencias negativas. Primero, constituye una defraudación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), al Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) y al Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA), pues los empleadores no pagan las cuotas que les corresponde. Segundo, constituye una defraudación fiscal, debido a que los empleadores utilizan las facturas que obtienen de los trabajadores para reducir su pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Por último, este tipo de contratación representa una competencia desleal contra los empleadores que sí cumplen con la regulación laboral. ■*

■ Fuente: Argueta, A. (2007)

■ Tabla 8.6  
Número total de afiliados  
al IGSS y accidentes  
laborales atendidos por  
dicho Instituto (1985-2004)

Año	Trabajadores afiliados al IGSS	Accidentes laborales atendidos por el IGSS
1985	631,654	81,495
1986	660,444	86,500
1987	678,995	91,327
1988	779,560	96,082
1989	788,367	98,982
1990	786,753	93,991
1991	786,903	91,753
1992	795,708	78,231
1993	823,239	86,331
1994	830,324	71,463
1995	855,596	78,135
1996	852,243	65,362
1997	851,292	64,669
1998	887,228	60,215
1999	893,126	58,464
2000	908,122	62,790
2001	927,768	61,469
2002	953,052	55,393
2003	957,921	53,025
2004	988,892	48,325

■ Fuente: Dirección de Estadísticas Laborales del MTPS. Elaboración con base en información del Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS.

<sup>41</sup> Cotizan al Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA).

IGSS- es más seguro; segundo, que muchos de los accidentes laborales se atienden en otros centros de atención de salud y, tercero, que en la actualidad los trabajadores reciben menos atención médica por accidentes laborales que en el pasado.

Para investigar estas hipótesis más a fondo es útil revisar la composición de todos los accidentes atendidos en el IGSS. Como se observa en la gráfica 8.9, al igual que el número de accidentes laborales atendidos por el IGSS, la cantidad de accidentes totales (laborales y comunes) tratados también bajó. Esta apreciación parece apoyar la hipótesis de que muchos de los accidentes, ya sean laborales o comunes, se están reportando en otros centros de atención a la salud o simplemente no se están registrando. No obstante, y a pesar del descenso del número de accidentes totales atendidos por el IGSS, la cifra de accidentes laborales atendidos descendió a una tasa aún mayor y los accidentes comunes aumentaron. Estos sucesos permiten colegir, entonces, que posiblemente también mejoró la seguridad de los trabajadores que gozan de la atención de salud del IGSS, aunque para aseverarlo con mayores certezas se requiere mayor investigación<sup>42</sup>

### 2.1.5 Justicia laboral

Las instancias de justicia laboral permiten a los trabajadores defender su libertad para trabajar -en especial sus condiciones pecuniarias y no pecuniarias de empleo- si aquélla se ve reducida o coartada. Sin embargo, el acceso a las instancias de justicia laboral para los trabajadores guatemaltecos es reducido. En esta sección se estudian dos espacios importantes de justicia laboral: los tribunales y cortes de trabajo y previsión social y la Inspección General de Trabajo (IGT) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS).

Gráfica 8.9

Número de accidentes comunes, laborales y totales, atendidos por el IGSS (1985-2004)



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Estadísticas Laborales del MTPS (datos provenientes del Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS).

Los tribunales y cortes de trabajo cuentan con un sinnúmero de problemas. Primero, hay insuficiencia de tribunales de trabajo, pues en todo el país sólo existen once juzgados dedicados exclusivamente al sector de trabajo y previsión social. Existen, además, dieciocho juzgados que conocen dos ramos simultáneamente; dos, con tres; dos, con cuatro y dos que conocen cinco ramos. Segundo, hay insuficiencia de jueces. Tercero, los jueces y su personal auxiliar no cuentan con formación permanente.

<sup>42</sup> También sería útil realizar mayores investigaciones sobre la relación entre los ingresos laborales y la seguridad en el empleo. La teoría económica indica que, en los trabajos de mayor riesgo, los trabajadores percibirán mayores ingresos.

Por último, los tribunales carecen de suficientes recursos materiales. Por ejemplo, los notificadores no tienen vehículos para transportarse.<sup>43</sup>

Por estas y otras razones,<sup>44</sup> los tribunales y juzgados de trabajo y previsión social presentan moras en todo tipo de juicio. En 2008, por ejemplo, 2048 juicios ordinarios -es decir, los juicios de mayor incidencia- estaban en mora debido a la lentitud de los procesos. Otro ejemplo es el de los juicios colectivos: estos procesos, que son los de mayor importancia en materia de libertad sindical y negociación colectiva, tardan más de cinco años. Por esta razón, en 2006 y 2007, solamente se declararon dos huelgas legales.

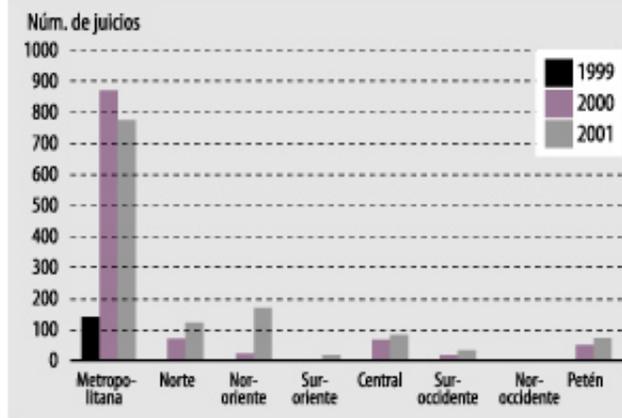
En cuanto a la IGT, el panorama es similar. Primero, el MTPS es una de las entidades del Estado con menor presencia en el país. Esto significa que el *statu quo* del país, en general, es uno de poca disponibilidad de justicia laboral. Segundo, el número de inspectores es muy pequeño: en 2006, era de alrededor de uno por cada 21,000 ocupados.<sup>45</sup> Además, están altamente concentrados en la región metropolitana, en donde se ubican alrededor de un tercio de los inspectores. Esto redundo en que, aunque el *statu quo* del país es uno de poco acceso a la justicia laboral, los trabajadores de la zona metropolitana cuentan con un privilegio relativo en el acceso a instancias de defensa del trabajador.

Tercero, y probablemente como consecuencia de la poca presencia del MTPS e inspectores de trabajo (y de los tribunales y juzgados de trabajo y previsión social), existen departamentos en el occidente y nororiente en donde, esencialmente, no se castiga a los empleadores que no respetan las condiciones mínimas de los trabajadores. La gráfica 8.10

muestra los juicios punitivos por año desagregados por región; en ella también se aprecia la inequidad en el acceso a instancias de justicia laboral. Por ello, no debe ser sorpresa que, por ejemplo, en la agricultura, alrededor del 90% de los trabajadores no reciba el salario mínimo, ni que, en esa misma rama de actividad, casi la mitad de los nuevos ocupados sean menores de diecisiete años.<sup>46</sup>

Cuarto, los inspectores no realizan inspecciones de oficio. Estas últimas no surgen de denuncias sino que requieren de la iniciativa del inspector. Los inspectores no las pueden realizar debido a que no son suficientes para cubrir las inspecciones a partir de denuncias. Por último, la Inspección no tiene ningún poder coercitivo. Aunque se aprobó una reforma en 2001 (decreto 18-2001) para dar la capacidad de sanción a los inspectores, esta decisión fue revertida por la Corte de Constitucionalidad en 2004. Actualmente, y a pesar de la declaración de Guatemala en el Libro Blanco,<sup>47</sup> la IGT no tiene capacidad de sanción.

Gráfica 8.10  
Juicios punitivos por región (1999-2001)



Fuente: elaboración propia con datos del MTPS.

<sup>43</sup> UNSITRAGUA (2007).

<sup>44</sup> Otras razones: causas procesales (falta de condiciones para la aplicación de la oralidad e inmediación; incidencia del amparo, etc.); causas originadas por los jueces (dictado excesivo de resoluciones de trámite, etc.) y causas originadas por las partes. UNSITRAGUA (2007).

<sup>45</sup> Este número cuenta a los inspectores que se dedican puramente a labores administrativas. De los 280 inspectores que actualmente trabajan en la IGT, ochenta se dedican a este tipo de labores (el Periódico, 1 de mayo de 2008).

<sup>46</sup> Existen, además, otros problemas como politización de los inspectores, corrupción, falta de capacitación y falta de credibilidad.

## 2.2 Condiciones Pecuniarias

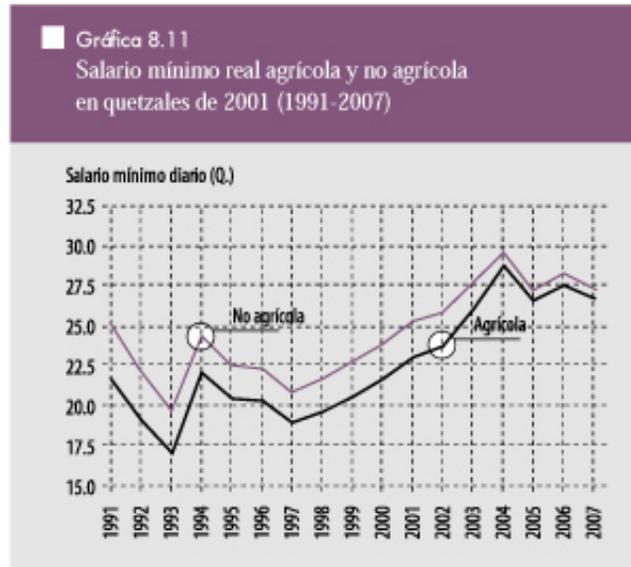
En el Capítulo 9 se presenta una extensa discusión sobre los ingresos, entre ellos los ingresos laborales, o condiciones pecuniarias. Por ello, aquí solamente se incluye una breve discusión de la condición pecuniaria establecida en la ley que reviste mayor importancia dentro del debate nacional: el salario mínimo.<sup>48</sup>

### 2.2.1 Salario mínimo

Actualmente, el salario mínimo se fija en la Comisión Nacional del Salario. Dicha Comisión cuenta con representantes del sector empleador, laboral y del Gobierno; tiene la responsabilidad de fijar el salario mínimo de manera anual. Si los representantes de los sectores laboral y empleador no logran llegar a un acuerdo, la fijación del salario mínimo queda en manos del presidente de la República. La gráfica 8.11 muestra el valor real de los salarios mínimos entre 1991 y 2007.

De acuerdo con el Código de Trabajo, el salario mínimo debe satisfacer las necesidades básicas del trabajador -de orden material, moral y cultural- y garantizar que el trabajador pueda cumplir con sus deberes como jefe de familia. Para calcular estas necesidades, se utiliza el costo de la Canasta Básica Vital (CBV).<sup>49</sup> Sin embargo, como indica Maúl (2007), cuando se toman en cuenta los beneficios de ley (bono 14, aguinaldo y bono incentivo), el salario mínimo solamente cubre el 63.7% del costo de la CBV. La gráfica 8.12 muestra la evolución del salario mínimo agrícola y no agrícola como porcentaje del costo de la CBV.

La forma actual de fijación del salario mínimo ha recibido múltiples críticas por parte de los representantes del sector



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el BANGUAT.

empleador e instituciones académicas afines. Primero, se señala que la forma de fijación es arbitraria y que muchas

<sup>47</sup> Para una descripción del Libro Blanco, véase el Recuadro 8.2. En el Libro Blanco (2005), el Gobierno de Guatemala indicó que «está considerando dos posibles opciones legales que permitirían la imposición de sanciones de una manera rápida y efectiva» (47).

<sup>48</sup> Otras condiciones pecuniarias establecidas en la ley son el Bono 14, el Aguinaldo y el Bono Incentivo.

<sup>49</sup> En el costo de la CBV se incluyen: alimentos, bebidas no alcohólicas y comidas fuera del hogar; vestuario y calzado; vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles; mobiliario, equipo de la vivienda y mantenimiento de rutina de la casa; salud; transporte y comunicaciones; recreación y cultura; educación; y bienes y servicios diversos.

<sup>50</sup> Para calcular el salario mínimo se consideran el bono 14 y el aguinaldo.

veces queda en manos del presidente de la República, «lo cual dificulta aún más que la decisión se tome bajo criterios técnicos.»<sup>51</sup>

Segundo, se indica que los participantes en la Comisión Tripartita no representan realmente a los empleadores y trabajadores. Por un lado, los representantes de los empresarios, quienes provienen del empresariado formal, no reflejan a la gran mayoría del empresariado que se define como informal.<sup>52</sup> Por otro lado, los participantes de los trabajadores, quienes provienen de los sindicatos, no representan a la mayoría de los trabajadores, dado que un porcentaje muy bajo de los trabajadores está sindicalizado.<sup>53</sup>

Tercero, se arguye que los criterios técnicos, específicamente el costo de la CBV, son inadecuados por una serie de razones. Entre ellas, se menciona que el análisis no considera que hay más de un trabajador en el hogar; que el ingreso de las familias puede provenir de otras fuentes además del empleo; que el consumo no es homogéneo, dadas las diferencias culturales del país; y que el cálculo sufre de «las críticas usuales de los índices de precio, especialmente la sobre-estimación de la inflación, al no considerarse la sustitución de la compra de productos ante incrementos en los precios.»<sup>54</sup>

Cuarto, se indica que el salario mínimo normalmente es superior al salario de equilibrio, lo cual produce desempleo e informalidad. Maúl (2007) señala que estos efectos adversos del salario mínimo afectan especialmente a los grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, ancianos) que se definen como de menor productividad. La siguiente tabla muestra el porcentaje de trabajadores de diferentes grupos demográficos y sectores económicos que reciben un salario inferior al salario mínimo<sup>55</sup> y la CBV.

■ Tabla 8.7

Porcentaje de la PO con salario inferior al costo de la Canasta Básica Vital (CBV) y al salario mínimo oficial (2006)

	Bjo CBV (%)	Bjo salario mínimo (%)
<b>Total</b>	87.0	50.1
<b>Hombre</b>	86.4	48.6
<b>Mujer</b>	88.2	53.4
<b>Indí gena</b>	95.6	70.0
<b>No indí gena</b>	83.6	41.9
<b>Urbana</b>	81.8	39.7
<b>Rural</b>	95.5	67.3
<b>Agricultura</b>	98.2	82.4
<b>Industria</b>	87.5	39.3
<b>Construcción</b>	93.0	54.4
<b>Comercio</b>	85.1	44.3
<b>Enseñanza</b>	76.2	22.1
<b>Servicios sociales y salud</b>	92.1	70.0

■ Fuente: elaboración con datos de ENCOVI (2006).

Por último, se advierte que el salario mínimo por encima de o cercano a la productividad marginal del trabajador reduce la productividad laboral, pues los empresarios no pueden utilizar el salario como incentivo para incrementar la producción del trabajador. Maúl muestra que «los pagos obligatorios anuales representan el 61% del PIB por trabajador» lo cual deja «tan sólo el 39% del ingreso [...] para incentivar la productividad».<sup>56</sup> Además, indica Maúl, un salario mínimo que no permite al empleador utilizar el salario como incentivo obliga a la empresa a contratar más supervisores para mantener control del esfuerzo y la productividad del trabajador, incrementando los costos de la empresa.

Para dar solución a los problemas que se observan en el sistema actual de fijación del salario mínimo, los empleadores y sus instituciones académicas

51 Maúl, H. (2007: 83).

52 *Ibidem.*

53 *Ibidem.*

54 *Ibidem.*

55 Como se puede observar en el Anexo Estadístico, estos porcentajes se incrementaron entre 2000 y 2006.

56 *Ibidem.*

afines proponen lo que han denominado «salario por productividad». Específicamente, esta propuesta indica que el salario mínimo se debe fijar con base en el cambio en la productividad del trabajador promedio, ya sea de un sector o de la economía en su conjunto. Además, se indica que el salario mínimo no debe cubrir una elevada proporción de la productividad promedio del trabajador para que así el empleador pueda usar la remuneración laboral (por sobre el salario mínimo) como incentivo para incrementar la productividad de sus trabajadores.

Ante esta propuesta, quienes defienden la satisfacción de las necesidades básicas como criterio para fijar el salario mínimo encuentran al menos cuatro problemas técnicos con la propuesta del «salario por productividad» y sus supuestos. Primero, indican que el salario mínimo fijado de la manera actual no genera desempleo e informalidad, pues para ello sería necesario que el Estado obligara a las empresas a cumplir con este pago. Pero, indican, en Guatemala el Estado no tiene la capacidad para regular el mercado laboral y asegurar que se cumpla el pago del salario mínimo. Por ejemplo, como se indicó antes, la justicia laboral es casi inexistente, en especial fuera del área metropolitana. Desde esta perspectiva, lo que muestra la tabla 8.7 no es a un grupo de trabajadores excluidos porque sus empleadores no pueden cubrir los costos laborales que implica el salario mínimo. Lo que demuestra la tabla 8.7 es el porcentaje de trabajadores que no recibe salario mínimo porque sus empleadores no se ven bajo ninguna obligación de pagarlo y, por ende, deciden no hacerlo.

La primera implicación de esta perspectiva, que encuentra sustento en la descripción de la distribución del ingreso presentada en el Capítulo 10, es que la mayoría de las empresas sí puede pagar el salario mínimo, pero elige no hacerlo.

La segunda implicación es que el salario mínimo no genera desempleo e informalidad, pues su aplicación es inexistente en Guatemala.

Estas implicaciones llevan a una segunda observación técnica de la propuesta del «salario por productividad» y sus supuestos: en Guatemala, el salario ya se utiliza como incentivo para aumentar la productividad laboral. Debido a que no hay ninguna obligación de pagar el salario mínimo, los empleadores, por lógica económica, ya deben estar utilizando el salario para asegurar una mayor producción de sus trabajadores. Esto implica, entonces, que la propuesta del «salario por productividad» no incrementaría la productividad de los trabajadores, pues su mecanismo de incentivos ya se aplica en el país.

Tercero, el cálculo de la productividad laboral es sumamente difícil. Esto se debe a que la producción de los trabajadores no solamente depende de su propio esfuerzo y capital humano,<sup>57</sup> sino también de otros determinantes como su capital de trabajo, la forma en que se organiza la producción de la empresa y la tecnología que se utiliza. Estos otros determinantes dependen de las decisiones del empleador.

Por último, en el ámbito puramente económico, señalan que la propuesta del «salario por productividad» y sus supuestos se basan en la existencia de mercados laborales perfectamente competitivos. Sin embargo, indican, no hay evidencia de que éste sea el tipo de mercado que predomina en Guatemala. La evidencia parece apuntar en dirección contraria: los mercados laborales guatemaltecos parecen estar bajo el control de empresas monopsónicas, monopolísticas u oligopólicas, donde se contratan menos trabajadores que en los mercados perfectamente competitivos, y a salarios inferiores.

<sup>57</sup> El capital humano de la población guatemalteca se estudió en el Capítulo 6.

Más allá de las consideraciones puramente técnicas, quienes expresan su oposición al «salario por productividad» recurren a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que declara que «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]»<sup>58</sup> En Guatemala, el salario es la principal fuente de ingresos de las familias, pues como se verá en el Capítulo 9, los ingresos laborales representan casi el 80% de los ingresos totales de los hogares.<sup>59</sup> Por ende, si el salario mínimo se reduce a un nivel inferior al mínimo vital, se estaría violando un derecho humano.

### 2.3 Satisfacción

Además de examinar las condiciones laborales pecuniarias y no pecuniarias de los trabajadores para determinar su libertad para trabajar, se puede entrevistar directamente a los empleados para obtener sus opiniones y apreciaciones sobre su situación laboral. El objetivo de esta sección es analizar esas respuestas. Debe señalarse que obtener información sobre la satisfacción en el trabajo es difícil en Guatemala, pues pocas encuestas cara a cara incluyen preguntas relativas a las percepciones de los trabajadores en sus puestos de empleo. Sin embargo, la escasa información existente permite extraer algunas conjeturas preliminares.<sup>60</sup> Éstas se pueden separar en dos: primero, aquellas relacionadas con el trato que reciben los trabajadores dependientes en sus puestos de trabajo y, segundo, las que se enfocan en la relación entre los niveles de salarios e ingresos, las necesidades de los trabajadores y la cantidad de trabajo que realizan.

En cuanto al trato que reciben los trabajadores dependientes en sus puestos de trabajo, los datos permiten cierto optimismo. La gran mayoría de los trabajadores dependientes -más de ocho de cada diez- indica que tratan de manera igual a todos en la empresa. Solamente un 15% señaló que las personas en puestos más altos reciben mejor trato. La evidencia es muy diferente en cuanto a los ingresos y su relación con las necesidades y con la cantidad de trabajo de los trabajadores. En cuanto a su relación con las necesidades de los trabajadores, casi dos tercios de los entrevistados indican que su salario o ingreso no cubre sus necesidades. Por último, en términos de la relación entre los salarios o ingresos y la cantidad de trabajo que realizan, más de dos tercios de los trabajadores entrevistados dijeron que lo que se percibe en salarios o ingresos no compensa la cantidad de trabajo realizado.

## 3. Casos extremos de libertad coartada para trabajar: el trabajo infantil y el trabajo doméstico no remunerado

Dos casos que menciona Sen (1999) de libertad coartada para trabajar están presentes en Guatemala. Los mismos son el trabajo familiar femenino no remunerado y el trabajo infantil. En esta sección se explora la situación de ambos en el país.

### 3.1 El trabajo infantil

El trabajo infantil representa una violación de la libertad de los niños, pues les impide gozar de acceso a escuelas o recreación, entre otros satisfactores. Sumado a esto, en muchos casos, el

<sup>58</sup> Resolución 217 A (III) de la Asamblea General, artículo 25, párrafo 1. Tomado de la Sinopsis del Estudio Económico y Social Mundial 2008, «Cómo superar la inseguridad económica» del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

<sup>59</sup> Véase gráfica 9.9 en el Capítulo 9.

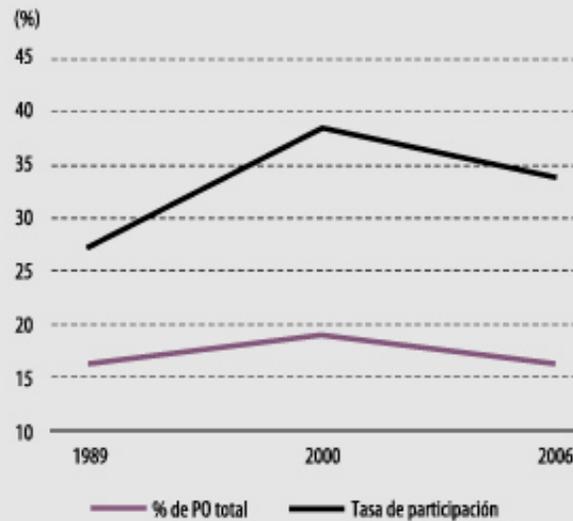
<sup>60</sup> La información proviene de la encuesta «Democracia en Guatemala» realizada en junio de 2007 por Borge y Asociados para el Programa INDH/PNUD.

empleo infantil es, en realidad, empleo en esclavitud, pues los niños son forzados a laborar por sus familias, muchas de ellas en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Como se verá a continuación, esta situación es común en Guatemala, especialmente en las ramas de actividad que más empleos generan. Esta sección recurre a dos definiciones para estudiar el trabajo infantil. La primera considera infantil todo aquel trabajo realizado por personas entre diez y diecisiete años; la segunda toma los catorce años como el techo.

El trabajo infantil, entendido como todo aquel trabajo realizado por personas de entre diez y diecisiete años, se ha mantenido estable en alrededor del 16.5% de la PO durante los últimos veinte años, como la gráfica 8.13 evidencia. Sin embargo, la tasa de participación de los niños ha ido en aumento: en 1989, uno de cada cuatro niños de las edades señaladas estaba en la PEA; en la actualidad, es uno de cada tres. Esto es preocupante, pues un mayor número de niños está ingresando a la fuerza laboral a temprana edad, sacrificando, en muchos casos, su educación, recreación y formación como persona.

En el seno de la PO infantil también se han dado cambios importantes. Primero, las niñas han incrementado su presencia en relación con los niños; ahora representan casi un tercio de la niñez ocupada. Segundo, los niños indígenas también han incrementado su participación con relación a los niños no indígenas. En otras palabras, las tendencias que se observan con la PO en general se replican a nivel de trabajadores infantiles. Sin embargo, en este caso, las implicaciones son muy distintas: mientras que en el caso de los adultos el incremento de la tasa de participación de las poblaciones tradicionalmente marginadas -mujeres e indígenas- representa una cierta expansión de su libertad para trabajar, en el caso de los niños -pertenecientes, por lo general, a segmentos demográficos tradi-

Gráfica 8.13  
PO infantil como porcentaje de la PO total  
y tasa de participación infantil (1989-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de ENS (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

cionalmente marginados- la tendencia que se observa refleja una limitación de otras libertades, como la libertad de acceder a educación y recreación. Dicho de otra forma, se están reduciendo aún más las libertades de niños cuyas libertades ya son, por tradición, relativamente reducidas.

Se debe resaltar, además, que la niñez trabajadora, bajo esta primera definición, representa más de la mitad de toda la PO no remunerada. Para todos los segmentos poblacionales -niños y niñas, indígenas y no indígenas- la situación real de los ocupados infantiles es el trabajo familiar no remunerado. Este tipo de ocupación, como indica Sen, es en el que se dan las peores violaciones relacionadas con el empleo, pues se trata básicamente de un trabajo en esclavitud.<sup>61</sup> Esto significa, entonces, que los niños ocupados no solamente pierden la oportunidad de acceder a educación y recreación, sino que, además, la mayoría de ellos trabaja contra su voluntad.

<sup>61</sup> Sen, A. (2000). *Óp. cit.*

Por último, es importante subrayar que el trabajo infantil está altamente concentrado en las tres ramas de actividad más importantes del país en términos de la PO: agricultura, industria y comercio. En agricultura, más de uno de cada cuatro trabajadores tiene menos de diecisiete años. En esta rama, además, se encuentra más de la mitad de todos los niños trabajadores. En comercio, el empleo infantil ha crecido de manera desenfadada y, en la época actual, el 15% de la PO comercial es infantil. Finalmente, en industria, se observa sólo un ligero decremento en el número de trabajadores infantiles, pero, todavía más de uno de cada diez trabajadores industriales es menor de edad.

Ahora bien, existe una segunda definición de trabajo infantil que clasifica como infantiles a todos aquellos trabajadores menores de catorce años. De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>62</sup> en Guatemala el 16.1% de todos los niños y niñas de cinco a catorce años participa en alguna actividad económica, y de ellos el 38% no estudia. Los porcentajes son mayores para los niños, el área rural y los hogares de menores ingresos.

Al igual que bajo la primera definición de trabajo infantil, bajo esta segunda definición la mayoría de los trabajadores infantiles se emplea en el sector agrícola (60%), seguido por servicios (23.4%) y finalmente industria (14%). De los trabajadores infantiles, más del 66% no recibe remuneración. Por último, es importante destacar que el 80% de las niñas de entre siete y catorce años participa en labores domésticas, la mayoría en condiciones de trabajo familiar femenino no remunerado.

### 3.2 Trabajo familiar femenino no remunerado

El trabajo familiar femenino no remunerado limita la libertad de las mujeres por diversas razones. Primero, en muchos casos, les impide obtener empleo fuera del hogar. Segundo, en el caso de las niñas, limita sus posibilidades de educación y recreación. Tercero, ata a las mujeres a la unidad familiar, minimizando sus posibilidades de socialización y de participación política. Cuarto, debido a que las mujeres no pueden obtener empleo fuera del hogar, se construye su capacidad de negociación dentro del seno familiar. Quinto, impide la independencia económica de las mayores de edad. Sexto, viola el precepto de igualdad de género al permitir a los hombres emplearse fuera del hogar. Por éstas y otras razones, el estudio de este tema es de enorme importancia en el marco de la libertad para trabajar.

En Guatemala, las trabajadoras familiares no remuneradas han incrementado su importancia dentro de la PO femenina durante los últimos veinte años,<sup>63</sup> como la gráfica 8.14 lo demuestra. Este tipo de ocupación recae, en forma primordial, sobre el grupo tradicionalmente más marginado: las mujeres indígenas. Actualmente, alrededor de un cuarto de las mujeres ocupadas laboran como trabajadoras familiares no remuneradas y la mayoría de ellas -en niveles del 57%- es indígena. Debe resaltarse, además, algo mencionado con anterioridad: la mayor parte de la PO familiar no remunerada total es menor de diecisiete años.

El incremento del peso de este tipo de trabajo en la PO femenina es preocupante debido a las consecuencias que

<sup>62</sup> International Labour Organization (ILO) (2008).

<sup>63</sup> Aunque no existen estudios específicos que den cuenta de la situación de hombres y mujeres que realizan trabajo familiar no remunerado, se insinúa la hipótesis de que su incremento se asocia con los cambios ocurridos en la estructura económica de los últimos veinte años: diversificación agrícola, inserción de las actividades familiares en las actividades de producción para las agroexportadoras, así como el florecimiento del comercio.

arrastra, mencionadas con anterioridad. Las mujeres son un segmento demográfico tradicionalmente marginado y el incremento del trabajo familiar femenino no remunerado sólo exacerba esta marginación. Más aún, el hecho de que este tipo de trabajo recaiga, sobre todo en las mujeres indígenas, muchas de las cuales son menores de edad, no augura un futuro -ni un presente- prometedor. Estas tendencias indican que la marginación de buena parte de estos segmentos demográficos no se ha reducido en los últimos años y puede, incluso, estarse incrementando.

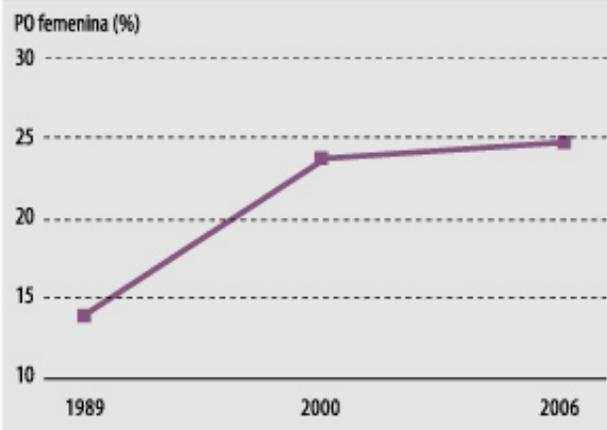
#### 4. El trabajo en casa particular

El llamado empleo doméstico es una actividad económica realizada casi sólo por mujeres. Ellas representan cerca del 98% de la población ocupada en esa actividad. Los datos de la ENCOVI (2006) revelan que quienes trabajan en casa particular son, en su mayoría, mujeres adultas mayores de veinticinco años (60.0%), con algún grado de escolaridad primaria (61.2%) y no indígenas (71.8%). El trabajo en casa particular se ha ido ampliando con el crecimiento de las áreas urbanas y la incorporación de las mujeres a la economía de mercado, situación por la cual las familias han requerido de más apoyo en la realización de las tareas del hogar y el cuidado de niñas y niños. Como consecuencia, durante el período 2000-2006, la población ocupada en este rubro creció un 13.7%, manteniéndose la participación de la cuenta «Hogares Privados con Servicio Doméstico» en el PIB en alrededor del 1.1% (más de dos mil millones de quetzales en 2006).

En Guatemala, el trabajo en casa particular se ha caracterizado históricamente por tener jornadas extensas; su aporte a la economía fue siempre invisibilizado y las personas que lo han realizado han sido forzadas a trabajar sin descanso por ocho, diez, doce o más horas diarias.

Gráfica 8.14

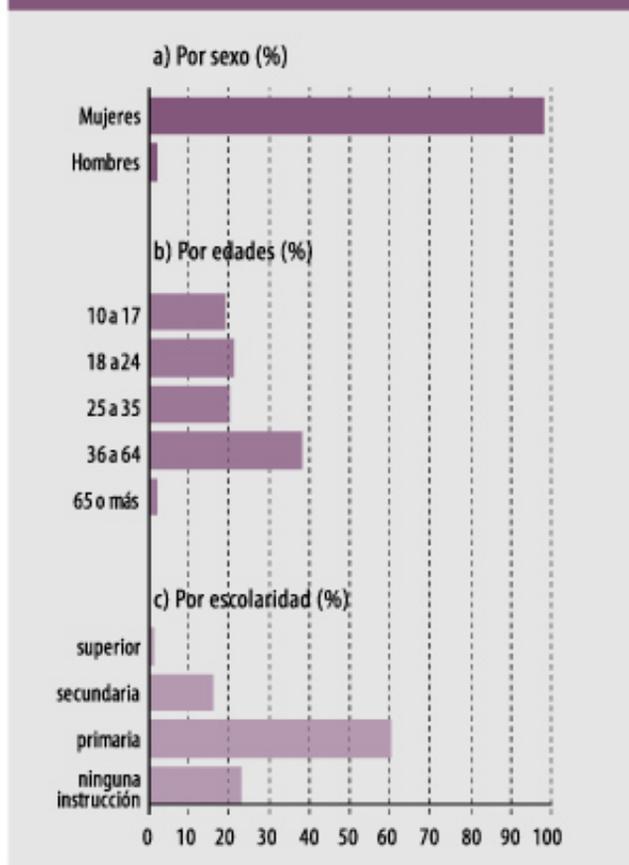
Evolución de las trabajadoras familiares no remuneradas como porcentaje de la PO femenina (1989-2006)



Fuente: elaboración propia con datos de ENS (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

Gráfica 8.15 a, b y c

Estructura socio-demográfica de los trabajadores de casa particular (2006)



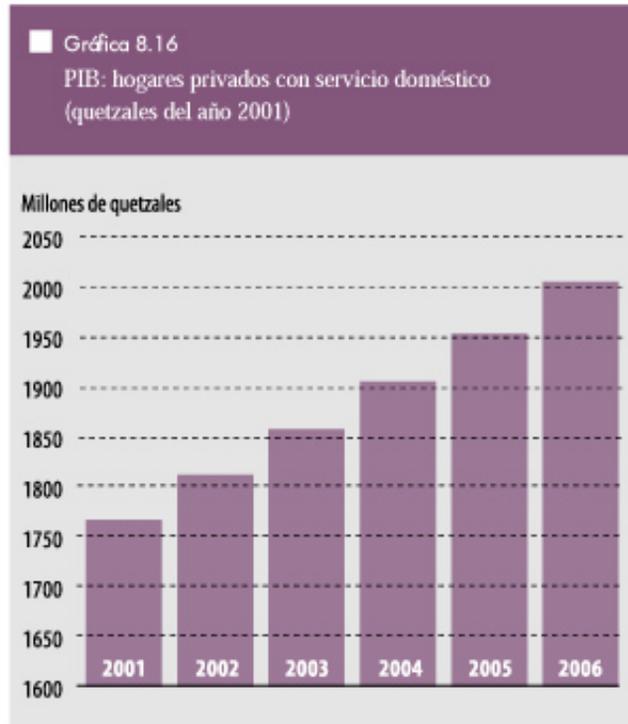
Fuente: ENCOVI (2006)

La institucionalidad estatal amparaba esta situación: hasta 2006, cuando la Corte de Constitucionalidad (CC) suspendió el artículo 164 del Código de Trabajo,<sup>64</sup> la legislación nacional excluía a quienes se desempeñaban en esta actividad de los derechos de que gozaban otras trabajadoras y trabajadores.

La suspensión definitiva del artículo mencionado por la CC favorece mejores condiciones de jornada laboral para el trabajo en casa particular. Sin embargo, aunque el Código de Trabajo establece la obligatoriedad de los patronos de pagar todas las prestaciones a las que tienen derecho el resto de trabajadoras y trabajadores, la percepción social, generada durante décadas en torno al trabajo en casa particular, es aún una limitante para que se cumpla con las disposiciones legales. De ahí que, aunque ha habido avances, aún es común el contrato verbal en el que ninguna de las partes considera el pago de prestaciones laborales y todavía permanecen los abusos y la explotación sobre muchas de las mujeres que se dedican a esta actividad. Por ejemplo, en 2006, el 98% de las trabajadoras domésticas recibía una remuneración inferior al salario mínimo. Esto significa que el 100% de las empleadas en el sector no pueden cubrir el costo de la Canasta Básica Vital (CBV).

## 5. El voluntariado: la libertad de trabajar sin remuneración a cambio

Una de las máximas expresiones del otro extremo de la libertad para trabajar es tener la opción de realizar trabajo no



Fuente: BANGUAT.

remunerado por propia decisión y porque se tienen las condiciones materiales y morales para donar tiempo y capacidades a causas de interés y beneficio común. En Guatemala, el voluntariado de tipo filantrópico ha existido siempre. Son conocidos, por ejemplo, los esfuerzos de muchas insignes damas de la sociedad guatemalteca que han donado su tiempo y dinero para apoyar las más nobles y necesitadas causas.<sup>65</sup> Recientemente, con la firma de la paz, se amplía en Guatemala el movimiento del voluntariado a favor del desarrollo y la reconciliación. Quienes se han involucrado en él han prestado un importante apoyo en las comunidades, desempeñándose como promotores de la paz, brindando asistencia técnica,

<sup>64</sup> El artículo 164 de dicho Código, suspendido por la Corte de Constitucionalidad (CC), en marzo de 2006, decía del trabajo doméstico: «[...] no está sujeto al horario ni a las limitaciones de la jornada de trabajo y tampoco le son aplicables los artículos 126 y 127». Se agregaba, en el mismo artículo, en cambio, que quienes desempeñaban dicha actividad debían de «disfrutar de un descanso absoluto, mínimo y obligatorio de 10 horas diarias de las cuales ocho deben de ser nocturnas y continuas, y dos deben destinarse a las comidas y [...] durante los días domingo y feriados que este código indica deben forzosamente disfrutar de un descanso adicional de seis horas remuneradas». Los artículos 126 y 127 se refieren al derecho de los trabajadores particulares a un día de descanso a la semana, así como los días de asueto anuales con goce de salario.

<sup>65</sup> Uno de muchos ejemplos es el caso de las asociaciones de damas voluntarias que han apoyado por años la atención a los enfermos en los hospitales públicos nacionales; la innumerable cantidad de fundaciones benéficas existentes en el país, como por ejemplo, la Liga Nacional contra el Cáncer, que tuvo, por décadas, a una connotada dama de la sociedad guatemalteca entre sus incansables voluntarias.

apoyando las labores de verificación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz y realizando tareas de información pública y labores de prevención de riesgos y desastres naturales, entre otros.

A la fecha, no ha sido posible estimar a cuánto asciende el valor económico del trabajo voluntario que se realiza a diario en el país.

#### Recuadro 8.5

##### El valor económico del trabajo voluntario a favor del desarrollo

*Durante la última década ha surgido un enorme interés por parte de la academia y de quienes formulan políticas por las actividades que realizan las personas de manera voluntaria. En parte, ello obedece al hecho de que se ha reconocido que el voluntariado conlleva una alta potencialidad de contribuir al desarrollo de los países, por su capacidad para ayudar a construir capital social en las comunidades, mitigar los problemas del desempleo o porque apoya frecuentemente las funciones de bienestar social en una sociedad.*

*En los países en desarrollo, el voluntariado genera cerca del 5% del PIB del sector servicios. En Europa occidental, en 1995, su valor económico fue de cerca de US\$ 500,000 millones. En Estados Unidos, esta cifra hubiera sido cerca de US\$ 675,000 millones.<sup>66</sup> En contraste, todavía hay muy poca información disponible para determinar cuáles son las capacidades de voluntariado existentes en una sociedad en desarrollo. Por tanto, se subvalora también su significado económico. La labor voluntaria utiliza recursos limitados para producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas; de ahí que tenga las características que definen a una actividad económica. Al igual que como ocurre con el trabajo doméstico que realizan las mujeres, no se le incluye tampoco en las cuentas nacionales.*

*Un estudio internacional realizado en 2001 estimó que el costo económico del voluntariado podía llegar a equivaler tanto como el 4.5% del PIB en un país como Ghana, o menos del 0.5% en otro como Corea del Sur. La inversión de tiempo que realiza el o la voluntaria y las capacidades que aporta son determinantes para estimar el valor económico de su labor.*

Fuentes: Kliksberg, B. (2003); Ziemek, S. (2002).

<sup>66</sup> Kliksberg, B. (2003) hace referencia a un estudio de Johns Hopkins University en «El impacto moral y social de quienes ayudan a los demás».

Sin embargo, no siempre todo lo que se llama trabajo voluntario constituye una opción que expande las libertades humanas a través de la solidaridad. En ocasiones, bajo esta denominación, se han encasillado también algunas formas de trabajo no remunerado. La historia de Guatemala está plagada, hasta el día de hoy, de estas experiencias de trabajo «voluntario» que constituyen, más bien, una denegación expresa de esa misma libertad.<sup>67</sup>

Para resumir, en este capítulo revisamos las tendencias y situación actual de la libertad para trabajar en Guatemala. Ha sido positivo el incremento de la participación laboral de grupos tradicionalmente excluidos, como las mujeres y los indígenas. Asimismo, los cambios que se dieron en la estructura del mercado laboral, especialmente en agricultura y comercio, presentan resultados mixtos. En este panorama, conviene destacar las preocupantes condiciones pecuniarias y no pecuniarias de la mayoría de la población. Esta mayoría cuenta con una libertad para trabajar sumamente restringida. Solamente un selecto grupo, compuesto primordialmente de hombres, no indí-

genas, urbanos y con alta escolaridad, goza de plena libertad para trabajar.

Esta última conclusión se suma a lo que se describió en los capítulos anteriores: en Guatemala conviven al menos dos mundos. El primero, muy pequeño y exclusivo, consta de ciudadanos con amplias libertades y oportunidades para desarrollarse. El segundo, el de la mayoría, coarta las libertades y sentencia a sus habitantes a una vida con ínfimas posibilidades de mejora.

¿Cuáles son los resultados que genera el modelo económico existente en Guatemala, que se expresa en su dinámica macroeconómica, su sistema financiero, el comportamiento y dinamismo de su aparato productivo, las capacidades humanas y los activos disponibles para producir, así como las condiciones laborales de la población? ¿Está todo ello llevando a resultados económicos que permitan un ingreso suficiente y un consumo apropiado de satisfactores necesarios para el desarrollo humano? Para arrojar algunas luces sobre estas interrogantes, en los siguientes capítulos del INDH 2007/2008 se examinan estos elementos.

<sup>67</sup> De la segunda mitad del siglo XVI, a las primeras décadas del XVII, la encomienda fue la principal institución en la explotación de la fuerza de trabajo indígena. En 1565, surgió una nueva forma de trabajo: el repartimiento de labores. Bajo este sistema, los indígenas eran asignados para trabajar por tandas semanales en las propiedades españolas, sin libertad de escoger al patrón o la ocupación. El impacto del repartimiento sobre la agricultura indígena fue desastroso, pues redujo el tiempo que los pobladores originarios le dedicaban a las actividades de subsistencia. La encomienda y el repartimiento fueron los dos mecanismos legalizados de explotación indígena a partir del siglo XVI. Estas formas de trabajo forzoso, con distintos nombres, han sido abolidas y reinstituídas a lo largo de los siglos. (Fonseca, O., en Carmack, (1993: 272-274). No es sino hasta la Constitución de 1945 que las distintas modalidades de trabajo forzoso se eliminan del marco legislativo nacional.

NO  
SE  
FLOVILA

NO  
SE  
FLOVILA



9

LIBERTAD PARA  
TENER

*“ La igualdad no debe significar la igualdad cuantitativa de cada brizna de bienes materiales, sino que el ingreso no sea tan diferente que produzca distintas experiencias vitales en grupos distintos. ”*

**Erich Fromm**<sup>1</sup>

# Libertad para tener

Los capítulos previos han revisado la evolución de la economía guatemalteca en general. Destaca la lenta recuperación del crecimiento económico desde el declive de la década de los ochenta del siglo XX, así como algunos atisbos de diversificación del aparato productivo nacional acaecidos en los últimos veinte años. Se ha estudiado con mayor profundidad la forma en que este crecimiento se genera, examinando la composición del aparato productivo, el funcionamiento del Sistema Financiero (SF) y la dotación de varios de los activos clave para la producción, así como la situación de las capacidades humanas más básicas, particularmente entre la población en edad de trabajar. Posteriormente se examinó la manera en que laboran los trabajadores del país. En ambos casos —capital y trabajo— es evidente un sesgo distributivo que beneficia a unos pocos a expensas de la mayoría.

Descrita la forma en que se produce, se examina ahora la forma en que se distribuyen los beneficios de esta producción. Las nuevas cuentas nacionales se utilizan por primera vez para asomarse a esta dimensión poco conocida de la realidad del desarrollo en Guatemala. Para el efecto, el capítulo se divide en dos secciones. En la primera, se revisa la distribución de los retornos de la producción a nivel macroeconómico. Se examina cómo se distribuye el PIB entre los actores económicos, específicamente las sociedades, las empresas pequeñas de hogares y los asalariados. En la segunda sección se analiza la fuente y distribución de los ingresos entre los hogares.

## 1. La riqueza que genera el país: el Producto Interno Bruto (PIB)

Como fuera abordado en el capítulo 3, en los últimos veinte años Guatemala

Después de una profunda reducción a principios de 1980, el PIB experimentó un crecimiento relativamente consistente<sup>3</sup> hasta 2007. Sin embargo, la tasa de crecimiento promedio del período (1980-2007) fue de 2.7% anual, lo que significa que, si se mantiene a ese ritmo, el PIB del país se duplicaría cada 27 años.

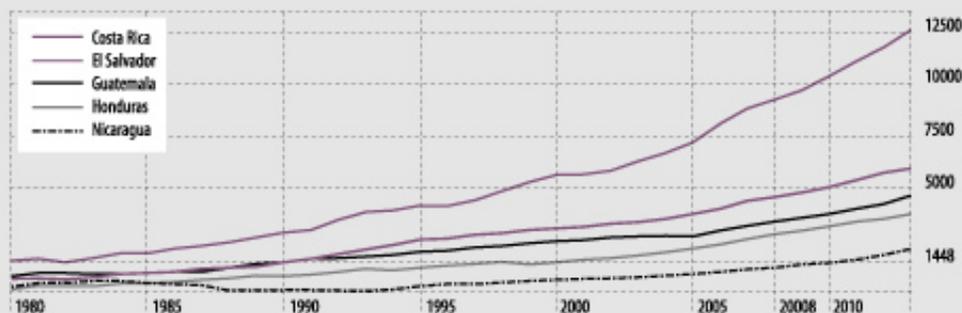
<sup>1</sup> Fromm, E. (1976: 90).

<sup>2</sup> El mundo creció a una tasa de 3.6%, mientras que tanto Latinoamérica como Centroamérica lo hicieron a una tasa de 2.8%. En los últimos veintiséis años, el PIB de Guatemala ha crecido a una tasa de 2.7% promedio. Para un examen más amplio del desempeño macroeconómico del país, véase capítulo 3.

<sup>3</sup> Relativamente consistente porque, a principios del siglo XXI, se dieron algunos años de estancamiento.

Gráfica 9.1

**PIB per cápita países centroamericanos en US \$ (1980-2007)**



Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>)

El rezago de crecimiento de Guatemala se hace más evidente si se compara con los países del Sudeste asiático que duplicaron su PIB cada 11 años, producto de un crecimiento promedio del 6.4%.

Además, las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT muestran que la economía guatemalteca es más pequeña de lo que habían revelado los cálculos realizados previamente, sobre la base de 1958. Según las nuevas cuentas, el valor de la producción nacional sería entre 12 y 14% menor de lo calculado a la fecha. Pese a las bajas tasas de crecimiento de la economía y a la rebaja en el tamaño de la producción nacional que suponen las nuevas cuentas nacionales, Guatemala continúa siendo el país centroamericano con la economía más grande. Le siguen, en orden del tamaño del PIB, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Sin embargo, este orden cambia cuando se examina el PIB per cápita. Debido al tamaño de su población, Guatemala cuenta con un PIB per cápita menor que el de Costa Rica y El Salvador. Actualmente, por el PIB per cápita se califica a Guatemala como de ingreso medio bajo.<sup>4</sup> La gráfica 9.1 muestra su evolución.

Tabla 9.1 PIB de los países centroamericanos en miles de millones de US \$ corrientes ppp (2006-2007)

	2006	2007
Guatemala	57.62	62.53
Costa Rica	41.73	45.77
El Salvador	38.77	41.65
Honduras	28.08	30.65
Nicaragua	14.87	15.84

Fuente: Fondo Monetario Internacional (<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>)

## 2. El destino de la riqueza según actores económicos

Una primera forma de examinar la distribución de la riqueza que mide el PIB per cápita es a través de la revisión de los ingresos agregados<sup>5</sup> que se reparten entre las empresas y los trabajadores. No obstante, en Guatemala, es difícil conocer los ingresos de las empresas, pues la información pública disponible al respecto es sumamente escasa. Los estados financieros de las empresas no son de conocimiento público, y aunque algunos bancos cuentan con determinada información, no están necesariamente dispuestos ni obligados a compartirla.

<sup>4</sup> Esto, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial.

<sup>5</sup> Los ingresos agregados son la suma total de diferentes tipos de ingresos a nivel nacional. Dan una impresión general de la forma en que se distribuye el PIB.

A pesar de estas limitantes, se pueden realizar algunas aproximaciones utilizando distintas fuentes de información. Una primera proviene de datos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).<sup>6</sup> Según esta fuente, en 2006, la suma de los ingresos anuales que reportaron todos los contribuyentes del país bajo el régimen sobre utilidades fue de Q. 299,433.3 millones. De estos ingresos, el 87.9% —alrededor de Q. 263.2 mil millones— fue reportado por poco más de 25 mil empresas, que representan el 37.3% de todos los contribuyentes. En promedio, entonces, cada una de estas empresas contribuyentes reportó ingresos de Q. 10.4 millones anuales.<sup>7</sup> La tabla 9.2 muestra estos resultados.

La misma fuente señala también que, en Guatemala, había, en 2006, 1.6 millones de trabajadores asalariados. De ellos, solamente el 25%, o sea 400 mil asalariados, obtuvo ingresos anuales superiores a Q. 36,000 al año (o Q. 3000 por mes). En resumen, la Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala (PMF) presenta una primera información de la desigual distribución de los recursos entre capital y trabajo. Esta información destaca las grandes diferencias existentes en la distribución de los ingresos a nivel agregado. Un pequeño grupo de empresas reporta un alto porcentaje de los ingresos, mientras que un alto número de asalariados no reciben siquiera Q. 36 mil anuales.

Existe, además, una segunda manera de aproximarse a la comprensión sobre cómo es la distribución de la riqueza. Ésta proviene de las nuevas cuentas nacionales del Banco de Guatemala, las

Tabla 9.2  
Ingresos reportados por los contribuyentes bajo el régimen por utilidades (2006)

	Personas	Empresas	Total
Número de contribuyentes	42,531	25,267	67,798
Porcentaje del total de contribuyentes	62.70%	37.30%	100.00%
Total ingresos reportados			
(millones)	Q. 36,238.50	Q. 263,194.90	Q. 299,433.40
Porcentaje del total de ingresos reportados			
	12.10%	87.90%	100.00%

Fuente: SAT (2008), Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala (PMF).

diferentes encuestas que ha publicado el Instituto Nacional de Estadística (INE), los datos del Registro Mercantil y las cifras que presenta un estudio realizado en Guatemala por el Instituto Libertad y Democracia (ILD).<sup>8</sup>

A partir de 2001, las nuevas cuentas nacionales desagregan el PIB en cuatro rubros de ingresos,<sup>9</sup> de los cuales, para esta discusión, importan tres: remuneración a los asalariados, excedente de explotación bruta e ingreso mixto.<sup>10</sup> Las remuneraciones de los asalariados son todos los pagos a los trabajadores que, de acuerdo con la ley, realizan las empresas constituidas en sociedad. Estos pagos incluyen los sueldos y salarios y también otras prestaciones laborales como seguro social, cajas de pensiones, seguros varios y subsidios familiares (véase diagrama 9.1).<sup>11</sup> El excedente de explotación se define como la *ganancia neta* de las empresas constituidas como sociedades.<sup>12</sup> Es igual al ingreso total (o bruto) de las empresas registradas como sociedades, menos las remuneraciones

<sup>6</sup> Contenidos en PMF (2008).

<sup>7</sup> A estos ingresos se les realizan una serie de deducciones, incluyendo aquellas por sueldos, salarios y bonificaciones.

<sup>8</sup> Instituto Libertad y Democracia (ILD, 2004). «Evaluación preliminar de la economía extralegal de 12 países de Latinoamérica y el Caribe. Reporte de Investigación en Guatemala».

<sup>9</sup> La metodología que utiliza el BANGUAT para definir estos cuatro rubros de ingresos y establecer los montos que corresponden a cada uno proviene del Sistema de Cuentas Nacionales 93 (SNA 93, por sus siglas en inglés), de la Organización de las Naciones Unidas. Esta metodología ha sido probada y aceptada en diversos países.

<sup>10</sup> El cuarto agregado son los impuestos, menos subvenciones, que representan alrededor del 8% del PIB.

<sup>11</sup> El BANGUAT los define como «todos los sueldos y salarios efectuados por los productores residentes a sus trabajadores en dinero o especie, así como los desembolsos a la seguridad social, cajas privadas de pensiones, a las empresas de seguros y regímenes análogos, y subsidios familiares a favor de sus trabajadores». Los asalariados son los trabajadores que no están empleados en empresas de hogares.

<sup>12</sup> Registradas en el Registro Mercantil.

que pagan a sus trabajadores y los impuestos que pagan al Gobierno (véase diagrama 9.1).<sup>13</sup>

Finalmente, el ingreso mixto incluye los ingresos totales (o brutos) de las empresas familiares que no son sociedades. Las mismas, generalmente, son micro o pequeñas empresas<sup>14</sup> consideradas, bajo diferentes criterios, como informales.<sup>15</sup> Sus ingresos (ingresos mixtos) son muy difíciles de separar entre las ganancias netas (lo que para las sociedades es el excedente de explotación) y las remuneraciones para sus trabajadores (lo que para las sociedades son remuneraciones de los asalariados), pues, por lo general, los miembros del hogar son los dueños de la empresa y también contribuyen como mano de obra no remunerada. Este ingreso mixto, entonces, es la suma de las ganancias netas de las empresas de hogares más las remuneraciones de sus trabajadores (véase diagrama 9.2).<sup>16</sup>

El excedente de explotación bruto siempre ha sido el mayor agregado de ingresos y está entre el 38.4 y el 39.3% del PIB. Le siguen, en orden de importancia dentro del PIB, las remuneraciones de los asalariados, que representan entre el 31.6 y el 33.9%. El menor agregado siempre ha sido el ingreso mixto bruto, representando entre el 20.3 y el 21% del PIB. Cabe resaltar que el excedente de explotación o ganancia de las empresas es superior a los salarios de los trabaja-

Diagrama 9.1

### Desagregación de los ingresos totales de las sociedades inscritas en el Registro Mercantil, según las cuentas nacionales



Diagrama 9.2

### Ingreso mixto según las cuentas nacionales



<sup>13</sup> El BANGUAT define el excedente de explotación como «la diferencia entre el valor agregado generado por productores residentes durante un período contable y la suma de los costos de la remuneración de los asalariados y los impuestos netos de subvenciones sobre la producción, pagados durante el período» (BANGUAT, 2007). En resumen, indica esta fuente, son las ganancias netas de todas las empresas constituidas como sociedad.

<sup>14</sup> Se puede asumir que las empresas registradas como sociedad son las más grandes en términos del número de trabajadores, pues los costos de registro son muy elevados y una empresa pequeña no podría cubrirlos. Existe evidencia para corroborarlo: como indica el CIEN (2006), el procedimiento más complicado y costoso de inscripción de empresa es el de una sociedad mercantil (existen cinco tipos de sociedades mercantiles). Para cumplir con este procedimiento no sólo se necesita contar con un asesor legal, sino que también es necesario nombrar un representante legal y un gerente general. De acuerdo con el CIEN, «Según AGEXPRONT (2004) los costos para abrir una sociedad pueden llegar a Q. 8,059.30, aunque pudiese ser más [...]» (CIEN, 2006: 114). Además, estos costos son mayores en el área rural que en la ciudad capital, por lo que, especialmente en agricultura, parecen ser solamente las grandes empresas (mayores de cincuenta trabajadores) las capaces de formar una sociedad.

<sup>15</sup> Para mayor desarrollo de estas características, véase capítulo sobre informalidad.

<sup>16</sup> El BANGUAT define el ingreso mixto como todos los ingresos de «las empresas no constituidas en sociedad cuyos dueños son los hogares, en las cuales los propietarios o miembros del mismo hogar pueden contribuir con mano de obra no remunerada». El BANGUAT indica que «contiene implícitamente un elemento de remuneración por el trabajo efectuado por el propietario u otros miembros del hogar, que no puede ser identificado separadamente de su ingreso como empresario». (BANGUAT, 2007).

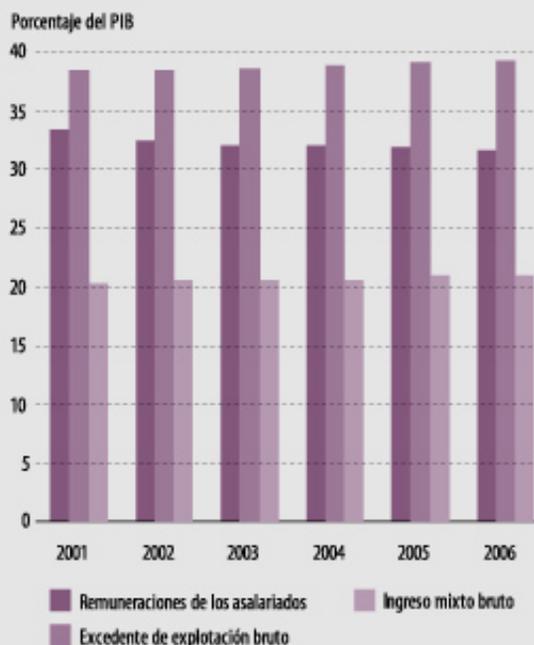
<sup>17</sup> Como ejemplo, se presentan tres países: Chile, Colombia y Uruguay. En Chile, las proporciones de excedente de explotación, ingreso mixto y remuneraciones de los asalariados son 30.60%, 9.59% y 37.36%, respectivamente. Para Colombia, de 31.03%, 23.71% y 35.52%, en el mismo orden. Finalmente, para Uruguay, son de 30.25%, 14.95% y 38.24%.

dores, cuando debiera ser al revés, como ocurre en muchos otros países, incluso en Latinoamérica, la región más desigual del mundo.<sup>17</sup>

La gráfica 9.3 muestra las tasas de crecimiento del porcentaje del PIB de cada agregado de ingresos entre 2002 y 2006. El excedente de explotación evidencia una tendencia hacia el alza relativamente estable. Mientras tanto, las remuneraciones a los asalariados indican una baja en todos los años. El ingreso mixto bruto también muestra cierto crecimiento hasta 2005; en 2006 se estanca. En conclusión, entonces, el excedente de explotación, de por sí el agregado de mayor peso dentro del PIB, está aumentando su importancia. Los ingresos mixtos, de menor importancia, también han aumentado ligeramente su peso. Por el contrario, los ingresos de los asalariados muestran una tendencia a la baja desde, al menos, 2002.

Gráfica 9.2

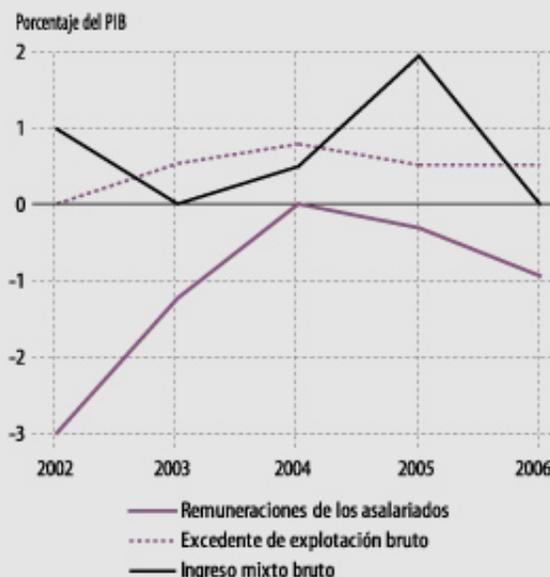
### Agregados de ingresos como porcentaje del PIB (2001-2006)



Fuente: BANGUAT.

Gráfica 9.3

### Tasas de crecimiento del porcentaje del PIB de los agregados de ingresos (2002-2006)

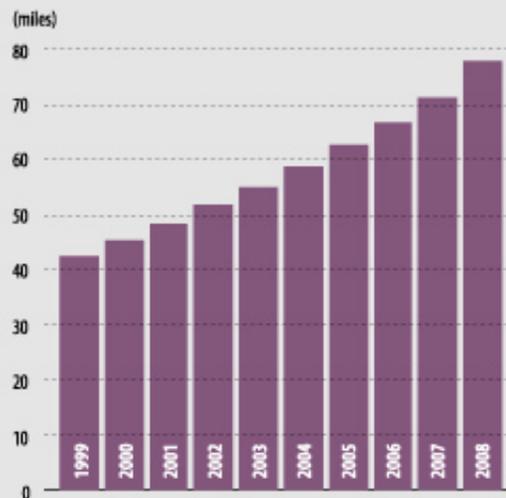


Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales del BANGUAT.

Corresponde, ahora, ver más de cerca esta información para saber el número de empresas y, o asalariados y, o empresas familiares que se beneficia con los ingresos de cada agregado. Es decir, se quiere ver cómo se distribuye el PIB en Guatemala a nivel de empresa o trabajador individual promedio. Se comienza con las empresas registradas como sociedad. Para obtener el número de empresas constituidas como tales, es necesario recurrir al Registro Mercantil. De acuerdo con éste, el número de sociedades ha ido en ascenso; al concluir 2004, estaban registradas 62,739 sociedades y, hacia finales de 2006, se había aumentado a 71,355 sociedades (véase gráfica 9.4).<sup>18</sup> ¿A qué porcentaje del total de empresas de todo tipo que existen en el país corresponden estas cifras? Para responder esta interrogante se puede proceder de dos maneras.

La primera forma es revisar los datos presentados por el Instituto Libertad y Democracia (ILD). Éste reporta, para el año 2004, un total de 770,966 empresas.<sup>19</sup> De ellas, las sociedades registradas en el Registro Mercantil representan apenas el 8.14%. Para ese año, las nuevas cuentas nacionales indicaban que el excedente de explotación bruta sumaba el 38.9% del PIB, o sea, alrededor de Q. 74,074.5 millones. Comparando esta cifra con el 8.14% de empresas, se llega a la conclusión preliminar de que, en 2004, el 8.14% de todas las empresas del país acumulaba el 38.9% del PIB como *ganancia neta*. Esto significa que, en promedio,

■ Gráfica 9.4  
Número de sociedades inscritas en el Registro Mercantil a enero de cada año (1999-2008)



■ Fuente: Registro Mercantil.

a cada sociedad le correspondían Q.1.18 millones anuales (quetzales de 2004).

El problema con lo anterior es que sólo se refiere a 2004. Por ello, con un segundo método, se procede a obtener datos más recientes. Para 2006, se pueden utilizar los datos de la ENCOVI de dicho año. Utilizando los datos de esta encuesta (número de trabajadores por empresa), se puede obtener la cantidad total de empresas y desagregarlas por tamaño.<sup>20</sup> La tabla 9.3 presenta esta desagregación.

<sup>18</sup> Por supuesto, el número de sociedades registradas en el Registro Mercantil sobreestima el número de sociedades que realmente operan y crean empleo en Guatemala. Para dar una idea de esta sobreestimación, se pueden revisar los datos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Como se explicó anteriormente, la PMF indica que 25,267 empresas reportaron ingresos al fisco, y que por ende operan y crean empleo. Estas empresas solamente representan un tercio de las empresas registradas en el Registro Mercantil.

<sup>19</sup> Sus datos se basan en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2004). Estos datos indican que, en dicho año, 708,227 empresas calificaban como «extralegales». Es importante reconocer que esta medida no incluye a negocios que se reportan como ambulantes o se desplazan. Si estos negocios se incluyeran, el número de empresas extralegales sería aún mayor. Si se asume que las empresas registradas como sociedad en el Registro Mercantil se pueden considerar como «legales» bajo esta definición, entonces se arriba a un universo de 770,966 empresas en 2004. Ésta es la suma del número de empresas extralegales dado por ILD y de las sociedades registradas en el Registro Mercantil en ese año. De este universo, las sociedades representan el 8.14%.

<sup>20</sup> En la ENCOVI 2006, cada trabajador indica el número de trabajadores que labora en su empresa. De estas respuestas se obtuvieron las medias aritméticas y geométricas del tamaño de empresas por tipo (unipersonal, microempresa, etc.). Utilizando estas medias y la Población Ocupada (PO) por categoría, se obtuvo un Proxy del número de empresas por tipo.

■ Tabla 9.3

**Número de empresas por tamaño (2006)**

Tipo de empresa	Media	PO	Desv. tip.	Media geométrica	Proxy # Empresas
Unipersonal	1.0	1.123,262	0.0	1.0	1,123,262
2 a 5: microempresa	3.0	2.511,813	1.0	2.8	888,447
6 a 10: pequeña empresa	7.5	488,164	1.6	7.3	66,435
11 a 50: mediana empresa	25.3	513,850	11.8	22.8	22,504
51 ó más empleados: grande	93.5	728,734	9.9	92.9	7,847
<b>Total empresas (sin unipersonales)</b>		<b>4.242,561</b>			

■ Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI (2006).

Según esta tabla, en 2006, el universo total de empresas era de casi un millón.<sup>21</sup> Comparado con los datos del Registro Mercantil, que a finales del mismo año registró 71,355 sociedades, se concluye que solamente el 7% de todas las empresas del país estaban registradas como sociedades en 2006. Este pequeño porcentaje de empresas, sin embargo, acumulaba el 39.3% del PIB, o alrededor de Q. 90,120 millones, como ganancia neta (excedente de explotación). Esto significa que cada sociedad recibió en promedio,

en 2006, Q. 1.26 millones anuales (quetzales de 2006). Una primera conclusión, entonces, es que, sin importar el método que se utilice para revisar la distribución del PIB, el resultado es el mismo: un segmento muy pequeño del total de las empresas —entre el 7 y el 8%<sup>22</sup>— acapara más del 38% del PIB como ganancia neta.<sup>23</sup> La tabla 9.4 presenta un resumen de los resultados de los dos métodos utilizados para establecer la ganancia neta promedio de las empresas registradas como sociedad.

■ Tabla 9.4

**Características de las empresas registradas como sociedad (2004 y 2006)**

	2004	2006
Número de sociedades inscritas en el Registro Mercantil	62,739	71,355
Número total de empresas en el país	770,966	985,233
Sociedades como porcentaje del total de empresas del país	8.14	7.24
Excedente de explotación como porcentaje del PIB	38.9	39.3
Ganancia neta anual de una sociedad promedio (en millones de quetzales de cada año)	Q. 1.18	Q. 1.26

■ Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI (2006).

<sup>21</sup> Debido a que las empresas «unipersonales» pueden también clasificarse como trabajadores independientes, no se consideran en este cálculo total. También es importante recalcar que, a diferencia de los datos que presenta el Instituto Libertad y Democracia (ILD), el cálculo total del número de empresas proveniente de la ENCOVI 2006 incluye a los negocios ambulantes.

<sup>22</sup> Recordar que este número, proveniente de los datos del Registro Mercantil, sobrestima la verdadera cantidad de sociedades que operan y crean empleo en el país. La consecuencia de esta sobrestimación es que, en realidad, cada sociedad que opera en el país registra una ganancia neta aún mayor que la que aquí se expone.

<sup>23</sup> Es importante preguntarse por qué la inversión en Guatemala no es mayor si la ganancia neta (los retornos a la inversión) es tan alta. Aunque esta pregunta debe ser motivo de mayor investigación, se pueden esbozar aquí algunas hipótesis. Primero, existe una serie de riesgos asociados con la inversión en Guatemala, relacionados con la débil institucionalidad estatal y el alto índice de violencia. Segundo, el Sistema Financiero (SF) del país tiene un mínimo desarrollo, como se explicó en el capítulo 5, limitando las posibilidades de inversión de los recursos; el SF nacional, constituye, en otras palabras, una barrera para mayor inversión.

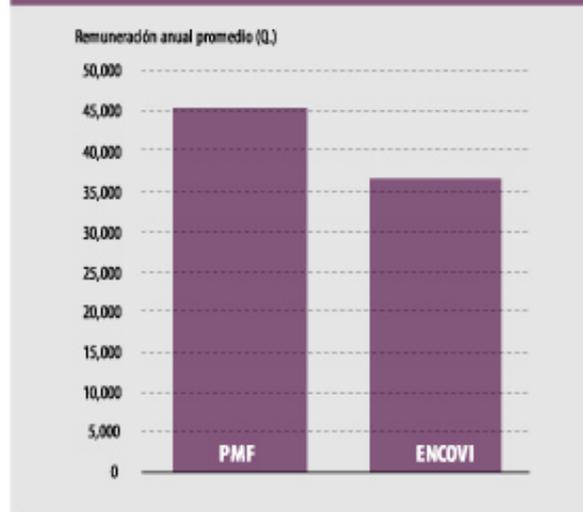
## 2.1. Los asalariados

Ahora se estudiarán los asalariados. Es importante determinar el ingreso de un asalariado promedio y compararlo con la ganancia neta de la sociedad promedio, que se calculó. En este ejercicio también se puede proceder de dos maneras. La primera se basa en los datos de la SAT, los cuales indican que, en 2006, había 1.6 millones de asalariados, de un universo de casi 5.4 millones de trabajadores (la población ocupada, PO).<sup>24</sup> Los datos de las cuentas nacionales indican que a estos asalariados correspondió el 31.6% del PIB en 2006, o alrededor de Q. 72,536.8 millones. Esto significa que, en promedio, cada asalariado recibió Q. 45,335 anuales en 2006, o alrededor de Q. 3,780 mensuales.

La segunda manera de calcular los ingresos laborales de los asalariados se basa en los datos demográficos de la ENCOVI 2006. De acuerdo con esta encuesta, los trabajadores dependientes eran cerca de 1.99 millones del universo de casi 5.4 millones de personas ocupadas. Para efectos de este ejercicio, los trabajadores dependientes se pueden calificar como asalariados. Con base en esta cifra y utilizando los datos de las cuentas nacionales,<sup>25</sup> en promedio, cada uno de los trabajadores asalariados recibió Q. 36,523 anuales en 2006, o alrededor de Q. 3,040 mensuales. La gráfica 9.5 muestra los ingresos laborales anuales promedio de los trabajadores asalariados bajo estos dos cálculos.

Si se pasa a la comparación con las empresas registradas como sociedad, se puede afirmar que, en 2006, cada asalariado recibió, en promedio, entre Q. 35 mil y Q. 45 mil anuales por su trabajo (y el 75% no recibió más de Q. 36 mil), mientras que cada empresa registrada como sociedad obtuvo en promedio más de Q. 1.26 millones

Gráfica 9.5  
Remuneración de los asalariados bajo dos métodos de cálculo (2006)



Fuente: elaboración propia con datos de la Propuesta de Modernización Fiscal (PMF) y ENCOVI (2006).

anuales como ganancia neta (y puede haber sido hasta Q. 10.4 millones). Estas cifras pueden ser más o menos precisas, pero apuntan a una realidad inculcable: las profundas desigualdades que califican a la nación guatemalteca y la distancia que separa al capital del trabajo. Sin embargo, la desigualdad es aún más evidente al estudiarse el ingreso mixto.

## 2.2 El ingreso mixto bruto

Simplificando la definición, el ingreso mixto bruto se percibe como una amalgama entre la remuneración del trabajo realizado por el propietario de la empresa familiar u otros miembros del hogar y sus ingresos como empresario.<sup>26</sup> Estos dos tipos de ingresos —remuneración y ganancia como empresario— son difíciles de separar en las empresas familiares, muchas de ellas micro o pequeñas empresas catalogadas como informales.

<sup>24</sup> Véase capítulo 8.

<sup>25</sup> Es importante recalcar que se utilizan los agregados de ingresos de las cuentas nacionales y no los datos de ingresos de la ENCOVI 2006 (estos datos se emplean en la sección sobre ingresos de los hogares). En esta sección, solamente se toman en cuenta los datos demográficos de la ENCOVI 2006.

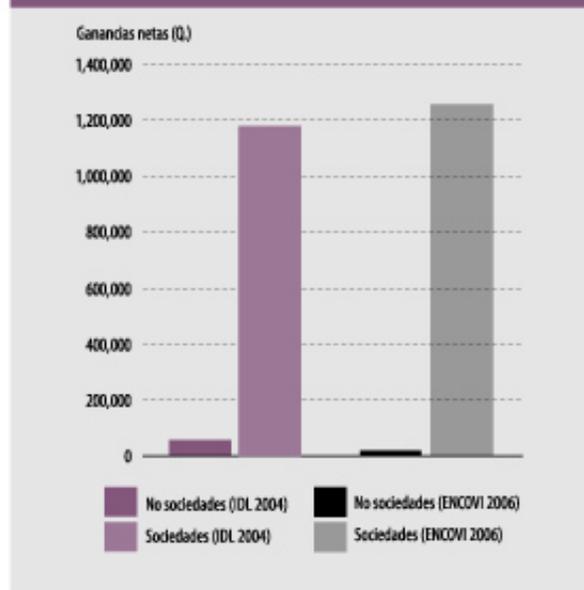
<sup>26</sup> Corresponde a las empresas y trabajadores que quedan en los dos universos calculados, empresas totales y población ocupada, cuando se les descuentan las sociedades y los asalariados, respectivamente.

También, aquí, para calcular el ingreso mixto bruto se puede proceder por dos caminos: el primero traza la perspectiva de las empresas y el segundo la de los trabajadores. Desde la perspectiva de las empresas, se asume que todos los ingresos mixtos son ganancias netas, equivalentes al excedente de explotación de las empresas registradas como sociedad. Desde la posición de los trabajadores, se asume que todos los ingresos mixtos son remuneraciones laborales de los trabajadores familiares, equivalentes a las remuneraciones de los asalariados de las sociedades. El objetivo final de ambos trayectos es la comparación de ingresos promedio: entre una empresa familiar y una sociedad; y entre un trabajador de una empresa familiar y un asalariado.<sup>27</sup>

Desde la perspectiva de las empresas, se pueden utilizar las dos maneras de proceder empleadas en los cálculos de las sociedades: con los datos del IDL para 2004, o de la ENCOVI para 2006. Con los datos de IDL, 708,227 empresas se calificaban como extralegales (no constituidas en sociedad, o empresas de hogar) en 2004 y, por definición, entre ellas se repartió el ingreso mixto de ese año. Dicho agregado de ingresos representó, en 2004, el 20.6% del PIB, o sea Q. 39,246 millones. Cada empresa extralegal percibió en promedio, entonces, Q. 55,414. Ahora bien, si se asume que todo el ingreso mixto fue ganancia neta para las empresas extralegales,<sup>28</sup> su ganancia neta promedio no alcanzó siquiera el 5% de la ganancia neta promedio de cada una de las sociedades.

Al utilizar los datos demográficos de la ENCOVI 2006, los resultados son similares, ya que poco más de 900 mil

Gráfica 9.6  
Ingresos promedio de ambos tipos de empresas bajo distintos métodos de cálculo



Fuente: elaboración propia con datos de las nuevas cuentas nacionales (IDL y ENCOVI 2006).

empresas no estaban constituidas en sociedad en ese momento. Entre estas empresas se repartió, en ese año, el 21% del PIB, o Q. 48,278 millones. Esto significa que, en promedio, cada empresa no constituida en sociedad percibió Q. 52,827.60 anuales. Si nuevamente se asume que estos ingresos fueron ganancias netas, entonces dichas empresas obtuvieron, en promedio, el 4.2% de las ganancias netas promedio que obtuvieron, en el mismo año, las empresas registradas como sociedades.<sup>29</sup> La diferencia a la que se arribó con el método del párrafo anterior aumenta.

A continuación se expone la segunda perspectiva de análisis de los ingresos mixtos: la de los trabajadores.

<sup>27</sup> En ambos casos, como se explicará más adelante, el valor de las ganancias de las empresas de hogar y de las remuneraciones de los trabajadores de empresas de hogar estará inflado o sobrevalorado.

<sup>28</sup> Este es un supuesto altamente cuestionable, pues el ingreso mixto es la suma de la ganancia neta de las empresas no constituidas en sociedad y de las remuneraciones de los asalariados empleados en estas empresas. Las nuevas cuentas nacionales no separan estos dos tipos de ingresos debido a las dificultades para distinguir las remuneraciones de las ganancias en estas empresas. Ello significa que este supuesto infla el valor de las ganancias netas de las empresas extralegales. En realidad, el valor de sus ganancias netas es aún menor.

<sup>29</sup> Esta cifra se obtiene dividiendo el ingreso promedio anual de una empresa de hogar, entre el ingreso promedio anual de una sociedad en 2006, de acuerdo con las cuentas nacionales. Ahora bien, si se divide el ingreso promedio anual de una empresa de hogar entre el ingreso promedio anual de una de las 25 mil empresas que reportaron ingresos al fisco, entonces el porcentaje cae a 0.5%.

Asumiendo que todos los ingresos mixtos son remuneraciones laborales para los trabajadores de empresas familiares), los resultados son parecidos. De acuerdo con la ENCOVI, en 2006 había 3.38 millones de trabajadores independientes, que se asumirá laboraban en empresas familiares. Suponiendo que el ingreso mixto solamente se destinó para remuneraciones laborales,<sup>30</sup> entre ellos se distribuyó el 21% del PIB, o sea Q. 48,278.6 millones. En otras palabras, en promedio, cada trabajador percibió Q. 14,283 anuales o Q. 1,190.30 mensuales, lo cual representa entre el 30 y el 40% de lo que percibió un asalariado.

Ahora bien, es importante resaltar que se está asumiendo, en el primer caso, que todos los ingresos mixtos son ganancias netas de las empresas familiares o no constituidas en sociedad y, en el segundo caso, que todos los ingresos mixtos son remuneraciones para los trabajadores de este tipo de empresas. Sin embargo, en realidad, el ingreso mixto se divide entre ambos rubros: como ganancia y como remuneración. Esto significa que tanto las ganancias de las empresas no registradas o de las familiares, así como las remuneraciones de sus trabajadores, aún son menores

que las presentadas arriba. Significa, además, que, como porcentaje de las ganancias netas de las sociedades y de las remuneraciones de los asalariados, respectivamente, también son menores.

La información anterior puede ahora ser presentada de forma resumida. La desigualdad en la distribución del ingreso que mide el PIB tiene en la base a la gran mayoría de las empresas (93%) y de la PO (64.8%) del país (véanse gráficas 9.7a y b). Los ingresos de este segmento, capturados por el ingreso mixto, son altamente precarios (21% del PIB, véase gráfica 9.8). En el extremo opuesto, ocupando la cúspide, está un selecto grupo de empresas registradas como sociedad. Aunque este grupo solamente representa entre el 7 y el 8% de todas las empresas del país (véase gráfica 9.7), obtiene como ganancia neta (deducidas ya sus responsabilidades laborales y fiscales) casi el doble (como % del PIB) (véase gráfica 9.8) de lo que obtienen las empresas familiares como ingresos mixtos<sup>31</sup>. Entre estos dos extremos están los asalariados. Este grupo obtiene el 32% del PIB en remuneraciones y representa alrededor del 35.2% de la población ocupada.

#### Gráficas 9.7a y b

#### Sociedades como porcentaje del total de empresas y asalariados como porcentaje de la Población Ocupada (2006)



Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI (2006) y Registro Mercantil.

<sup>30</sup> Nuevamente, éste es un supuesto altamente cuestionable, dado que del ingreso mixto las empresas no constituidas en sociedad también obtienen ganancias netas. Las remuneraciones de los asalariados de empresas no constituidas en sociedad deben ser aún menores que las que aquí se presentan.

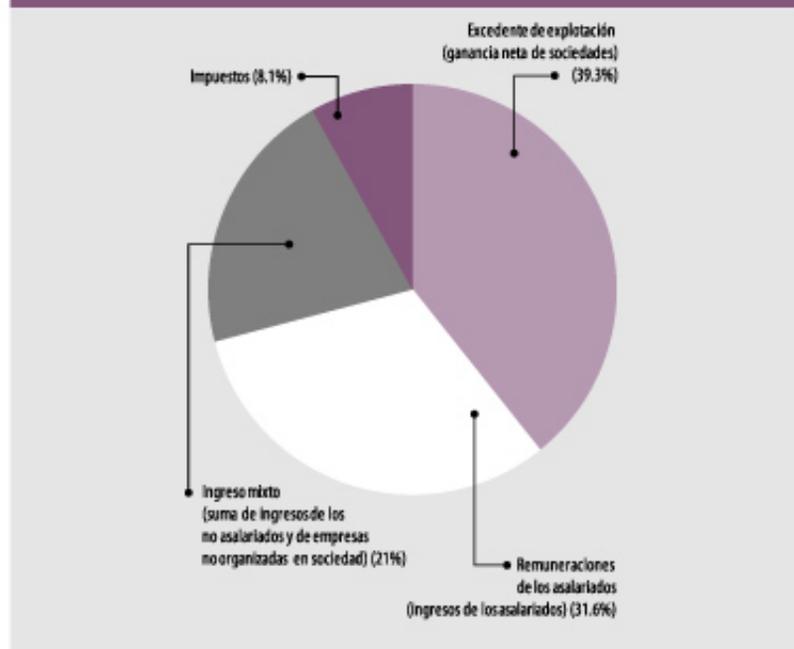
<sup>31</sup> Obtienen como ganancia neta alrededor del 39% del PIB, mientras que las empresas familiares obtienen aproximadamente el 21% como ingreso mixto.

Del estudio de los agregados de ingresos surge la conclusión general de que existe una distribución de ingresos claramente definida y altamente desigual. Por un lado, está un pequeño grupo de empresas (menos del 10%), registrada como sociedad en el Registro Mercantil, que recibe un alto porcentaje del PIB (casi dos quintos) como *ganancia neta*. Por otro lado, hay un gran grupo de empresas de hogar (a las que se llamará también *empresa familiar* y que suma más del 90% de las empresas), generalmente informales, que emplean a la mayoría de la Población Ocupada (más del 60% de la PO), pero que obtienen solamente alrededor de un quinto del PIB como ingresos. Entre estos dos extremos están los denominados «asalariados», quienes representan alrededor del 35% de la población ocupada y reciben en salarios aproximadamente un tercio del PIB.

### 3. El ingreso de los hogares

Otra forma de examinar la distribución de la riqueza que mide el PIB *per cápita* es mediante la revisión de los ingresos de los hogares. Como se verá, la dinámica económica tiene una dimensión central en el trabajo humano, el cual genera buena parte de los ingresos. No obstante, el ingreso de los hogares no tiene su origen exclusivamente en el trabajo, sino que proviene también de otras fuentes. El crecimiento de la producción de bienes y servicios de las últimas décadas, medido por el crecimiento del PIB, tiene efectos en el aumento de los ingresos de los hogares. Es producto de la distribución de las ganancias netas, salarios e ingresos mixtos. Hoy en día, se cuenta con información de los cambios habidos en los ingresos de los hogares. El ingreso promedio de los guatemaltecos medido por el PIB *per cápita* se ha incrementado en 30% en el período de 1989 a 2006 y, con ese incremento, han aumentado las

Gráfica 9.8  
Distribución del PIB entre los agregados de ingresos (2006)<sup>32</sup>



Fuente: BANGUAT

desigualdades, siempre magnificadas entre habitantes de áreas urbanas y rurales y entre indígenas y no indígenas. Como se muestra en la gráfica 9.9, los ingresos de hogares más elevados ocurren, en promedio, en las áreas urbanas y con la población no indígena.

La distribución de los ingresos ha sufrido pequeños cambios en el período, pero éstos no han logrado modificar las diferencias étnicas, geográficas y demográficas. Como se verá, el origen de los ingresos ha variado como resultado de los procesos de diversificación y modernización. Los ingresos pueden ser, o bien producto de actividades económicas de las personas, a los cuales se les llamará *ingresos laborales*, o bien producto de transferencias, tales como remesas familiares, jubilaciones, pensiones, becas, etc. A estos ingresos se les llamará *no laborales*.

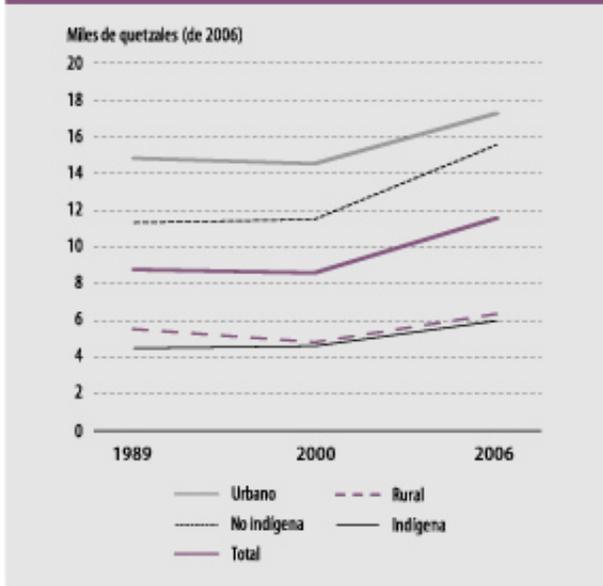
<sup>32</sup> Nótese que se incluye el cuarto agregado de ingresos: los impuestos.

### 3.1 Los ingresos laborales

Los ingresos laborales son los recursos más importantes que reciben las personas, porque son el producto de su trabajo, sea que se les clasifique como trabajadores independientes o dependientes.<sup>34</sup> Los ingresos laborales constituyen tres cuartas partes de los ingresos de los hogares guatemaltecos, proporción que ha disminuido, pues en 1989 era de más del 80%. Esta disminución de los ingresos laborales como proporción de los ingresos totales de los hogares debe resaltarse como una tendencia importante de los últimos años.

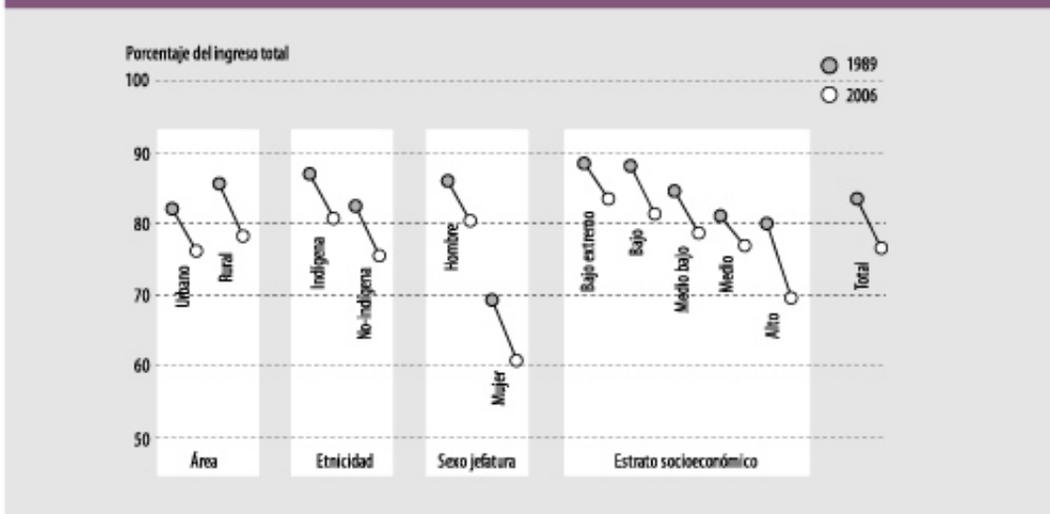
Los hogares con jefatura femenina obtienen menor porcentaje de sus ingresos de sus actividades económicas (salario), lo cual también se advierte en el mundo rural y en los estratos más bajos.<sup>35</sup> Esto último es obvio, en tanto, a mayor nivel socioeconómico, menor proporción de ingresos laborales.

Gráfica 9.9  
Ingreso promedio anual per cápita según etnicidad y área geográfica (1989, 2000 y 2006)



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

Gráfica 9.10  
Ingresos laborales como proporción del ingreso total del hogar (1989 y 2006) En porcentajes



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

<sup>34</sup> Los ingresos laborales están relacionados con la productividad de los trabajadores, que a su vez depende de los niveles de educación, salud y nutrición con que cuentan, así como del capital de trabajo del que disponen.

<sup>35</sup> El concepto de estratificación se explica en el capítulo 10. Sin embargo, se proveerá aquí una corta descripción: es una medida combinada de consumo y educación para estratificar a la población. La misma permite estratificar según nivel de pobreza, pero también refleja los hogares con mejores condiciones económicas, que son los que concentran la mayoría de los ingresos y que tienen mayores oportunidades de bienestar. Para más información, véase el anexo metodológico.

■ Recuadro 9.1

**Los ingresos de la Población Económicamente Activa (PEA) emergente**

Cuando se examinan los ingresos de la PEA emergente, entendida ésta como la población comprendida entre los 15 y los 24 años de edad, se observa que el ingreso promedio de este grupo en 2006 fue de Q. 1,469.44, cifra inferior al salario mínimo rural para ese año (Q. 1,587.40). En una interpretación directa y simple, este grupo poblacional, aún siendo el de mayor nivel educativo del país, tenía un nivel que no le permitía acceder a empleos u ocupaciones de suficiente calidad como para generar un ingreso al menos similar al salario mínimo legal. La mayoría de los integrantes de este grupo no había desarrollado (no ha tenido la oportunidad) el suficiente nivel de competencia para insertarse en el mundo laboral más competitivo y demandante. Para complicar más el panorama de la fuerza laboral emergente del país, como se explica abajo, variables asociadas con la pertenencia étnica y de género impactan negativamente las oportunidades de inserción en la vida laboral adulta: ser indígena, ser mujer y, sobre todo, ser

indígena mujer, está asociado con menores oportunidades de logro educativo, de logro académico, de inserción en el mundo laboral y, para las que lo logran, de empleos de mayor calidad y remuneración.

Al desagregar por etnicidad, se observa una brecha importante de ingresos entre indígenas y no indígenas, aún cuando cuenten con el mismo nivel educativo. En promedio, los indígenas perciben el 65% de los ingresos de los no indígenas. Hay variables relacionadas con la pertenencia de grupo que influyen sobre el ingreso (aunque es preciso reconocer que para un análisis de mayor rigor se debe introducir controles por medio de otras variables, como experiencia laboral y horas trabajadas). De forma similar, las mujeres tienen menor ingreso mensual que los hombres, a igual nivel educativo. Esta brecha de género se presenta con independencia del origen étnico y es mayor para las mujeres indígenas (comparado con los hombres indígenas) que para las no indígenas.

■ Tabla 9.5

**Ingreso mensual y brecha de ingreso, por etnicidad y género**

	Etnicidad	Hombre Promedio	Mujer Promedio	Ratio de género (mujer/hombre)	Brecha de género	Total Promedio
Total	Maya	Q. 1,110.72	Q. 831.49	0.75	Q. 279.23	Q. 1,109.68
	No indígena	Q. 1,786.56	Q. 1,546.38	0.87	Q. 240.18	Q. 1,702.01
	Total	Q. 1,540.03	Q. 1,334.56	0.87	Q. 205.47	Q. 1,469.44
	Ratio étnico (maya/No indígena)	0.62	0.54			0.65
	Brecha étnica	Q. 675.84	Q. 714.89			Q. 592.33

■ Fuente: basado en Rubio F. (2008), usando datos de la ENCOVI (2006).  
 \*Las brechas por género y etnicidad son estadísticamente significativas (95%).

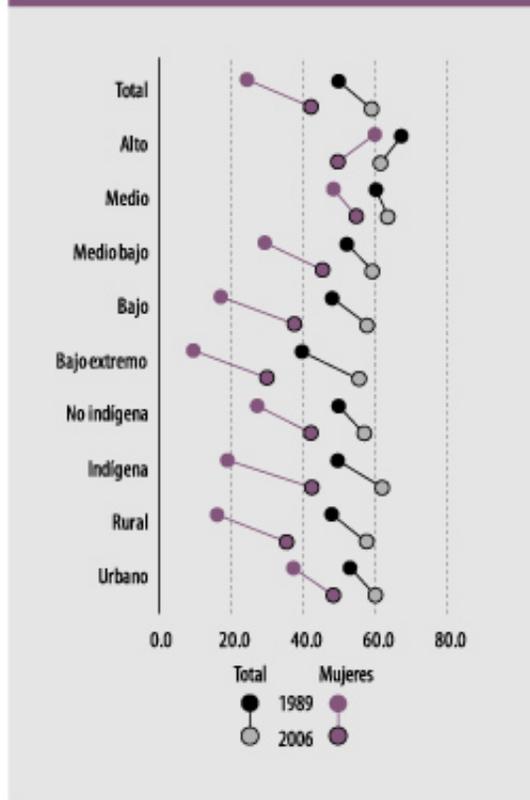
■ Fuente: elaboración propia con base en Rubio, F. (2008).

En general, hay una tendencia a la reducción de la parte laboral de los ingresos familiares; pero, al mismo tiempo, la participación en actividades económicas se ha incrementado. Es decir, se trabaja más, pero se gana relativamente menos. La PEA se incrementó de 53% en 1989, a 58.8% en 2006 (gráfica 9.11).<sup>36</sup> Eso significa que hay sectores que trabajan más —como en los estratos bajos, los indígenas y, sobre todo, en las mujeres que, de participar con menos de 25% en 1989, suben al 42% en 2006— pero cuyos ingresos laborales, como porcentaje de sus ingresos totales, no se han incrementado.<sup>37</sup> Solamente los estratos altos trabajan menos, pero sus ingresos laborales también se han reducido como porcentaje de sus ingresos familiares totales.

Una paradoja similar ocurre con el trabajo independiente como es el de los patronos de las empresas y el de los trabajadores por cuenta propia (cuyas ganancias se consideran ingresos independientes). Como se verá con el sector informal, aquél crece,<sup>38</sup> pero el ingreso producto del trabajo independiente se redujo de 43 a 31% (gráfica 9.12). Esta reducción es mayor en la población indígena, que está dejando de producir por cuenta propia.

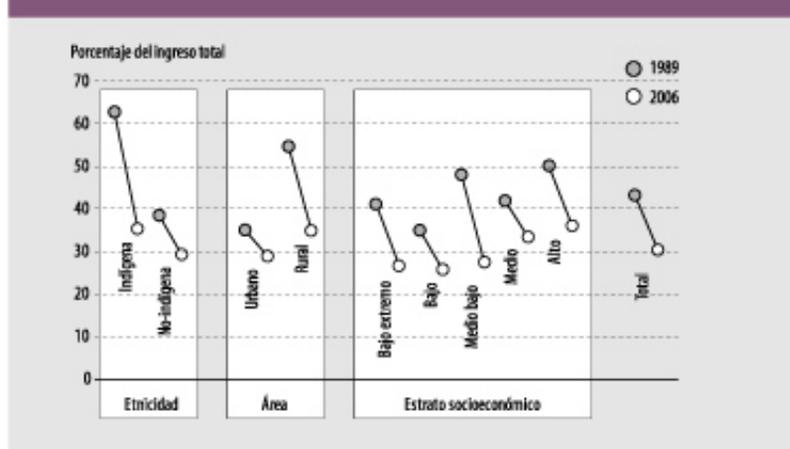
Es importante notar que la categoría de «ingreso independiente» tiene, en su interior, importantes diferencias cualitativas que se explorarán con mayor detenimiento. El ingreso independiente también se reduce más en las clases bajas que en la clase alta, que no vive solamente de su trabajo, sino también de los intereses, regalías y ganancias del capital, de la empresa, de sus propiedades, de las rentas que parcialmente captura el excedente de explotación. En los hogares, la gráfica 9.13 muestra que el ingreso independiente generado en el sector agrícola (ganancia) disminuye su participación dentro del ingreso total.

Gráfica 9.11  
Participación en la PEA (1989 y 2006)  
Porcentaje de población de 10 años y más



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

Gráfica 9.12  
Ingreso de hogares, proveniente de trabajadores independientes (1989 y 2006) Porcentaje del ingreso total del hogar



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

<sup>36</sup> Estos cambios se estudian más en el capítulo 7 sobre «Libertad para producir».

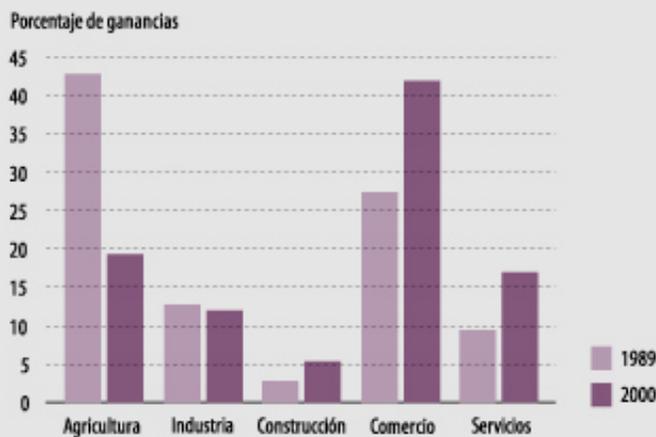
<sup>37</sup> Se han dado pequeños incrementos en el valor absoluto de sus ingresos, pero no han sido lo suficientemente grandes como para mantenerse constantes como porcentaje de los ingresos familiares totales.

<sup>38</sup> Véase capítulo 12 «El sector informal en la Guatemala de hoy».

Simultáneamente, la participación del ingreso de actividades comerciales y de otros servicios aumenta. En parte, este aumento se traduce en la proliferación de los trabajadores por cuenta propia en estos dos últimos sectores.

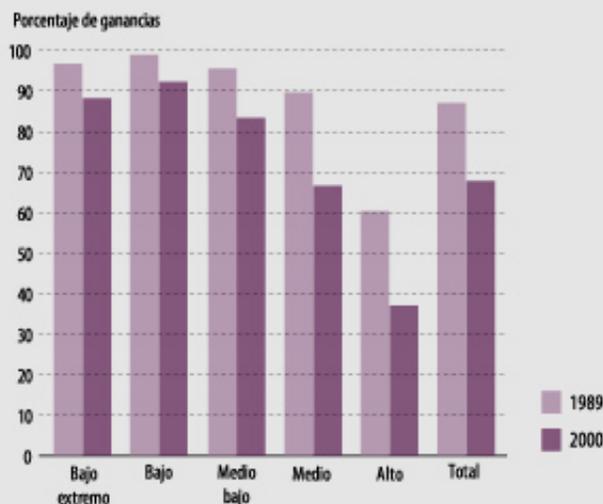
Las tendencias que se describen en el párrafo anterior y que aparecen en la gráfica 9.13 se refieren a que, en comercio y servicios, aumenta la parte de la ganancia proveniente del trabajo independiente, mientras se reduce en la agricultura. Estas tendencias, como se explicó en capítulos anteriores, se observan también en el mercado laboral y, de manera más agregada, en la composición del aparato productivo.

■ Gráfica 9.13  
Contribución de principales ramas de actividad al ingreso independiente (1989 y 2000)



■ Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

■ Gráfica 9.14  
Ingresos independientes provenientes de la informalidad según estrato socioeconómico (1989 y 2006)



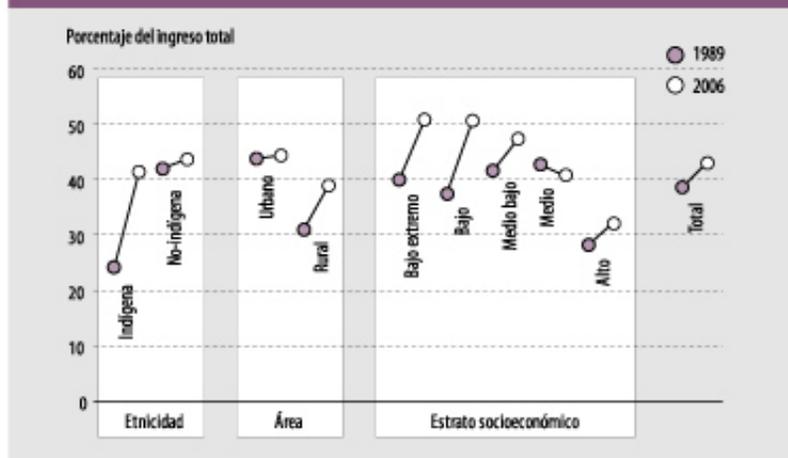
■ Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

Pasando ahora a la gráfica 9.15, ésta contiene los cinco estratos socioeconómicos de la sociedad guatemalteca. En todos existe el ingreso independiente, que llamamos «ganancia» para diferenciarlo del salario. No obstante, la naturaleza de la ganancia es cualitativamente distinta en los estratos medio y alto, donde es el resultado del trabajo como patronos y profesionales, por ejemplo. Por otro lado, el ingreso independiente de los hogares de los estratos bajo y medio bajo proviene de la informalidad del mercado, del atraso económico. Constituyen la negación de la otra ganancia. Como se viene diciendo, entonces, la gráfica confirma la tendencia de que el ingreso independiente está asociado con la informalización del trabajo<sup>39</sup> como una estrategia de supervivencia en poblaciones de los estratos bajos.

Completa esa visión contradictoria la categoría opuesta, el ingreso dependiente, es decir, el asalariado. Se consideran asalariados los trabajadores cuya actividad económica se realiza en relación de dependencia (un patrón). Más del 40% de los ingresos de los hogares proviene del trabajo asalariado (véase gráfica 9.15). Esta proporción se ha incrementado desde 1989, principalmente en la población indígena y rural. La salarización en unos casos es expresión de modernidad pero, en otros, es el nuevo rostro de la pobreza. También sube en los estratos bajo y bajo extremo. Más de la mitad de los ingresos de los hogares de estos estratos corresponde a la «forma» salarios, capturada en las cuentas nacionales en buena parte como «remuneraciones de los asalariados» (también como «ingreso mixto»).

La relación positiva entre educación e ingreso constituye un dato sobresaliente, pues la calidad del ingreso de los asalariados está relacionada con su capacitación.

Gráfica 9.15  
Ingreso proveniente de salarios  
(1989 y 2006)



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

Por eso, la insistencia en la educación como un factor de desarrollo humano. Véanse los dos cuadros de la gráfica 9.16. A la izquierda aparecen los datos de los trabajadores que no tienen ninguna calidad profesional. Estos trabajadores se concentran en los hogares del estrato bajo y bajo extremo. Son trabajadores no calificados, obreros y agricultores sin capacitación. Por el lado derecho aparecen los ingresos de trabajadores profesionales, con altos niveles de educación. Estos trabajadores se concentran en los estratos más altos. Como sería de esperar, mientras más alto es el estrato, menor será la contribución al salario de trabajo no calificado y mayor la contribución de profesionales. Los dos cuadros anteriores lo confirman: una baja educación se asocia a una posición social en el estrato socioeconómico bajo; a mayor educación, mayor estrato socioeconómico.<sup>40</sup> En esta relación pareciera haber un vínculo causal cuyo análisis no resulta pertinente para los propósitos del presente Informe.

<sup>39</sup> Para este capítulo se definen como trabajadores informales a los empleados(as) domésticos(as), los peones o jornaleros, los cuenta propia (se excluyen los que tienen por lo menos un año aprobado de educación universitaria), los no remunerados, los patronos con establecimientos con menos de seis empleados (se excluyen los que tienen por lo menos un año aprobado de educación universitaria) y los empleados privados asalariados en establecimientos con menos de seis trabajadores.

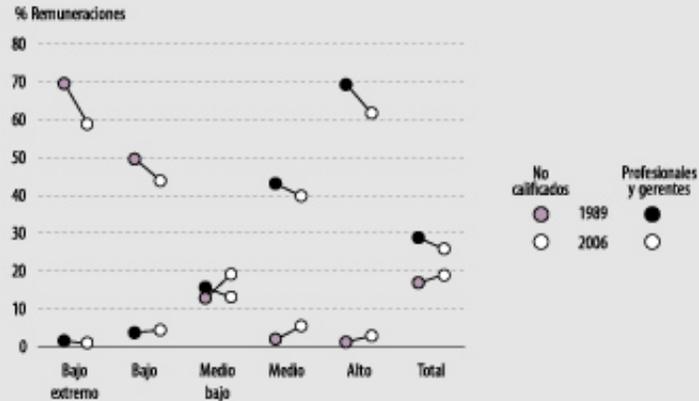
<sup>40</sup> Aunque aquí hablamos de ingresos de trabajadores dependientes, la dispersión de ingresos de acuerdo a nivel educativo para trabajadores independientes es aún mayor. En otras palabras, las ganancias de los trabajadores independientes con niveles más altos de educación son relativamente más altas a las de los trabajadores independientes con menor grado de calificación que en el caso de los dependientes.

En la gráfica 9.17 se presenta el origen del ingreso de los asalariados, según la estratificación social (entre 1989 y 2006). El salario que se origina en el sector comercio e industria va en aumento en casi todos los estratos, pero una parte importante del ingreso asalariado de los estratos bajos sigue siendo de origen agrícola.<sup>41</sup> No obstante, al igual que en el caso del trabajo independiente, el porcentaje de las remuneraciones que provienen del sector agrícola se ha reducido en todos los estratos, en especial en los más bajos.

También se ve que, en el período de quince años, en los hogares del estrato medio bajo, el salario industrial mantiene su presencia. Finalmente, en los del grupo medio y alto, la dependencia de los ingresos salariales se origina de forma mayoritaria en los servicios, notándose la importancia de los salarios de los profesionales y gerentes presentados en la gráfica 9.16. Ésta es una lectura referida sólo a los ingresos llamados dependientes o salariales. No debe confundirse con el nivel de análisis en el cual sólo interesa el ingreso independiente.

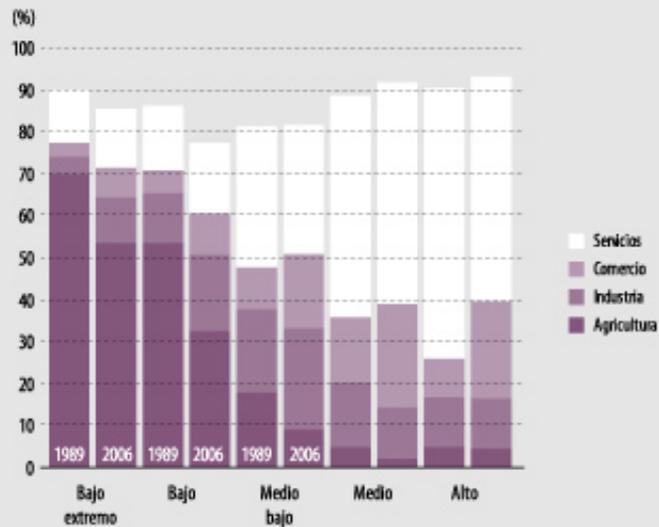
Una conclusión relevante que este Informe propone es que el ingreso laboral de importante parte de la población se está informalizando, (ver gráfica 9.18) que hay sectores cuya supervivencia depende cada vez menos del trabajo dependiente formal y que, en esa transición, los ingresos no laborales desempeñan un papel de sostenimiento en la supervivencia de numerosas personas.

**Gráfica 9.16**  
Ingreso de trabajadores no calificados y de profesionales (1989 y 2006)  
Porcentaje del ingreso de dependientes



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

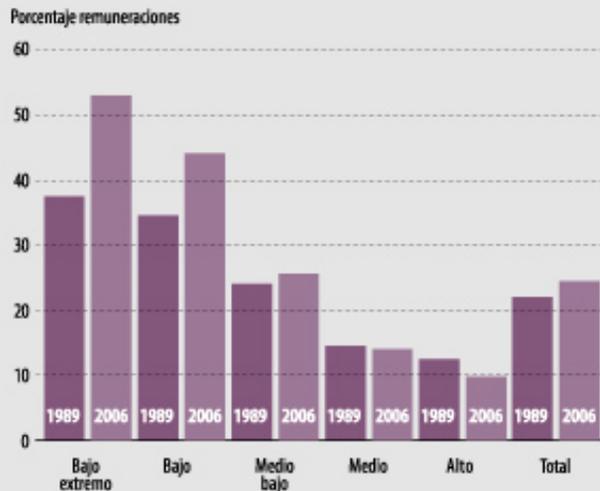
**Gráfica 9.17**  
Contribución de las principales ramas de actividad al ingreso asalariado (1989 y 2000)  
En porcentajes



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

<sup>41</sup> No sorprende que la contribución de las principales ramas de actividad al ingreso asalariado de las clases más bajas provenga primordialmente de la agricultura, pues este sector siempre ha contado, por mucho, con los salarios más bajos.

Gráfica 9.18  
Ingresos salariales provenientes de la informalidad (1989 y 2006)  
En porcentajes

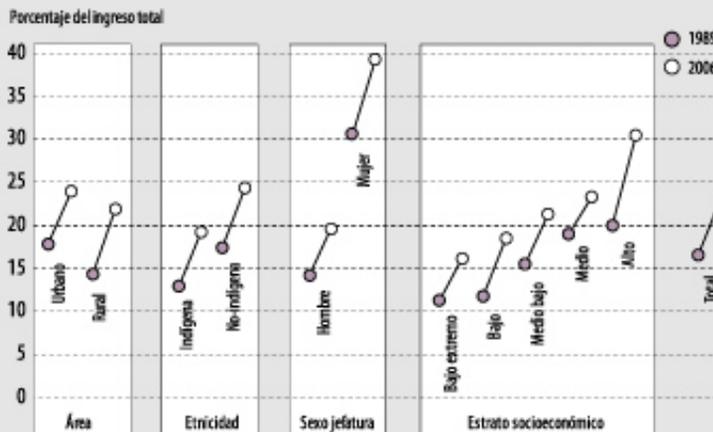


Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

### 3.2 Los ingresos no laborales

En la vida económica, además de los ingresos que se originan en actividades económicas, que son ganancias o salario monetario, los hogares perciben ingresos por concepto de beneficios, rentas, pensiones y transferencias diversas, como remesas de familiares en el extranjero. En Guatemala, más del 20% de los ingresos familiares es de origen no laboral, porcentaje que se ha incrementado marcadamente desde 1989. Los hogares de no indígenas, los hogares con jefatura femenina y del estrato socioeconómico alto, son los que perciben mayor proporción de estos ingresos (gráfica 9.19).

Gráfica 9.19  
Ingresos no laborales como proporción del ingreso total del hogar  
(1989 y 2006)



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

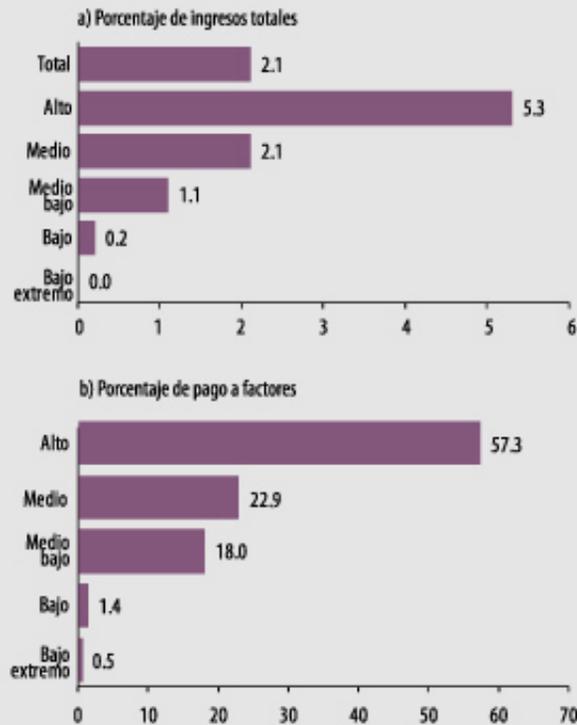
Los llamados técnicamente «pagos a factores», es decir, los que vienen de dividendos de empresas, bonos del tesoro, rentas de inmuebles, etc., son fuentes de riqueza que, característicamente, provienen de los estratos socioeconómicos altos. Muchas de ellas, rentas capturadas por el «excedente de explotación» de las cuentas nacionales. Vale recordar que toda información relativa a ingresos de esta naturaleza está sujeta a gruesos errores. Ello se debe a que este tipo de ingresos es el más difícil de capturar en las encuestas, por razones que tienen que ver con la extrema suspicacia que las preguntas tendentes a analizarlo provocan. Así, los datos sobre esta clase de ingresos siempre son incompletos o reflejan únicamente parte de la verdad.

No obstante, en Guatemala, apenas el 2.1% de los ingresos familiares lo constituyen pagos a factores (gráfica 9.20) y el 57% de estos ingresos lo percibe el estrato alto, lo que representa el 5.3% de sus ingresos totales. Por impreciso que resulte este dato, por lo menos se mantiene la tendencia decreciente hasta llegar a 0 en los grupos de pobreza extrema.

Un cambio importante en los ingresos de la población del país es las remesas, es decir, el dinero de ayuda que envían los familiares a los hogares de los países de la región, principalmente proveniente de EE. UU. Desde 2000, año en que se recibieron casi mil millones de dólares, hasta 2007, la cantidad de remesas se ha cuadruplicado (véase gráfica 9.21). La importancia del volumen financiero es equivalente al 12% del PIB total del país, es decir, comparable con el presupuesto de ingresos tributarios del Gobierno central. La magnitud de estos recursos es diez veces superior a la inversión extranjera y cuatriplica el ingreso de exportaciones de los productos tradicionales.

Gráfica 9.20

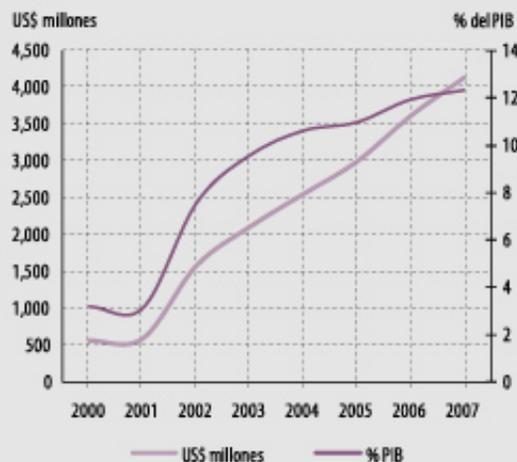
**Porcentaje de los ingresos totales y por pagos a factores según estrato socioeconómico (2006)**



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2006).

Gráfica 9.21

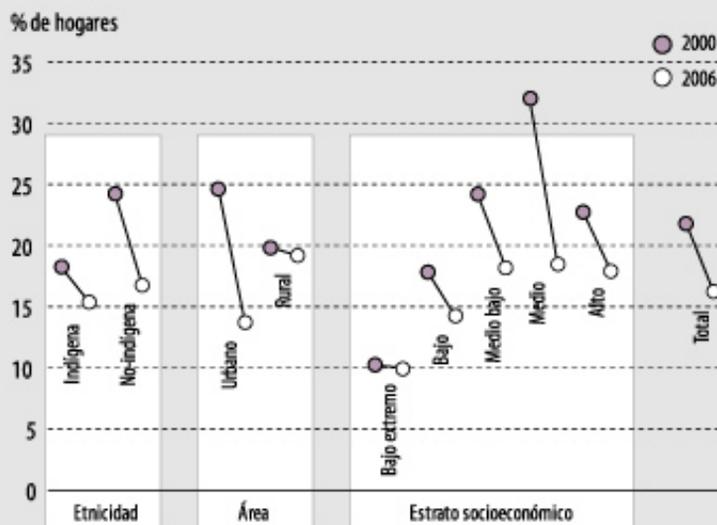
**Ingresos anuales por remesas familiares (2000-2007)**



Fuente: BANGUAT

Gráfica 9.22

## Hogares que declaran recibir remesas (2000 y 2006)



Fuente: ENCOVI (2000 y 2006).

A pesar de las diferencias entre los hogares que reciben remesas, los montos y las proporciones con relación al ingreso total varían en otra dirección. En efecto, llama mucho la atención que las familias del estrato alto perciban mayores montos de remesas (más de Q. 1600 *per cápita* anuales) y, al mismo tiempo, que sea el estrato para el cual este rubro represente la menor proporción de su ingreso total (el 2%). Le siguen en importancia del monto recibido, los estratos medio y medio bajo. Para este último representa el 5.3% del ingreso total. Y, aunque el monto en quetzales sea, en promedio, Q. 440 *per cápita* anuales, tiene una alta importan-

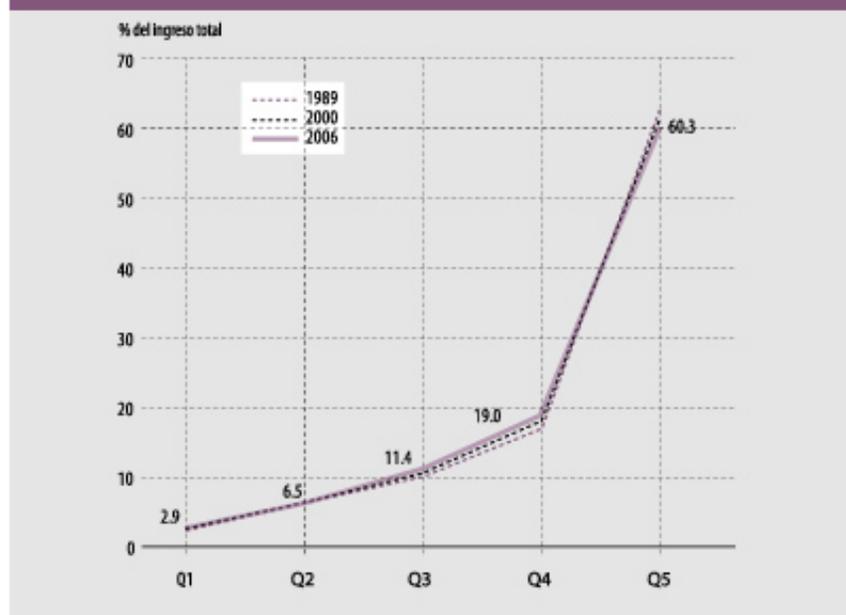
cia, al representar el 7.2% del ingreso total. Se calcula que las remesas familiares tienen un efecto redistributivo de más de 2%.

#### 4. El papel de los ingresos no laborales y de la informalidad

Guatemala es una sociedad marcada por desigualdades, de las que la distribución de los ingresos es la más conocida. La población, dividida en quintiles (cinco grupos con el mismo número de personas) exhibe diferencias sustanciales en la participación en el ingreso total.

<sup>42</sup> Véase capítulo 11 «Migración internacional, desarrollo humano y economía».

Gráfica 9.23  
Participación en el ingreso total según quintil  
(1989, 2000 y 2006)



Fuente: ENS (1989) y ENCOVI (2000 y 2006).

El coeficiente de Gini, que mide las diferencias entre grupos, en este caso de los ingresos personales, revela que Guatemala es uno de los países más injustos de Latinoamérica, la región más desigual del planeta. En este marco de desigualdad y de falta de oportunidades para generar ingresos económicos —es decir, ingresos laborales formales— los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema deben recurrir a la migración, a la informalidad y a la búsqueda de ingresos no-laborales. A continuación se aplica el Gini separando los ingresos no-laborales y por informalidad, y calculando, además, la desigualdad y los índices de pobreza en esos escenarios hipotéticos.

En la tabla 9.6 se exponen los coeficientes de Gini en tres casos distintos: uno con el total de ingresos, otro sin ingresos no laborales y el último sin ingresos de la informalidad. En 1989, los ingresos no laborales producían un

efecto *regresivo*, es decir, favorecían una redistribución hacia los más ricos. Sin embargo, esa tendencia se revirtió, volviéndose *progresiva* en 2006, sobre todo, por las remesas, teniendo los ingresos no laborales un efecto redistributivo de 2.7% hacia los más pobres.

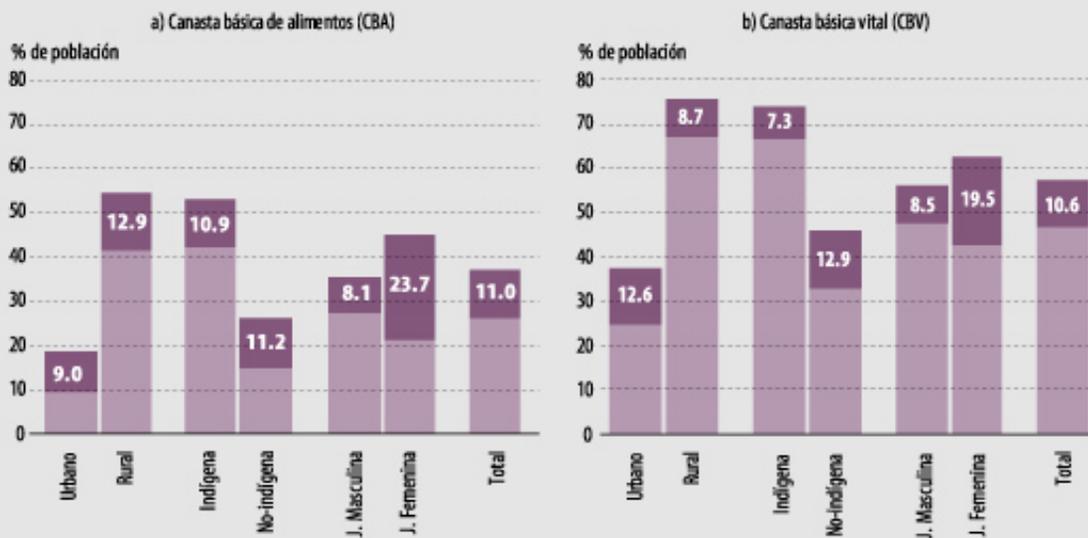
Tabla 9.6  
Coeficiente de Gini de ingresos totales, sin no-laborales  
y sin informales (1989 y 2006)

	1989	2006
<b>Todos los ingresos</b>	<b>0.583</b>	<b>0.562</b>
Sin ingresos no laborales	0.569	0.577
Porcentaje redistributivo	-2.5	2.7
Sin ingresos de informalidad	0.729	0.679
Porcentaje redistributivo	20.1	17.3

Fuente: elaboración con datos de ENS (1989) y ENCOVI (2006).

La redistribución, calculada de esa manera, tendría un impacto en la reducción de la pobreza. Si consideramos pobres a los hogares que no cuentan con ingresos suficientes para adquirir una *canasta básica vital* (CBV) y pobres extremos a los que no pueden adquirir una *canasta básica de alimentos* (CBA),<sup>43</sup> el índice de pobreza extrema sin ingresos no laborales hubiera sido, en 2006, de casi 40% y el índice de pobreza total ascendería a un 56% del total (gráfica 9.24). Los ingresos no laborales serían el recurso de un 11% de la población para salir de la pobreza extrema y del 10.6% para salir de la pobreza en general.

Gráfica 9.24  
Población con ingresos menores al costo de una CBA y una CBV, calculado con y sin ingresos no laborales (2006)  
En porcentajes



Los números sobre las barras (%) indican el incremento en el porcentaje de la población que no podría cubrir el costo de la CBA o CBV respectivamente, si no contara con ingresos no laborales.

Fuente: ENCOVI (2006) e INE.

La incorporación de la actividad económica informal se convierte en una alternativa de supervivencia de la población sin oportunidades. Sin hacer una estimación del costo de *formalizar* la actividad económica informal, sino simplemente aislando el ingreso proveniente de la informalidad, es posible calcular la desigualdad de la formalidad en Guatemala y el impacto redistributivo que tiene la incorporación en la informalidad.<sup>44</sup> En 2006, la informalidad tendría un efecto redistributivo de un 17% (véase tabla 9.6). Este efecto se traduce en un impacto en la pobreza y pobreza extrema, como en la gráfica 9.25 se muestra.

Así, la libertad para tener se convierte en Guatemala en motivo de división social: libertad para tener mucho para unos pocos; libertad para tener muy poco para la mayoría. Júzguese lo que ocurre ya entrado el milenio en un país lleno de contradicciones: de no existir ingresos no laborales o ingresos de la informalidad o de las remesas, en Guatemala, la pobreza aumentaría notablemente. Además, los pobres no podrían subsistir en esta sociedad si sólo tuvieran ingresos salariales, si dependieran exclusivamente del trabajo dependiente. Logran sobrevivir, primero, por el refugio de los ingresos de la informalidad y,

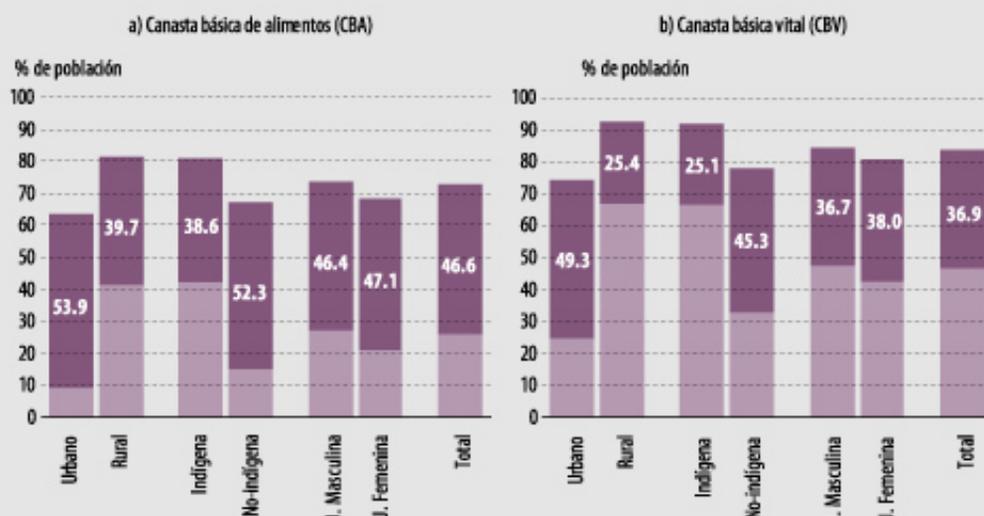
<sup>43</sup> Véase glosario y anexo estadístico.

<sup>44</sup> No se propone como positiva la informalidad, sólo se hace hincapié en que la población pobre no tiene más opciones para superar su condición.

Gráfico 9.25

**Población con ingresos menores al costo de una CBA y una CBV, con y sin ingresos de informalidad (2006)**

En porcentajes



Fuente: ENCOVI (2006) e INE.

segundo, por lo que significan, para ellos, los ingresos no laborales.

Como en su momento se planteó en el capítulo 2, una de las principales rutas para lograr encadenamientos virtuosos entre economía, crecimiento económico y desarrollo humano es el ingreso que perciben los hogares.<sup>45</sup> En una sociedad de mercado, especialmente en una como

la guatemalteca, donde el Estado juega un papel limitado en la provisión de varios servicios esenciales para la ampliación de las capacidades humanas, el nivel de ingreso de los hogares constituye un mediador fundamental en su capacidad de adquirir en el mercado los bienes y servicios que requiere. Este es el tema del que se ocupa el siguiente capítulo.

<sup>45</sup> El otro mecanismo fundamental es el que se da entre economía y Estado por vía de los impuestos, que luego se deben invertir en la ampliación de capacidades humanas y en mejoras a las condiciones para la productividad nacional. Estos aspectos se abordan en el capítulo 14 «El Estado y la política fiscal».

