



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

**POLÍTICA ECONÓMICA
2004-2008**

Revista ASIES
No. 2 2008



EDITOR

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Apdo. Postal 1005-A

Tel: 2332-2002, 23347178/9, 23310814

Fax: 23602259

www.asies.org.gt

asies@asies.org.gt

Ciudad de Guatemala

Guatemala, C.A.

DIRECCIÓN

Irma Raquel Zelaya

Arnoldo Kuestermann

Carlos Escobar Armas

© 2008

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

**POLÍTICA ECONÓMICA
2004-2008**

Revista ASIES
No. 2 2008

INDICE

<i>Presentación</i>	3
1. Políticas públicas	5
2. Crecimiento económico y pobreza	7
Un entorno internacional favorable	
<i>Crecimiento económico acelerado</i>	<i>8</i>
<i>Micro y pequeñas empresas: el gran desafío</i>	<i>11</i>
<i>Aún prevalece la pobreza y la desigualdad</i>	<i>14</i>
3. Empleo e inversión	17
Crecimiento económico con ligera generación de empleo y deterioro en los salarios reales mínimos	
<i>Desempleo e inflación</i>	<i>21</i>
<i>Bajos niveles de tecnificación y empleo</i>	<i>22</i>
4. Las Finanzas Públicas	25
Modificaciones legales en materia tributaria	26
<i>Ingresos, el IVA el principal pilar</i>	<i>27</i>
<i>Gastos</i>	<i>35</i>
<i>Deuda pública</i>	<i>40</i>
<i>Situación financiera del Gobierno Central</i>	<i>42</i>
5. Política monetaria	43
Inflación	44
<i>Tasas de interés y crédito bancario</i>	<i>49</i>
<i>Sistema financiero</i>	<i>56</i>
6. Sector externo y competitividad	63
Comportamiento de las principales variables del sector externo	

<i>Comercio exterior y política cambiaria</i>	67
<i>Competitividad</i>	77
<i>Conclusiones</i>	83
Sector real	
<i>Sector de finanzas públicas</i>	84
<i>Sector monetario y financiero</i>	85
<i>Sector externo</i>	87
Desafíos	89

Presentación

El análisis realizado de la política económica guatemalteca comprende el periodo administrativo 2004 – 2008, cuando fungió como Presidente de la República el Lic. Oscar Berger Perdomo, electo como representante de la denominada Gran Alianza Nacional (GANAN), conformada por tres partidos políticos: Partido Patriota (PP), Partido Solidaridad Nacional (PSN) y Movimiento Reformador (MR).

El estudio se basa principalmente en las actividades desarrolladas por los sectores macroeconómicos relevantes: el sector real, las finanzas públicas, el sector monetario y financiero y por último el sector externo y competitividad. Inicialmente se incluyen en forma resumida las principales políticas adoptadas por el gobierno que orientaron las acciones realizadas; después se evalúa el comportamiento de las principales variables económicas y sociales del país durante este periodo, a efecto de establecer en qué medida se alcanzaron los objetivos establecidos en el inicio de la gestión gubernamental y determinar lo que no fue posible lograr.

En el análisis se examina el contexto dentro del cual se desarrolló la actividad económica del país influido por factores internos, tales como fenómenos naturales que afectaron la infraestructura productiva, y factores externos como el comportamiento de las principales tendencias económicas mundiales, incluso lo relativo a la política de comercio exterior, tanto dentro del ámbito centroamericano como de otros socios comerciales

importantes. Asimismo, se tuvo en cuenta el desenvolvimiento de los precios internacionales de productos estratégicos involucrados en las transacciones del país con el exterior, así como su impacto en la dinámica de la actividad económica y en los principales indicadores sociales, dada la exposición de Guatemala a los fenómenos mundiales por el nivel de apertura económica que presenta.

Las conclusiones hacen referencia a los principales resultados, a efecto de establecer un balance de los logros alcanzados, señalando la labor desarrollada y los aciertos en la consecución de los objetivos de las políticas definidas por el gobierno. Asimismo, se presentan los principales desafíos que la nueva administración deberá afrontar para afianzar los resultados positivos obtenidos y dar continuidad a los programas que no alcanzaron a concluirse, pero que presentaron señales satisfactorias en su ejecución.

1. Políticas públicas

En el inicio de la administración del Gobierno de la Gran Alianza Nacional (GANAN) cuyo mandato correspondió al periodo 2004 – 2008, se estableció la Política General *Lineamientos Generales de Gobierno 2004 – 2008* y el Plan de Gobierno denominado *Vamos Guatemala*; en ambos se reconocieron los objetivos contenidos en los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996, así como también en el Pacto Fiscal suscrito en el año 2000.

El Programa *Vamos Guatemala* fundamentó las acciones previstas en tres componentes: Guate solidaria (protección social, educación y creación de oportunidades, fomento a la capacidad productiva del área rural, participación social, guatemaltecos en el extranjero); Guate Crece (inversiones públicas, alianzas públicas y privadas, inversiones privadas) y Guate Compite (promoción de exportaciones, apoyo y desarrollo MIPYMES, productividad, innovación y clima de inversión, atención al consumidor). Posteriormente se incorporó el componente de Guate Verde relacionado con los aspectos ambientales; como parte del componente de Guate Solidaria se incluyó un subcomponente: Guate Solidaria Rural cuyo objetivo era reducir la pobreza en las comunidades más pobres del país.

También se estableció la Agenda Nacional de Competitividad 2005 -2015, basada en seis ejes, de los cuales constituyó el cimiento el denominado *una sociedad sana, educada, capacitada e incluyente*.

POLÍTICA ECONÓMICA 2004-2008

Durante el periodo, entraron en vigencia 44 políticas: la política general, 18 políticas transversales, 22 sectoriales y 3 correspondientes al apartado de otras políticas, que incluye la Política Monetaria Cambiaria y Crediticia.

2. Crecimiento económico y pobreza

Un entorno internacional favorable

Luego del débil desempeño económico mundial del periodo 2001-2003, ocasionado por la pérdida de confianza e incertidumbre de los agentes económicos tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la crisis financiera relacionada con la caída del valor de las acciones de las compañías de alta tecnología, la economía mundial se recuperó en 2004-2007 y mostró altas y consistentes tasas de crecimiento.

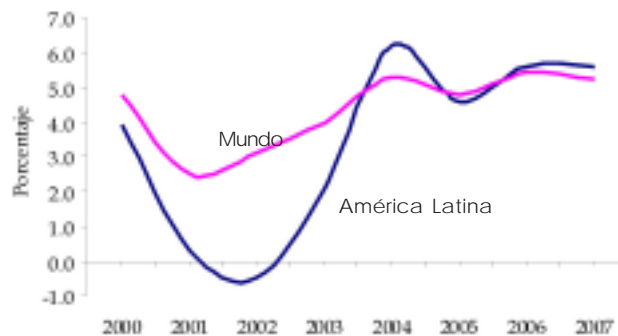
En 2006 se alcanzó la mayor tasa de crecimiento mundial apoyada por el buen comportamiento de las economías de los países en desarrollo y de los mercados emergentes.¹ Este dinamismo se atribuye en buena medida al persistente crecimiento de las economías asiáticas, al mayor volumen de comercio internacional y a la aplicación de políticas fiscales y monetarias más acertadas en la mayoría de los países del mundo.

Asimismo, la economía latinoamericana superó el ciclo contractivo iniciado a principios del año 2000 y que se agudizó en 2002, cuando la región disminuyó su producción en términos agregados. En efecto, a partir de 2004 la economía de América Latina creció a tasas superiores al

¹ Los países de mercados emergentes son aquellos cuyo nivel de vida es bajo, medido por el ingreso per cápita, el nivel de salud y educación, y la expectativa de vida de sus habitantes.

4% y se situó por encima del crecimiento mundial; además, como en la región disminuyó levemente el ritmo de crecimiento poblacional, el PIB per cápita latinoamericano creció en este periodo al nivel más alto de toda la historia.

Gráfica 1
Economía mundial y latinoamericana
Tasas de crecimiento del PIB
2000-2007



Fuente: elaboración propia con datos del FMI y la CEPAL

En síntesis, tanto la economía mundial como la de América Latina en 2004-2007 iniciaron una etapa de recuperación dentro del ciclo económico y alcanzaron tasas de crecimiento históricas. Dentro de este contexto, el comportamiento económico guatemalteco estuvo condicionado por un ambiente externo favorable, donde los principales socios comerciales del país aumentaron su demanda agregada en un ambiente de inercia positiva para el crecimiento económico nacional.

Crecimiento económico acelerado

En materia económica, las políticas formuladas por la administración del Presidente Oscar Berger estuvieron encaminadas a tres grandes objetivos: la creación de las condiciones necesarias para la inversión nacional y

extranjera; el mejoramiento del clima de negocios y la competitividad; y el aumento de la cobertura y calidad en los servicios de educación, nutrición y salud brindados por el Estado.

Dichos preceptos fueron planteados en los tres componentes del programa "Vamos Guatemala", formulado bajo el objetivo de *"ser el mecanismo de ignición de los motores que activarán la producción nacional en un ambiente de armonía social que conduzca al bienestar de todos los habitantes de la nación. La activación económica es el paso inicial para acelerar el crecimiento de la producción nacional, dinamizar el ingreso de todos los guatemaltecos, abatir la pobreza extrema y disminuir la exclusión"*.²

Dentro del programa *Vamos Guatemala*, se logró alcanzar algunos de los diversos objetivos específicos de la política *Guate Crece*, tales como la construcción de obras de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, así como el aumento al crédito al sector construcción.

En cuanto a *Guate Compite*, se revitalizó el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), se creó la oficina "Invest in Guatemala" y se redujo el tiempo de apertura de las nuevas empresas mediante la ventanilla única en el Registro Mercantil.

Estas acciones, conjuntamente con la ratificación y vigencia de distintos tratados comerciales, la estabilidad fiscal y monetaria, el crecimiento del flujo de remesas familiares –que dinamizó la demanda interna– y la coyuntura externa favorable, contribuyeron a que en el periodo 2004-2007 Guatemala mostrara un crecimiento

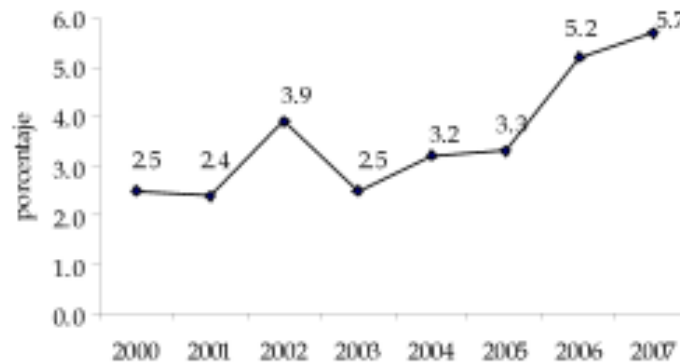
² *Programa de Reactivación Económica 2004/2005 Vamos Guatemala*, pág. 7.

económico acelerado y se alcanzara en 2007 la mayor tasa de crecimiento de los últimos diez años (ver gráfica 2). Como condición necesaria del desarrollo, es indispensable dar continuidad a las políticas que han demostrado favorecer el crecimiento.

En los Acuerdos Paz, el Gobierno de la República se comprometió a adoptar políticas y programas que impulsaran un crecimiento económico sostenido de una tasa no menor del 6%. Aunque este compromiso aún no se ha alcanzado, el comportamiento de la producción en el pasado reciente hace pensar que esta meta puede lograrse.

Sin embargo, cabe preguntarse cuánto de este crecimiento se debe a una mejor estructura económica del país en términos de capital productivo y humano, o bien si se debe al impulso del ciclo económico mundial, al ingreso cada vez mayor de remesas familiares, o a una inversión gubernamental en infraestructura con mayor énfasis que el gasto social.

Gráfica 2
Economía guatemalteca
Tasas de crecimiento



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

El valor del PIB potencial es otro de los elementos que refuerza la idea de que el crecimiento reciente no proviene del aumento de la infraestructura productiva, de la mano de obra mejor calificada, de mercados más eficientes y competitivos, y del progreso tecnológico. El PIB potencial se refiere a la tasa de crecimiento económico de largo plazo de un país, basada en la dotación, utilización y desarrollo de factores. Según un análisis del *Central American Business Intelligence* (CABI), la tasa de crecimiento del PIB potencial para Guatemala se sitúa entre 3.4% a 3.7%.³ Este crecimiento por encima de su nivel potencial, durante los últimos dos años, podría traducirse en un sobrecalentamiento⁴ de la economía en el periodo analizado.

Micro y pequeñas empresas: el gran desafío

Para alcanzar mejores tasas de crecimiento, sostenibles en el tiempo, es necesario fortalecer la productividad y eficiencia de las micro y pequeñas empresas, dado que para Guatemala este tipo de firmas conforman en su mayoría el escenario productivo del país.

La experiencia de otros países demuestra que las micro y pequeñas empresas constituyen uno de los ejes estratégicos para dinamizar y diversificar la producción, aumentar las exportaciones, elevar la demanda interna, crear puestos de trabajo y mejorar los indicadores de desigualdad en el ingreso.

³ Información disponible en: <http://ca-bi.com/blackbox/?p=164>; consultado el 1 de abril de 2008.

⁴ Una economía está sobrecalentada cuando: "*crece a altas tasas anuales que generan fuertes presiones inflacionarias y desajustes temporales en el mercado de trabajo. El recalentamiento es una expresión extrema de la fase expansiva del ciclo económico que puede generar el riesgo de una fase recesiva de características más agudas.*" Diccionario de Economía y Finanzas, información disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/dic/R.htm>

El gobierno de Guatemala formuló a finales de 2005 la "Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", cuyo objetivo principal era *"mejorar la productividad y competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas guatemaltecas, a través del diseño de los lineamientos generales del modelo y de los instrumentos y mecanismos que les permitan a dichas empresas actuar en igualdad de condiciones, respecto a empresas de mayor tamaño y, de esta forma, aprovechar todas las oportunidades que les otorga el mercado nacional y la apertura del mercado internacional"*.⁵

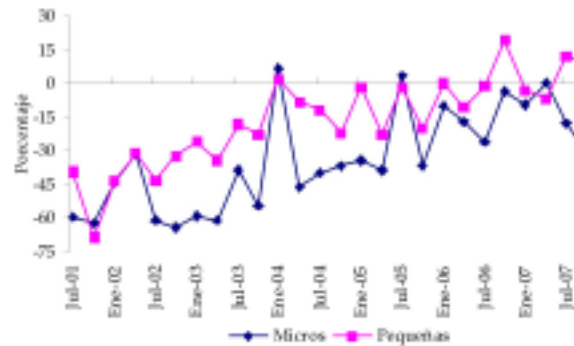
Guatemala no cuenta con estadísticas oficiales que describan a detalle el fenómeno de las micro y pequeñas empresas. La fuente de información más oportuna para analizar este tipo de empresas son las encuestas empresariales de ASIES, que contienen información trimestral de las principales variables microeconómicas de las firmas del sector empresarial.

A lo largo de la serie histórica de las encuestas empresariales, la producción de las micro y pequeñas empresas⁶ ha estado en el lado negativo de la balanza: el saldo de producción, que se refiere a la diferencia entre el porcentaje de empresas que han aumentado su producción y las que lo disminuyeron, se ha ubicado mayoritariamente en números negativos (ver gráfica 3). Este hecho demuestra que el crecimiento económico iniciado en 2004 y las políticas adoptadas para mejorar la productividad de este sector no alcanzaron a impactar en el desempeño de las empresas más pequeñas, mientras que las medianas y grandes se beneficiaron en su mayoría del dinamismo económico reciente.

⁵ Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, pág. 5.

⁶ En las encuestas empresariales se considera que una empresa es micro si tiene entre 1 y 4 trabajadores; pequeña, entre 5 y 19; mediana entre 20 y 49; y grande si cuenta con más de 50 trabajadores.

Gráfica 3
Micros y pequeñas empresas
Saldos de producción



Fuente: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Llama la atención que pese al débil desempeño económico, poco apoyo financiero y otras dificultades de mercado, las micro empresas tienen una alta propensión a exportar: según información de la base de la Encuesta Empresarial del total de micro empresas que tienen relaciones comerciales internacionales –importación o exportación– el 22% exporta, en comparación con el 17% para las empresas grandes.

Estos datos reflejan que los microempresarios tienen la capacidad de producir bienes de buena calidad y poseen los conocimientos y las habilidades necesarias para exportar sus productos. Sin embargo, el potencial ha sido desaprovechado en su totalidad, ya que no han logrado aumentar su producción ni mejorar los niveles de empleo, pese al propicio ambiente macroeconómico interno y externo.

Aún prevalece la pobreza y la desigualdad

A la par de una incipiente mejora en la producción agregada nacional, los rezagos de Guatemala en materia económica y social se hacen evidentes al saber que a mitad de la primera década del nuevo siglo, más del cincuenta por ciento de la población vive en condiciones de pobreza. Guatemala muestra un promedio de edad bajo, como consecuencia los niños y los jóvenes son quienes padecen en su mayoría las dificultades y la precariedad de la pobreza, y no satisfacen las necesidades esenciales de alimentación, educación y abrigo. Las mujeres siguen siendo un grupo vulnerable de la población en términos económicos.

Si bien es cierto que en el periodo 2000-2006 la pobreza a nivel de la República se redujo en 5 puntos porcentuales (del 56% al 51%), todavía hay departamentos en los que 8 de cada 10 personas son pobres; la pobreza extrema en este mismo lapso no tuvo una reducción significativa.

Los pueblos indígenas continúan siendo el segmento de la población que sufre más de la pobreza. En 2006, del total de pobres el 75% eran indígenas. En este sentido, Guatemala es un país latinoamericano típico, en el cual los grupos de las etnias indígenas quedan fuera de los procesos y progresos económicos, de la educación y son rezagados en casi todos los aspectos sociales respecto de los sectores no indígenas. Por esto, la aseveración de la Organización Internacional del Trabajo se aplica perfectamente a Guatemala: *"A pesar de la incalculable riqueza de capital humano que representan los pueblos indígenas y afrodescendientes para los países de la región, a inicios del siglo XXI estos grupos registran persistentes y elevadas tasas de pobreza asociadas a sus bajos ingresos laborales, por lo que se mantienen en condiciones de desigualdad y exclusión social. Complejos procesos históricos y sociales, que incluyen la secular falta de oportunidades así como la aplicación de prácticas discriminatorias en*

*diferentes ámbitos, han incidido en que esta situación se prolongue."*⁷

La pobreza en el país tiene como una de sus causas las grandes diferencias en la distribución del ingreso. Según la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006, del total de personas que reciben un salario (aproximadamente la mitad de la población económicamente activa), el 20% de ingresos más bajos acumulaba solamente el 3.7% de los ingresos totales, mientras que el 20% de rentas más altas acumulaba el 47.3%.

La desigualdad en Guatemala es tan grande que el décimo decil de ingresos salariales es el que presenta más variabilidad. En efecto, en éste la diferencia entre los valores máximo y mínimo es por mucho la más grande de toda la distribución y además presenta la desviación estándar más elevada. Pese a esta diversidad, hay una característica que define al decil de ingresos más altos: del total de las personas que lo integran, el 91% son no indígenas.

Cuadro 1
Ingresos salariales mensuales en la actividad laboral principal
Por deciles

Decil	Media	Mínimo	Máximo	Desviación estándar	Suma de ingresos (en millones)
1	239.18	50	390	80.18	61.01
2	459.58	400	596	48.50	97.91
3	693.03	600	800	83.71	232.63
4	945.38	804	1008	61.59	241.86
5	1,179.15	1010	1250	51.07	312.47
6	1,368.69	1257	1498	58.41	308.51
7	1,562.53	1500	1750	73.39	478.18
8	1,902.30	1757	2000	93.37	531.65
9	2,462.37	2005	2979	224.52	570.64
10	5,188.37	3000	60,000	3,500.28	1,460.71
Total	1,621.70	50	60,000	1,790.14	4,295.57

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral 2007 América Latina y el Caribe*, Lima, Perú, 2007, pág. 53.

La pobreza y la desigualdad no solamente generan problemas de índole económica, sino también desatan múltiples problemáticas. Escribe Bernard Kliksberg: *“la agudización de las desigualdades ha producido y está produciendo daños de todo índole a la región. Algunos son económicos, como la destrucción de innumerables pequeñas y medianas empresas, creadoras de buena parte del empleo en la economía; otros son humanos, como la constitución de vastos sectores de jóvenes sin educación ni trabajo y el aumento de la exclusión y la pobreza. Otros daños son políticos, como las inmensas tensiones sociales que atentan contra la estabilidad de la democracia.”*⁸

La conjunción de todos estos factores, aunados a la poca calidad y cobertura de servicios sociales públicos, hicieron que Guatemala en 2005 fuera el segundo país de menor desarrollo humano en América Latina y el Caribe y el de más bajo desarrollo en Latinoamérica.

Estos resultados constatan que pese a los logros alcanzados por la Política *Guate Solidaria*, aún subsisten grandes retos en materia de pobreza, desigualdad y mejoramiento del bienestar de los grupos que han permanecido al margen del desarrollo.

⁸ Kliksberg, Bernardo, *Hacia una economía con rostro humano*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2002, pág. 30.

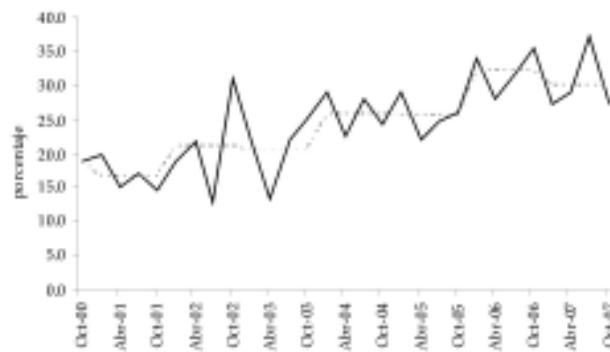
3. Empleo e inversión

Crecimiento económico con ligera generación de empleo y deterioro en los salarios reales mínimos

El aumento sostenido de la producción nacional en el periodo 2004-2007 se reflejó en un leve crecimiento del empleo. Esta aseveración se fundamenta en el comportamiento de la serie histórica de la encuesta empresarial, en la cual el promedio anual del porcentaje de empresas que opinó haber aumentado el número de trabajadores tuvo un crecimiento estable en este periodo, salvo en 2007 cuando este indicador tuvo una ligera caída (ver gráfica 4). Pese a ello, en el mejor de los casos de la serie, el 65% de los empresarios mantuvo constante o en disminución su fuerza laboral; por esta razón el crecimiento de la demanda de trabajo por parte del sector empresarial en este lapso fue moderado. Corrobora esta aseveración el hecho que en Guatemala el empleo informal es la regla y no la excepción, al estar 7 de cada 10 trabajadores en el sector no formal de la economía.⁹

⁹ ENCOVI 2006.

Gráfica 4
Porcentaje de empresas que aumentaron el número de trabajadores



Fuente: ASIES

Sin embargo, es necesario enfatizar que aunque el aumento del empleo no tuvo la magnitud deseada, sí mostró un mejoramiento sensible. En consecuencia, la información presentada sugiere que incrementos en la producción se traducen en aumentos en el empleo en una dimensión menor.

Para comprobar cuantitativamente esta hipótesis, se realizó un modelo econométrico con series estandarizadas¹⁰ del saldo de la producción y el empleo, según las Encuestas Empresariales en el periodo 2000-2007. El resultado de este ejercicio pone de manifiesto que ante un aumento de una desviación estándar en el saldo de la producción, el saldo del empleo crece en promedio 0.69 desviaciones estándar. Tomando en cuenta que la producción tiene una variabilidad 50% mayor que la del empleo¹¹ y que el modelo es estadísticamente significativo, se puede concluir

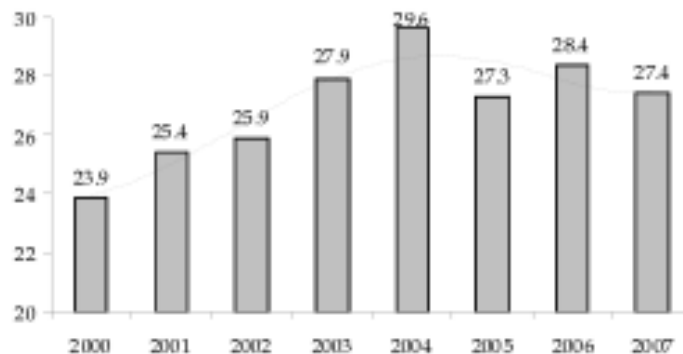
¹⁰ Una variable se estandariza restándole a cada valor su media y dividiendo este resultado entre la desviación estándar de la serie.

¹¹ En concreto, la desviación estándar del empleo es 14.1 y la de la producción de 21.7.

que la generación de puestos de trabajo crece a un ritmo menor que el de la producción y que por tanto, para cubrir la demanda insatisfecha de empleos es necesario acelerar aún más el crecimiento de la producción de bienes y servicios.

Respecto a los salarios mínimos, entre 2000 y 2004 se dieron aumentos sucesivos decretados por el Organismo Ejecutivo. Estos incrementos fueron lo suficientemente grandes no solo para contrarrestar el aumento de los precios de la canasta básica, sino que también alcanzaron para que en el periodo 2000-2004 el monto del salario mínimo a precios constantes mostrara una tendencia creciente.

Gráfica 5
Salario real mínimo diario
actividades no agrícolas
(en quetzales)



Fuente: elaboración propia con datos del INE y del Congreso de la República.

Tal tendencia se revirtió en 2005 cuando no hubo acuerdos en las comisiones paritarias y el Ejecutivo tampoco decretó un aumento del salario mínimo, razones por las que éste permaneció igual que el de 2004. No obstante los aumentos decretados en 2006 y 2007, los mismos fueron insuficientes para compensar el incremento general de precios, lo que

dio como resultado que en este último año el salario mínimo real estuviera por debajo del observado en 2003. Debido a que aproximadamente el 60% de los trabajadores asalariados devengan sueldos iguales o menores que el mínimo, esta caída en los salarios reales deterioró sensiblemente el poder adquisitivo de las familias y la percepción sobre desenvolvimiento económico.

Según el Informe Latinobarómetro 2007, en Guatemala solo el 18% de las personas consideró que la situación económica del país era buena o muy buena y este porcentaje está por debajo del promedio latinoamericano. Asimismo, según este estudio, un alto porcentaje de trabajadores guatemaltecos está muy preocupado por la posibilidad de quedar desempleado. Todo esto se ha traducido en un deterioro en la percepción de la población guatemalteca de la economía de mercado en el lustro 2002-2007, como modelo económico de desarrollo: según la información del Latinobarómetro, Guatemala fue el país que tuvo la caída más grande en el porcentaje de personas que consideran que la economía de mercado es el único sistema que llevará al país al desarrollo, al pasar de 68% en 2002 a 34% en 2007, y esto en el periodo de mayor crecimiento de los últimos años.

El aumento de la producción y la estabilidad macroeconómica no han sido suficientes para mejorar el empleo, el ingreso y el desarrollo humano en el país; por ello es necesario que el Estado implemente programas y políticas que erradiquen la pobreza, la desigualdad y la exclusión. A este respecto, refiriéndose al progreso económico y humano de algunos países europeos, Kliksberg apunta: *"en todos estos casos, el mejoramiento y la protección de la equidad a través de políticas como, entre otras, universalización de la salud y la educación de buena calidad, servicios públicos para todos, sistemas fiscales progresivos, meritocracia estable, eficiente y capacitada, descentralización estatal, participación comunitaria,*

*movilización activa de la sociedad civil y amplios pactos nacionales en defensa de todo ello desencadenaron círculos virtuosos.*¹²

Desempleo e inflación

En el apartado anterior se evidenció que en el periodo de análisis hubo una ligera disminución en el desempleo y a la vez se deterioraron los salarios mínimos por el aumento del nivel general de precios.

El fenómeno anterior es explicado en la literatura económica por un mecanismo denominado *espiral de salarios* en el que se ven involucrados la inflación, la inflación esperada y el desempleo. Según la teoría, un aumento en el desempleo provoca una disminución en el nivel de precios y expectativas de inflación al alza generan presiones en el costo de la canasta básica.

Para medir estas relaciones en la economía guatemalteca se desarrolló un modelo econométrico con las series de la encuesta empresarial de ASIES. El resultado de este ejercicio es coherente con lo expresado por la teoría: los precios de los bienes y servicios de las empresas varían inversamente con el desempleo y directamente con la inflación esperada.

En términos numéricos, un aumento de un punto en el porcentaje de empresas que disminuye el número de trabajadores (incremento del desempleo) trae como consecuencia una caída promedio de 0.46 puntos porcentuales en el porcentaje de empresas que aumenta su precio de venta (disminución en la inflación); además, el crecimiento en las expectativas inflacionarias de 1% trae consigo un aumento de 0.44 puntos porcentuales en el porcentaje de empresas que incrementa sus precios.

¹² Kliksberg, B., Op. Cit. pág. 29.

Los resultados de este modelo ponen de manifiesto que si se desea disminuir el desempleo en Guatemala, esto tiene un costo en el incremento de la inflación. Como la inflación no solo depende del nivel de empleo sino también de las expectativas inflacionarias, para aminorar el efecto del incremento en los precios por la generación de nuevos puestos de trabajo, es necesario que el Banco de Guatemala (BANGUAT) afine los instrumentos de política monetaria a fin de mitigar las expectativas inflacionarias.

Bajos niveles de tecnificación y empleo

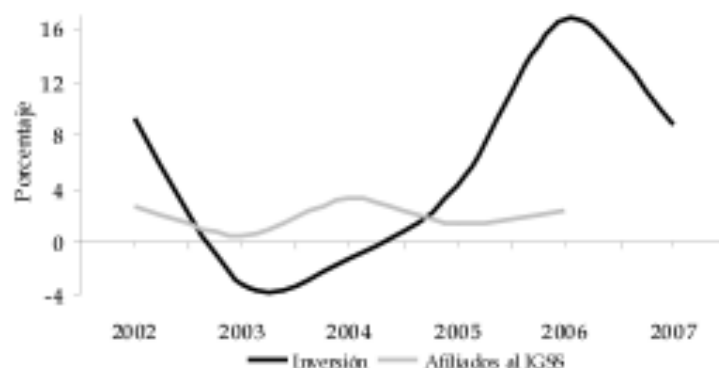
La inversión mostró dinamismo en el periodo 2004-2007 al crecer en promedio a una tasa de 7.2%. En el 2006 la formación bruta de capital alcanzó un máximo, impulsada principalmente por la ratificación del Tratado de libre Comercio con los Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) que trajo consigo mayores niveles de inversión interna y externa.

El empleo formal, medido por el número de personas afiliadas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), no tuvo el mismo dinamismo que la inversión, al oscilar su tasa de crecimiento alrededor del uno por ciento.

Aunque la inversión ha tenido un aumento significativo y su tasa de crecimiento fue más acelerada que la del empleo, es este último factor el que más aporta a la producción. En efecto, según un modelo econométrico realizado por ASIES que analizó el aporte del empleo e inversión a la producción de bienes y servicios, pone de manifiesto que la sensibilidad de la producción al empleo es seis veces más grande que la correspondiente a la inversión.¹³

¹³ Asociación de Investigación y Estudios Sociales, *XXXIII Encuesta Empresarial, Informe de Resultados*, Guatemala, 2007, págs. 9 y 10.

Gráfica 6
Inversión y empleo formal
tasas de crecimiento



Nota: la información de los afiliados al IGSS para el 2007 no está disponible.
Fuente: elaboración propia con base en información del BANGUAT y el IGSS..

Estos resultados pueden interpretarse de la siguiente forma: la economía guatemalteca se encuentra lejos del pleno empleo y posee muy poco desarrollo tecnológico.

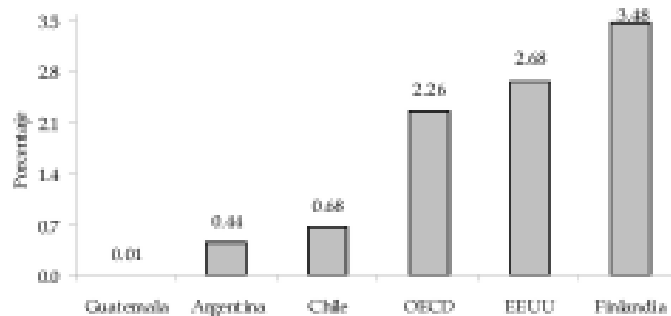
Respecto al primer punto, el hecho de que aumentos en la producción sean ante todo precedidos a un mayor uso de recurso humano, evidencia la facilidad que tienen las empresas de encontrar mano de obra disponible para cubrir su mayor demanda de trabajadores. *"En países subdesarrollados como Guatemala, tal situación se hace posible debido a la existencia de recurso humano ocioso, que puede ser incorporado en cualquier momento al proceso de producción para ampliar las posibilidades de producción de las empresas, lo cual equivale a suponer que la economía se encuentra en niveles de ineficiencia, dado que no está utilizando sus recursos a plenitud"*.¹⁴

¹⁴ Asociación de Investigación y Estudios Sociales, *XXXIV Encuesta Empresarial, Informe de Resultados*, Guatemala, 2007, pág. 15.

En cuanto al segundo punto, la poca participación que tiene el capital en la producción de la economía guatemalteca es una consecuencia del incipiente desarrollo tecnológico y científico del país. Esta condición implica que la mayoría de los bienes producidos posean poco valor agregado, dado que son producidos principalmente por trabajo de rutina realizado por personas.

Una de las razones del bajo desarrollo en investigación, ciencia y tecnología es la escasa cantidad de recursos públicos destinados a estas actividades. En el 2004, el gasto en ciencia, investigación y desarrollo para Guatemala era el 0.01% del PIB, dato 44 veces menor que el correspondiente para Argentina, por ejemplo.

Gráfica 7
Inversión en ciencia, investigación y desarrollo como porcentaje del PIB 2004
Países seleccionados



Fuente: CONCYT (Guatemala) y CONICYT (Chile).

Aunque este problema debe resolverse en el largo plazo, es evidente que Guatemala debe invertir más en investigación y desarrollo si se quiere competir en el mercado mundial que cada vez está más abierto y menos protegido. Para esto, es de suma importancia que las próximas administraciones gubernamentales le den seguimiento y fortalezcan el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 2005-2014.

4. Las Finanzas Públicas

A pesar de que uno de los objetivos de los Acuerdos de Paz establecía el alcance para el año 2000 de una carga tributaria mayor en 50% a la que se registró en el año 1995, este compromiso recalendarizado en el Pacto Fiscal, aún está pendiente de su cumplimiento. Dado que en el Pacto Fiscal se definieron principios para mejorar las finanzas públicas, es preciso seguir buscando una solución ante la evidente necesidad de recursos del Estado. Los principios considerados fueron:

- Balance Fiscal
- Ingresos del Estado
- Administración Tributaria
- Gasto Público
- Deuda Pública
- Patrimonio Público
- Evaluación y Control
- Descentralización Fiscal

Durante la pasada administración fue posible observar que se mantuvo la estabilidad macroeconómica, gracias a la coordinación de la política fiscal con la política monetaria.

Sin embargo, en el inicio de la administración de la GANA se evidenció el problema de la escasez de recursos, debido a que el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2004 (Q 33,020.9 millones) no fue aprobado y por lo tanto continuó vigente el presupuesto del año 2003 (Q 30,809.3 millones).

Aunado a lo anterior, se presentaron varios recursos de inconstitucionalidad por parte del sector privado a ciertos decretos del Congreso de la República que establecían impuestos, y que dieron lugar a la modificación y sustitución de algunos de éstos; no obstante, estos cambios no tuvieron un impacto significativo en la estructura tributaria del país, sino más bien fue una medida que respondía a la coyuntura derivada de la eliminación del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA). Es importante recordar que en los Lineamientos Generales de Gobierno se contempló *eliminar de forma gradual el IEMA*.

Modificaciones legales en materia tributaria

Dentro de los cambios más significativos que se realizaron durante el periodo en análisis, pueden mencionarse: a) reformas al Impuesto Sobre la Renta (ISR); b) creación del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), entre otros.

Las reformas al ISR contemplaron modificaciones en los regímenes de pago, así como en el periodo fiscal que se estableció del 1 de enero al 31 de diciembre. A pesar de que en los Lineamientos Generales de Gobierno se consideraba eliminar el IEMA, finalmente fue sustituido por el IETAAP, cuya vigencia expiraría a finales de 2007; no obstante, debido a la necesidad de completar el presupuesto de ingresos del Estado fue prorrogado un año más por parte del Congreso de la República.

En el año 2004 se restituyó el Impuesto Sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas y se emitió también el reglamento correspondiente;¹⁵ en 2005 la ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados

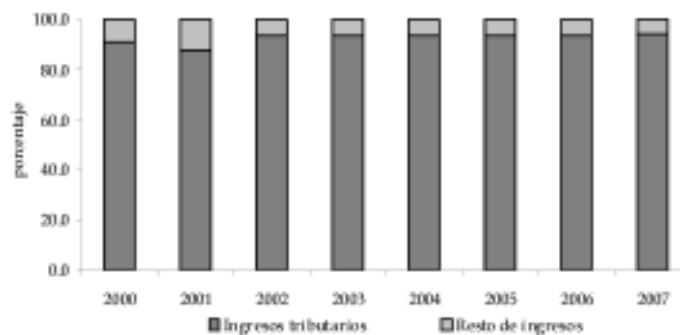
¹⁵ El cobro de este impuesto había sido suspendido en el año 2003 por resolución de la Corte de Constitucionalidad basada en el expediente No. 641- 2003.

del Petróleo fue objeto de modificaciones tras la suspensión del impuesto causada por la resolución de la Corte de Constitucionalidad de fecha 10 de octubre de 2003; así también en junio de 2006 fueron aprobadas las Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria,¹⁶ lo que resultó en una mejora en la recaudación.

Ingresos, el IVA el principal pilar

Tal y como se ha registrado históricamente, los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de ingresos del Estado. Durante el periodo 2004 – 2007 representaron en promedio el 94.6% de los ingresos totales. También es válido acotar que la participación más significativa dentro de los ingresos tributarios ha sido la de los ingresos que provienen de los impuestos indirectos, específicamente del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Gráfica 8
Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales
2000 – 2007



Fuente: elaboración propia con información del MINFIN.

¹⁶ Comúnmente conocida como ley antievasión.

El IVA fue el impuesto más significativo en relación a los tributos indirectos y también fue relevante su participación dentro de los ingresos totales; en la mayoría de años del periodo en estudio se registraron porcentajes superiores al 40% hasta situarse en 45.7% en el año 2007; esta participación evidencia que el funcionamiento del Estado depende en gran medida de la recaudación de este impuesto.

Cuadro 2
IVA como porcentaje del PIB, de los ingresos totales y de los impuestos indirectos

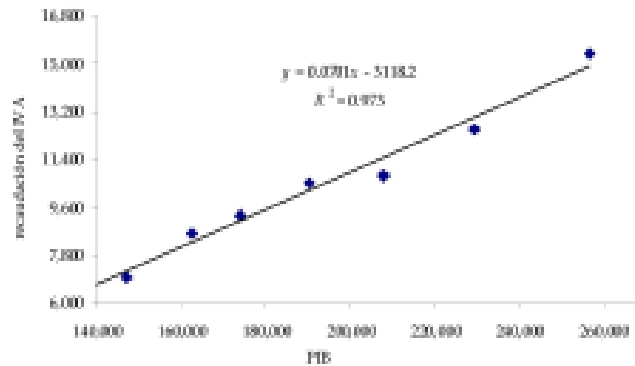
Años	IVA como porcentaje del PIB*	porcentaje del total de ingresos	IVA como porcentaje del total de impuestos directos	Tasa de crecimiento de la recaudación del IVA
2001	4.75	38.32	57.88	11.58
2002	5.30	41.49	60.65	23.41
2003	5.34	42.59	61.83	7.78
2004	5.50	44.68	63.16	12.85
2005	5.18	43.17	62.33	2.58
2006	5.45	42.73	63.82	16.23
2007	5.99	45.75	67.22	23.04

*/El cálculo se realizó considerando el PIB base 2001.

Fuente: elaboración propia con información del MINFIN y el BANGUAT.

Al relacionar el IVA recaudado con el PIB se determinó entre dichas variables una alta correlación ($R^2 = 0.97$), que dio como resultado que por cada mil millones de aumento del PIB, la recaudación del IVA aumenta 0.07 miles de millones. Como era de suponerse, variaciones en el PIB determinan altamente la recaudación del IVA, ya que éste grava el consumo.

Gráfica 9
Correlación del PIB y el IVA
 (Millones de quetzales corrientes)
 2001 - 2007

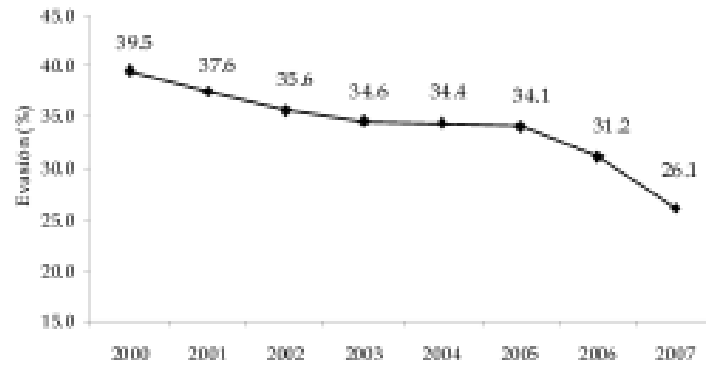


Fuente: elaboración propia basada en información del BANGUAT y del MINFIN.

Los incrementos en la recaudación observados en los últimos años del periodo analizado corresponden con la reducción de la evasión de este impuesto (del 34.4% en 2004 al 26.1% en 2007) y, como se evidenció en la correlación anterior, también se debió al incremento del PIB en términos corrientes –que recoge tanto el aumento en la producción como en el nivel general de precios–; dentro de los factores que influyeron en la caída de la evasión fiscal se pueden mencionar especialmente las acciones implementadas a raíz de la ley anta-evasión (gráfica 10).

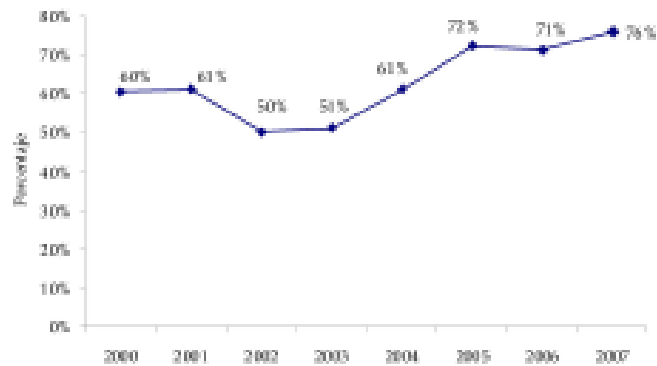
Los impuestos directos representaron la segunda fuente principal de recursos; durante el periodo 2004 - 2007 los porcentajes oscilaron entre 24.5% y 27.5% de participación relativa en los ingresos tributarios netos totales, lo que muestra que la regresividad del sistema tributario persiste. El análisis por tipo de impuesto refleja que fue el ISR el que representó mayor peso relativo desde el año 2000 hasta 2007, donde las personas jurídicas realizan el aporte más alto por este concepto en relación a las personas individuales (gráfica 11).

Gráfica 10
Evasión del IVA
2000 - 2007



Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

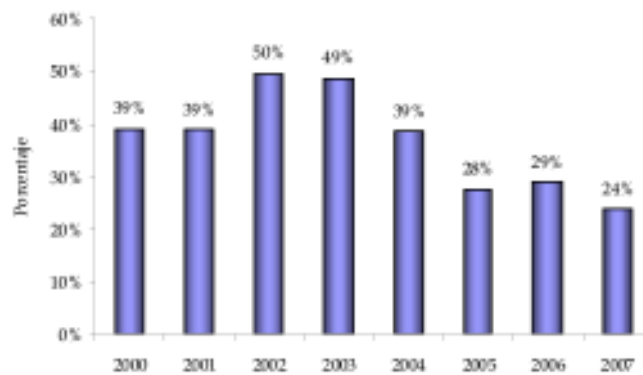
Gráfica 11
Importancia del ISR dentro de los impuestos directos
2000 - 2007



Fuente: elaboración propia con datos de la SAT.

Debido a las necesidades del Estado para cubrir el gasto público, que incluye atender las obligaciones adquiridas en los Acuerdos de Paz y otros compromisos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se recurrió de nuevo a la implementación de impuestos temporales, tal fue el caso del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), aprobado por cuatro años con vigencia a partir de 2004 y que sustituyó al IEMA.

Gráfica 12
Impuestos temporales como porcentaje de los impuestos directos
 2000 – 2007



Fuente: elaboración propia con datos de la SAT.

Efectivamente, los impuestos temporales han sido una fuente importante para financiar el gasto público, aunque perdieron relevancia conforme se fiscalizaron de mejor manera otros impuestos –ejemplo, el IVA sobre importaciones-, ya que como se refleja en la gráfica 12, después de alcanzar el 50% en el 2002, se redujo al 24% en el 2007.

Cabe señalar que, aunque es importante la pérdida de representatividad de los impuestos temporales, ésta debe

ser compensada con el incremento de los ingresos provenientes de los impuestos permanentes. En congruencia con este objetivo, es necesario modificar el ISR, inclusive considerar la modalidad de pagos trimestrales. De esta forma se lograría simplificar la tributación, facilitar la fiscalización, incrementar los recursos del Estado y mantener reglas claras a los contribuyentes. Esta variabilidad en los impuestos temporales, llama a la reflexión en cuanto a la necesidad de adoptar medidas que provean a las finanzas públicas de una fuente sostenible de ingresos.

El hecho que las regalías obtenidas por la explotación de recursos naturales aportaron solamente el 2.4% en 2007, refleja la necesidad de reformar el Decreto Número 48-97 (Ley de Minería); de esta forma el Estado obtendría recursos adicionales para financiar el presupuesto de egresos, en especial los sectores sociales prioritarios, tales como educación, salud y seguridad.

El cuadro 3 refleja consistentemente que durante la pasada administración gubernamental los impuestos indirectos fueron los de mayor relevancia, específicamente los impuestos sobre el valor agregado y derechos arancelarios; en el caso de la tributación directa fue determinante el ISR.

Cuadro 3
Ingresos tributarios por tipo de impuesto
 Años 2000, 2004 y 2007

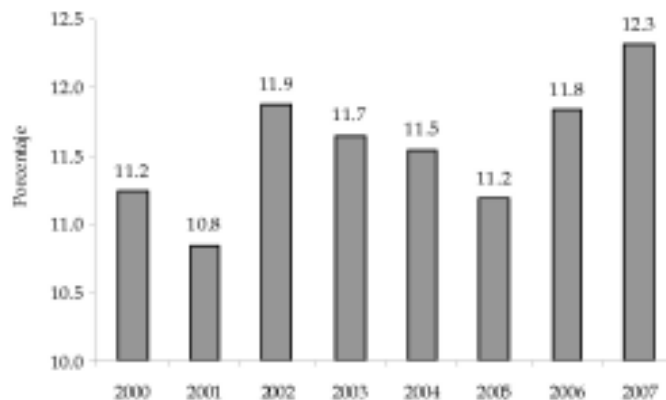
DESCRIPCION DE IMPUESTOS	2000			2004			2007			Distribución porcentual		
	2000	2004	2007	2000	2004	2007	2000	2004	2007	2000	2004	2007
RECAUDACION TRIBUTARIA	14,475.24	22,337.62	32,315.5	95.6	95.6	95.6	95.7	95.7	95.8	95.7	95.7	95.8
IMPUESTOS DIRECTOS	3,312.15	5,376.62	8,668.5	21.9	23.0	25.7	23.0	23.0	25.7	23.0	23.0	25.7
Impuesto Sobre la Renta	2,001.22	3,286.74	6,597.3	13.2	14.1	19.6	13.2	14.1	19.6	13.2	14.1	19.6
Impuesto a Empresas Mercantiles y Agropecuarias	1,293.57	854.81	8.9	8.5	3.7	0.0	8.5	3.7	0.0	8.5	3.7	0.0
Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz	-	1,225.99	2,046.9	0.0	5.3	6.1	0.0	5.3	6.1	0.0	5.3	6.1
Impuestos Sobre el Patrimonio	17.35	9.07	0.8	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal (ISET)	2.29	-	13.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IMPUESTOS INDIRECTOS	11,163.09	16,961.01	23,647.0	73.7	72.7	70.1	73.7	72.7	70.1	73.7	72.7	70.1
Impuesto al Valor Agregado Doméstico	2,903.44	4,423.63	6,647.0	19.2	19.0	19.7	19.2	19.0	19.7	19.2	19.0	19.7
Impuesto al Valor Agregado sobre importaciones	4,189.24	7,107.14	10,532.3	27.7	30.5	31.2	27.7	30.5	31.2	27.7	30.5	31.2
Derechos Arancelarios	1,806.17	2,427.08	2,653.9	11.9	10.4	7.9	11.9	10.4	7.9	11.9	10.4	7.9
Impuesto Sobre Timbres Fiscales y Papel Sellado	182.13	288.37	391.9	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Impuesto Sobre Tabaco y sus productos	205.23	264.21	355.2	1.4	1.1	1.1	1.4	1.1	1.1	1.4	1.1	1.1
Impuestos Sobre Distribución de Bebidas	202.40	229.48	426.6	1.3	1.0	1.3	1.3	1.0	1.3	1.3	1.0	1.3
Impuesto Sobre Distribución de Cemento	-	86.63	116.6	-	0.4	0.3	-	0.4	0.3	-	0.4	0.3
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	186.25	268.28	353.1	1.2	1.1	1.0	1.2	1.1	1.0	1.2	1.1	1.0
Impuesto Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	1,389.37	1,768.70	2,047.3	9.2	7.6	6.1	9.2	7.6	6.1	9.2	7.6	6.1
Otros	98.86	97.47	123.0	0.7	0.4	0.4	0.7	0.4	0.4	0.7	0.4	0.4
RECAUDACION TRIBUTARIA DE OTRAS INSTITUCIONES	528.83	684.81	1,405.5	3.5	2.9	4.2	3.5	2.9	4.2	3.5	2.9	4.2
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	393.90	493.95	801.2	2.6	2.1	2.4	2.6	2.1	2.4	2.6	2.1	2.4
Salida del País	134.92	190.86	229.0	0.9	0.8	0.7	0.9	0.8	0.7	0.9	0.8	0.7
IUSI	141.61	306.74	375.3	0.9	1.3	1.1	0.9	1.3	1.1	0.9	1.3	1.1
TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS	15,145.68	23,329.18	33,721.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia con datos de la SAT.

Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB constituyen la carga tributaria. Bajo la nueva medición del PIB publicada por el Banco de Guatemala y los parámetros contenidos en los Acuerdos de Paz, ésta debería alcanzar la meta mínima del 13.2%, la que aún no se alcanza habiéndose observado el 11.54% en 2004 y el 12.31% en 2007.

Entre los factores que explican el aumento de la carga tributaria en los últimos años pueden citarse los efectos de la aprobación de las Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria y el incremento de la fiscalización de aduanas. No obstante, es necesaria una reforma tributaria para poder alcanzar la meta establecida en los Acuerdos de Paz, en la cual debe tomarse en cuenta, entre otros aspectos que la implementación de acuerdos comerciales reduce los ingresos por concepto de aranceles.

Gráfica 13
Carga Tributaria Neta
2000 - 2007



Nota: Carga tributaria neta de devolución de IVA a los exportadores.
Fuente: elaboración propia con información de la SAT.

Durante el periodo analizado la SAT implementó dos programas especiales para mejorar la recaudación tributaria: Cultura Tributaria y SAQB'E. El primero es de carácter permanente dirigido a toda la población para informar, formar y sensibilizar acerca de la importancia de pagar impuestos de forma voluntaria; el segundo consiste en programas de computación que manejan el flujo de información electrónica para recaudar impuestos de forma transparente y eficiente, especialmente en las aduanas.

Gastos

Como las tendencias internacionales han dirigido la atención sobre el gasto público en cuanto a la calidad de su utilización, destaca que la pasada administración estableció el enfoque de indicadores de desempeño y de resultados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

Según los datos publicados por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) para el año 2004, el porcentaje de gasto del Gobierno Central respecto al PIB fue de 13.41%, mientras que en 2007 dicha variable ascendió a 14.57%. Es importante señalar que la ejecución del gasto público durante la pasada administración de gobierno estuvo influenciada por los estragos derivados de la tormenta tropical Stan en el año 2005.

Con relación al gasto por entidad, se observó que el correspondiente al Ministerio de Educación (MINEDUC) representó el mayor porcentaje del total (aproximadamente 14.4%); en términos absolutos este gasto durante el periodo 2004 – 2007 se incrementó en Q 1,724.6 millones. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) fue la segunda entidad en absorber el mayor porcentaje del gasto público, e incluso experimentó una variación significativa al final del periodo, influenciada en parte por el gasto derivado de los daños

ocasionados por la tormenta tropical Stan y la realización de proyectos extraordinarios.

En el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), se determinó que fue el tercero en importancia en cuanto al porcentaje de participación del gasto total de la Administración Central; aun con esa participación los recursos no fueron suficientes, ya que se registraron problemas en la red hospitalaria que motivaron el cese temporal de labores en algunos hospitales.

Destaca la leve caída de participación del gasto en el Ministerio de Gobernación (MINGOB) al final del periodo, especialmente por la problemática de inseguridad que prevalece en el país. Al respecto cabe señalar que según el latinobarómetro, la inseguridad en Guatemala sobrepasa al desempleo como la principal preocupación ciudadana.

Cuadro 4
Gasto Público de la Administración Central por entidad
 Años: 2000, 2004 y 2007
 (En millones de quetzales corrientes y porcentajes)

Descripción	2000	2004	2007*	Variación porcentual	
				2000	2004
Presidencia de la República	196.8	118.9	143.3	1.03	0.47
Relaciones Exteriores	216.5	206.3	263.9	1.13	0.81
Gobernación	1,120.5	1,407.4	1,756.4	5.86	5.51
Defensa Nacional	1,225.4	913.0	1,043.0	6.41	3.57
Finanzas Públicas	166.8	224.0	236.9	0.87	0.88
Educación	2,534.0	3,691.0	5,415.6	13.26	14.45
Salud Pública y Asistencia Social	1,248.5	1,664.6	2,547.7	6.53	6.52
Trabajo y Previsión Social	34.4	53.2	108.1	0.18	0.21
Economía	124.6	126.1	193.5	0.65	0.49
Agricultura, Ganadería y Alimentación	384.5	1,257.2	1,405.4	2.01	4.92
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1,575.1	2,150.0	5,038.2	8.24	8.42
Energía y Minas	39.5	32.5	37.0	0.21	0.13
Cultura y Deportes	122.8	165.3	277.8	0.64	0.65
Secretarías ^{1/}	1,868.7	1,543.0	2,055.4	9.78	6.04
Medio Ambiente y Recursos Naturales ^{2/}		27.0	45.0	0.00	0.11
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro ^{3/}	6,343.4	9,214.3	12,684.8	33.19	36.08
Intereses, Comisiones y Otros Gastos de la Deuda					
Pública	1,830.9	2,601.3	3,891.5	9.58	10.18
Contraloría General de Cuentas	59.1	114.9	198.4	0.31	0.45
Procuraduría General de la Nación	18.2	32.1	40.3	0.10	0.13
Total	19,109.8	25,542.2	37,382.1		

*/Cifras preliminares.

^{1/} el gasto de las secretarías se empezó a incluir en el presupuesto a partir de 1997, que absorbía algunas actividades de la Presidencia de la República.

^{2/} este ministerio inició sus labores en 2001.

^{3/} se incluyen a partir de 1997 y registran algunas actividades que anteriormente correspondían al MINFIN.

Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN.

Atendiendo a la clasificación por finalidad y función, se observó que los servicios sociales¹⁷ fueron los que absorbieron el mayor porcentaje de recursos (50% aproximadamente). Sin embargo, la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006 (ENCOVI) revela que estos recursos aún son insuficientes, ya que el 51% de la población vive en pobreza y el 15.2% en pobreza extrema; asimismo, se observó que el gasto en defensa y seguridad nacional cayó en el año 2007, respecto a 2004.

Cuadro 5
Gasto público de la Administración Central por finalidad y función
 Años: 2000, 2004 y 2007
 (En millones de quetzales corrientes y porcentajes)

Descripción	2000	2004	2007	Porcentajes		
				2000	2004	2007
Administración						
gubernamental	3,142.4	3,343.1	5,067.2	16.4	13.1	13.6
Defensa y seguridad						
interna	2,177.8	2,169.2	2,725.3	11.4	8.5	7.3
Servicios sociales	8,734.1	13,342.8	18,915.4	45.7	52.2	50.6
Servicios económicos	3,224.5	4,085.7	6,782.7	16.9	16.0	18.1
Deuda pública	1,830.9	2,601.3	3,891.5	9.6	10.2	10.4
Total	19,109.8	25,542.2	37,382.1	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN.

En el contexto de los Acuerdos de Paz, es importante identificar las áreas (sectores sociales prioritarios) en las cuales se logró alcanzar las metas pactadas; los cuadros que se presentan a continuación, muestran que solamente en vivienda no se alcanzó la meta. Cabe señalar que en este rubro el déficit cualitativo y cuantitativo asciende a 1,021,592 unidades habitacionales, de las cuales 410,097 correspondieron al déficit cuantitativo y 611,495 al déficit cualitativo.¹⁸

¹⁷ Salud y asistencial social; trabajo y previsión social; educación; cultura y deporte; ciencia y tecnología; agua y saneamiento; vivienda; desarrollo urbano y rural; medio ambiente y otros.

¹⁸ Política nacional de vivienda y asentamientos humanos. Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda. Guatemala, 2004.

Cuadro 6
Gasto público como porcentaje del PIB relacionado con el cumplimiento de
los Acuerdos de Paz
 2004 – 2007

Sector	2004	2005	2006	2007 ^{1/}	Meta Acuerdos de Paz
Salud y Asistencia Social	1.3	1.7	1.6	1.6	1.4
Educación, Ciencia y Cultura	2.8	2.9	2.7	2.9	2.7
Seguridad Interna	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Ministerio Público	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Ejército de Guatemala	0.3	0.3	0.3	0.4	0.7
Vivienda ^{2/}	0.9	1.3	1.8	1.4	1.5

^{1/} Los cálculos se realizaron según estimaciones propias sobre el PIB.

^{2/} Se refiere al porcentaje de ingresos tributarios

Fuente: elaboración propia basada en información del MINFIN, BANGUAT.

Aunque el logro alcanzado en materia de gasto público es un aspecto positivo para el país, los recursos económicos con los que cuenta el Estado para eliminar la pobreza y la desigualdad aún son insuficientes, por lo que se deben implementar políticas de apoyo a los sectores de escasos recursos económicos; entre los mecanismos sugeridos figuran las transferencias condicionadas, fondos de apoyo a la vivienda, mejoras a la cobertura en salud pública, entre otros.

La educación y la salud constituyen sectores prioritarios para el desarrollo social y económico del país; en el periodo que se analiza, el indicador de promoción, en los niveles primario, básico y diversificado se mantuvo en aproximadamente 84% con la única excepción del año 2005, cuando se ubicó en 85%. La deserción en los niveles de primaria y diversificado registró una leve tendencia a la baja, en tanto que se incrementó en el nivel de diversificado; la repitencia en los tres niveles registró también una leve tendencia hacia la baja. Asimismo, disminuyó el índice de analfabetismo.

Con respecto al sector salud, que también necesita recursos para prestar un mejor servicio, se determinó que la tendencia de la mortalidad materna e infantil en 2005 registró valores inferiores a los observados en el periodo 2000-2002; durante el periodo analizado el programa de extensión de cobertura atendió a 1,290,474 personas, lo que representó el 93.22% de la meta que se había planificado alcanzar en el periodo en análisis.

Es evidente la necesidad de implementar acciones para erradicar del país la desnutrición, cuyas secuelas determinan el desenvolvimiento físico y psicológico de la población: la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil ENSMI (2002) mostró que 49.3% de niños menores de 5 años padecen desnutrición crónica.

La anterior administración gubernamental a través de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) utilizó el programa Creciendo Bien como punta de lanza de la estrategia de reducción de la pobreza denominada "*Guate Solidaria Rural*". Este programa atendió durante el periodo 2004 - 2007 a una población infantil de 128,965 (niñas y niños menores de 5 años) rebasó en casi 1% la meta establecida para ese cuatrienio, sin embargo aún se requieren más acciones porque el porcentaje de pobreza sigue siendo significativo.

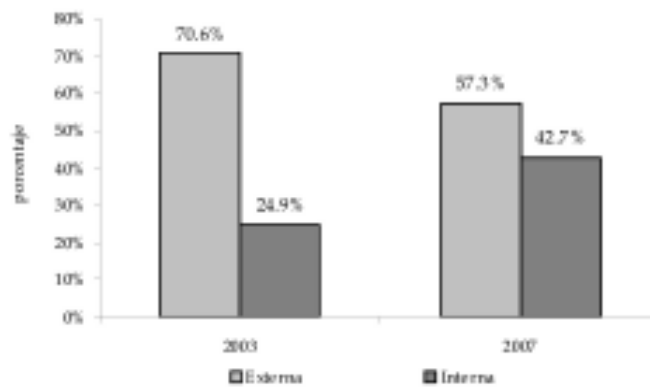
Deuda pública

El saldo de la deuda pública de Guatemala respecto del PIB se ubicó para finales del año 2007 en 22%, porcentaje superior en 1.2% respecto del año 2000, que refleja la ausencia de incrementos significativos en esta variable. Cabe destacar que Guatemala es uno de los países menos endeudados en América Latina y que el peso de la deuda está por debajo del porcentaje establecido por el Banco Mundial (45%) que sirve de parámetro para calificar a un

país como “pobre altamente endeudado”. El análisis comparativo de los años 2003 y 2007 de la estructura de la deuda pública (externa e interna), determinó que la deuda pública externa ha reducido su participación, en tanto que la deuda pública interna ha aumentado en ese mismo periodo.

Sin embargo, al 31 de diciembre de 2007 se registró una deuda flotante por Q 2,086.0 millones¹⁹ que representó el 0.8% del PIB.

Gráfica 14
Composición según tipo de deuda
2003 y 2007



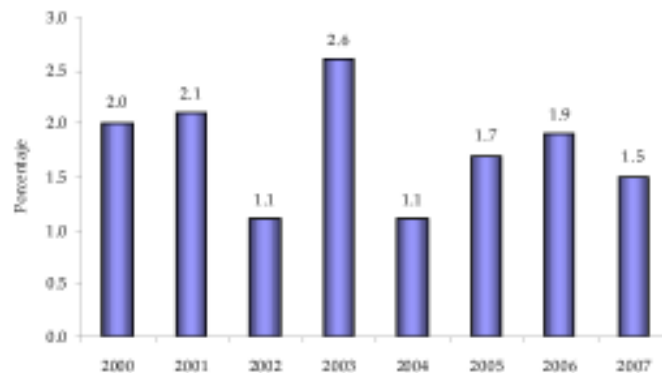
Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN.

¹⁹ *Primer Informe sobre la Política Fiscal en Guatemala: Diagnóstico de 2007 y Perspectivas para 2008*. MINFIN. 2008.

Situación financiera del Gobierno Central

El manejo de las finanzas públicas durante los años 2004, 2005 y 2006 no presentó alteraciones significativas, pese al gasto público que provocó la tormenta tropical Stan, y que ubicó al déficit fiscal por debajo de la meta que se había establecido para el cuatrienio de gobierno (2% del PIB); a pesar de que el déficit fiscal se situó a finales de 2007 en 1.5%, si se contabilizara el monto de la deuda flotante que se registró, este indicador se incrementaría a 2.3%. No obstante lo anterior, la coordinación con la política monetaria para el control del nivel general de precios, contribuyó a mantener la estabilidad macroeconómica.

Gráfica 15
Déficit de Balance Presupuestal como porcentaje del PIB
2000 – 2007



Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN.

5. *Política monetaria*

En los lineamientos generales del gobierno que inició el periodo 2004-2008 se establece como premisa que dada la importancia de la coherencia y la estabilidad de la gestión macroeconómica, el gobierno privilegiaría la coordinación entre las políticas monetaria, fiscal y financiera. En el ámbito de la política monetaria, se definió que su objetivo sería la creación y mantenimiento de condiciones de estabilidad del nivel general de precios, base fundamental para propiciar un crecimiento económico más acelerado, basado en el aumento de la inversión productiva y el fomento a las exportaciones de bienes y servicios.

Entre las acciones estratégicas para esta área se establecieron las siguientes:

1. Respeto a la autonomía de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala;
2. Perfeccionamiento de las reglas de participación del banco central en los mercados monetario y cambiario, así como de los mecanismos de negociación vigentes en ambos mercados, para garantizar un clima de estabilidad, reducir la volatilidad y generar certidumbre en los agentes económicos sobre la evolución de dichos mercados.
3. Se continuará la reducción de la reserva bancaria, a fin de que el encaje cumpla su función de resguardo de liquidez para los pasivos monetarios del sistema bancario, y así propiciar la reducción del margen de intermediación financiera.

4. Se velará porque las operaciones de estabilización monetaria, que hoy son el principal instrumento de regulación de liquidez, se mantengan en niveles consistentes con la meta de inflación.
5. Orientación a la gestión económica para lograr que las tasas de inflación sean similares a las de los principales socios comerciales.

El objetivo indicado es congruente con el que establece la Ley Orgánica del Banco de Guatemala; para su cumplimiento dentro de la política monetaria se fija una meta anual de inflación, a cuyo efecto se plantearon para el año 2004, las condicionantes siguientes:

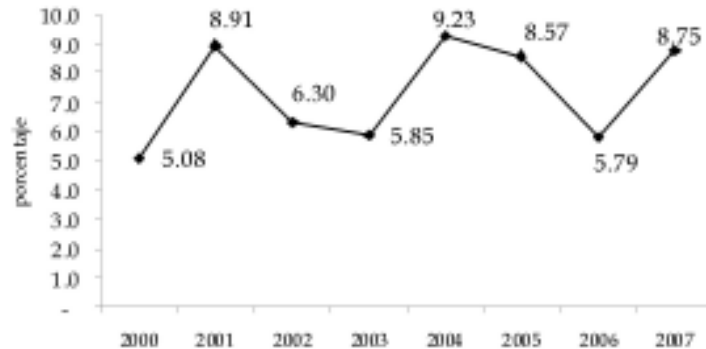
La consolidación de la disciplina fiscal
La estabilidad y crecimiento económico
El mantenimiento de la disciplina monetaria
La consolidación en la implementación de la nueva legislación financiera y las expectativas derivadas de la reactivación de la economía mundial.

Inflación

Durante todos los años del periodo 2004-2007, la Junta Monetaria fijó metas de inflación con rangos de variación de 1 a 2 puntos, pero nunca tales límites fueron superiores a un dígito.

En el periodo en estudio, la banca central solamente tuvo éxito en el 2006, cuando la tasa de inflación registró un 5.79% y se ubicó dentro del rango establecido en la política monetaria (6% +/- 1 punto porcentual), mientras que en los años 2004, 2005 y 2007, esta variable superó el techo del rango previsto (6%), ya que se ubicó en 9.23, 8.57 y 8.75%, respectivamente.

Gráfica 16
Inflación Acumulada a diciembre
2000 - 2007



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

No obstante que la política monetaria ha sido relativamente restrictiva, el constante crecimiento de los precios internacionales del petróleo ha sido el factor de mayor peso en el comportamiento de la inflación, acompañado en el año 2005 por los efectos de la tormenta tropical Stan, situación que no se presentó en el año siguiente; empero, se conjugaron una serie de factores que influyeron favorablemente en la baja del precio del petróleo en el segundo semestre de ese año, entre ellos, la baja demanda de los Estados Unidos, el incremento de los inventarios en dicho país, la ausencia de acciones militares que pudieran afectar a los países petroleros y el descubrimiento de reservas de petróleo en México.

Por el lado de la demanda, la política monetaria del Banco de Guatemala a partir de 2005, al igual que lo hicieron otros bancos centrales, fue consecuente con el objetivo de adoptar un esquema de metas de inflación como ancla nominal de dicha política, consolidándose con la vigencia de un régimen de tipo de cambio flexible, y el uso de instrumentos de control monetario indirecto como es el caso

de las operaciones de estabilización monetaria, con incrementos en la tasa de interés para las operaciones a 7 días plazo –tasa líder de la política monetaria–. Estas medidas han contribuido a la moderación del crecimiento del índice inflacionario, abatiendo expectativas inflacionarias mediante la reducción de la liquidez. De esta manera, se observó en el 2006, un efecto favorable rezagado de las alzas en la tasa de interés efectuadas en el 2005 y 2006.

En relación a la tasa líder de la política monetaria y los plazos de las operaciones de estabilización monetaria, durante el año 2005 el Banco Central modificó los plazos en varias oportunidades, fijó tasas más altas para las operaciones a 7 días y redujo la correspondiente a las inversiones de mayor plazo; de esa cuenta, a finales de dicho año, la tasa para operaciones a 7 días era de 4.00% y para 28 días 3.24% anual, por lo que el saldo de las operaciones de estabilización monetaria (OEM) a 7 días alcanzaron el 96.1% del total en el mes de febrero y 80.2% en marzo, y disminuyeron al 15.5% en noviembre.

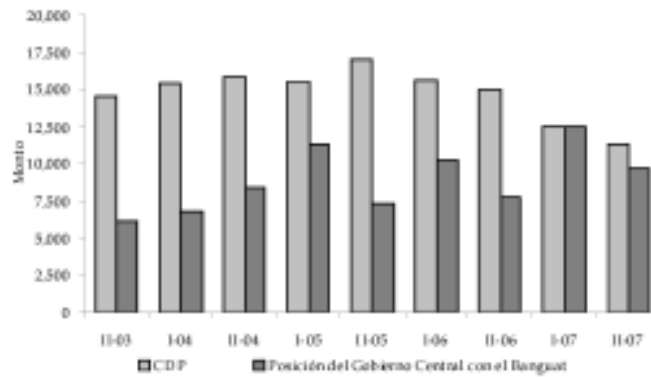
En el 2006 y 2007 se dieron varios incrementos de 25 puntos porcentuales en la tasa líder de la política monetaria. En efecto, después de registrar 4.25% en abril de 2006, alcanzó 5% en julio de ese mismo año; sin embargo, la tasa ponderada del total de OEM pasó de 6.44% el 31 de diciembre de 2005 a 6.46% al 30 de noviembre de 2006. En el año 2007 se experimentaron 6 alzas en la misma proporción en cada oportunidad, pasando del 5% en enero al 6.50% a diciembre.

A pesar de dichos incrementos, la tasa de inflación de nuevo superó la meta de la política monetaria, ubicándose en 8.75%. Además del precio del petróleo, también influyó por el lado de la oferta, el alza en los precios internacionales del trigo y el maíz; en el caso de este último, por su utilización como materia prima para elaborar etanol.

La colocación de certificados de depósito a plazo (CDP) del Banco de Guatemala dentro de las OEM ha alcanzado niveles importantes; éstos crecieron sostenidamente desde el segundo semestre de 2003, después de ubicarse en Q 14,508.5 millones, aumentaron a Q 16,977.4 millones en el segundo semestre de 2005. A partir de entonces su saldo ha venido reduciéndose gradualmente hasta llegar a Q 11,302.6 millones al final del 2007. En este comportamiento incidió de manera importante el aumento de los depósitos del Gobierno Central en el Banco de Guatemala –al 30 de junio de 2007 registraron un saldo similar al de las OEM, alrededor de Q 12,400 millones– y la consecución de las metas de la política monetaria, ya que compensó el efecto monetizante del incremento en las reservas monetarias internacionales y la reducción del saldo de las OEM.

Esta situación es contraria a lo observado entre el segundo semestre de 2003 y segundo semestre de 2004, periodo en el cual se utilizaron las OEM con mayor intensidad debido a la constante utilización de los depósitos del gobierno en el Banco de Guatemala y por la necesidad de controlar las presiones inflacionarias. A pesar de que en tres de los cuatro años de la administración anterior la inflación superó el límite de la meta del Banco Central, es del caso reconocer que de otra manera, dicha variable pudo haber llegado a dos dígitos con los consecuentes efectos en el equilibrio macroeconómico del país, y un mayor deterioro del ingreso real de los sectores populares.

Gráfica 17
CDP y posición del Gobierno Central con el Banco de Guatemala
Semestres 2003 – 2007
(millones de quetzales)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

Cabe resaltar, que la estabilidad mostrada por los principales indicadores macroeconómicos –producto del manejo prudente de la política monetaria y fiscal–, ha sido un factor determinante para mantener y mejorar la calificación de riesgo país que se ha alcanzado de parte de las principales entidades internacionales que realizan esta medición y que ha permitido mantener una buena imagen ante los organismos financieros internacionales y en general en la banca internacional y gobiernos cooperantes.

Es importante destacar que en la conformación de los indicadores riesgo-país, las firmas que los elaboran también toman en cuenta aspectos sociales para establecer cuál es la posición de un país en relación al entorno mundial. En este sentido, los principales factores que toman en cuenta son las condiciones de educación de la población, el acceso a la salud, el clima de seguridad, mecanismos para el control de la corrupción y el manejo de recursos

naturales, entre otros. Por lo tanto, es de vital importancia mantener una política social no solo para mejorar el bienestar de los guatemaltecos sino también para la atracción de inversión extranjera directa.

Cuadro 7
Calificación riesgo país de Guatemala

Agencia	Calificación Jul-05	Calificación Jul-06	Calificación Jul-07
Fitch	BB- ("sombra")	BB+ (estable)	BB+ (estable)
Moody's	Ba2 (estable)	Ba2 (positivo)	Ba2 (positivo)
S&P	BB (estable)	BB (estable)	BB (positivo)
OCDE	6	5	5

Fuente: SEGEPLAN.

Tasas de interés y crédito bancario

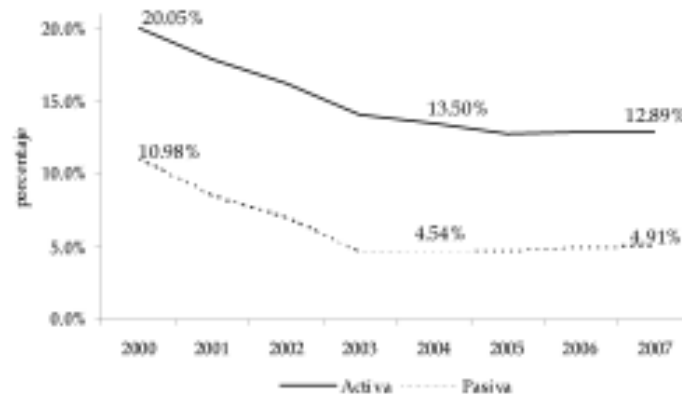
Después de mostrar un marcado descenso en el periodo 2000-2003,²⁰ las tasas de interés bancario han mantenido niveles estables aunque con una pequeña disminución hasta el año 2007. Así, la tasa activa ponderada para el otorgamiento de crédito descendió de 20.05% en el 2000 al 12.89% en el 2007, en tanto que la pasiva promedio en el mismo periodo, pasó de 10.98% a 4.91%, con lo que el margen de intermediación financiera también se redujo del 9.07% a 7.98%; es decir, que disminuyó solamente en 1.09%, sin embargo debería reducirse aún más como resultado de la consolidación del sistema bancario que le permite alcanzar mejores niveles de eficiencia.

Dicha tendencia fue congruente con el comportamiento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, especialmente en los Estados Unidos, como parte de las políticas de reactivación económica, y en el

²⁰ Se realizó el análisis desde el año 2000, debido a las modificaciones a las leyes bancarias ocurridas en el año 2002.

caso de Guatemala, ha sido el resultado del proceso de fusiones bancarias que tienden a lograr niveles más altos de eficiencia y del ajuste gradual de las tasas de interés de reportos e inversiones en CDP del Banco de Guatemala a plazos mayores de 7 días, así como de las tasas de los valores emitidos por el Gobierno Central.

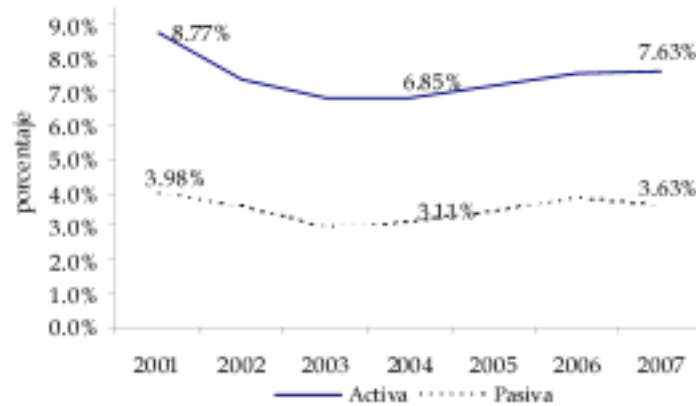
Gráfica 18
Tasa de interés bancario en moneda nacional
2000-2007



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

Por su parte, las tasas de interés bancario en moneda extranjera también mostraron una tendencia similar a las de las operaciones bancarias en moneda nacional, ya que la tasa activa promedio ponderada mostró un descenso significativo al pasar del 8.77% anual en 2001, a 6.85% en 2004, para luego registrar una leve tendencia creciente al situarse en 7.63% al final del año 2007. Esta tendencia también se manifestó en la tasa pasiva promedio que después de registrar 3.98% en 2001, se redujo a 3.11% en 2004, incrementándose a 3.63% en 2007. El margen de intermediación financiera en moneda extranjera se situó en 4% después de registrar 4.79% en el 2001.

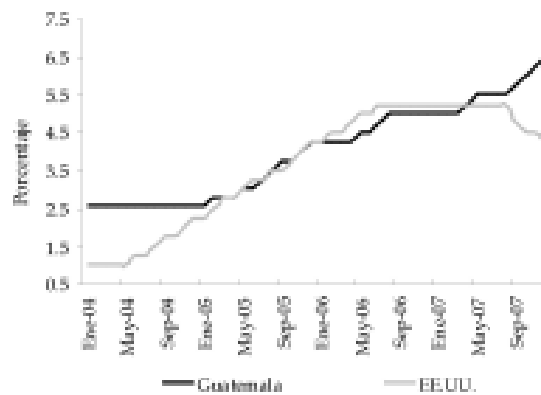
Gráfica 19
Tasa de interés bancario en moneda extranjera
2000-2007



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

En relación a la tasa líder de la política monetaria de Guatemala, la gráfica 20 muestra que comparativamente con la tasa de la Reserva Federal en los Estados Unidos, tuvieron ambas una tendencia similar entre enero de 2004 y agosto de 2007, pero a partir de entonces esta variable en Guatemala continuó en ascenso hasta alcanzar el 6.50% en diciembre de 2007. Este aumento buscaba contrarrestar las expectativas inflacionarias en los agentes económicos, dado que la tasa de la Reserva Federal se redujo de 5.25% en agosto a 4.25% en diciembre, a efecto de favorecer la reactivación económica ante las expectativas recesionistas, provocadas principalmente por la crisis hipotecaria surgida por el financiamiento otorgado con garantía de hipotecas *subprime*.

Gráfica 20
Tasa líder de interés
2004 - 2007



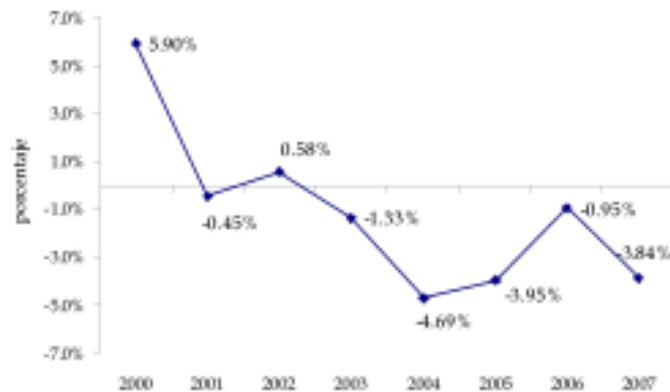
Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT y la FED.

Aun cuando la mayoría del público ahorrante desconoce la tasa de interés real o no la toma en cuenta en sus decisiones de inversión, se considera oportuno mostrar el nivel de la misma, que contrasta la tasa de interés pasiva promedio de los bancos con la inflación.

En la gráfica 21 se observa que la tasa de interés real en el periodo de análisis fue negativa. Después de registrar -4.69% en 2004 se ubicó en -0.95% en 2006, año en el cual la inflación fue del 5.79%, situándose en el año 2007 en -3.84%.

El comportamiento de esta variable evidencia un desestímulo para el ahorro nacional por la pérdida de poder adquisitivo de los montos ahorrados, la cual afortunadamente no ha provocado, hasta donde se conoce, una salida de capital privado hacia el exterior, debido a que las tasas de interés en los mercados internacionales también permanecen bajas. Es importante resaltar que esta situación es reflejo del costo combinado de tasas de inflación altas con tasas de interés pasivas extremadamente bajas.

Gráfica 21
Tasa de interés real
2000 -2007



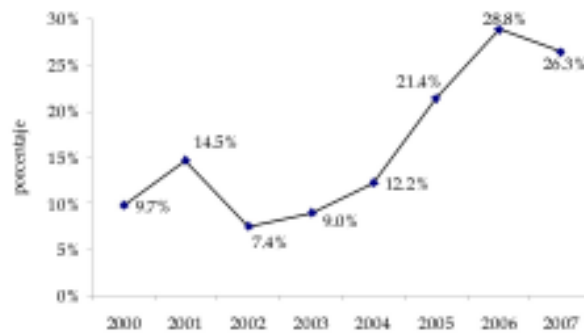
Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT y el INE.

En lo que respecta al crédito bancario total (en moneda nacional y extranjera), en la política monetaria, cambiaria y crediticia de la Banca Central, se estima el crecimiento del crédito al sector privado, acorde con las estimaciones de crecimiento de la actividad económica, los medios de pago y la meta de inflación.

Durante los últimos tres años del periodo de análisis, esta variable superó las estimaciones originales. La variación más alta se presentó en 2006, se ubicó en 28.8% y disminuyó ligeramente en 2007 al registrar 26.3%; no obstante, esta última fue mayor en 3.3% al límite superior de las estimaciones de la política (23%). El exceso de esta variable en el último año respecto de las previsiones meta, se debió entre otras causas, al dinamismo de la actividad económica del país. Cabe señalar que dentro del comportamiento de la tasa de crecimiento del crédito al sector privado, influyó en alguna medida la correspondiente a moneda extranjera que fue del 47%,

en comparación a la que se registró en el crédito concedido en moneda nacional que fue del 20.3%, atribuible principalmente a la diferencia entre las tasas de interés. Esta situación sugiere la conveniencia de analizar la cartera crediticia en moneda extranjera desde el punto de vista de los riesgos atinentes, especialmente el riesgo cambiario para los usuarios del mismo que no perciben rentas en esa moneda.

Gráfica 22
Tasa de crecimiento del crédito al sector privado
2000 - 2007



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

Es importante acotar que el exceso de crédito bancario respecto de la meta de política que se observó en los últimos tres años del período estuvo acompañado de tasas de inflación que también superaron la meta establecida en dicha política en los años 2005 y 2007, no así en 2006, cuando la inflación se mantuvo por debajo de dicha meta, debido al efecto favorable de los factores externos ya mencionados.

Al examinar la estructura del crédito bancario por ramas de actividad económica (Cuadro 7), se observa que generalmente el consumo, comercio, industria, agricultura y construcción han sido los sectores que concentran la

mayor proporción del crédito en comparación con las otras actividades, lo cual está asociado a su participación en la generación del PIB.

Cuadro 8
Crédito por ramas de actividad económica
Años 2000, 2003 y 2007*

Rama de Actividad	Millones de quetzales			Estructura (%)		
	2000	2003	2007	2000	2003	2007
Consumo	6,485.713	2,090.5	20,227.3	27.74	41.19	29.95
Agricultura	3,048.1	2,906.8	3,613.8	13.04	9.15	5.35
Minas y Canteras	5.0	14.0	137.7	0.02	0.04	0.20
Industria	2,291.0	3,483.6	7,416.7	9.80	10.96	10.98
Electricidad, Gas y Agua	298.0	452.3	2,150.9	1.27	1.42	3.18
Construcción	2,332.5	2,024.0	9,014.9	9.98	6.37	13.35
Comercio	6,540.8	7,329.0	14,685.0	27.98	23.06	21.74
Transporte	243.3	226.5	879.1	1.04	0.71	1.30
Financiero, Inmuebles y						
S. Empresas	1,198.4	1,272.3	7,124.3	5.13	4.00	10.55
Servicios Comunes	933.9	980.5	2,283.1	3.99	3.09	3.38
Total	23,377.331	7,780.0	67,533.2	100	100	100

*Datos al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Bancos.

El análisis comparativo del crédito por ramas de actividad económica para los años 2003 y 2007, muestra que en tanto la industria y el comercio mantuvieron una ponderación similar en ambos años, el consumo y la agricultura redujeron su participación dentro del total, en tanto que la construcción se fortaleció, al pasar del 6.37% en 2003 al 13.35% en 2007. Esto podría explicarse por la construcción de centros comerciales tanto en la ciudad capital como en algunos departamentos de la República, así como la proliferación de edificios de apartamentos residenciales y oficinas, y complejos habitacionales para personas de diferentes niveles de ingreso.

El descenso del crédito bancario para las actividades agrícolas del 9.15% en 2003 al 5.35% en 2007, podría atribuirse a que éstas fueran desplazadas por la

agroindustria, en particular la explotación de la caña de azúcar, que gradualmente ha incorporado grandes extensiones de tierra a ese cultivo en la costa sur del país, en áreas que anteriormente se dedicaban a la ganadería y al cultivo de granos básicos; los buenos precios y el creciente volumen de exportación del edulcorante hacia el mercado internacional, han propiciado este cambio.

Sistema financiero

Este sector de la economía fue el que mostró algunas dificultades en su funcionamiento durante el último cuatrienio, particularmente en los dos últimos años. En efecto, en octubre de 2006 y enero de 2007 las autoridades bancarias ordenaron el cierre de los bancos del Café y el de Comercio, al amparo de las nuevas leyes financieras que entraron en vigencia el 1 de junio de 2002. Antes y después de estos acontecimientos se concretó una serie de fusiones y absorciones de bancos, con marcada tendencia a la disminución del número de instituciones que funcionan en el país: de 36 a 22, incluso algunos, que a pesar de haber sido absorbidos, continúan en operación con su nombre anterior.

El cierre de operaciones de los bancos del Café y el de Comercio, unido a la escasez de numerario en el sistema bancario, originó una crisis de confianza y credibilidad acerca de las entidades financieras por parte del público, que dio lugar al retiro de depósitos, debido al temor de que el problema se extendiera a otras instituciones, lo cual no ocurrió pero sí creó condiciones para la conclusión de varias negociaciones entre bancos que se fusionaron o fueron vendidos con posterioridad a la clausura de los bancos mencionados.

Basadas en las disposiciones de la nueva legislación, las autoridades bancarias, con el propósito de conducir los procesos de liquidación del banco de Café y el de

Comercio, constituyeron una Junta de Exclusión de Activos y Pasivos para cada banco, que se encargaron en cada caso, de tomar las medidas atinentes a la cobertura de los depósitos del público en estas instituciones, así como la recuperación de los activos correspondientes. La cartera de Bancafé fue absorbida por los bancos Agromercantil, de Desarrollo Rural y Reformador; y la del Banco de Comercio, por el Banco Industrial. Lógicamente esta absorción acrecentó los activos totales de estos bancos.

Complementariamente, se constituyeron fideicomisos en la Corporación Financiera Nacional (CORFINA) en los que se fideicomietieron los activos, a fin de lograr gradualmente la recuperación de los activos de los bancos clausurados para devolver los recursos al Fondo de Protección del Ahorro (FOPA), que inicialmente cubrió los depósitos de ambas instituciones. Cabe señalar que esta parte de la nueva disposición legislativa probó su eficacia y evitó lo que pudo ser una corrida de depósitos del sistema bancario.

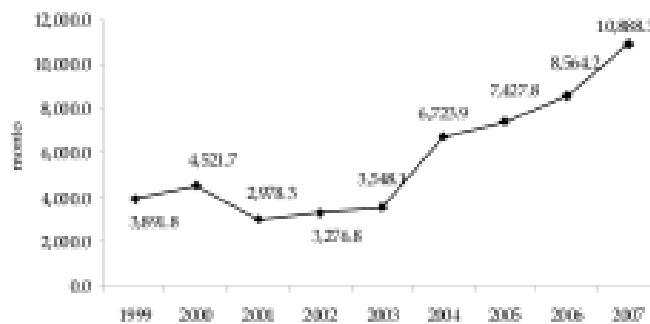
No obstante lo anterior, es conveniente acotar que todavía existen grupos de inversionistas que no han recuperado sus fondos, ya que confiaron sus recursos a instituciones que formaban parte de ambos grupos financieros, como es el caso del Bancafé International Bank Ltd. (*offshore* de Bancafé) y Organizadora de Comercio (institución paralela del Banco de Comercio), cuyas operaciones figuraban fuera del balance de este último banco, razón por la que no fueron cubiertos por el FOPA; los inversionistas aún están realizando gestiones para lograr la recuperación de sus fondos, siendo ésta la única secuela que quedó del cierre de los bancos.

Tal situación pone de manifiesto la falta de control de parte de la entidad fiscalizadora sobre operaciones paralelas como las del Banco de Comercio y la necesidad de ejercer mejor vigilancia sobre los bancos *offshore*, que forman parte de los grupos financieros autorizados por la Ley de Bancos y Grupos Financieros, a fin de garantizar los intereses

del público que confía sus ahorros a estas instituciones. Esta circunstancia podría estar evidenciando la necesidad de una mejora en la nueva legislación financiera aplicable a las *offshore*.

Entre los aspectos positivos de la reforma de las leyes financieras puede resaltarse el fortalecimiento sostenido del capital contable de los bancos, que en el 2002 ascendía a Q3,276.8 millones y al final de 2007 registró un total de Q10,888.3 millones; es decir, que se ha más que triplicado en los 5 años posteriores a dicha reforma, lo que implica que el sistema bancario ha fortalecido su solidez y solvencia para enfrentar eventualidades propias del giro bancario. El año en que esta variable mostró mayor crecimiento respecto del año anterior fue en el 2004, cuando la Superintendencia de Bancos instó a los bancos a capitalizar sus utilidades. En los años subsiguientes, el capital contable de los bancos creció por las fusiones y absorciones que se concretaron –el incremento de los activos exigió mayor respaldo en las cuentas de capital–, y por la depuración de la cartera crediticia vencida y en mora, que requirió de más respaldo patrimonial.

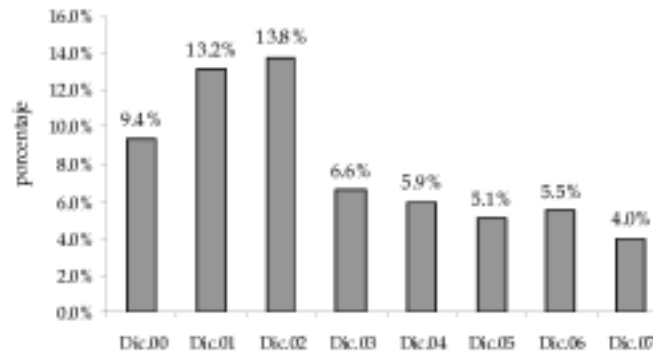
Gráfica 23
Capital contable consolidado del sistema bancario
 2000 - 2007
 (millones de quetzales)



Fuente: elaboración propia Superintendencia de Bancos.

Otra variable que refleja una mejora sustancial en la situación financiera del sistema bancario, es el porcentaje de la cartera crediticia contaminada (cartera en mora y vencida) en relación al total de la misma, según se observa en la gráfica 24, era del 13.8% en el año 2002 –cuando las nuevas leyes entraron en vigor–, que se redujo gradualmente hasta situarse en 4.0% al final del 2007; tal comportamiento refleja que las disposiciones de la nueva legislación han sido efectivas al establecer un sistema de formación de reservas de valuación que inciden directamente en el capital o en las utilidades de los bancos, y que éstos son más cuidadosos en el análisis de las operaciones crediticias, previo a su autorización.

Gráfica 24
Cartera en mora y vencida como porcentaje de la cartera total
2000 – 2007



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Bancos.

El sistema bancario, medido por el nivel de competencia siempre ha mostrado una estructura oligopólica, pues el mayor volumen de operaciones se concentra en pocos bancos. Esta situación se intensificó aún más con posterioridad a las modificaciones de la legislación, ya que al 31 de diciembre de 2003 las seis instituciones más grandes concentraban el 64.9% de los activos totales; tal situación

se concentró aún más en 2007, cuando las seis instituciones más grandes –algunos bancos desaparecieron y otros se ubicaron dentro de los más grandes–, absorbieron el 84.4% de los activos totales.

Esta concentración del negocio bancario fortalece a las entidades de mayor envergadura para competir con la banca extranjera que opera en el país o que tienen interés en operar sucursales, a la vez pone al resto de bancos en una situación en la que deben conformarse con manejar una parte marginal del mercado o bien, tendrán que buscar fusionarse o ser vendidos a otros bancos nacionales o extranjeros, opción que sería menos costosa para los usuarios que una salida del mercado como las protagonizadas por Bancafé y Banco de Comercio, con secuelas para sus depositantes.

Cabe destacar el interés de la banca extranjera por ubicarse en Guatemala, toda vez que constituye un indicio de la confianza que ha transmitido a la inversión extranjera la estabilidad macroeconómica del país, así como el nivel de rentabilidad que muestra el sistema bancario. En este sentido, cabe resaltar la llegada reciente de instituciones como el ScotiaBank y Banco Azteca que ya operan en el país, así como el interés del Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC) y del grupo Latin American Financial Services (LAFISE) por abrir sucursales bancarias, a los que debe agregarse el Citigroup que ya tiene varios años de operación en el país, hecho que además representa un aporte tecnológico a la modernización de los servicios bancarios.

Cuadro 9
Concentración de activos del sistema financiero
 2003 y 2007
 (millones de quetzales)

Banco	2003	2007	2003		2007	
			Porcentaje Acumulado	Porcentaje	Porcentaje Acumulado	Porcentaje
Industrial	13,317.3	32,815.0	19.9	19.9	27.7	27.7
G & T Continental	9,791.0	22,644.8	14.6	34.6	19.1	46.8
Café	6,736.2	N/A	10.1	44.6		
Banural	5,575.8	19,657.8	8.3	53.0	16.6	63.4
Agromercantil	4,121.5	8,846.5	6.2	59.1	7.5	70.9
Occidente	3,878.6	N/A	5.8	64.9		
Reformador	N/A	8,112.3			6.9	77.8
Citi Bank	N/A	7,810.6			6.6	84.4
Otros	23,435.4	18,505.2	35.1	100	15.6	100
Total	66,856.1	118,392.5	100		100.0	

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Bancos.

Después de evaluar las acciones estratégicas que en materia de política monetaria se planteó la anterior administración, puede afirmarse que en su mayoría se alcanzaron los objetivos propuestos. No así en la estrategia destinada a bajar el encaje bancario con el fin de reducir el margen de intermediación financiera, lo cual podría atribuirse a los problemas que se presentaron con el cierre de varias instituciones, a cuyo efecto no hubiese convenido la reducción de esta variable, desde el punto de vista que la misma cumple una importante función de resguardo de liquidez. En alguna medida, tampoco se logró que las tasas de inflación fueran similares a las de los principales socios comerciales del país, que por lo general registraron tasas de inflación más bajas, especialmente los Estados Unidos y El Salvador, mientras que los demás países del área tuvieron tasas de inflación similares a las registradas en Guatemala y en algunos casos fueron ligeramente superiores.

En términos generales, la coordinación de la política monetaria con la política fiscal dio como resultado el mantenimiento y consolidación de la estabilidad macroeconómica, y la obtención de una calificación satisfactoria de riesgo país por parte de las calificadoras internacionales; también ha generado confianza en la comunidad internacional que mantiene relaciones de negocios con Guatemala, así como en las instituciones financieras internacionales.

6. Sector externo y competitividad

Comportamiento de las principales variables del sector externo

En el contexto de un panorama internacional caracterizado por la globalización de la economía, la revolución tecnológica, la intensa competencia y la rápida difusión del conocimiento por los avances tecnológicos, dentro de los lineamientos generales del gobierno que inició su gestión en el 2004, se concibe la política exterior como una herramienta clave para promover los intereses y la estrategia de desarrollo de Guatemala y aprovechar las oportunidades que ofrecen la globalización y la interdependencia.

En materia económica y en coherencia con la estrategia de competitividad sistémica planteada, la política exterior se fundamentaría en acciones estratégicas como las siguientes:

- La práctica del libre comercio y el funcionamiento efectivo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus demás órganos e instituciones.
- La atracción de inversiones, la promoción del turismo y de las exportaciones.
- La negociación de instrumentos de comercio internacional como el DR -CAFTA y el ALCA.
- En las relaciones con los países de Centroamérica se propuso:

- Dar impulso activo a la integración económica y potenciar a la región para avanzar en materia de intereses políticos, tecnológicos y económicos comunes, apoyando el funcionamiento efectivo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
- Dar prioridad en el corto plazo a la unión aduanera y el mejoramiento de los servicios migratorios.

En este sentido, se facilitaría el desarrollo del mercado de futuros de divisas y se buscaría la reducción del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos como proporción del PIB, a niveles sostenibles en el mediano y largo plazo. La estrategia estaría orientada a dar impulso a las exportaciones de bienes y servicios, así como a incrementar los ingresos provenientes del turismo receptivo, a fin de que ambos contribuyan a reducir significativamente este déficit.

La estrategia para elevar la competitividad se fundamentaría en el mejoramiento de la plataforma productiva y el apoyo a los sectores con potencial competitivo, como pilares que a la vez estarían sostenidos por acciones estratégicas: a) Institucionalización de la promoción de la competitividad mediante la difusión masiva de este concepto; mejoramiento del sistema educativo formal; interacción multi-sectorial y compromiso del Estado para realizar acciones de largo plazo. b) Implementación de políticas claras y estables que fomenten la competitividad; retomar los principios del pacto fiscal y hacer consistente la política cambiaria con la competitividad de las exportaciones. c) Eliminar el IEMA. d) Fortalecer el sistema de seguridad y justicia. e) Crear condiciones para que las tasas de interés sean

competitivas, y aumente la eficiencia de la intermediación de los recursos financieros.

Asimismo, entre otras acciones, la estrategia se proponía reactivar y fortalecer los foros relacionados con la competitividad y el comercio como el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), el Consejo Nacional de Exportaciones (CONAPEX), el Programa de Agregados Comerciales e Inversiones y Turismo (PACIT), el Programa Invest in Guatemala y la Comisión de Negociaciones Comerciales Internacionales (CONEI).

En congruencia con los lineamientos mencionados, la política monetaria, cambiaria y crediticia para el 2004, determina que el régimen cambiario se fijaría por la interacción entre la oferta y la demanda de divisas en el mercado. En tal sentido, el BANGUAT únicamente participaría en el mercado cambiario con el propósito, por un lado, de reducir la volatilidad en el tipo de cambio y, por el otro, de adquirir las divisas que requiera el propio banco, el Gobierno Central y las otras entidades del sector público para cumplir sus compromisos externos.

Desde inicios de la década presente la política monetaria ha seguido un esquema basado en una sola ancla nominal –la meta de inflación–, lo que le ha permitido en buena medida no sólo mantener bajo control esta variable, sino también la estabilidad en los mercados de dinero y cambiario. En consecuencia, el Banco Central consideró que la estabilidad del nivel de precios es una condición básica para fomentar el crecimiento y desarrollo económicos, ya que la estabilidad de precios reduce la volatilidad en los precios relativos, lo que deriva en una asignación más eficiente de los recursos económicos.

Entre las pocas realizaciones de la agenda de gobierno, puede señalarse la culminación de las negociaciones del DR-CAFTA que entró en vigor el 1 de julio de 2006. Aun

cuando todavía no existe suficiente evidencia de los beneficios que el convenio aludido ha generado para el país, se ha señalado por entidades como el BANGUAT, que el incremento de las exportaciones observado en los años 2006 y 2007 es atribuible entre otros factores, a su vigencia. Sin embargo, de acuerdo con las cifras de la Comisión de Comercio Exterior de los Estados Unidos (USITC por sus siglas en inglés) las exportaciones de Guatemala a EE.UU. no han sido tan dinámicas; las encuestas empresariales de ASIES evidencian que el tratado no ha generado mayores efectos hasta ahora.

A este respecto es importante señalar que el Congreso de la República aprobó una serie de iniciativas de ley que sirvieran como compensadores sociales para amortiguar los efectos del DR- CAFTA; de éstas únicamente se convirtieron en ley:

- Ley de Registro e Información Catastral;
- Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- Ley Marco de los Acuerdos de Paz; y
- Ley de Pensión Económica del Adulto Mayor.

También, dentro de esta política de apertura comercial, el gobierno mantuvo negociaciones con otros países para suscribir convenios de libre comercio como es el caso de Panamá, Colombia, Canadá y otros que todavía no llegaron a concretarse, así como para iniciar y dar seguimiento a las negociaciones encaminadas para celebrar un convenio de asociación entre los países del istmo y la Unión Europea, que incluye como etapa previa la unión aduanera de Centroamérica. A esto se agregan algunos logros en materia del fortalecimiento de la integración centroamericana.

También en congruencia con los lineamientos de gobierno, se promovió la realización de reuniones internacionales, las más importantes celebradas durante el último año de

gobierno, como lo fueron la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, la del Comité Olímpico Internacional, la Convención Anual para la Transparencia y otras, que fortalecieron el ingreso de divisas por turismo.

Comercio exterior y política cambiaria

El resultado del flujo del comercio internacional se refleja en el déficit o superávit de la balanza comercial. En países como Guatemala, esta variable siempre ha mostrado un balance negativo, ya que las importaciones normalmente han excedido al valor de las exportaciones. Para fines de análisis comparativo solamente se incluyen cifras de los años 2000, 2003 y 2007; sin embargo, acorde con los objetivos del mismo, el presente documento se centra en lo acontecido en el periodo 2003-2007.

En dicho periodo, las exportaciones se han fortalecido al pasar de US\$ 2,412.7 millones en 2003 a US\$ 6,925.7 millones en 2007, reflejo de un crecimiento promedio anual de 34.86%. Destaca dentro de dicho comportamiento el dinamismo de los otros productos que incluye principalmente los no tradicionales (108.06% en promedio anual), como resultado de los esfuerzos realizados principalmente por el sector productivo del país que le ha dado importancia a la diversificación de la producción exportable y de los mercados.

Dicha diversificación ha contribuido a depender en menor medida de la exportación de los productos tradicionales, expuestos a variaciones en sus precios en el mercado internacional. Aunque todavía queda bastante por hacer, fueron decisivos los esfuerzos del gobierno en la definición y seguimiento de la política de apertura comercial a través de la negociación de tratados de libre comercio que ya se mencionaron, así como en la agilización de los procedimientos atinentes a los trámites para la apertura de empresas y lo relacionado con las facilidades portuarias, aeroportuarias y aduaneras.

Cuadro 10
Valor de las exportaciones FOB por producto
 En millones de US\$
 Años 2000, 2003 y 2007

CONCEPTO	2000	2003	2007	Tasa crecimiento	
				2000-2003	2004-2007
				Promedio anual (%)	Promedio anual (%)
Total	2.699.03	2.412.68	6.925.75	-3.41	34.86
Principales productos ¹	1.666.13	973.19	1.633.03	-4.92	14.31
Azúcar	190.78	212.27	358.12	3.91	15.14
Banano	162.98	209.52	311.06	9.10	11.99
Café	573.69	299.27	577.53	-15.61	18.89
Cardamomo	79.44	78.87	137.21	0.86	17.99
Petróleo	159.23	173.27	249.10	9.32	17.99
Centroamérica	815.35	981.55	1.961.08	7.81	19.25
Otros productos	717.56	457.93	3.331.65	-11.54	108.06

Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

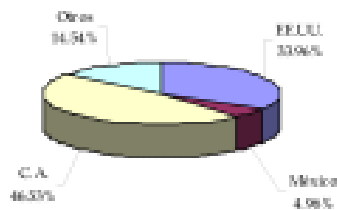
Los productos tradicionales crecieron en un 14.31% en promedio anual entre 2003 y 2007, sobresaliendo el café y el azúcar con el 18.89% y el 15.14%, respectivamente. En este comportamiento influyó la mejora de los precios del café en el 2005 por la reducción de la oferta mundial derivada de las bajas en la producción de Brasil y Vietnam por problemas climáticos. El precio del grano continuó a buen nivel en el 2006, aunque el volumen exportado se redujo, lo que dio como resultado una disminución del valor exportado en alrededor de US\$ 20.0 millones, a pesar de que Vietnam continuó con una baja de oferta por las mismas razones que el año anterior. También influyó la redefinición que hicieron los cafetaleros del país de las calidades del producto de acuerdo con las regiones donde se produce, en busca de una mejor identificación y posicionamiento de mercado.

Similar situación se dio en el caso del azúcar, donde se incrementó tanto el volumen como el precio por la reducción de la oferta exportable en Brasil, debido a que este país destinó parte de su cosecha a la producción de etanol. El cardamomo afrontó en una parte del período (año 2005) la reducción de su precio por acumulación de inventarios en los países del medio oriente; y el petróleo se vio favorecido por el alza casi continua de los precios internacionales de este energético.

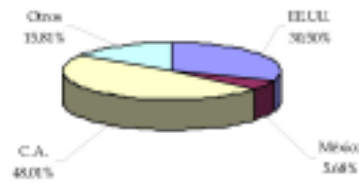
En cuanto a los destinos principales de los productos de exportación, sigue siendo los Estados Unidos de América el principal comprador, ya que ha absorbido en los años 2003 y 2007, el 33.96% y 30.50% del total, respectivamente. Le siguen los países de Centroamérica a los que en su conjunto correspondió el 46.53% y el 48.01% del total para esos años, respectivamente. El tercer destino, aunque menos importante que los dos primeros es México con 4.96% y 5.68% del total, respectivamente. El resto se exportó a varios países del mundo, sin que ninguno de ellos sobresalga frente a los otros que se mencionaron. Como es lógico, son los países vecinos los que más compran productos

guatemaltecos, empero merece comentario la reducción de la participación de los Estados Unidos de América y el incremento de los países centroamericanos en el cuatrienio, ya que en el primer caso es un indicador de una mayor diversificación de los mercados y en el segundo, estaría evidenciando mayor profundización del proceso de integración comercial del área (Gráficas 25 y 26).

Gráfica 25
Destino de las exportaciones FOB
Año 2003



Gráfica 26
Destino de las exportaciones FOB
Año 2007



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

Aunque en menor medida que las exportaciones, las importaciones también se incrementaron en el periodo, de US\$ 6,242.8 millones en el 2003 a US\$ 13,578.0 millones en 2007, producto de un crecimiento promedio anual de 22.06%, con la diferencia de que al final del año 2003, su monto era mayor que el de las exportaciones, lo que contribuyó al ensanchamiento del déficit en la balanza comercial. Por tipo de producto, a pesar que todos los rubros mostraron incrementos en su promedio anual, los más dinámicos en el período 2004 – 2007 fueron las materias primas y productos intermedios para la industria (30.94%), combustibles y lubricantes (29.84%), materiales de construcción (21.21%) y bienes de capital para la industria, comunicaciones y construcción (20.58%), los que han contribuido al mayor dinamismo de la producción nacional (Cuadro 11).

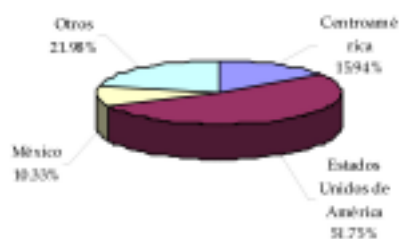
Cuadro 11
Importaciones CIF por grupo de productos
(en millones de US\$)
Años 2000, 2003 y 2007

Concepto	2000	2003	2007	Tasa	
				crecimiento 2000-2003 Promedio anual(%)	crecimiento 2004-2007 Promedio anual(%)
Total	5,171.40	6,242.76	13,578.06	6.49	22.06
Bienes de consumo	1,435.61	2,044.15	3,618.73	12.79	15.73
No duraderos	782.02	1,042.00	1,836.73	10.46	16.00
Semiduraderos	302.72	470.47	916.80	16.58	18.33
Duraderos	350.88	531.67	865.19	14.96	13.34
Materias primas y productos intermedios	1,778.44	1,880.83	4,763.95	1.91	29.56
Para la agricultura	118.89	172.70	333.23	13.45	18.20
Para la industria	1,659.55	1,708.14	4,430.72	1.00	30.94
Combustibles y lubricantes	540.43	861.25	2,418.50	18.04	29.84
Materiales de construcción	142.26	153.02	325.72	2.68	21.21
Bienes de capital	1,274.41	1,303.13	2,450.36	1.06	17.18
Para la agricultura	51.51	49.77	69.41	-1.00	10.16
Para la industria, telecomunicaciones, y construcción	969.29	929.14	1,960.19	-0.80	20.58
Para el transporte	253.61	324.22	420.76	8.56	6.95
Diversos	0.2575	0.3837	0.809	16.99	25.53

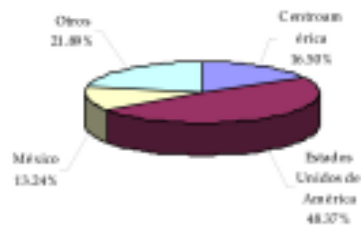
Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

Por su origen, el mayor porcentaje de las importaciones en los años 2003 y 2007 provino de los Estados Unidos de América (51.75% y 48.37%, respectivamente); en segundo lugar los países centroamericanos (15.94% y 16.50%, respectivamente); luego México (10.33% y 13.24%, respectivamente); y el resto, en torno al 22%, llegó de los demás países del mundo. Al igual que en el caso de las exportaciones, podría comentarse que prevalecen los mismos factores que explican en uno y en otro caso, la importancia relativa de los países de origen de las importaciones, con el agregado que la participación dentro del total de las importaciones procedentes de los Estados Unidos de América, aunque en términos relativos ha disminuido, pareciera evidenciar que al incrementarse el déficit de la balanza comercial con ese país (de US\$ 1,926.7 millones en 2003 a US\$ 2,636.0 millones en 2007), éste se estuviera beneficiando en mayor medida que Guatemala, de las ventajas que ofrece el tratado de libre comercio firmado entre ambos países, aunque todavía no existe suficiente evidencia estadística para comprobar tal extremo (Gráficas 27 y 28).

Gráfica 27
País de origen de las importaciones CIF
Año 2003



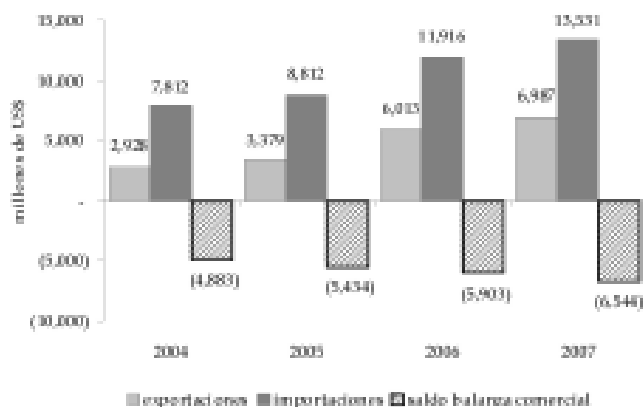
Gráfica 28
País de origen de las importaciones CIF
Año 2007



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

Como resultado de las transacciones de bienes y servicios, el déficit de la balanza comercial muestra un aumento continuo (Gráfica 29), lo que afortunadamente ha venido acompañado de un incremento permanente en las transferencias corrientes, cuya variable de mayor dinamismo son las remesas familiares de los guatemaltecos que laboran en el exterior, especialmente en los Estados Unidos de América.

Gráfica 29
Balanza comercial
2004- 2007



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

En la comparación que se presenta en el Cuadro 12, se observa que en los años seleccionados, el saldo de las reservas monetarias internacionales (saldo de la balanza de pagos) siempre se incrementó en US\$ 654.4 millones en el 2000, US\$ 549.6 millones en el 2003 y US\$ 225.0 millones en el 2007.

Las remesas familiares se han constituido durante los últimos años en variable importante para la balanza de pagos del país y en particular –independientemente del beneficio

Cuadro 12
Balanza de pagos
Cifras en millones de US\$
años 2000, 2003 y 2007

Concepto	2000	2003	2007
I. Cuenta corriente (a+b+c)	(1,049.00)	(1,039.10)	(1,696.90)
a. Balanza comercial	(2,460.20)	(4,089.70)	(6,544.00)
Exportaciones FOB	2,711.20	2,631.80	6,986.80
Importaciones CIF	5,171.40	6,721.50	13,530.80
b. Balanza de servicios	545.80	588.70	235.50
c. Transferencias corrientes	865.40	2,461.90	4,611.60
II. Cuenta de capital y financiera	1,703.40	1,588.70	1,921.90
III. Saldo de balanza de pagos II - I	654.40	549.60	225.00

Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

económico para sus familias-, para soporte del tipo de cambio del quetzal respecto del dólar estadounidense y mantenimiento de un nivel alto en las reservas monetarias internacionales. En efecto, después de registrar US\$ 563.0 millones el año 2000, se fueron incrementando en forma notoria a partir de 2002 hasta llegar a US\$ 4,128.0 millones en 2007, aunque es de hacer notar que en términos relativos, su tasa de crecimiento ha declinado en el último año del periodo, respecto del año anterior.

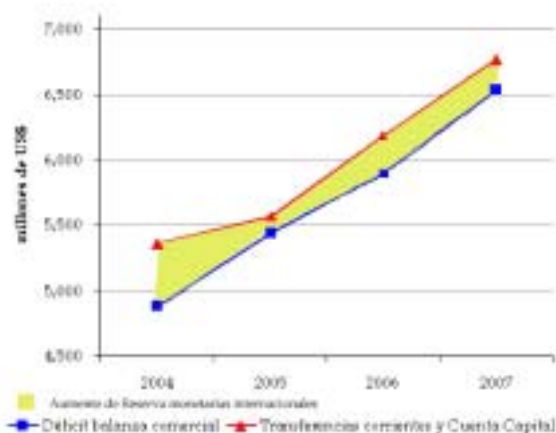
La gráfica 30 presenta las curvas del déficit de la balanza comercial y la del saldo de las transferencias corrientes, más el de la cuenta de capital, las que resumen el resultado de las transacciones internacionales que se reflejan en la balanza de pagos del país. Como consecuencia de dichas transacciones las reservas monetarias internacionales se incrementaron en todos los años del período 2004 - 2007 en US\$ 473.4, 129.1, 278.7 y 225.0 millones, respectivamente.

Llama la atención que la comparación entre los flujos positivos y negativos netos de divisas²¹ tiende a estrecharse

²¹ Los flujos positivos netos están integrados por la suma del superávit de la cuenta de capital más las transferencias corrientes y la cuenta de servicios; los flujos negativos netos corresponden al déficit de la balanza comercial.

y quizás a convertirse en negativa, si el déficit de la balanza comercial continuara creciendo y se redujera el volumen de las remesas familiares o el superávit de la cuenta capital o ambas. Esta situación amerita un análisis más a fondo de las medidas que deberían adoptarse para evitar que esto suceda, por las consecuencias que tendría en el equilibrio macroeconómico que ha mantenido el país durante los últimos años. Entre ellas, el fortalecimiento y diversificación de las exportaciones, mejorar las condiciones de seguridad ciudadana y en general, mantener buen clima de negocios para incrementar el ingreso de divisas al país, especialmente en concepto de exportaciones, turismo e inversión extranjera directa.

Gráfica 30
VARIABLES IMPORTANTES DE LA BALANZA DE PAGOS
2004 - 2007



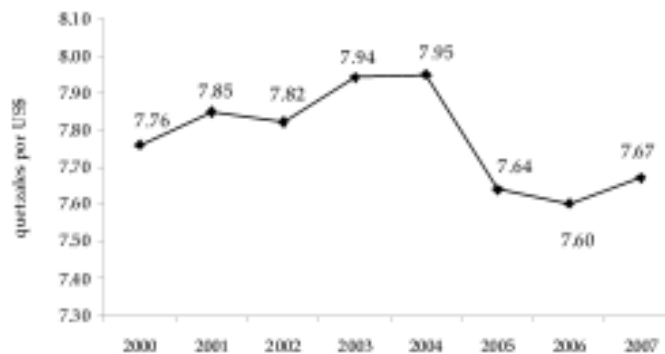
Fuente: elaboración propia con cifras del BANGUAT.

Uno de los indicadores principales de la estabilidad macroeconómica del país es el tipo de cambio, el cual después de haber mostrado variaciones que oscilaron entre el Q 7.72 y el Q 8.06 por dólar en el periodo 2000-2003, al final de 2004 ha mostrado una tendencia estable, ya que luego de registrar un Q 7.95 por US\$ 1.00 a principios

de ese año descendió a Q 7.60 por US\$ 1.00 en diciembre de 2006. Como se observa en la gráfica 31, desde el inicio de 2005 mantuvo una tendencia bastante estable con oscilaciones mínimas dentro de un rango de variación de entre Q 7.60 y Q 7.70, considerando su valor únicamente al cierre de cada año; en algunas oportunidades, en fechas intermedias y por periodos muy breves, ha presentado alzas por arriba del límite superior mencionado, causadas por variaciones temporales de la oferta y demanda de divisas, en las cuales hasta el año 2005 intervino el Banco Central para controlar la volatilidad del mercado cambiario.

Sin embargo, es oportuno hacer notar que el último año en que participó el BANGUAT fue en el 2006, cuando adquirió en el mercado de divisas a lo largo de ese año y en varias intervenciones, alrededor de US\$ 130.0 millones, en tanto que durante el año 2007 no realizó ninguna transacción en dicho mercado, como indicio de que la flotación del tipo de cambio en ese año fue limpia.

Gráfica 31
Tipo de Cambio Promedio*
2000 - 2007



*Del 01/01/2000 al 30/11/2006 tipo de cambio promedio y del 01/12/2006 al 31/12/ 2007, tipo de cambio de referencia del BANGUAT.

Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT.

Tal situación trae a cuenta reflexiones sobre el futuro del sector externo del país, ya que pareciera que el Tratado de libre comercio con los Estados Unidos todavía no refleja un beneficio importante para Guatemala. Lo preocupante en el flujo de mercancías es que, si bien las exportaciones han mostrado tasas de crecimiento ligeramente superiores a las importaciones, el monto de estas últimas ha alcanzado una magnitud bastante mayor que las exportaciones y en consecuencia, si esta tendencia se mantuviera, el saldo negativo de la balanza comercial continuaría ensanchándose.

En contraste, si el debilitamiento mostrado por las remesas familiares en el 2007 resultara en una reducción de su monto, cabe preguntarse si el país tiene la capacidad de incrementar las exportaciones para contener el incremento del déficit de la balanza comercial o fortalecer los ingresos de la cuenta de capital y con ello mantener la estabilidad de las variables macroeconómicas, especialmente del tipo de cambio que ha mostrado apreciación sobre bases poco sólidas, con la grave consecuencia que estimula la propensión a importar de los agentes económicos – particularmente de artículos de lujo como vehículos y otros– y desestimula las exportaciones.

Competitividad

El tratamiento de este tema es nuevo dentro de política económica del país y surge a raíz de la globalización de la economía mundial y la interdependencia que se ha generado entre los países del mundo. Dado que los esfuerzos en esta materia mejoran las expectativas para la actividad exportadora, el gobierno ha venido coordinando tales esfuerzos mediante la creación de instancias con participación del sector privado para definir estrategias y darle seguimiento a las mismas.

La administración del período 2004-2008 definió desde su inicio como acciones para mejorar la competitividad del país, entre otras, las siguientes:

- Implementar una política nacional de transporte para buscar tarifas y servicios competitivos
- Desburocratización y simplificación del proceso de importación y exportación
- Modernización de los procedimientos de aduanas, para que sean más rápidos y eficaces
- Agilizar y simplificar la devolución del crédito fiscal a los exportadores
- Implementación de políticas de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas para elevar su competitividad
- Fortalecimiento del proceso de integración centroamericana y agilización de los procesos de integración aduanera
- Hacer pertinente la reforma educativa, a las necesidades de la competitividad
- Flexibilización de la legislación laboral
- Promover una legislación que favorezca la competencia.

El grado de realización de las acciones descritas es diverso. Algunas de ellas presentan avances importantes y otras requieren de un impulso mayor al que se les ha dado hasta ahora. Se observan avances en materia de desburocratización y simplificación de los procesos relacionados con los trámites atinentes a las importaciones y exportaciones y en la modernización de los procedimientos de aduanas. En este último caso con la implementación, el 22 de octubre de 2007, del programa SAQB'E a cargo de la SAT *-camino transparente a la excelencia-*, dirigido al mejoramiento de las aduanas, a cuyo efecto se consideró a) recurso humano profesional y capacitado; b) sistemas informáticos de administración en procesos aduaneros; c) infraestructura funcional y adecuada; y, d) seguridad aduanera, con lo cual se busca mejorar la recaudación de impuestos y su transparencia, así como agilizar procedimientos que a su vez redunden en reducción del tiempo empleado en estos trámites.

Otra acción propuesta en la que se observó mejoría, es la agilización de los trámites para la devolución del crédito fiscal a los exportadores, aspecto que se corrobora por la vía de los incrementos observados en los montos devueltos por este concepto durante el periodo 2004-2007. En efecto, después que dicha devolución representó el 0.38% del PIB en el 2003, registró el 0.55% del PIB en 2004. A partir de ese año continuó creciendo, a excepción del 2006 cuando se ubicó en 0.62% para luego subir de nuevo al 0.71% del PIB en el 2007, porcentaje similar al observado en el 2005. Esto se puede tomar como un indicio de mejoría, haciendo la salvedad de que el valor de las exportaciones también ha crecido en el periodo.

En lo que respecta a la integración centroamericana, se observó bastante impulso a las negociaciones relacionadas con la unión aduanera del istmo y armonización de políticas, entre ellas, las atinentes a concretar acuerdos de libre comercio como el DR-CAFTA suscrito con los Estados Unidos de América y la flexibilización de los trámites fronterizos entre los países del área.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), ha venido realizando encuestas de opinión en el sector empresarial, las que revelaron en cuanto al clima de negocios y competitividad en diciembre de 2004, que el mismo era igual que el año anterior en un 46%, que era mejor en 33% y que había empeorado, un 21%. Es importante resaltar que el porcentaje de respuestas positivas se incrementó según el tamaño de empresa.

Complementariamente, en las mencionadas encuestas se realizan preguntas en torno a una serie de factores identificados como parámetros (con ponderación entre 1 y 10 puntos). En el año que se comenta, el promedio de las respuestas fue 5.5. El factor mejor evaluado fue el de la situación de las telecomunicaciones (7.5), mientras seguridad fue el peor (3.1). Por encima de la media estuvieron, además de telecomunicaciones, electricidad,

carreteras y puertos y procedimientos aduanales. Por debajo de la media estuvieron, en adición a seguridad, nivel educativo de la población, transparencia del gasto público y estabilidad de precios.

Esta misma medición reflejó resultados similares en los años 2006 y 2007, cuando el promedio fue de 5.9 para los mismos factores, con la salvedad de que dos nuevos rubros fueron agregados en el último año citado: certeza jurídica y facilidades aeroportuarias. En dichas encuestas, la tabulación de los resultados situó por arriba del promedio, a telecomunicaciones, electricidad, carreteras y puertos, procedimientos aduanales, certeza en legislación, legislación laboral, acceso al crédito y certeza jurídica. Por debajo de la media estuvieron el nivel de educación de la población, seguridad, estabilidad de precios, transparencia en el gasto público y facilidades aeroportuarias.

Cabe resaltar que de nuevo el resultado más bajo lo obtuvo seguridad, lo que marca la necesidad de ponerle mayor atención a este tema para la adopción de medidas más efectivas, dada su importancia no solo para el bienestar social, sino también para fomentar un buen clima de negocios en el país, que atraiga mayores niveles de inversión privada nacional y extranjera. No obstante lo anterior, es pertinente indicar que los resultados de estas encuestas mostraron que en los dos últimos años de la administración anterior, en opinión de los empresarios encuestados, se observó una leve mejora en el clima de negocios y de la competitividad.

Queda prácticamente todo por hacer respecto a las acciones relacionadas con la implementación de una política nacional de transporte para buscar tarifas y servicios competitivos; el impulso a políticas de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas para elevar su competitividad; la implementación de una reforma

educativa y fomento a la creación de institutos tecnológicos; flexibilización de la legislación laboral; promoción de un marco jurídico que favorezca la competencia; e implementación de sistemas masivos de información al consumidor.

Algunas de las acciones mencionadas no generan resultados en el corto plazo, por lo que debería procurarse su pronta adopción, ya que todas están orientadas a mejorar la competitividad del país. En materia educativa, por ejemplo, se realizaron esfuerzos para mejorar su calidad, pero algunas de las medidas contempladas no se aplicaron finalmente, debido a falta de consenso entre los sectores involucrados. Tampoco se conoció de la apertura de institutos tecnológicos nuevos. Lo mismo ocurrió en el tema de políticas dirigidas al fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, excepto algunos intentos por ejecutar programas de financiamiento a través de líneas de crédito otorgadas por organismos financieros internacionales, cuyo impacto en el sector se desconoce.

En lo referente a la promoción de leyes que favorezcan la competencia tampoco se tuvo logro alguno. Es hasta ahora en el 2008 que se menciona un proyecto de ley con esa orientación. Es evidente que la prohibición de los monopolios contemplada en la constitución política no es suficiente, ya que se requiere de una ley específica que desarrolle esta norma constitucional y que contemple disposiciones orientadas a evitar la competencia desleal que se observa en algunos campos de la producción nacional, donde prevalecen las empresas cuya fortaleza es su capital y su posicionamiento de mercado, en el cual no permiten el ingreso de otras a través de prácticas que en poco tiempo desplazan a cualquier competidor que intente entrar a su mercado, más aún si se trata de empresas pequeñas que ingresan a producir con varias desventajas como su bajo capital, altos costos de

producción y escaso acceso al crédito, aunadas a las dificultades de ingreso al mercado antes señaladas.

Finalmente, en relación a la flexibilización de la legislación laboral no se observaron cambios importantes y la controversia más relevante siempre se dio en torno a la fijación anual de los salarios mínimos, cuya base legal evidencia necesidad de reformas. Sobre la información al consumidor, ésta no fluyó en la medida que se había contemplado, pues solamente se observó alguna actividad de parte de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO) del Ministerio de Economía, la que más bien se ha dedicado a recibir denuncias sobre incrementos exagerados de los precios de algunos bienes y servicios, y en otros casos a fijar precios para artículos como el pan, que no son respetados por los expendedores, en un periodo en el que se observó un alza generalizada en el nivel general de precios, especialmente en el año 2007, cuando se sobrepasó la meta establecida en la política monetaria.

Luego de la decisión unilateral por parte de gobierno de los EE.UU. de sacar a Guatemala de los países certificados en la lucha contra el narcotráfico y de considerarla como una de las principales rutas de tránsito de narcóticos en el año 2003, la imagen del país fue deteriorada. Por ello, la pasada administración se vio en la necesidad de implementar políticas para mejorar la imagen en el contexto internacional. Asimismo, el Organismo Judicial envió al Congreso una propuesta para la reforma de la ley contra el narcotráfico; mientras que el Ministerio Público señaló que se había condenado a más de 58 personas por actividades relacionadas con este ilícito y por último, el Ministerio de Gobernación apuntó los logros en conjunto con las autoridades del país norteamericano. Estas medidas fueron bien vistas por el gobierno de EE.UU., por lo que restituyó la certificación de Guatemala como país que apoya los esfuerzos encaminados a la lucha contra estas actividades fuera de ley.

Conclusiones

Sector real

En el periodo analizado Guatemala mejoró significativamente su desempeño económico medido conforme la tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto. Tanto la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, el mejoramiento de la competitividad, así como la diversificación de las exportaciones son algunos de los factores que han contribuido a este comportamiento. Sin embargo, no es posible cuantificar si tal crecimiento se debe a estas condiciones o bien al entorno internacional favorable y al aumento sostenido del flujo de remesas familiares en ese lapso.

Según los resultados obtenidos, las micro y pequeñas empresas no mejoraron significativamente su producción e ingresos, dado que a lo largo del periodo de análisis se situaron por debajo de las empresas de mayor tamaño. En este sentido, no existe evidencia de que la política dirigida a estas empresas haya cumplido con los objetivos planteados.

El notable dinamismo del PIB en los últimos años y la puesta en marcha de políticas focalizadas en los municipios más pobres de la República no alcanzaron a reducir la pobreza extrema, aunque sí el porcentaje de pobreza general. Pese a la persistencia de los niveles de pobreza y desigualdad, Guatemala mejoró levemente su posición en la medición del Índice de Desarrollo Humano.

Tanto el aumento de la inflación como los reducidos incrementos que se dieron en los salarios mínimos, generaron una disminución en el monto del salario mínimo real. Esta pérdida de poder adquisitivo de las familias provocó una baja en la confianza de los hogares sobre el desenvolvimiento económico en el último lustro. Asimismo, el empleo formal mostró un bajo crecimiento, mientras que los empleos informales incrementaron su participación dentro de la PEA.

Aunque la industria ha alcanzado mayor participación dentro del PIB, los procesos productivos en el país muestran poco desarrollo tecnológico, y la fuerza de trabajo continúa siendo el factor que más aporta a la producción de bienes y servicios. La explicación de este escaso desarrollo puede hallarse en que la inversión destinada a la innovación, investigación y desarrollo en el país, es una de las más bajas de Latinoamérica.

Sector de finanzas públicas

A pesar de que al inicio de la gestión de gobierno del periodo 2004-2008 se introdujeron modificaciones legales en algunos impuestos, no fue posible alcanzar la meta establecida sobre la carga tributaria en los Acuerdos de Paz y posteriormente en el Pacto Fiscal. Sin embargo, debe reconocerse que durante el período se llevaron a cabo acciones administrativas que mejoraron la recaudación de impuestos y mantuvieron la carga tributaria a niveles cercanos a dicha meta.

Como la participación del IVA continúa siendo la fuente principal de recursos tributarios para el Estado, es positivo que se haya reducido la evasión del pago de este impuesto. De los impuestos directos, es el ISR el de mayor peso porcentual; por tanto cabe señalar que a pesar de que la vigencia del IETAAP expiraba a finales del año 2007, el

Congreso aprobó su prórroga por un año más debido a la necesidad de los recursos.

El gasto público por entidad fue absorbido en mayor porcentaje por el Ministerio de Educación; también fue considerable el gasto en el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda que estuvo influenciado en gran medida por los daños y pérdidas ocasionados por el paso de la tormenta tropical Stan.

Si bien se cumplió con lo establecido en los Acuerdos de Paz en materia de gasto social, los recursos fueron escasos para superar los problemas sociales y económicos que afectan al país. En la mayoría de los años que abarca el estudio, el déficit fiscal se ubicó por debajo del 2% del PIB, en cumplimiento de la meta establecida al inicio del periodo; sin embargo, durante 2007 este indicador hubiese superado tal meta si se hubiera incluido dentro de los gastos totales la deuda flotante que se registró a finales de ese año.

Cabe reconocer que la Política Fiscal coadyuvó en el logro de los objetivos de la Política Monetaria, ya que ambas actuaron de forma coordinada y dieron como resultado la estabilidad macroeconómica.

Sector monetario y financiero

Durante el periodo de análisis el Banco Central solamente tuvo éxito en 2006 en el manejo del nivel general de precios, ya que la inflación se ubicó dentro del rango establecido en la política monetaria. Mientras tanto, en los años 2004, 2005 y 2007, el nivel inflacionario superó el techo del rango previsto en dicha política. Es necesario señalar que aunque la política monetaria fue un tanto restrictiva en el periodo, el constante crecimiento de los precios internacionales del petróleo fue el factor de mayor peso por el lado de la oferta,

que aunado al alza de los precios internacionales del trigo y el maíz, ha determinado que el componente importado de esta variable sea decisivo.

Por el lado de la demanda, el BANGUAT decidió incrementar gradualmente la tasa líder de la política monetaria, especialmente durante los años 2006 y 2007, con el objeto de abatir las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. Aunque la efectividad de este instrumento en 2007 generó algunas dudas, debe señalarse que sin ese aumento gradual es probable que la inflación hubiese llegado a dos dígitos. Por el lado de la oferta, el gobierno prácticamente no adoptó políticas en apoyo de la meta de inflación, a excepción del cambio de hora durante seis meses en el año 2006 que reportó un ahorro mínimo de energía. La disciplina en el manejo de la política fiscal y el mantenimiento de niveles importantes de liquidez depositados en el BANGUAT, coadyuvó a la reducción del nivel de las Operaciones de Estabilización Monetaria, así como a la consecución de los objetivos de la política monetaria.

La estabilización de las tasas de interés bancario, en moneda nacional y extranjera, durante el periodo 2004-2007, aunque con tendencia a la baja, ha redundado en la reducción del margen de intermediación financiera en ambas monedas. El comportamiento de las tasas de interés en el orden externo, fue influenciado por el nivel de tasas en los mercados internacionales; y en el interno, por el proceso de fusiones bancarias, el ajuste gradual de las tasas de interés de las inversiones en CDP del BANGUAT, de las inversiones en valores emitidos por el Gobierno Central, así como las de los reportos que se realizan con los valores mencionados. Sin embargo, la tasa de interés real se ha tornado negativa en todo el periodo, lo que evidencia un desestímulo para el ahorro nacional por la pérdida de su poder adquisitivo, que no se ha traducido en flujos de capital negativos porque las tasas de interés en los mercados internacionales permanecen también bajas.

El sector financiero mostró algunas dificultades en su funcionamiento, especialmente en los últimos dos años, cuando las autoridades bancarias ordenaron el cierre de los bancos del Café y de Comercio, al amparo de las nuevas leyes financieras de 2002. El cierre de las instituciones mencionadas unido a la escasez de numerario en el sistema bancario a finales del año 2006, originó una crisis de credibilidad en el público que dio lugar al retiro de depósitos por parte de los usuarios que tuvieron temor que este problema se extendiera a otras instituciones, lo que no ocurrió pero aceleró la conclusión de varias negociaciones entre bancos que se fusionaron o fueron vendidos con posterioridad a la clausura de las entidades mencionadas.

La nueva legislación probó su eficacia y evitó lo que pudo ser una corrida de depósitos del sistema bancario. Sin embargo, es conveniente indicar que todavía existen grupos de inversionistas que no han recuperado sus fondos, ya que confiaron sus recursos a instituciones que formaban parte de ambos grupos financieros pero que no gozaban de la cobertura del Fondo para la Protección del Ahorro (FOPA), como fue el caso de Bancafé International Bank Ltd. (*offshore* de Bancafé) y Organizadora de Comercio (empresa paralela del Banco de Comercio). Esta única secuela del cierre de los bancos, evidencia la necesidad de una mejora en la supervisión bancaria en general y en la nueva legislación financiera aplicable a las *offshore*.

Sector externo

En materia de política comercial, entre las realizaciones del gobierno anterior destaca la culminación de las negociaciones del DR-CAFTA. También el gobierno mantuvo negociaciones con otros países para suscribir convenios de libre comercio como es el caso de Panamá, Colombia, Canadá y otros que no logró concretar, así como las

negociaciones encaminadas a celebrar un convenio de asociación entre los países del istmo y la Unión Europea, que incluye como etapa previa la unión aduanera de Centroamérica.

No obstante que las exportaciones han mostrado un comportamiento más dinámico que las importaciones, el saldo negativo de la balanza comercial se incrementó significativamente. Aunque esta situación podría calificarse como manejable, debe señalarse que el déficit fue compensado por los flujos internacionales de capital por concepto de turismo y remesas familiares, así como por la cuenta de capital de la balanza de pagos, cuya sostenibilidad en el mediano plazo no puede asegurarse.

Uno de los indicadores principales de la estabilidad macroeconómica del país es el tipo de cambio, el cual después de un periodo de estabilidad con leves variaciones, desde finales de 2004 ha mostrado una tendencia más estable, ubicándose dentro de un rango de fluctuación bastante predecible. Cabe resaltar que 2006 fue el último año en que participó el BANGUAT en el mercado cambiario, en tanto que durante 2007 no realizó ninguna transacción, lo que indica que la flotación del tipo de cambio en el último año fue limpia.

La administración del periodo 2004-2008 definió al inicio de su gestión varias acciones para mejorar la competitividad del país, a la vez que logró algunos avances, también evidenció la necesidad de trabajar más para alcanzar mejores resultados. Se avanzó en la desburocratización y simplificación de los procesos relacionados con los trámites para la devolución del crédito fiscal a los exportadores; en la negociación de tratados de libre comercio con otros países y la flexibilización de los trámites fronterizos entre los países centroamericanos. Sin embargo, queda mucho por hacer en materia de seguridad; promoción del marco jurídico que favorezca

la competencia; políticas de fortalecimiento a las pequeñas y medianas empresas para elevar su competitividad; implementación de una reforma educativa; flexibilización de la legislación laboral; así como la implementación de una política nacional de transporte.

Desafíos

Dada la necesidad de continuar con acciones que aseguren la permanencia de los logros alcanzados y de implementar políticas que permitan superar los problemas económicos y sociales, a efecto de proteger al país de los efectos negativos de la coyuntura económica internacional, es importante identificar los principales desafíos para la nueva administración gubernamental.

En cuanto al sector real, es necesario continuar con las políticas de competitividad, apertura de mercados y mejoramiento de los procesos y trámites de la administración pública que favorecieron el crecimiento económico. También es importante atender con más énfasis las necesidades de las micro y pequeñas empresas referentes a capacitación, crédito, inteligencia de mercados y logística para exportación, a fin de que éstas sean un eje de desarrollo y crecimiento económico.

Asimismo, focalizar aún más el gasto hacia los municipios y comunidades más pobres, así como mejorar sensiblemente la calidad y la cobertura de los servicios públicos esenciales como la salud y educación, que enriquecerán el capital humano y generarán mejores condiciones para que el crecimiento de la producción en términos agregados beneficie a un mayor número de personas.

Como la generación de empleo trae como consecuencia un aumento en la inflación, es necesario que el BANGUAT afine los instrumentos de política monetaria con el objeto

de disminuir las expectativas de inflación, como variable que explica en buena parte el crecimiento del nivel general de precios.

En materia fiscal se requiere de una reforma integral que provea de recursos al Estado en forma sostenible, de manera que atienda con mayor solvencia la inversión de carácter social (nutrición, salud, educación, seguridad). Es importante también mejorar la calidad del gasto público que permita el desarrollo social y económico; dicho gasto debería focalizarse sobre la base de criterios que consideren la permanencia de la situación de pobreza que vive la mayoría de la población. Además, con esta reforma sería innecesario recurrir cíclicamente a cambios en la legislación tributaria, o sea que se lograría el mantenimiento de reglas estables para los agentes económicos.

Se requiere mantener la estabilidad macroeconómica observada durante los últimos años como condición importante para asegurar la continuidad del dinamismo de la economía, a cuyo efecto será necesario también mantener la coordinación de la política fiscal con la política monetaria, todo lo cual repercute en el mantenimiento y mejora de las calificaciones de riesgo país que se ostentan actualmente. Además, dadas las perspectivas internacionales poco alentadoras debe fortalecerse la disciplina fiscal sin descuidar la inversión pública en los sectores prioritarios.

En cuanto al sistema financiero, tomando en cuenta la experiencia de los acontecimientos ocurridos a finales de 2006 y principios de 2007, particularmente el cierre de dos bancos del sistema, corresponde a las nuevas autoridades de gobierno fortalecer aún más la supervisión a cargo de la Superintendencia de Bancos, con el propósito de avanzar en la consolidación del sistema financiero, transmitir mayor confianza en el público usuario de sus

servicios y recuperar la credibilidad en las autoridades bancarias.

El ensanchamiento del déficit en la balanza comercial del país y la dependencia de los flujos de capital generados por las remesas familiares, el turismo y la inversión extranjera directa, cuya sostenibilidad no puede asegurarse en el mediano plazo, obliga al diseño y a la aplicación de políticas encaminadas al fortalecimiento de las exportaciones, a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana y en general a mantener un buen clima de negocios que propicie no sólo mantener, sino también fortalecer los flujos de divisas hacia el país.