



Crisis y pobreza rural en Guatemala

Noviembre 2009

Tomás Rosada y
Lucilla Bruni

La crisis económica mundial afectará de manera directa, aunque diferenciada, a los países de América Latina. Este estudio intenta descifrar cuáles serán los efectos de esta crisis en la población rural latinoamericana; cómo influirá en la pobreza rural de los 11 países estudiados; y qué acciones deberían tomar los gobiernos y la cooperación internacional para mitigar sus efectos. Las investigaciones que pertenecen a la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" se llevaron a cabo en: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Colombia, Brasil, Bolivia, República Dominicana, Paraguay y Perú.

- ▶ En Guatemala, la crisis incidirá en una merma en el presupuesto del año 2009 de aproximadamente 500 millones de dólares, y en un menor crecimiento de la demanda de sus principales productos de exportación tradicional, como el café, el azúcar y el banano, entre otros.
- ▶ Se espera que el impacto de la crisis en las poblaciones pobres rurales sea bajo, debido a su escaso nivel de integración a los mercados, su rezago de estructura en cuanto a condiciones de vida en general y la histórica poca presencia del Estado.
- ▶ Probablemente, el canal de transmisión más significativo para dicho grupo sea la reducción de las remesas provenientes del exterior.
- ▶ El impacto aquí se podría manifestar en un empeoramiento de las condiciones de vida de aquellos que ya están en situación de pobreza.

Pese al relativamente bajo nivel de impacto de la crisis económica internacional en Guatemala, el país ha tenido que tomar medidas para mitigar sus posibles efectos. Para avanzar en ese sentido, se propone en este documento:

- ▶ **Replantear las prioridades del gasto público y prestar mayor atención a los mecanismos de focalización del mismo.**
- ▶ **Aprovechar las redes de intervenciones públicas y privadas que coexisten en los distintos territorios, como una forma adicional de focalización del gasto público.**
- ▶ **Dar prioridad al gasto en rubros que cumplan criterios anticíclicos y de ágil implementación.**
- ▶ **Coordinar políticas y buscar soluciones en el ámbito centroamericano, considerando que una importante parte de la producción nacional se comercia de forma intrarregional.**
- ▶ **Alinear las prioridades de la cooperación internacional con el objetivo de mantener y fortalecer la protección social y el empleo, así como asegurar un ritmo de inversión pública acorde con las necesidades de desarrollo.**
- ▶ **Apoyar los procesos de recapitalización que promueve la banca de desarrollo regional.**

Dimensiones de la crisis en Guatemala

Los fundamentos macroeconómicos estables y el manejo conservador de la política económica que ha demostrado tradicionalmente Guatemala, unidos a la reducida integración a los mercados internacionales de su sistema financiero, deberían implicar una relativamente baja exposición a la actual crisis económica mundial y un mayor espacio para implementar medidas anticíclicas en el país.

El impacto de la crisis en Guatemala se hace sentir, fundamentalmente, en la pérdida de dinamismo en la actividad económica, en la que las proyecciones de crecimiento continúan bajando. Esto ha repercutido en una reducción de los ingresos fiscales, principalmente por la vía del impuesto al valor agregado a las importaciones, un rubro que constituye un cuarto de la recaudación total. Otros canales de transmisión de la crisis son los flujos de remesas, el comercio intrarregional (centroamericano) y la posible reducción de las líneas de crédito a la banca comercial, aunque este último es un efecto que todavía no se manifiesta con claridad.

Como producto de la desaceleración económica internacional, el gobierno ya ha comenzado a experimentar una merma en sus ingresos fiscales. Ello implica una restricción adicional a la capacidad de respuesta del sector público, sobre todo ante la incertidumbre sobre la duración y profundidad de la crisis.

► Entre las proyecciones para el año 2009, se visualiza lo siguiente:

- Se producirá un desfinanciamiento en el presupuesto de 2009 de 4 mil millones de quetzales (unos 500 millones de dólares), según estimaciones preliminares del Ministerio de Finanzas y de la Superintendencia de Administración Tributaria. El déficit fiscal se podría ubicar en torno al 2%.
- Habrá un menor crecimiento de la demanda de exportaciones, tanto en volumen como en precio, de los principales productos de exportación tradicionales (como café, azúcar, banano y otros).
- Bajará el dinamismo en el crecimiento de las remesas, un rubro que ha llegado a representar el 11.4% del producto interno bruto.
- Se reducirán los niveles de financiamiento al sector bancario nacional.
- Se observarán menores volúmenes de inversión extranjera directa.
- El gasto social prioritario, así como los programas de las redes de protección social que impulsa el gobierno a través del Consejo de Cohesión Social, debieran mantener su ritmo de ejecución durante el año 2009 y buena parte de 2010.
- No obstante, algunos proyectos de infraestructura podrían sufrir ajustes derivados de la contracción económica.

Fortaleza y debilidad

- En cuanto a la composición de la estructura productiva, la balanza agropecuaria de Guatemala tradicionalmente presenta un superávit, consistente con la estructura de agroexportación del país. Desde el año 2002 hasta 2008, dicho superávit se ha duplicado en términos nominales. Actualmente los productos agrícolas más importantes son el café, azúcar, banano, cardamomo y caucho natural, que representan casi el 75% de la oferta agroexportable.
- En materias sociales, los sistemas de protección social son los que presentan un menor desarrollo. Con ello, el país presenta una vulnerabilidad estructural en su capacidad de respuesta a shocks externos o internos. Aun cuando las últimas dos administraciones han hecho esfuerzos importantes por consolidar redes de protección social, los niveles de ruralidad y de informalidad de buena parte de la población económicamente activa, junto al bajo nivel tributación en el país, constituyen retos y restricciones importantes.

Impacto sobre la pobreza

La pobreza en Guatemala es una condición que afecta a más de la mitad de la población nacional. Hay dos circunstancias que definen la estructura de la pobreza en el país: la ruralidad y la condición indígena de la mitad de la población (ver recuadro).

Aunque el país ha reducido los índices de desigualdad entre los años 2000 y 2006, estos avances han ocurrido en el ámbito urbano, revelando una cierta inamovilidad en las condiciones estructurales de la población rural. Dicha desigualdad se superpone y refuerza con la distribución espacial de la pobreza, la cual se concentra en regiones con bajos niveles de urbanización y difícil acceso (p.e. las regiones Norte y Noroeste), aunque algunas mediciones recientes dan cuenta de un empobrecimiento en la región Nororiental.

Durante el período 2000-2006, se observa que en la categoría “pobreza general nacional” hubo un cambio tanto por el lado del crecimiento económico como por el de la redistribución. Pero para la subcategoría “pobreza rural general”, la reducción en la pobreza se explica casi en su totalidad por el crecimiento económico. Es decir, no hubo efectos redistributivos importantes en dicho segmento poblacional.

La actual administración impulsa un conjunto de programas de protección social para atender distintas demandas de la población en situación de pobreza. Entre ellos destacan Mi Familia Progresiva transferencias condicionadas en efectivo a hogares rurales, Bolsa Solidaria, Escuelas Abiertas y Comedores Solidarios.

► **La evidencia empírica reciente sugiere que es poco probable que la crisis provoque un cambio significativo en el ámbito de la desigualdad.**

El índice de Gini rural no mostró movimientos significativos durante el período 2000-2006, a pesar de que el país sufrió shocks externos de diversa índole, como el huracán Stan, la crisis del café y otros.

► **Una contracción en las remesas puede repercutir en el índice de recuento de la pobreza general.**

Las remesas han ido adquiriendo importancia en los ingresos no laborales del hogar, sobre todo en los hogares del tercer quintil de la población, los que entre los años

2000 y 2006 duplicaron la prevalencia de las mismas dentro de sus fuentes de ingresos. Comportamientos similares se observan en los otros quintiles de población, pero el quintil 3 reviste una particular importancia, ya que el 50% de su población se encuentra en situación de pobreza. La relevancia de las remesas se acentúa a través de una dimensión microeconómica, ya que en Guatemala el 30.4% de los hogares del quintil 1 declararon ser receptores de las mismas. Para los quintiles 2 y 3, las cifras son del 15.4% y 20.1%, respectivamente. Estados Unidos es la principal fuente de remesas para la región centroamericana, que en el caso guatemalteco representa más del 80% del volumen remesado. (Información reportada por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, según encuestas de hogares de la región).

Características de la pobreza

- El 70% de los pobres son rurales.
- El 75.6% de los pobres son indígenas.
- En la región Metropolitana, que concentra al 22.9% de la población nacional, solamente el 16.35% se encuentra en condición de pobreza o pobreza extrema.
- Las regiones Norte y Noroccidente que en conjunto representan el 22.4% de la población nacional tienen los índices de pobreza más altos del país: 77.1% y 75.6%, respectivamente.
- El resto de las regiones del país se comporta más o menos en línea con los promedios nacionales.
- El origen étnico del jefe de hogar aumenta en un 15% la probabilidad de que el hogar esté en una condición de pobreza.
- Los hogares con un jefe de hogar mujer tienen una menor incidencia de pobreza general (40.8% versus 53.4%) y extrema (8.8% versus 16.7%).

► No se debe desestimar el efecto de la crisis sobre la población pobre urbana.

Solamente en el caso de la región Metropolitana, la pobreza alcanza a más de medio millón de personas, el 33.6% de la población de esta zona. Muchas de ellas han migrado del campo a la ciudad, con una alta probabilidad de enviar remesas a sus lugares de origen. La pobreza

urbana es un fenómeno con características particulares, que la hacen doblemente invisible ante las intervenciones de la política pública. Esto ocurre, en parte, como consecuencia de la alta concentración de la pobreza en el ámbito rural (colocándose un mayor acento en el área rural), así como por la misma dinámica urbana, que reviste condiciones de mayor desigualdad y exclusión. A diferencia de otros territorios, la dinámica social de la ciudad tiende a ser una fuerza que minimiza la presencia de este sujeto social “pobre urbano”.

Crisis y pobreza rural

Los últimos tres censos realizados en Guatemala (1981, 1994 y 2002) han utilizado distintas definiciones de lo que es rural y urbano, lo que dificulta su cotejo. Para el censo de 2002, se estableció como área urbana las ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales), así como aquellos otros lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio. También se reconoció como sectores urbanos a aquellos que cuentan con más de dos mil habitantes, siempre que en dichos lugares poblados el 51% o más de los hogares disponga de energía eléctrica y agua potable. Por su parte, la definición de ruralidad se hace de manera residual; es decir, aquello que no califica dentro del ámbito urbano es rural. Así, según la definición anterior, de los 11,237,196 habitantes de Guatemala en 2002, el 46.14% (5,184,835) correspondía a población urbana y el 53% (6,052,361) era rural.

Independientemente de la definición técnica utilizada para definir a las poblaciones rurales o urbanas, se observa que Guatemala se encuentra en un proceso de urbanización. Menos clara es la velocidad de dicho proceso, así como la calidad y condición de vida de la población que migra del campo a la ciudad.

Como se señaló, los análisis de los cambios o reducciones de la pobreza en el ámbito rural muestran que estos se producen más por un crecimiento económico que por una redistribución de la riqueza. Esta situación revela la ausencia histórica del Estado en la provisión de bienes públicos que aumenten las oportunidades de desarrollo de tales poblaciones.

► Los diferentes diagnósticos hechos recientemente sobre la estructura socioeconómica del país, dan elementos que apoyan la tesis de un bajo nivel de impacto de la crisis en las poblaciones rurales.

El grado de integración de los mercados a los que dicha población tiene acceso, su nivel de rezago estructural en cuanto a condiciones de vida en general, así como la poca presencia histórica del Estado, son algunas de las razones que fundamentan tal hipótesis.

► Probablemente, el canal de transmisión más significativo para dicho grupo sean las remesas provenientes del exterior.

La ausencia histórica del Estado en el ámbito rural puede revertirse mediante una agresiva política de protección social, focalizada en poblaciones en situación de pobreza, convirtiéndose además en una oportunidad para mitigar de forma sustantiva los efectos negativos de la crisis.

► El impacto se podría manifestar en un empeoramiento de las condiciones de vida de aquellos que ya están en situación de pobreza.

Se expresaría más bien en un aumento de los índices de brecha y severidad, no de la incidencia de la pobreza. Sin embargo, dicho escenario puede ser mitigado por la agresiva política de protección social que lanza el actual gobierno, focalizada precisamente en este segmento de la población.

- ▶ Más allá de cuál sea el alcance de la crisis, se debe tener presente que un hogar rural necesita más recursos para salir de la pobreza que un hogar urbano.

La profundidad de la pobreza es, en promedio, significativamente mayor en el ámbito rural que en los ámbitos nacional y urbano (ver recuadro). Las medidas de brecha y severidad de la pobreza dan cuenta de ello: el ámbito rural presenta un 50% más en ambos indicadores, superando el promedio nacional. Esto implica cantidades mayores de recursos para la superación de la pobreza.

¿Qué se ha hecho para responder a la crisis?

▶ El sector público.

En mayo de 2008 se dieron a conocer las “Diez medidas solidarias para moderar el impacto del alza internacional de precios en Guatemala”, estructuradas alrededor de tres componentes:

- Pactos con el sector productivo, para mitigar las alzas de precios a productos y evitar la especulación y el acaparamiento.
- Medidas para reactivar la producción agrícola (fundamentalmente de alimentos, como granos básicos) y la generación de inversión y empleo en el área rural, y acciones para ampliar la generación de energía a través de distintas fuentes.
- Medidas para garantizar la estabilidad macroeconómica y una legislación que favorezca la inversión privada (como la Ley de Participación Público Privada y la Ley de Competencia).

Brechas de la ruralidad

- La escolaridad en el sector rural es de sólo 2.16 años. En la ciudad, alcanza los 4.26 años.
- La cobertura eléctrica es de más del 65% en el campo y 80% en todo el país.
- En el caso del agua entubada, la brecha entre el promedio nacional y el rural es únicamente de un 20%.
- La baja cobertura de servicios de seguro de salud en el ámbito nacional (27.6%) se acentúa todavía más en el campo, donde aumenta en un 50%.
- En el campo, solamente un 10.2% de los hogares cuenta con sistemas de desagües, cifra que se contrapone al 45.63% de los hogares en el ámbito nacional.
- La cobertura telefónica en el campo alcanza al 4.24% de los hogares; en el ámbito nacional, al 20.63%.
- El gasto y el ingreso por habitante en el campo es menor en un 50% al promedio nacional. Sin embargo, esta brecha no se hace tan evidente sino hasta el quintil 5, lo cual es consistente con los altos índices de desigualdad del país.
- Los hogares ubicados fuera de la región Metropolitana son entre un 5% y un 10% más propensos a ser pobres que los que están dentro de ella.
- En cuanto a la composición de los ingresos de los hogares, aquellos provenientes del sector agrícola aumentan en cerca del 10% la probabilidad de que el hogar sea pobre.



Foto: Rosamelia Andrade

En enero del año 2009, el gobierno publicó el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, que constituye un esfuerzo más articulado y coordinado que las medidas anteriores. Este se constituye como una propuesta de priorización de proyectos e iniciativas que ya estaban contenidos en el presupuesto de la nación para el año 2009, así como de otras iniciativas previas, como el Programa Nacional de Competitividad y el Programa Nacional de Desarrollo Rural (Prorural), entre otras. Es decir, no supone recursos adicionales para su implementación. Entre otros aspectos, contempla:

- En el sector agropecuario: acciones de fomento a las cooperativas productoras de alimentos (por ejemplo, maíz, frijol, verduras, frutas, carnes y legumbres) mediante el acceso a créditos, abastecimiento de insumos productivos y apoyo técnico.
- En política fiscal: manejo presupuestario flexible; financiamiento del déficit fiscal, principalmente con recursos externos negociados con la banca multilateral (BID y Banco Mundial); consolidación de medidas administrativas para mejorar la recaudación tributaria y el desarrollo del diálogo nacional sobre tributación directa; y priorización del presupuesto del Estado para el año 2009, especialmente en los rubros de infraestructura física y social.
- En política de empleo: promoción de obras de infraestructura social escuelas, centros de salud, hospitales, carreteras, así como reformas legales para la regularización del trabajo a tiempo parcial.
- En política de protección social: énfasis en asegurar los recursos presupuestarios suficientes para un paquete de programas sociales impulsados por la Presidencia de la República.
- En políticas sectoriales: se priorizan las áreas de energía, desarrollo rural, vivienda y microcrédito. En el tema energético, se contempla la construcción de proyectos de generación térmica (3), hidroeléctrica (5) y el impulso de nuevos proyectos petroleros, entre otros proyectos.
- En desarrollo rural: las medidas se articulan fundamentalmente a través de Prorural, que brinda apoyo productivo a los 125 municipios de mayor pobreza en el país. Otras medidas complementarias lo constituyen un programa con la Asociación Guatemalteca de Exportadores (Agexport) para diversificar y ampliar la oferta exportable, y el fortalecimiento de programas de arrendamiento de tierras y de incentivos forestales, a través del Fondo de Tierras y del Instituto Nacional de Bosques, respectivamente.
- Otros ámbitos de acción lo constituyen el sector exportador de bienes y servicios (turismo), las redes de protección social en tanto sistemas compensadores sociales para amortiguar los efectos negativos sobre los hogares en pobreza, y el manejo y orientación de la política macroeconómica contracíclica para favorecer el crecimiento en un marco de estabilidad.



Foto: Rosamelia Andrade

Propuestas para mitigar los efectos de la crisis en la población rural

► Al sector público y privado en el país.

- **Priorizar recursos.** Dada la naturaleza y potencial magnitud de la recesión económica internacional, es fundamental priorizar los recursos públicos y privados con criterios consistentes con los objetivos de desarrollo de los territorios.
- **Consolidar y divulgar los criterios de focalización en el ámbito rural.** Esto contribuye a transparentar las intervenciones y a facilitar los procesos de auditoría social, y redundante en una mayor apropiación por parte de las comunidades beneficiadas de la gestión del gobierno, así como en la opinión pública en general.
- **Aprovechar las redes de intervenciones públicas y privadas que coexisten en los distintos territorios.** Estas pueden constituir una forma adicional de focalización del gasto público, a través de la delegación en intervenciones privadas ejecutadas en diferentes territorios.
- **Evaluar los procesos de inversión pública para mejorar la eficiencia del gasto del gobierno.** Y en cuanto a la gestión de financiamiento externo, es más costo-efectivo negociar pocas operaciones con grandes montos de recursos, que un sinnúmero de pequeños proyectos de difícil gestión.
- **Priorizar el gasto en rubros que cumplan con ciertos criterios anticíclicos.** Por ejemplo, que sean de ágil implementación, que tengan un mayor impacto en el empleo y que contribuyan a reducir los costos de producción para el sector privado.
- **Buscar soluciones regionales.** Dado que en Centroamérica se comercia una parte importante de la producción de forma intrarregional, adquiere particular relevancia la coordinación de políticas, la

búsqueda de soluciones regionales, así como el uso efectivo de la institucionalidad existente en el istmo (el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana, el Consejo Monetario Centroamericano, el Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica, el Consejo Agropecuario Centroamericano, etc.).

- **Mantener la prudencia en la toma de decisiones de índole fiscal y monetaria.** Esto es especialmente importante cuando ha sido la estabilidad macroeconómica la que ha permitido a la región enfrentar las diferentes crisis de los últimos años.

► A la cooperación internacional.

- **Aprovechar los diagnósticos sobre la realidad nacional realizados por agencias de cooperación para orientar las intervenciones de desarrollo.** Entre los estudios elaborados en los últimos 18 meses destacan: “Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo para Guatemala” (Banco Interamericano de Desarrollo); “Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales” (FIDA); “Informe nacional de desarrollo humano” (PNUD); “Evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel” (Banco Mundial); y el “Programa nacional de emergencia y recuperación económica”, elaborado por el gobierno de Guatemala. Todo este material puede constituirse en un cuerpo analítico coherente, que oriente las diferentes intervenciones de desarrollo en el país.
- **Mirar las realidades de los distintos territorios.** La mayoría de los estudios y la evidencia empírica concuerdan en que hay fuertes rezagos en las regiones Norte y Noroccidental del país, pero no debe desestimarse la dinámica que durante los últimos años se ha suscitado en la zona oriente del país.

- **Implementar sistemas de monitoreo y evaluación para retroalimentar la política pública.** Esto es más importante en contextos de escasez de recursos, como los que se anticipan a raíz de la crisis. Aquí la cooperación internacional puede jugar un papel central para consolidar y ampliar la institucionalidad existente en el país. El gobierno ya realiza algunos esfuerzos para monitorear el comportamiento del empleo, pero claramente no es la única dimensión del bienestar que requiere de un seguimiento periódico.
- **Alinear las prioridades de la cooperación internacional con el objetivo de mantener y fortalecer la protección social y el empleo, así como asegurar un ritmo de inversión pública acorde con las necesidades de desarrollo.** La cooperación internacional puede jugar un papel catalizador y contracíclico muy importante, en la medida que

agilice los desembolsos de recursos que se han puesto a disposición del país, evitando condicionales excesivas, toda vez que no se ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica ni se atente contra el prudente manejo fiscal que debe primar en estos momentos.

- **Apoyar los distintos procesos de recapitalización que promueve la banca de desarrollo regional.** Estos son un instrumento poderoso que puede acortar tiempos en la reactivación económica de los países. En el caso específico de Guatemala, se concreta la banca regional, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el BID, así como la banca nacional de desarrollo, como el Crédito Hipotecario Nacional (CHN) y el Banco de Desarrollo Rural (Banrural).

Los contenidos de esta publicación se basan en el documento: Rosada, T. y Bruni, L. 2009. "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Guatemala". Documento de Trabajo No. 45, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile. Forma parte de la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" llevada a cabo en 11 países de la región. Se puede acceder al documento completo y a las citas y referencias bibliográficas en:

www.rimisp.org/dtr/documentos

El Proyecto Crisis y Pobreza Rural en América Latina es una iniciativa conjunta de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El estudio en que se basa esta publicación fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca) a través del programa Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp. La publicación de los documentos de la serie Crisis y Pobreza Rural ha sido posible gracias a una donación del FIDA.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión sin fines de lucro de este informe con la apropiada citación de la fuente.



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza



IEP Instituto de Estudios Peruanos