

Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Guatemala

Tomás Rosada y Lucilla Bruni

**Documento de Trabajo N° 45
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**



Este documento es un resultado de una iniciativa conjunta del Programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), coordinada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a result of a joint initiative of the Rural Territorial Dynamics Program of Rimisp and the International Fund for Agricultural Development (IFAD), coordinated by the Institute for Peruvian Studies (IEP). The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Rosada T. y Bruni, L. 2009. "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Guatemala". Documento de Trabajo N° 45. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Este documento de trabajo es parte de la serie Crisis y Pobreza Rural en América Latina, una iniciativa del Programa Dinámicas Territoriales Rurales y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

Tomás Rosada y Lucilla Bruni son investigadores asociados del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IDIES - Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22
Santiago, Chile
Tel +(56-2) 236 45 57
dtr@rimisp.org
www.rimisp.org/dtr

Índice

1. Resumen	2
1. Lo rural en Guatemala.....	4
a. Población rural	4
i. Características principales	4
2. La pobreza rural.....	7
3. La crisis y sus efectos en la Guatemala rural	12
a. Discusión de los potenciales efectos de la crisis en el país	12
b. Acciones tomadas por el sector público o la cooperación o la sociedad para mitigar o evitar los efectos negativos de la crisis	15
4. La población rural, la pobreza y los cambios fruto de la crisis.....	17
5. Propuestas de medidas/acciones para mitigar los efectos de la crisis en la población rural (sobre todo en aquella ubicada en las inmediaciones de la pobreza).....	20
a. Al sector público y privado en el país	20
b. A la cooperación internacional.....	21
Bibliografía.....	24

1. Resumen

La crisis económica por la que atraviesa el mundo tiene características que la hacen inédita en la historia. Tras comenzar en el sector financiero de los países desarrollados, se ha trasladado a gran velocidad al sector real de sus economías, con lo cual ha generado dos fuentes de posible contagio a los países en desarrollo. Primero, una menor liquidez en los mercados financieros internacionales. Segundo, producto de la desaceleración en las principales economías mundiales, se ha producido una baja en la demanda de productos producidos y exportados por economías emergentes y en desarrollo.

Sin embargo, a pesar de la generalizada y bastante sincronizada respuesta de los gobiernos para reactivar sus economías, persisten dos incógnitas fundamentales que limitan la capacidad de respuesta de la política pública: duración y profundidad de la crisis. Las respuestas a ambas interrogantes determinarán la magnitud de los efectos en las condiciones de vida de la población, así como los potenciales costos fiscales de las medidas planteadas.

El objetivo de este artículo es presentar elementos de reflexión y debate sobre el desenvolvimiento de la crisis económica en Guatemala, los efectos potenciales de las diferentes medidas políticas adoptadas hasta el momento por el Gobierno, y sugerir avenidas alternativas de cooperación con actores internacionales, que puedan contribuir a mitigar los impactos negativos en las condiciones de vida de la población rural pobre del país.

Como punto de partida, deben reconocerse ciertos hechos estilizados. Primero, Guatemala se encuentra en un proceso de urbanización, el cual es independiente de la definición técnica utilizada para definir poblaciones rurales o urbanas. Menos claro es la velocidad a la que se desarrolla dicho proceso, así como la calidad de vida de la población que migra del campo a las ciudades y las condiciones que habitan.

Segundo, hay dos circunstancias que definen la estructura de la pobreza en el país. Estas circunstancias son la ruralidad y la condición indígena de la mitad de la población. En el primer caso, la ruralidad concentra al 70% de la población en situación de pobreza; en el segundo caso, el 75% de las personas de escasos recursos pertenece a alguna etnia indígena.



Tercero, aunque el país ha reducido los índices de desigualdad entre los años 2000 y 2006, estos avances han sucedido 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 (i.e. regiones Norte y Noroeste), aunque mediciones recientes dan cuenta de un empobrecimiento en la región nororiental.

Cuarto, el análisis de los cambios o reducciones de la pobreza en el ámbito rural, muestra que éstos 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. Aunado a ello, la profundidad de la pobreza rural es significativamente mayor al promedio nacional y al ámbito urbano, lo cual implica cantidades mayores de recursos para su superación.

A nivel macro, es importante destacar dos rasgos adicionales. Por una parte, el país tradicionalmente ha tenido fundamentos macroeconómicos estables y un manejo conservador de su política económica. Por otra parte, su sistema financiero no tiene un nivel de integración a mercados internacionales muy alto. Ambas características permiten -en las condiciones actuales- capitalizar, en términos de una baja exposición y contagio, y tener un mayor espacio para implementar medidas anticíclicas, al menos en estas primeras fases de la crisis.

En tal sentido, el nivel de contagio hacia Guatemala se explica fundamentalmente a través de una pérdida de dinamismo en la actividad económica, en donde las proyecciones de crecimiento continúan siendo revisadas a la baja. Esto ha repercutido en una reducción de los ingresos fiscales, principalmente por la vía del impuesto al valor agregado a las importaciones, rubro que constituye un cuarto de la recaudación total. Otros canales de transmisión de la crisis identificados, son los flujos de remesas, el comercio intrarregional (centroamericano), y la posible reducción de líneas de crédito a la banca comercial, aunque este último es un efecto que todavía no se manifiesta con claridad.

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 nivel de integración de los mercados a los que dicha población



tiene acceso¹, 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 efectos negativos de la crisis. En el mismo sentido, la estrechez de recursos fiscales, derivado de la desaceleración económica, obliga a replantear las prioridades del gasto público y a prestar mayor atención a los mecanismos de focalización del mismo. En ese marco, el papel anticíclico de la cooperación internacional y de la banca multilateral de desarrollo, adquiere particular relevancia en estos momentos, donde la disponibilidad de flujos de recursos será la restricción activa para cualquier intervención pública o privada.

1. Lo rural en Guatemala

a. Población rural

i. Características principales

La definición del ámbito rural y urbano ha evolucionado con cada medición censal. Así, para 1981 se consideró como área urbana a los lugares poblados reconocidos como ciudad, villa, o pueblo.

En el siguiente censo de 1994, se calificó como área urbana a los poblados con categoría oficial de ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales), al igual que las colonias y asentamientos que tuvieran continuidad al caso urbano definido cartográficamente por cada municipio.

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

¹ Estudios recientes de UC Berkeley y Banco Mundial sobre el impacto del aumento de precios de alimentos en Guatemala, dan cuenta de efectos mínimos cercanos al 1% en la incidencia de pobreza. Una posible explicación es la baja integración de los mercados a los que los pobres tienen acceso.



que tienen la categoría de colonia o condominio. También se reconoció como sector urbano, aquellos que cuentan con más de 2,000 habitantes, siempre que en dichos lugares poblados el 51% o más de los hogares disponga de alumbrado con energía eléctrica y de agua por tubería (ie. chorro) dentro de sus viviendas.

En todas las mediciones, el municipio de Guatemala ha sido considerado como área urbana en su totalidad.²

Conforme a tales criterios, la siguiente tabla muestra la distribución de la población guatemalteca por ámbitos de residencia (urbana y rural), según cada censo de población.

Población según área urbana y rural. Censos 1981, 1994 y 2002

	Censo 1981		Censo 1994		Censo 2002	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	6,054,227	100.00%	8,331,874	100.00%	11,237,196	100.00%
Urbana	1,980,533	32.71%	2,914,687	34.98%	5,184,835	46.14%
Rural	4,073,694	67.29%	5,417,187	65.02%	6,052,361	53.86%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE).

De la discusión anterior, derivan dos implicaciones para la política pública. En primer lugar, la definición de ruralidad en Guatemala se hace de manera residual. Es decir, aquello que no califica dentro del ámbito urbano es por definición rural. Por lo mismo, hay implícita una omisión histórica de lo rural como sujeto activo de desarrollo en el país.

En segundo lugar, estos mismos cambios en la definición de lo considerado rural y urbano, hacen difícil la comparación a lo largo del tiempo para poder rastrear la evolución de los niveles de desarrollo y composición socio-demográfica de ambos sectores. Salvo ejercicios aislados elaborados para monitorear algún aspecto puntual de la ruralidad, tales análisis son escasos o inexistentes.³

En cuanto a fuentes de información para monitorear condiciones de vida –ie., pobreza-, las dos últimas encuestas de hogares comparables en Guatemala corresponden a las encuestas de condiciones de vida (Encovi) del año 2000 y 2006. Las mismas utilizan la

² Instituto Nacional de Estadística (2006). “¿Cómo estamos viviendo? Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006, principales resultados.”

³ En la siguiente sección se discute una comparación de los cambios en pobreza rural entre 2000 y 2006, aplicando a ambas encuestas la definición del año 2000 (ie. Censo de 1994), y aplicando definiciones diferentes.



definición de área urbana y rural según se establece en los censos de población de 1994 y 2002 respectivamente.

Dado que dicha definición fue modificada del 1994 al 2002, es importante poder aproximar los cambios en la composición socio-demográfica del país, atribuible exclusivamente a dicha reformulación del concepto. La siguiente tabla permite observar en términos absolutos y relativos, la cantidad de personas que vivían en uno y otro ámbito, utilizando -en el caso de la Encovi, 2006- tanto la definición del censo 1994 como la nueva definición del censo 2002. Esto permite comparar los resultados de ambas encuestas.

El impacto de la migración, el crecimiento y la nueva clasificación urbano/rural en la población y en los cambios de la pobreza, Guatemala 2000 - 2006 /1

		2000	2006		Cambios debidos a... ^a	
			Nueva ^b	Vieja (2000)	Crecimiento y migración	Clasificación urbano/rual
Impacto de los cambios en la población						
No. de Personas	Urbano	4,397,854	6,250,578	5,399,043	1,001,189	851,535
	Rural	6,987,587	6,737,251	7,588,786	601,199	(851,535)
%	Urbano	38.60%	48.10%	41.60%	2.90%	6.60%
	Rural	61.40%	51.90%	58.40%	-2.90%	-6.60%

^a Los porcentajes (%) son puntos porcentuales.

^b "Nueva" es la actual clasificación utilizada en el resto del estudio.

/1 Fuente: Banco Mundial (2008). "Guatemala: evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel."

La principal conclusión que emerge de este ejercicio de simulación es que, de haberse mantenido la definición del año 1994, la composición de la población hubiese sido relativamente similar a la observada en el año 2000: cerca de un 60% promedio de población rural, y aproximadamente un 40% de población urbana. Sin embargo, la nueva definición captura de manera más precisa condiciones de vida del ámbito urbano, por lo que se puede asumir que es una mejor aproximación de la verdadera composición poblacional. Al utilizar la nueva definición, el resultado sugiere una recomposición importante en el país, de lo que se concluye que Guatemala está próxima a transformarse mayoritariamente en población urbana. De hecho, dos tercios de los 9.5 puntos porcentuales del cambio en la composición de la población, se atribuye a la nueva clasificación del ámbito urbano.⁴

⁴ Los datos presentados fueron tomados del estudio "Guatemala: evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel", elaborado por el Banco Mundial (2008).



2. La pobreza rural

- a) Medidas, indicadores (incidencia, evolución, pobreza y pobreza extrema, brecha y severidad, desigualdad, etc.)
- b) Características de la pobreza rural (y de los no pobres rurales); comparaciones por ámbitos, quintiles, regiones y en relación con lo urbano
- c) Grupos sensibles: indígenas, mayores, etc.
- d) Los no pobres, que tan sensibles son a cambios exógenos [énfasis en el 20% que está justo sobre la línea de pobreza no extrema]

La pobreza en Guatemala es una condición que afecta a más de la mitad de la población nacional.⁵ Sin embargo, al agrupar a la población según algunas variables socioeconómicas básicas, se revelan realidades cualitativamente distintas. El 70% de los pobres son rurales, el 75.6% de los pobres son indígenas, las regiones Norte y Noroccidente continúan presentando los índices de recuento de pobreza más altos del país (77.1% y 75.6% respectivamente), y los hogares con jefe de hogar mujer tienen una menor incidencia de pobreza general (40.8% versus 53.4%) y extrema (8.8% versus 16.7%).⁶

En términos de desigualdad, sobresalen dos resultados entre el 2000 y el 2006. Primero, hubo una reducción de 2.8 en el coeficiente de Gini a nivel nacional, pasando de 47.6 a 44.8. Sin embargo, en el ámbito rural no han existido modificaciones, ubicándose en 35.2. De allí se deriva que, si bien es cierto el ámbito rural es mucho más igualitario que el urbano, prácticamente no ha tenido transformaciones significativas que alteren la distribución de la riqueza, ya sea empeorándola o mejorándola.

Por otro lado, tal y como se establece en la sección anterior, la medición de pobreza por ámbito geográfico está condicionada a la definición de base que ha servido para catalogar a los hogares en cada una de las encuestas de condiciones de vida. En la siguiente tabla, se contrastan los efectos en el índice de recuento atribuibles a cambios en la definición.

⁵ 56.13% en el año 2000 y 51.02% en el año 2006.

⁶ Banco Mundial (2008).



**El impacto de la migración, el crecimiento y la nueva clasificación urbano/rural
en la población y en los cambios de la pobreza, Guatemala 2000 - 2006 /1**

	2000	2006		Cambios debidos a... ^a		
		Nueva ^b	Vieja (2000)	Crecimiento y migración	Clasificación urbano/rural	
Impacto en la pobreza y la pobreza extrema						
Tipo de pobreza						
Extrema	Urbano	2.80%	5.30%	4.30%	1.50%	1.00%
	Rural	27.10%	24.40%	25.80%	-1.30%	-1.40%
General	Urbano	27.10%	30.00%	25.80%	-1.30%	4.20%
	Rural	74.50%	70.50%	68.90%	-5.60%	1.60%

^a Los porcentajes (%) son puntos porcentuales.

^b "Nueva" es la actual clasificación utilizada en el resto del estudio.

/1 Fuente: Banco Mundial (2008). "Guatemala: evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel."

El principal efecto en pobreza atribuible a la reclasificación, es una sobrestimación en el cambio en pobreza urbana (4.2%), así como una sobrestimación en el cambio sobre pobreza rural (1.6%).⁷ Sin embargo, en el caso de la pobreza rural, dicho efecto se vio compensado por factores atribuibles al crecimiento y la migración (que alcanzó el 5,6%), con lo cual -independientemente de la definición utilizada- la pobreza rural siempre disminuye entre 4 y 5.6 puntos porcentuales.

En cuanto a la descomposición de los cambios observados en pobreza, éstos pueden ser atribuidos a crecimiento económico versus redistribución. Durante el período 2000 y el 2006, se observa que en la categoría "pobreza general nacional" hubo un cambio por el lado del crecimiento económico, como por el lado de la redistribución. Para la subcategoría "pobreza rural general", la reducción en pobreza se explica casi en su totalidad al crecimiento económico. Es decir, no hubo efectos redistributivos importantes que operasen en dicho segmento poblacional.

La distribución espacial de la pobreza en Guatemala presenta dos escenarios extremos. Por una parte, se observa la región metropolitana, que concentra al 22.9% de la población nacional; en ella, solamente el 16.35% se encuentra en condición de pobreza o pobreza extrema. Por otra parte, se tiene a las regiones Norte y Nor-occidente del país, que en conjunto representan el 22.4% de la población nacional, y en las cuales, más del 75% de la población vive en condiciones de pobreza general o extrema.

⁷ Banco Mundial (2008).



El resto de regiones del país se comporta más o menos en línea con los promedios nacionales. Es decir, con una distribución de pobreza general y extrema que en conjunto representan cerca de la mitad de la población.

Pero además de tener una incidencia de pobreza mayor, la población rural enfrenta un tipo de pobreza distinto a la pobreza urbana: la pobreza rural es mucho más profunda. Las medidas de brecha y severidad de la pobreza dan cuenta de ello, en donde el ámbito rural presenta un 50% más en ambos indicadores, superando el promedio nacional. De allí, que un hogar rural en Guatemala necesita más recursos para salir de la pobreza que un hogar urbano.

Un análisis probabilístico a nivel de hogares en situación de pobreza, ofrece algunas luces indicadoras de las variables que caracterizan la pobreza en Guatemala. Algunos de los resultados principales que se derivan de los modelos nacional y rural, se describen a continuación.

Los Hogares ubicados fuera de la región metropolitana son más propensos a ser pobres. Esta propensión aumenta de forma relativamente uniforme entre un 5 y 10%. También es importante el origen étnico del jefe de hogar, ya que el ser indígena aumenta en un 15% la probabilidad de que el hogar esté en pobreza, independientemente de su ubicación geográfica.

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. Esto resulta consistente con la percepción de las actividades de productividad: en el caso de la agricultura, los ingresos son relativamente inferiores a los de otros sectores de la economía.

Las transferencias públicas o privadas no parecen tener efecto alguno en la población guatemalteca, lo cual puede ser indicativo de dos cosas. Primero, en el caso del ámbito rural, este resultado es consistente con la persistente desigualdad a lo largo del período (Gini de 35.2). Segundo, también concuerda con el análisis de descomposición de la pobreza rural, en donde los cambios de dicha variable se explican fundamentalmente por la vía del crecimiento y no por factores redistributivos (como se esperaría que fuera el papel que cumplen las transferencias públicas o privadas).

Lo anterior revela la existencia de un espacio de intervención que el Estado no ha sido capaz de utilizar para mitigar los efectos de la pobreza. Será de particular interés



observar una nueva medición del bienestar en Guatemala, la cual podría capturar los efectos de las políticas de protección social impulsadas por la actual administración.⁸

Otro factor importante para reducir pobreza es la educación, afirmación que ha sido confirmada a través de investigaciones sobre la realidad guatemalteca. Sin embargo, las probabilidades de ingresar al sistema educacional, siempre son más altas para el modelo nacional que para el rural. De esto, se puede inferir que las mayores oportunidades -por ejemplo, para retornar a la educación- se encuentran en centros urbanos.

Finalmente, la composición sociodemográfica de los hogares revela que los grupos familiares adultos tienen una probabilidad menor de ser pobres. Esto coincide con la tesis que considera a los niños como un grupo particularmente vulnerable en sociedades pobres. Entre otras cosas, porque los núcleos familiares con miembros adultos tienen mayor posibilidad de ser perceptores de ingresos. También se ha visto que los hogares con jefatura masculina tienen una mayor probabilidad de ser pobres. Sin embargo, en el caso guatemalteco, dicha variable tiene una importancia mucho menor en el ámbito rural que a nivel nacional.

Al dividir la población por quintiles de consumo y comparar el universo nacional versus el rural, se observan algunos elementos de contraste interesantes. Entre ellos, destacan los siguientes: la edad del jefe de hogar es muy similar en uno y otro universo (nacional versus rural), tendiendo a promediar los 45 años. No obstante, existe una importante diferencia en los años de escolaridad del jefe de hogar y del cónyuge. Mientras en la ciudad, la escolaridad alcanza los 4,26 años, en el sector rural, los años de estudios son de sólo 2,16 años.

Esta brecha educativa se reduce de manera sustantiva cuando se observan los años de escolaridad del más educado en el hogar (3.26 en el campo, versus 4.78 años en la ciudad), lo que podría reflejar el esfuerzo en cobertura educativa que se ha llevado adelante en los últimos años en el país. Aún cuando los datos no permiten observar a detalle temas de calidad, diversos estudios apuntan a que ese es el nuevo reto de la agenda educativa en Guatemala.

La baja cobertura de servicios de seguro de salud a nivel nacional (27.6%), se acentúa todavía más en el campo, aumentando en un 50%. Tal indicador es un reflejo de la debilidad de la política social en materia de salud, así como de la capacidad adquisitiva de los hogares; la falta de políticas sociales también se refleja en los altos niveles de informalidad laboral.

⁸ Ver sección 4.



En términos de infraestructura, al igual que en cobertura educativa, los hogares rurales reflejan un esfuerzo público por proveer servicios básicos, principalmente agua entubada y electricidad. En el caso de agua entubada⁹, la brecha entre el promedio nacional y el porcentaje a nivel rural, es únicamente de un 20%.

La introducción de desagües continúa siendo una tarea pendiente, a nivel nacional y – muy especialmente- a nivel rural. En el campo, solamente un 10.2% de los hogares cuenta con tal servicio, cifra que se contrapone al 45.63% de los hogares a nivel nacional.¹⁰ Esta brecha se mantiene aproximadamente en un ratio 3 a 1 por quintiles de consumo, lo cual refleja una carencia sistemática en la provisión del servicio a toda la población rural.

Por otra parte, la cobertura eléctrica es de más del 65% en el campo, y 80% en todo el país. Incluso, al observar dicha cobertura por quintiles de consumo, las brechas de diferencia no son tan altas, en algunos casos no superan el 10%.

En materia de comunicaciones, la cobertura telefónica es relativamente baja, tanto a nivel nacional (20.63% de los hogares) como en el campo (4.24%). Sin embargo, esta variable puede estar subestimada por la presencia de telefonía celular. Las diferencias por la tenencia de otros activos del hogar, como televisión y computador, no es muy alta ni en promedio ni por quintiles de consumo, aunque claramente la televisión es un activo mucho más común en los hogares guatemaltecos.

El gasto y el ingreso por habitante en el campo, es menor en un 50% al promedio nacional. Empero, esta brecha no se hace tan evidente sino hasta el quintil 5, lo cual es consistente con los altos índices de desigualdad del país discutidos con anterioridad.

Finalmente, el crédito no es una variable que presenta mayores cambios entre uno y otro universo. Más bien, refleja un comportamiento consistente entre los hogares guatemaltecos, los cuales son poco propensos al endeudamiento. Aproximadamente, el 7% de los hogares reporta tener algún tipo de crédito tanto a nivel nacional como rural.¹¹

⁹ El agua entubada se toma como una variable aproximativa de agua potable, aunque no necesariamente sea ese el caso.

¹⁰ Cabe señalar que ante las condiciones topográficas imperantes, así como la alta dispersión de los hogares rurales, se podría sugerir la habilitación de otros sistemas de tratamiento de residuos, por lo menos, para corto plazo, que considere los niveles de costo y eficacia.

¹¹ Aquí caben dos comentarios: primero, es posible que haya una subestimación en la variable, en tanto no considera operaciones fuera del sistema financiero formal (ejemplo, prestamistas, préstamos en especie, préstamos entre amigos y familiares); segundo, es un dato que refleja de manera interesante lo que otros han catalogado como la explicación del manejo prudente de la macroeconomía del país, la cual se explica por una aversión al riesgo (ie. endeudamiento excesivo) del guatemalteco.



3. La crisis y sus efectos en la Guatemala rural

a. Discusión de los potenciales efectos de la crisis en el país

- i) Cambios en empleo y salarios rurales
- ii) Cambios en precios de productos rurales producidos por campesinos y pequeños productores (para mercado externo, como café, e interno alimentos e insumos agroindustriales), y/o en volúmenes demandados
- iii) Cambios en precios de insumos (nitrogenados)
- iv) Cambios en el flujo de remesas del exterior
- v) Cambios en el flujo de transferencias del sector público
- vi) Cambios en flujo de inversiones del sector público (local y nacional) (creación de empleo y condiciones para el desarrollo de actividades rurales)
- vii) Recortes en fuentes de financiamiento, endurecimiento de condiciones para créditos, alzas en tasa de interés
- viii) Efectos de cambio en la tasa de cambio
- ix) Otros

Es importante reconocer que la realidad de las economías latinoamericanas ante la crisis actual, es cualitativamente distinta a la de la de los países del hemisferio norte, situación que se fundamenta en dos razones. En primer lugar, porque esta crisis (a diferencia de la crisis de la deuda de 1980, la crisis mexicana de 1994, la brasileña de 1998, y la argentina de 2002) no ha nacido en la región. En segundo lugar, hoy en día, la gran mayoría de países latinoamericanos ofrecen fundamentos macroeconómicos mucho más sólidos, con lo cual ha sido posible un cierto margen de maniobra para diseñar planes de mitigación, principalmente a través del fisco y de políticas monetarias.¹²

¹² Evidencia de lo anterior, se constata en los paquetes de medidas que han diseñado los países de la región. Ver documento “La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 10 de diciembre de 2008”.



Específicamente para el caso de Guatemala, dos elementos explican en gran medida, su resiliencia y bajo nivel de contagio ante la presente crisis. Por una parte, la estabilidad macroeconómica ha sido una característica histórica y distintiva del manejo de su política fiscal y monetaria. Por otra parte, la naturaleza del sistema financiero nacional, el que se caracteriza por no presentar una alta exposición a instrumentos y bancos internacionales, característica que le ha servido como un tipo de blindaje natural ante los eventos recientes de los mercados financieros internacionales.

En cuanto a la composición de la estructura productiva, la balanza agropecuaria de Guatemala tradicionalmente presenta un superávit, consistente con la estructura de agro-exportación del país. Desde el 2002 hasta el 2008, dicho superávit se ha duplicado en términos nominales. De esta manera, actualmente los productos agrícolas más importantes son el café, azúcar, banano, cardamomo, y caucho natural, representando casi el 75% de la oferta agro-exportable.¹³

En materias sociales, los sistemas de protección social son los que presentan menor desarrollo. Con ello, el país presenta una vulnerabilidad estructural en su capacidad de respuesta ante shocks externos o internos. Sobre este punto, cabe resaltar que, aún cuando durante las últimas dos administraciones se han hecho esfuerzos importantes por consolidar redes de protección social¹⁴, los niveles de ruralidad y de informalidad de buena parte de la población económicamente activa, en conjunto con el bajo nivel tributación en el país, constituyen retos y restricciones importantes.

Sobre este último punto recae una de las principales debilidades del sector público, el cual históricamente ha carecido de un financiamiento adecuado para atender sus obligaciones constitucionalmente establecidas.¹⁵ Además, producto de la desaceleración económica internacional, el gobierno ha comenzado a experimentar una merma en sus ingresos fiscales. Esta situación se añade al espacio fiscal como una restricción adicional

¹³ Dicho porcentaje no incluye el azúcar, ya que según la clasificación del Banco de Guatemala, dicho producto cae bajo la categoría de industria manufacturera. Allí, es el segundo producto en importancia después de artículos de vestuario.

¹⁴ La administración del Presidente Berger (2003-2007) promovió el programa “Creciendo Bien”, el cual estaba inspirado en el programa “Mejores Familias” que ha venido implementando el sector azucarero del país durante la última década. Ambos fueron (son) dirigidos a hogares rurales, tomando a la madre del hogar como sujeto de intervención para la promoción de hábitos y prácticas higiénicas y alimenticias, así como para la promoción de mayores niveles de autoestima. *Creciendo Bien* fue discontinuado en su formato original a partir de 2008. Actualmente, la administración Colom (2008-2011) impulsa el programa de transferencias condicionadas en efectivo, llamado “Mi Familia Progresá”. Las características esenciales de este nuevo programa son estándar a la mayoría de los programas implementados en la región, orientándose a la educación primaria, salud preventiva, y focalización hacia población rural en pobreza.

¹⁵ El país ha vivido varios procesos para abordar el tema de la fiscalidad, cuenta de ello dan el Pacto Fiscal del año 2000, relanzado en el año 2003, y en el 2007 (esta última conocida como Grupo Promotor del Diálogo Fiscal - GPDF). Actualmente la administración del Presidente Colom impulsa una propuesta de modernización fiscal, la cual construye sobre lo discutido al seno del GPDF.



a la capacidad de respuesta del sector público, sobre todo ante la incertidumbre con respecto a la duración de la crisis.

Algunas estimaciones preliminares del Ministerio de Finanzas y de la Superintendencia de Administración Tributaria, sugieren un posible desfinanciamiento en el presupuesto 2009, de aproximadamente 4 mil millones de quetzales, equivalentes a unos 500 millones de dólares.¹⁶

Para enfrentar el escenario adverso, el Gobierno ha planteado al corto plazo (ie. 2009 y parte del 2010) una estrategia de financiamiento externo ante los principales organismos multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Banco Centroamericano de Integración Económica, Fondo Monetario Internacional. Con ello, se aseguran flujos de recursos lo suficientemente amplio, que permita atender las principales intervenciones en materia de redes de protección social y en la oferta de servicios públicos (eg. educación y salud), para complementar el programa de transferencias condicionadas en efectivo.

Además, la actual administración impulsa un conjunto de programas de protección social adicionales, para atender distintas demandas de la población en situación de pobreza. Entre ellos, destacan “Mi Familia Progresá” – transferencias condicionadas en efectivo a hogares rurales –, “Bolsa solidaria”, “Escuelas abiertas”, y “Comedores solidarios”.

En resumen, los principales canales de transmisión de la crisis internacional hacia el país que han sido identificados tanto por autoridades de gobierno como por distintas agencias de cooperación internacional, se concentran en los elementos siguientes: un menor crecimiento de la demanda de exportaciones – tanto en volumen como en precio de los principales tradicionales productos de exportación (eg. café, azúcar, banano, entre otros)¹⁷; menor dinamismo en el crecimiento de las remesas, rubro que ha llegado a representar 11.4% del producto interno bruto¹⁸; así como una reducción en los niveles de financiamiento al sector bancario nacional; y menores volúmenes de inversión extranjera directa (IED).

¹⁶ <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090314/economia/94554/>

¹⁷ En el caso de Centro América, Estados Unidos es el principal socio comercial, seguido por el comercio con el resto de países de la región centroamericana.

¹⁸ La importancia de las remesas se acentúa a través de una dimensión microeconómica, ya que en el caso de 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 BID (2009), según encuestas de hogares de la región.



b. Acciones tomadas por el sector público o la cooperación o la sociedad para mitigar o evitar los efectos negativos de la crisis

Desde el año 2007, la economía guatemalteca comenzó a recibir señales de un entorno internacional poco favorable. Tras varios años de crecimiento económico por encima de la tasa de crecimiento poblacional, en los últimos meses se anunció un menor dinamismo en la economía de los principales socios comerciales del país, así como de varios mercados internacionales considerados estratégicos.

Las distintas crisis que han sucedido en los últimos meses -desde problemas en el sector vestuario a partir de 2007, seguido por el crecimiento desproporcionado de los precios de alimentos y combustibles durante 2008, hasta las más reciente crisis financiera y ahora contracción económica global del 2009-, han obligado a la administración a adoptar medidas para mitigar los posibles impactos que dicho contexto tendrá en la ejecución del plan de gobierno. Es importante mencionar, como nota distintiva de la actual gestión, la prioridad que se ha dado a la inversión social y al relanzamiento de redes de protección social, concentrándose mayoritariamente en una parte del territorio nacional que ha sido calificada como de alta vulnerabilidad económica y social¹⁹.

La respuesta ante los distintos shocks externos se puso de manifiesto desde mayo de 2008, cuando fueron dadas a conocer las *"Diez medidas solidarias para moderar el impacto del alza internacional de precios en Guatemala"*. Estas medidas se estructuraron alrededor de tres componentes: 1) lo primero, contemplaba pactos con el sector productivo, para mitigar las alzas de precios a productos y evitar la especulación y acaparamiento; 2) en segundo lugar, medidas para reactivar la producción agrícola (fundamentalmente de alimentos, eg. granos básicos), la generación de inversión y empleo en el área rural, y medidas para ampliar la generación de energía a través de distintas fuentes; 3) finalmente, el tercer componente se centraba en medidas para garantizar la estabilidad macroeconómica, así como legislación que favorezca la inversión privada (como la Ley de participación público privada y la Ley de competencia).²⁰

Ante la agudización de las condiciones de los mercados internacionales, en enero de 2009, el gobierno publicó el *"Programa Nacional de Emergencia y Recuperación*

¹⁹ La focalización inicial de la intervención del Gobierno fue sobre 45 municipios -de un total de 333-, los cuales fueron priorizados durante la administración Berger (2003-2007) bajo criterios de pobreza y vulnerabilidad económica. Actualmente, dicha focalización se dirige a los 125 municipios de mayor pobreza.

²⁰ Sobre este último punto es importante anotar que, aún cuando el Ejecutivo plantee la importancia de legislar para fomentar la inversión y la competencia, es un esfuerzo que en última instancia depende de la negociación sucedida en el seno del Congreso de la República.



Económica".²¹ A diferencia de las medidas anunciadas en mayo de 2008, dicho plan constituye un esfuerzo más articulado y coordinado, que incluye -además del gabinete de gobierno-, una participación amplia de la sociedad civil, invitando al sector privado organizado, al sector cooperativo y a sectores sociales, a ser participantes activos del programa.

Este programa contempla medidas en distintos ámbitos. Así, en el sector agropecuario se plantean acciones de fomento a las cooperativas productoras de alimentos (eg. Maíz, frijol, verduras, frutas, carnes, y legumbres) mediante el acceso a créditos, abastecimiento de insumos técnicos y apoyo técnico.

Otros ámbitos de acción lo constituyen el sector exportador de bienes y servicios (turismo), las redes de protección social -en tanto sistemas de compensadores sociales para amortiguar los efectos negativos sobre hogares en pobreza-, y el manejo y orientación de la política macroeconómica contracíclica para favorecer el crecimiento dentro de un marco de estabilidad.

En cuanto a la política fiscal, son tres los elementos que la caracterizan. Primero, plantea un manejo presupuestario flexible, lo que le permite adecuar los egresos e ingresos del Estado según lo demande el contexto, y proyectar déficits fiscales moderados, en torno al 2% del PIB. Durante este año, 2009, el déficit será financiado principalmente con recursos externos, negociados con la banca multilateral (BID y Banco Mundial).

Segundo, promueve la consolidación de medidas administrativas para mejorar la recaudación tributaria²², y el desarrollo del diálogo nacional sobre tributación directa. Esta línea de acción estaría contribuyendo a la dotación de más recursos para el Estado, y por ende, a la reducción del déficit fiscal.

Tercero, establece la priorización del presupuesto del Estado para 2009, en donde los rubros de infraestructura física y social tendrían preeminencia. De hecho, se acuerda que el gasto social prioritario no disminuiría en términos reales y como proporción del PIB.

La política de empleo contempla, entre otras medidas, la 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 cuanto a la política de protección social, el énfasis será asegurar los recursos presupuestarios

²¹ Por razones de espacio se comentan solamente aquellos componentes del programa que guardan relación con la temática central del estudio.

²² Esencialmente, son medidas dirigidas hacia la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).



suficientes de un paquete de programas sociales impulsados desde la Presidencia de la República (ver sección 4a).

En materia de políticas sectoriales se priorizan las de energía, desarrollo rural, vivienda y microcrédito. En el tema energético, se contempla la construcción de proyectos de generación térmica (3), hidroeléctrica (5), así como el impulso de nuevos proyectos petroleros, entre otros.

El tema de desarrollo rural se articula fundamentalmente a través del Programa Nacional de Desarrollo Rural (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 (INAB), respectivamente.

Es importante resaltar que el gobierno define el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, como una propuesta de priorización de proyectos e iniciativas que ya estaban contenidas en el presupuesto de la nación para el 2009, así como en otras iniciativas previas – eg. Programa Nacional de Competitividad, Prorural, entre otros. Es decir, no supone recursos adicionales para su implementación.²³

4. La población rural, la pobreza y los cambios fruto de la crisis

- a) Mecanismos de transmisión de estos cambios hacia los pobladores rurales
- b) Efectos esperados en la pobreza (tasa, brecha, severidad, en la probabilidad de ser pobre)
- c) Efectos esperados en los no pobres
- d) Tabla resumen (ver archivo adjunto)

Las secciones 3 y 4 caracterizaron de forma general a la población rural, así como a un conjunto de variables que inciden en los niveles de pobreza de la población. Además, se

²³ <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090309/economia/93802/>



identificaron posibles canales de transmisión de la crisis hacia los países de la región centroamericana en general, y hacia Guatemala en particular.

De dicha discusión, es posible plantear algunos escenarios posibles y sus impactos hacia la población rural pobre del país, en función de indicadores relacionados a la pobreza y desigualdad, empleo, fuentes de ingreso de los hogares, e inversión y gasto públicos.²⁴

En términos de pobreza, tanto para indicadores de incidencia como de brecha, las condiciones estructurales que prevalecen en el ámbito rural del país sugieren que los impactos de la crisis serán relativamente menores en relación a otros segmentos de población. De tener algún impacto, se podría manifestar en un empeoramiento de las condiciones de vida de aquellos que ya están en situación de pobreza, aumentando los índices de brecha y severidad, no la incidencia. Sin embargo, dicho escenario puede ser mitigado por la agresiva política de protección social que lanza el actual gobierno, focalizada precisamente hacia este segmento de población.

En cuanto a la desigualdad, la evidencia empírica reciente sugiere que sería poco probable un cambio significativo en esta dimensión del bienestar. 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 (eg. Huracán Stan, crisis de del café, entre otros).²⁵

En relación al empleo rural, es necesario considerar los siguientes elementos. Por una parte, la mayoría de la población en pobreza reside en el área rural (70%), siendo el sector agrícola el que demanda mayor volumen de mano de obra (40% de la población ocupada).

Empero, la evidencia empírica reciente señala que los hogares rurales y de quintiles inferiores han diversificado sus fuentes de ingreso. Las principales características de esta recomposición en dichas fuentes son: (1) disminución de la proporción de hogares que deriva sus ingresos de un salario agrícola, a favor de un trabajo agrícola de cuenta propia; (2) aumento de la proporción de hogares que utiliza el sector no agrícola como una fuente de recursos, tanto de salarios como de ingresos netos generados de forma independiente; (3) estos cambios tuvieron lugar a través de aumentos tanto del empleo formal como informal.²⁶

²⁴ Ver matriz “resumen de posibles efectos de la crisis sobre la población rural en Guatemala”.

²⁵ Una discusión más amplia sobre la evolución de la pobreza en este período, puede encontrarse en Rosada (2007). “Evolución de la pobreza en Guatemala (2000-2006): escenarios posibles”. Documento no publicado.

²⁶ Una discusión más amplia de la recomposición de fuentes de ingreso, se encuentra en Banco Mundial (2008).



El canal de transmisión de remesas adquiere una mayor relevancia en el año 2006 con respecto al año 2000, sobre todo para los hogares en el tercer quintil de la población. Estos hogares prácticamente duplicaron la prevalencia de las remesas dentro de sus fuentes de ingresos, llegando a constituir el 7% de su ingreso total. Comportamientos similares se observan en los otros quintiles de población, pero el quintil 3 reviste una particular importancia, ya que el 50% de la población de este quintil se encuentra en situación de pobreza.²⁷

Cabe señalar que la tendencia general de los ingresos no laborales y laborales de los hogares, no ha variado de manera significativa del año 2000 al 2006. Sin embargo, una revisión de la composición interna de los ingresos no laborales, se observa una recomposición importante a favor de las remesas y en detrimento de los programas sociales. De allí que una contracción en las remesas puede impactar el índice de recuento de pobreza general.

Con respecto a la inversión y al gasto público, la nota distintiva viene atada al comportamiento global de la economía (crecimiento) y los consabidos impactos sobre la recaudación tributaria, que a su vez impactaría en la disponibilidad de recursos para el gasto corriente del gobierno central y de los gobiernos municipales. En el caso de los últimos, se realizará un ajuste a través de las transferencias, producto de la recaudación sobre el impuesto al valor agregado.

En términos generales, se esperaría que el gasto social prioritario, así como los programas de las redes de protección social que impulsa el gobierno desde el Consejo de Cohesión Social, debieran mantener su ritmo de ejecución durante 2009 y buena parte de 2010. No obstante, proyectos de infraestructura podrían sufrir ajustes derivados de la contracción económica.

Finalmente, y aunque no es objeto del presente análisis, un efecto de la crisis que no debe desestimarse es sobre la población pobre urbana, que solamente en el caso de la región metropolitana alcanza a más de medio millón de personas. Muchas de estas personas han migrado del campo a la ciudad, con una alta probabilidad de ser remesantes hacia 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 pobreza en el ámbito rural (colocándose un mayor acento en el área rural), como por la misma dinámica urbana, que reviste condiciones de mayor desigualdad y exclusión; a

²⁷ En la terminología del presente análisis, para el caso de Guatemala, el quintil 3 constituye el grupo vulnerable: el grupo que se encuentra en las inmediaciones de la línea de la pobreza.



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”.

5. Propuestas de medidas/acciones para mitigar los efectos de la crisis en la población rural (sobre todo en aquella ubicada en las inmediaciones de la pobreza)

a. Al sector público y privado en el país

1. Dada la naturaleza y potencial escala (magnitud) de la recesión económica internacional, es fundamental priorizar los recursos públicos y privados con criterios consistentes con los objetivos de desarrollo y las necesidades claramente identificadas y ancladas en los territorios. Esta recomendación reviste particular importancia en un contexto donde la contracción en la actividad económica nacional repercutirá en la disponibilidad de recursos públicos a través de una menor recaudación fiscal.

2. Consolidar y divulgar los criterios de focalización en el ámbito rural del país, lo que contribuye a transparentar las intervenciones y a facilitar los procesos de auditoría social. A su vez, esto redundará en una mayor apropiación por parte de las comunidades beneficiadas del actuar del gobierno, así como por la opinión pública en general.

3. Es importante tener en cuenta las redes de intervenciones públicas y privadas que coexisten en los distintos territorios, por cuanto pueden constituir una forma adicional de focalización del gasto público, a través de la delegación en intervenciones privadas ejecutadas en diferentes territorios, y en algunos casos, desde hace bastante tiempo. Ejemplo de ello, lo constituyen las distintas fundaciones del sector privado que trabajan en temas diversos como salud reproductiva, educación, nutrición, entre otros.²⁸

4. En momentos de contracción económica, la calidad y eficiencia del gasto público pasa a ser un elemento que debe permear a la política pública. Una evaluación de los procesos de inversión pública puede contribuir a mejorar la eficiencia del gasto del gobierno.²⁹ En

²⁸ De hecho, existe un consejo de fundaciones del sector privado que coordina algunos de los ámbitos en los que trabajan dichas instituciones.

²⁹ El mismo coordinador del programa nacional de emergencia y recuperación económica, Marco Cerezo, expresó recientemente su preocupación con respecto a la “debilidad y la falta de capacidad de ejecución de algunas entidades de Gobierno. Siendo que es precisamente en momentos de crisis en los que se necesitaría una institucionalidad ágil capaz de acelerar la ejecución”. (<http://www.elperiodico.com.gt/es/20090309/economia/93802/>).



el mismo sentido, en cuanto a la gestión de financiamiento externo, es mucho mejor en términos de costo-efectividad, la negociación de pocas operaciones con grandes montos de recursos, que un sinnúmero de pequeños proyectos de difícil gestión.

5. Tal y como lo establece el programa de reactivación económica, en estos momentos la priorización del gasto debe orientarse hacia rubros que cumplan con ciertos criterios anti-cíclicos. Por ejemplo, que sean de ágil implementación, que tenga mayor impacto en el empleo y que contribuya a reducir costos de producción para el sector privado (eg. vía mejoras en infraestructura física o bien dotación de asistencia técnica y crediticia a pequeños productores del campo).

6. Dado que la región centroamericana comercia una parte importante de su producción de forma intrarregional, la coordinación de políticas, búsqueda de soluciones regionales, así como el uso efectivo de la institucionalidad existente en el istmo, adquiere particular relevancia. Ejemplo, instituciones como COSEFIN, Consejo Monetario Centroamericano, COMIECO, Consejo Agropecuario Centroamericano, entre otros.

7. En materia de política macroeconómica, no se debe abandonar la prudencia en la toma de decisiones de índole fiscal y monetaria, especialmente cuando ha sido la estabilidad macroeconómica la que ha permitido a la región enfrentar las diferentes crisis de los últimos años.

b. A la cooperación internacional

1. El país se encuentra en una posición de privilegio al contar con un amplio espectro de diagnósticos y análisis de la realidad nacional que han llevado adelante diferentes agencias de cooperación durante los últimos 18 meses. Entre otros, destacan: "Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo para Guatemala" elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo; "Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales" elaborado por FIDA; "Informe nacional de desarrollo humano" elaborado por PNUD; "Evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel" elaborado por el Banco Mundial; y el mismo "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. Es por ello que un esfuerzo de



coordinación y diálogo interagencial, con una activa participación del gobierno en su rol rector de las prioridades nacionales, puede constituirse en un instrumento poderoso para validar e incrementar el impacto de recursos externos e internos.³⁰

2. En materia de priorización territorial, si bien es cierto que la gran mayoría de estudios y evidencia empírica concuerda en que hay fuertes rezagos en las regiones Norte y Noroccidental del país, no debe desestimarse la dinámica que durante los últimos años se ha suscitado en la zona oriente del país. Por ejemplo, la región suroriental ha disminuido la incidencia de pobreza en cerca del 14%, mientras que la región nororiental ha aumentado la pobreza extrema en aproximadamente 10%. Entender los factores que subyacen a estos resultados extremos, puede abonar al diseño de política pública no solamente en ese mismo territorio, sino también en el resto de la república.

3. Es fundamental contar en forma regular, con sistemas de monitoreo y evaluación para retroalimentar la política pública, más aún 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, además de apoyar políticas públicas -muchas de las cuales, datan del esfuerzo promovido por el programa "Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI)". El gobierno ya realiza algunos esfuerzos para tratar de monitorear el comportamiento del empleo, pero claramente no es la única dimensión del bienestar que requiere seguimiento periódico.

4. Consistentes con la declaración del Consejo de Secretarios de Finanzas y Ministros de Hacienda de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN), es fundamental que las prioridades de la cooperación internacional estén alineadas 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."³¹

Para ello, la cooperación internacional puede jugar un papel catalizador y contra-cíclico muy importante, en la medida que agilice desembolsos de recursos que se han puesto a disposición del país, evitando condicionalidades excesivas toda vez que no se ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica de los países, ni se atente contra el manejo fiscal prudente que debe privar en estos momentos.

En tal sentido, una revisión regular de la cartera de operaciones con el país, tanto de aquellas operaciones ya en ejecución como de las que se encuentran en preparación para

³⁰ Instancias como el "Grupo de Diálogo", las "Mesas de coordinación sectorial", y el Consejo de cooperación internacional" pueden servir como vehículos efectivos para trasladar tales análisis.

³¹ Declaración de COSEFIN emanada de la reunión celebrada el 23 de febrero en la Ciudad de San Salvador, El Salvador.



el 2009 y 2010, puede contribuir en la dimensión de flexibilizar y dinamizar los recursos externos. En términos concretos, esto significaría dos cosas: revisar las condicionalidades de las operaciones en curso, reconociendo las nuevas circunstancias del entorno económico internacional, y ajustar las estrategias de trabajo a mediano plazo con el país, de manera tal que se dé una respuesta oportuna a las necesidades específicas emanadas de los diferentes ministerios, secretarías, y programas de gobierno.

Igualmente, se debieran evaluar mecanismos de rápido desembolso para operaciones de apoyo presupuestario y provisión de liquidez a los mercados, de forma que sea posible mitigar el efecto de la restricción al crédito producto de la crisis financiera internacional, y a la vez, dar señales de tranquilidad y certidumbre al sistema financiero nacional, para que puedan reanudar sus funciones y dinamizar sus carteras de crédito en el país.³²

5. Finalmente, no debe desestimarse el papel de la banca de desarrollo en estos momentos de restricción de recursos. Es, a todas luces, un instrumento poderoso que puede acortar tiempos en la reactivación económica de los países. Por lo tanto, es un objetivo deseable el apoyar los distintos procesos de recapitalización que promueve la banca de desarrollo regional. En el caso específico de Guatemala, se concreta la banca regional, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como la banca nacional de desarrollo como el Crédito Hipotecario Nacional (CHN) y el Banco de Desarrollo Rural (Banrural).

³² Sobre este punto, se debe anotar que -hasta el momento- no hay señales de iliquidez en el mercado financiero nacional. El Banco Central ha puesto a disposición de la banca nacional reservas suficientes, las cuales al momento no han sido demandadas en la misma proporción en que han sido ofertadas, con lo cual se infiere que el sistema financiero nacional está siendo capaz de financiarse a un menor costo en los mercados internacionales. Adicionalmente, las autoridades monetarias han tomado medidas precautorias ante posibles “movimientos inusuales en el tipo de cambio”, lo cual provee una capacidad de reacción adicional a la regla de participación del banco central para intervenir sobre dicha variable. Con ello, se refuerza su capacidad de respuesta ante un eventual y repentino empeoramiento de las condiciones de los mercados financieros internacionales sobre el sistema financiero nacional.



Bibliografía

Banco Mundial (2008). "Guatemala: evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel".

CEPAL (2009). La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de enero de 2009.

Consejo de Secretarios de Finanzas y Ministros de Hacienda de Centro América – COSEFIN (2009). Declaración de San Salvador. 23 de febrero de 2009.

De Janvry, Alain; Elisabeth Sadoulet (2009). The global food crisis and Guatemala : what crisis and for whom? Documento no publicado.

Diario elPeriódico (2009a).

<http://www.elperiodico.com.gt/es/20090314/economia/94554/>

Diario elPeriódico (2009b).

<http://www.elperiodico.com.gt/es/20090309/economia/93802/>

Diario elPeriódico (2009c).

<http://www.elperiodico.com.gt/es/20090309/economia/93802/>

Gobierno de Guatemala (2009). Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica.

Instituto Nacional de Estadística (2006). ¿Cómo estamos viviendo? Encuesta Nacional de Condiciones de Vida: principales resultados.

Rosada, Tomás (2007). Evolución de la pobreza en Guatemala (2000-2006): Escenarios posibles. Mimeo.

Sobrado, Carlos; Gabriel Demombynes; Eliana Rubiano. El impacto del incremento en el precio de los alimentos sobre la pobreza en Guatemala. Grupo de pobreza y género para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Documento no publicado.

