



Guatemala y el camino al crecimiento: Una revisión del diagnóstico

Edna Armendáriz
Wendy de León
Paloma López de Mesa

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento de
Países de
Centroamérica,
México, Panamá y
República Dominicana

RESUMEN DE POLÍTICAS

IDB-PB-178

Julio 2012

Guatemala y el camino al crecimiento:

Una revisión del diagnóstico

Edna Armendáriz
Wendy de León
Paloma López de Mesa



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Armendáriz, Edna.

Guatemala y el camino al crecimiento: una revisión del diagnóstico / Edna Armendáriz, Wendy de León,
Paloma López de Mesa.

p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 178)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development—Guatemala. 2. Violence—Economic aspects—Guatemala. 3. Public institutions—Economic aspects—Guatemala. 4. Human capital—Economic aspects—Guatemala. 5. Energy policy—Economic aspects—Guatemala. 6. Transportation—Economic aspects—Guatemala. I. León, Wendy de. II. López de Mesa, Paloma. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y República Dominicana. IV. Título. V. Serie.

IDB-PB-178

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2012 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Edna Armendariz, ednaar@iadb.org

Resumen¹

Este documento aplica el marco analítico de diagnóstico de crecimiento para identificar las restricciones más “activas” que impiden un crecimiento económico más acelerado en Guatemala y su convergencia con los niveles de ingreso de otros países de la región. La evidencia muestra que el aumento de la inseguridad, así como también las debilidades (y el deterioro) del contexto institucional, especialmente en lo que atañe al cumplimiento de la ley, la corrupción, la rendición de cuentas y algunas áreas del marco burocrático para hacer negocios parecen ser la restricción más activa para el crecimiento económico. También se encontraron muy bajos niveles de capital humano; la falta de salud y educación es un obstáculo central que limita la inversión y el desempeño económico. Los déficits de capital humano son más graves en el caso de las mujeres, la población indígena y las áreas rurales. El diagnóstico muestra que los altos costos de la energía, y la baja cobertura de electricidad y saneamiento en el área rural constituyen una restricción importante. Asimismo, el análisis revela que la calidad del transporte vial se ha deteriorado debido a la falta de mantenimiento. Finalmente, el documento presenta algunas recomendaciones de política para acelerar y sostener el crecimiento económico de Guatemala.

Códigos JEL: O10, O16, O47, O54

Palabras clave: Crecimiento, inversión, instituciones, capital humano, Guatemala

¹ Los autores agradecen la asistencia brindada por Miguel Díaz, y los comentarios de Mario Cuevas, Armando Godínez y Juan de Dios Mattos a una versión preliminar de este documento. Asimismo, agradecen las valiosas sugerencias de Saúl Figueroa y Óscar Monterroso.

Índice

Introducción	1
1. Evolución del crecimiento económico y la inversión	3
1.1 La historia	3
1.2 Los tiempos recientes	6
1.3 La productividad y el crecimiento futuro	11
1.4 El enfoque analítico	12
2. El contexto institucional y los riesgos microeconómicos	15
2.1 Violencia e inseguridad	15
2.2 Instituciones y gobernabilidad	18
2.3 El ambiente de negocios	20
3. El capital humano	24
3.1 El capital humano “agregado”	24
3.2 Salud	25
3.3 Educación	27
4. La infraestructura	36
4.1 La infraestructura “agregada”	36
4.2 Telecomunicaciones	37
4.3 Electricidad	39
4.4 Transporte	41
4.5 Agua y saneamiento	46
5. Los riesgos macroeconómicos	49
5.1 La situación fiscal	49
5.2 El rumbo de la deuda pública	53
6. La diversificación de las exportaciones y el “autodescubrimiento”	58
6.1 Tendencia y composición de las exportaciones	58
6.2 Competitividad	63
6.3 Diversificación de destinos	66
6.4 Servicios	67
7. El costo y el acceso al financiamiento	70
7.1 Finanzas internacionales	70
7.2 Finanzas locales	76
8. Conclusiones y recomendaciones de política	82
8.1 Políticas de infraestructura institucional	83
8.2 Políticas de acumulación	84

8.3 Políticas de gestión fiscal	84
8.4 Políticas de acceso al financiamiento	85
8.5 La decisión más importante	85
Referencias	87

Introducción

Guatemala ha tenido una historia de crecimiento moderado. Los cambios en el régimen político influenciaron, en parte, el desempeño económico del país. Además, los breves episodios de crecimiento acelerado han sido escasos. A lo largo de ocho décadas, el ingreso per cápita apenas se triplicó. El regreso a la democracia en los años ochenta y, posteriormente, la firma de los Acuerdos de Paz encaminaron al país hacia una mejor etapa para el crecimiento. Entre 1985 y 2010, el producto interno bruto (PIB) per cápita creció en un 32%. No obstante, este aumento ha sido insuficiente para cerrar las brechas de ingreso en relación con América Latina y el Caribe.² Al contrario, el ritmo de crecimiento en Guatemala ha sido más lento que el observado en la región, lo que ha llevado a una mayor divergencia, en especial, con respecto a países que han tenido experiencias exitosas recientemente.

El consumo privado es el motor del crecimiento económico en Guatemala en un contexto de alta incidencia de la pobreza. La inversión privada ha sido relativamente baja y presenta una tendencia decreciente en los últimos años, lo cual ha ampliado la brecha de inversión entre Guatemala y América Latina. Por ello, se requiere un rol más protagónico de la inversión privada en la economía para acelerar las tasas de crecimiento y crear suficientes empleos.

En el transcurso de la última década se han logrado diversos avances en algunas áreas, como el acceso al crédito. Además, Guatemala continúa manteniendo su fortaleza: los altos niveles de diversificación de su canasta exportadora, combinados con una disminución de la concentración de sus mercados de destino. Por otra parte, la estabilidad macroeconómica se ha mantenido por mucho tiempo. Las ventajas de su geografía y sus riquezas naturales constituyen un activo muy valioso, y en las próximas décadas habrá condiciones demográficas más favorables para el crecimiento económico. Sin embargo, las mejoras en salud, educación e infraestructura han sido mixtas. En particular, ha habido retrocesos en la calidad de las instituciones y la seguridad del país. Aunque la prudencia fiscal ha caracterizado a Guatemala, la situación fiscal se deterioró en los últimos años. No obstante, el proceso de consolidación fiscal se encuentra en camino.

El objetivo de este estudio es identificar las restricciones más “activas” que impiden un crecimiento económico más acelerado en Guatemala y su convergencia con los niveles de ingreso de otros países de la región. Asimismo, se realizan algunas recomendaciones que podrían facilitar la formulación de prioridades de políticas para acelerar y sostener el crecimiento económico. En este estudio se aplica la metodología de diagnóstico de crecimiento que desarrollaron Hausmann, Rodrik y Velasco (2005). El análisis pone especial énfasis en la década del 2000 y las hipótesis que, en un estudio previo (Artana, Auguste y Cuevas, 2007), resultaron válidas para el caso de Guatemala. Cabe señalar que los procesos de crecimiento son dinámicos, y el orden de prioridad de los obstáculos más “activos” puede cambiar en el tiempo si se eliminan, reducen o empeoran algunas distorsiones.

El estudio se organiza de la siguiente manera: en la sección 1 se dan a conocer los hechos estilizados del crecimiento económico y la inversión en Guatemala. Asimismo, se presenta el

² A lo largo del estudio, el término “región” se refiere a América Latina y el Caribe.

marco analítico que se aplica en el estudio. En la sección 2 se analizan el entorno institucional y los riesgos microeconómicos. En las secciones 3 y 4 se examinan los insumos complementarios para la producción: el capital humano y la infraestructura, respectivamente. En la sección 5 se exploran los riesgos macroeconómicos; en la sección 6 se investiga si existe un problema de “autodescubrimiento” y en la sección 7 se examinan el costo y el acceso al financiamiento. Por último, se presentan las conclusiones y las recomendaciones de política.

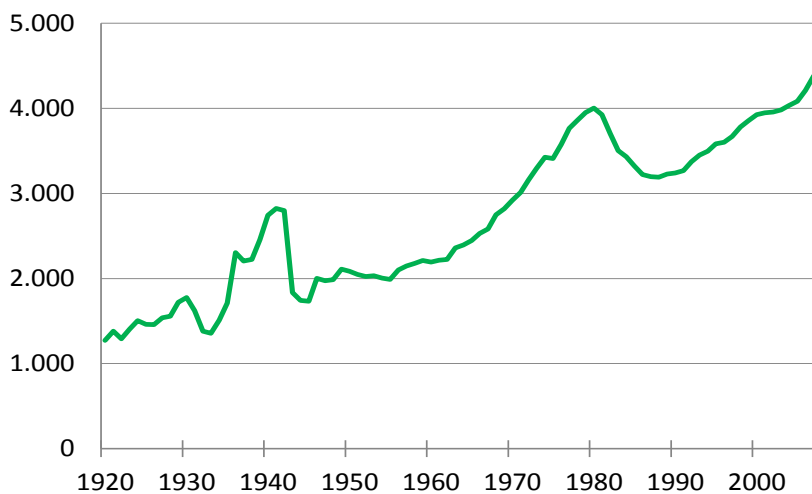
1. Evolución del crecimiento económico y la inversión

En esta sección se examinan los hechos estilizados más sobresalientes del crecimiento económico de Guatemala desde una perspectiva histórica, y más en detalle, la década reciente. También se presenta el desempeño de la inversión y la productividad. Por último, se expone la metodología utilizada en este estudio.

1.1 La historia

Desde una perspectiva histórica, el PIB per cápita de Guatemala muestra un crecimiento modesto durante la mayor parte del siglo XX y principios del siglo XXI, excepto por una fuerte caída de la producción a principios de los años cuarenta y de los ochenta (véase el gráfico 1.1).³ Los episodios de crecimiento acelerado han sido limitados. Los cambios drásticos en el régimen político –dictaduras, golpes de Estado y la consolidación del poder político en manos de los militares– han contribuido ciertamente a la inestabilidad y a la tasa de crecimiento moderada del país. Después de un breve experimento con reformas económicas y sociales a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta, Guatemala vivió una guerra civil que duró 36 años y se caracterizó por una gran violencia. El regreso a la democracia ocurrió en 1985, con una nueva Constitución y elecciones democráticas en el año siguiente. Sin embargo, la guerra civil continuó siendo una amenaza a la estabilidad hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

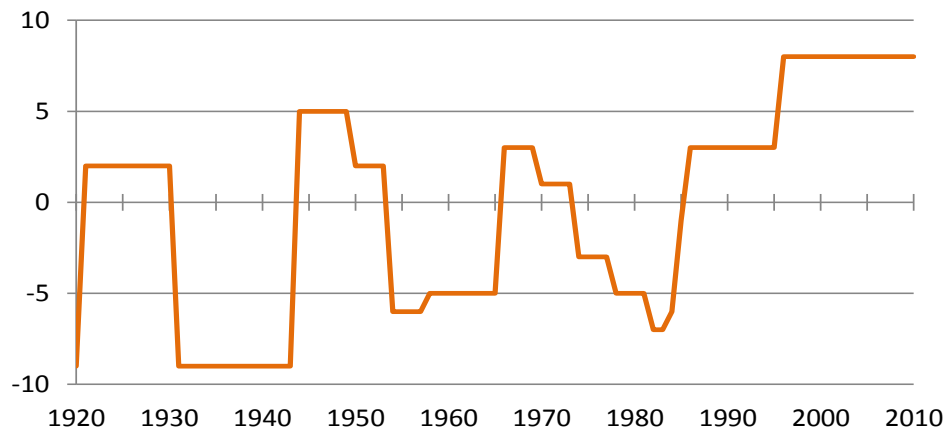
Gráfico 1.1.
Guatemala: PIB per cápita en el largo plazo
(dólares internacionales de 1990)



Fuente: Maddison (2010).

³ Se utiliza la serie del PIB per cápita expresada en dólares internacionales, también conocido como dólares Geary-Khamis, de 1990 que es una unidad monetaria hipotética cuyo valor está en directa relación con el dólar estadounidense en un momento determinado. Las conversiones a dólares internacionales se calculan utilizando la paridad del poder adquisitivo.

Gráfico 1.2
Tendencia del régimen político
(escala de -10, autocracia, a 10, democracia)



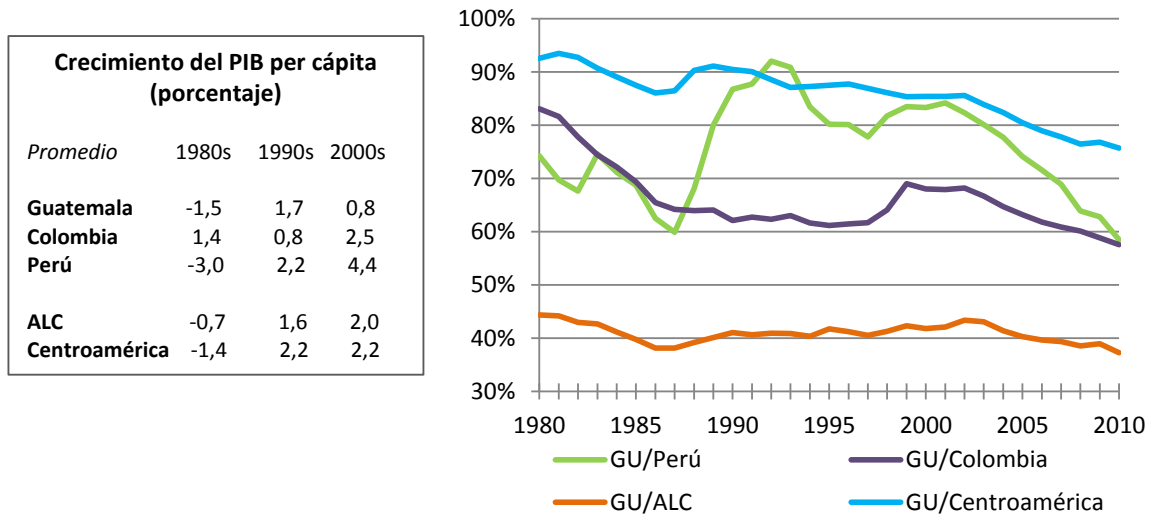
Fuente: Center for Systemic Peace (Proyecto Polity IV).

Desde una perspectiva histórica, los últimos 20 años reflejan buenos tiempos para el crecimiento. Guatemala ha alcanzado una relativa estabilidad política y económica. Sin duda, el régimen democrático ha contribuido al mayor ritmo de crecimiento en las últimas décadas. A fines de los años ochenta, Guatemala inició una etapa de gradual recuperación y progresivamente se implementaron reformas de mercado. El país mantiene la estabilidad macroeconómica y la prudencia fiscal, así como una trayectoria sólida del repago de su deuda. Los episodios de hiperinflación e incumplimiento del pago de la deuda interna, así como también los cambios del signo monetario han estado ausentes. Después de la caída del producto en la década de 1980, el crecimiento per cápita de la economía se aceleró durante los años noventa. Entre 1990 y 2000, el PIB per cápita de Guatemala aumentó en casi un 20%, y para fines de los años noventa el país ya había recuperado los niveles de ingreso per cápita de 1980.

Sin embargo, el crecimiento del PIB per cápita de Guatemala sufrió una desaceleración en la década reciente, pasando en promedio del 1,7% en la década de 1990 al 0,8% en la década del 2000. Como consecuencia, el ritmo de crecimiento se ha rezagado con respecto al promedio de América Latina y el Caribe (2,0%), lo cual ha generado una divergencia en relación con la región. A principios de la década de 2000, el PIB per cápita de Guatemala representaba el 43% del PIB per cápita de la región, mientras que en 2010, correspondía al 37%. La brecha de ingreso entre Guatemala y la región de América Latina y el Caribe se incrementó en alrededor de un 30%.⁴ Cabe señalar que la divergencia del ingreso de Guatemala respecto de Centroamérica en la última década es más pronunciada (véase el gráfico 1.3).

⁴ Según datos del Banco Mundial (a dólares constantes de EE.UU. del año 2000), en el año 2000, la diferencia entre el PIB per cápita de Guatemala y el de la región ascendía a US\$2.392, cifra que subió a US\$3.131 para 2010.

Gráfico 1.3
PIB per cápita de Guatemala con respecto a la región
(dólares constantes de EE.UU. del año 2000)



Fuente: Cálculos propios en base a Banco Mundial (2012b).

También se observa una divergencia, incluso más significativa, con respecto a países que han tenido experiencias exitosas recientes en la región.⁵ Colombia y Perú han atravesado por décadas muy difíciles de inseguridad y narcotráfico, con efectos adversos en la actividad económica.⁶ A pesar de ello, ambos países han logrado superar estos problemas, mantienen la estabilidad macroeconómica y continúan avanzando en sus reformas estructurales de mediano plazo. En el año 2000, el PIB per cápita de Guatemala era de un 68% y un 83% del ingreso per cápita de Colombia y Perú, respectivamente. Para finales de la década, las razones del PIB per cápita entre Guatemala y ambos países habían disminuido a menos del 60%.⁷ Al ampliarse la brecha de ingreso con respecto a Colombia y Perú, Guatemala ahora necesitaría más tiempo para converger a niveles de ingreso similares. Si bien Colombia y Perú se han beneficiado de los altos precios internacionales de los minerales e hidrocarburos en la última década,⁸ los esfuerzos han llevado al desarrollo de sectores no primarios, como la agroindustria y los servicios.

⁵ De acuerdo con la hipótesis de convergencia, se esperaría que las economías pobres crecieran a tasas más rápidas que las economías avanzadas y, por ello, en el largo plazo se tendería al mismo nivel de ingreso per cápita.

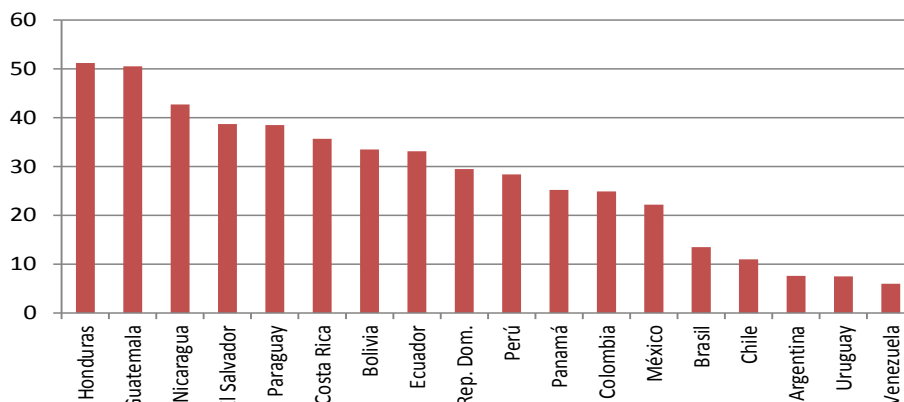
⁶ En el caso de Perú, los momentos de inseguridad más difíciles se vivieron en los años ochenta y principios de los noventa, y en Colombia se presenciaron durante los años noventa.

⁷ En el período 2000-10, la diferencia entre el PIB per cápita de Guatemala y el de Colombia aumentó en un 70% y se cuadruplicó con respecto a Perú.

⁸ Según datos del FMI, de 2000 a 2010 el crecimiento acumulado de los términos de intercambio en el caso de Perú alcanzó un 53% y en Colombia un 33%, mientras que los términos de intercambio en Guatemala mejoraron en únicamente un 2% (Banguat).

Guatemala presenta una tasa de crecimiento poblacional del 2,5%, el doble de la observada en el mundo y América Latina (1,2%). Aunque un mayor crecimiento poblacional puede contribuir al crecimiento económico, mantener el ritmo de las demandas de educación, salud y seguridad, entre otros servicios, puede enfrentar contratiempos que impidan aprovechar la mayor fuerza laboral y asegurar mejoras sostenidas en los estándares de vida. La participación de la población rural ha disminuido gradualmente del 62% en 1980 al 50,5% en 2010. No obstante, Guatemala es el país con mayor población rural de América Latina (junto con Honduras), lo cual deja entrever un lento proceso de urbanización en un contexto de alto crecimiento poblacional.

Gráfico 1.4
Población rural, países seleccionados de América Latina, 2010
(porcentaje de la población total)



Fuente: Banco Mundial (2012b).

En la actualidad, existe en el país más población en edad productiva que dependiente (aquella menor de 14 años o mayor de 64), lo que constituye el llamado bono demográfico (un 54% de la población se encuentra en edad de trabajar). Se estima que el período del bono será más extenso en Guatemala que en otros países de la región (hasta 2069), por lo que en las próximas décadas se presentarán condiciones demográficas más favorables para el crecimiento y el desarrollo económico del país.⁹

1.2 Los tiempos recientes¹⁰

Guatemala sustenta su producción en la industria manufacturera y los servicios privados. En conjunto estos sectores explican el 34% del PIB,¹¹ mientras que la contribución de la agricultura llega al 13,3% y la del comercio al 11,8%. El aporte del sector minero en el producto es inferior al 1%, a pesar de la riqueza del país (véase el recuadro 1.1). De acuerdo con Schneider, Buehn y Montenegro (2010), el tamaño de la economía informal en Guatemala es uno de los mayores de

⁹ De acuerdo con la CEPAL (2008a), Guatemala se encuentra en la primera fase del bono demográfico, donde la relación de dependencia disminuye, pero todavía se mantiene relativamente alta con más de dos dependientes por cada tres personas en edad activa. En la segunda fase, la relación de dependencia alcanza niveles más favorables, con menos de dos dependientes por cada tres personas en edad activa.

¹⁰ Para esta sección se utiliza la serie del crecimiento económico a precios de 2001 (Banguat).

¹¹ La participación de la industria manufacturera en el PIB alcanza un 18,1% y los servicios privados contribuyen con el 16%.

la región de América Latina, pues asciende a un 47,9% del PIB “oficial”.¹² Cabe señalar que la estimación del Banco Central de Guatemala (Banguat) es más moderada (20% del PIB “oficial”).

El desempeño económico de Guatemala en la última década ha sido modesto. El crecimiento anual promedio alcanzó un 3,5% en el período 2002-10. Sin embargo, se distinguen tres subperíodos (cuadro 1.1). Así, se registró un crecimiento moderado en el período 2002-05, liderado por los sectores de los servicios de transporte y comunicaciones, así como también de intermediación financiera. Estos sectores crecieron a un ritmo de dos dígitos. Por su parte, el sector agropecuario y el de la industria manufacturera crecieron a un ritmo menor.

Cuadro 1.1
Guatemala: crecimiento del PIB por sector económico
(variación porcentual anual promedio)

Período	Agricultura /a	Minería	Industrias			Electricidad y captación de			Intermediación			Administración		Crecimiento del PIB
			manufactureras	agua	Construcción	Comercio	Transporte y comunicaciones	financiera y seguros	Alquiler de vivienda	Servicios privados	pública y defensa			
2002-05	3,5	-1,3	2,8	4,1	1,8	2,4	11,2	11,4	3,7	2,8	-0,3	3,2		
2006-07	3,6	15,7	3,4	4,6	11,0	4,0	20,7	13,0	3,3	6,0	4,9	5,8		
2008-10	1,8	0,0	1,5	0,6	-7,7	1,4	6,5	5,0	3,2	3,7	8,8	2,2		

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del Banguat.

a/ Incluye ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Cuadro 1.2
Contribución al crecimiento del PIB por sector económico
(porcentaje)

Período	Agricultura /a	Minería	Industrias			Electricidad y captación de			Intermediación			Administración		Crecimiento del PIB acumulado
			manufactureras	agua	Construcción	Comercio	Transporte y comunicaciones	financiera y seguros	Alquiler de vivienda	Servicios privados	pública y defensa			
2002-05	2,1	-0,1	2,3	0,4	0,2	1,3	2,8	1,4	1,6	1,8	-0,1	13,4		
2006-07	1,0	0,2	1,3	0,3	0,8	1,0	3,3	1,0	0,7	1,9	0,7	12,0		
2008-10	0,7	0,0	0,8	0,0	-0,9	0,5	1,9	0,6	1,0	1,8	1,8	6,7		

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del Banguat.

a/ Incluye ganadería, caza, silvicultura y pesca.

En 2006 y 2007 se observó una aceleración de la expansión del PIB. En este subperíodo se destaca nuevamente el crecimiento de los servicios de transporte y comunicaciones (20,7%) e intermediación financiera (13%). Asimismo, el sector de la construcción y el minero se expandieron fuertemente (11% y 15,7%, respectivamente). El sector agropecuario y la industria manufacturera mantuvieron su crecimiento previo.

Cabe señalar que el rápido desarrollo de las telecomunicaciones, en particular la cobertura telefónica (telefonía fija y celular) y la expansión de los centros de llamadas (*call centers*), en

¹² Sólo Bolivia, Panamá y Perú presentan un mayor grado de informalidad.

gran parte de la década, ha contribuido al crecimiento del sector. Por otra parte, el desarrollo del sector bancario y el proceso de consolidación han permitido una mayor profundización financiera.

En el subperíodo 2008-10, el PIB registró una desaceleración por varias razones, entre ellas, los efectos de la crisis internacional, una regulación del sistema bancario más rigurosa,¹³ y los desastres naturales de 2010 (la erupción del volcán Pacaya y el paso de la tormenta tropical Ágata).¹⁴ Todos los sectores registraron una desaceleración, excepto los servicios de administración pública, como resultado del estímulo fiscal de 2009 para contrarrestar los efectos de la crisis internacional. El crecimiento anual promedio de los servicios de administración pública alcanzó un 8,8% durante el período 2008-10. Además, el sector de la construcción sufrió una fuerte caída durante el mismo período.

Como resultado del dinamismo de los sectores de menor peso en la economía, la composición del PIB experimentó cambios en la presente década. La participación de los servicios de transporte y comunicaciones, así como también de intermediación financiera, casi se ha duplicado entre 2001 y 2010, llegando al 10,5% del PIB y al 4,3% del PIB, respectivamente. En contraste, el sector agrícola y la industria manufacturera han perdido terreno.

El sector agropecuario es el que más personas emplea en el país: el 41% de la población activa (Encovi, 2011). Le sigue la industria manufacturera, que emplea al 13,4% de la población activa.¹⁵ Esta situación indica que los sectores económicos más dinámicos en la última década (como los de transporte y telecomunicaciones, y servicios financieros) no son los más intensivos en mano de obra.¹⁶

El consumo privado es el motor del crecimiento económico en Guatemala. El consumo de los hogares e instituciones sin fines lucro aporta alrededor del 86% del PIB. El flujo de remesas que ingresa al país sostiene de manera importante el consumo privado. Según una encuesta de la Organización Internacional para las Migraciones (2011), el 49,4% de las remesas se utiliza para el consumo (principalmente alimentos), y el 18,4% para el consumo intermedio (mercadería para un negocio, gastos de alquiler, etc.). En el período 2002-10, el consumo privado creció a una tasa promedio del 3,7%, mientras que la inversión privada lo hizo a una tasa del 1,8%.

Durante la primera mitad de la década, los niveles de inversión total en Guatemala eran similares, e incluso superiores, a los de América Latina (entre un 18% y un 20% del PIB). Sin embargo, la inversión privada ha registrado una tendencia decreciente en los últimos años. Con respecto al PIB, dicha inversión disminuyó del 17% en 2006 al 14,8% en 2008. Ante la crisis financiera internacional y otros factores, la inversión privada se desplomó en 2009, llegando a su nivel más bajo en la última década (11,2% del PIB). En 2010 se registró una leve recuperación (11,9% del PIB), pero los niveles de inversión privada todavía distan de aquellos observados a

¹³ Como resultado de algunas vulnerabilidades en el sistema financiero, el marco regulatorio se fortaleció en el período 2008-10. Los bancos endurecieron las condiciones mediante un análisis de crédito más estricto, en parte derivado de una normativa más rigurosa.

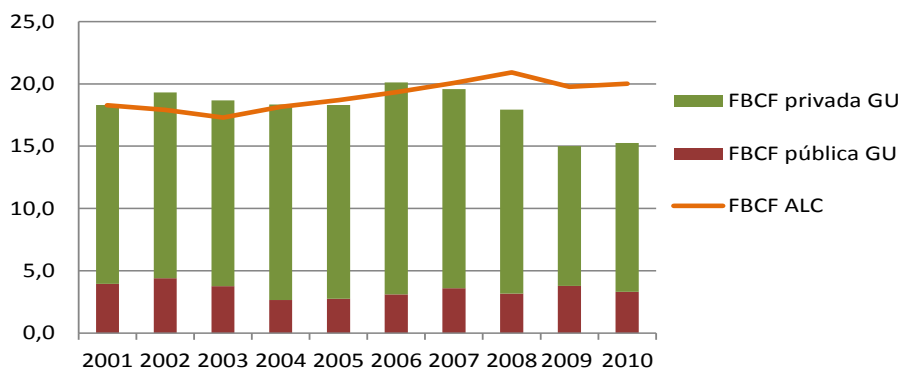
¹⁴ Los impactos pudieron observarse principalmente en la infraestructura del sector público, los daños en el sector privado (vivienda) y las pérdidas en la agricultura.

¹⁵ La distribución del empleo sectorial no ha variado significativamente durante la última década.

¹⁶ Estos sectores emplean a menos del 3% de la población activa.

principios de la década. Además, los niveles de inversión pública han sido bajos durante la década reciente (en promedio 3,4% del PIB). Como resultado de esta tendencia, la brecha de inversión total entre Guatemala y América Latina se ha ampliado en casi 5 puntos porcentuales del PIB.

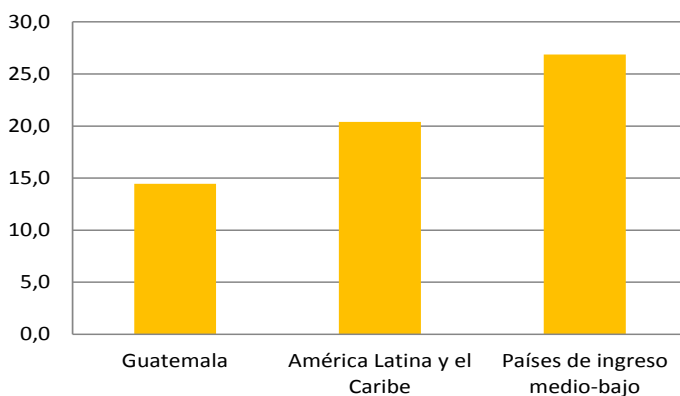
Gráfico 1.5
Formación bruta de capital fijo, 2001-10
(porcentaje del PIB)



Fuente: BANGUAT y CEPAL.

A partir de un estudio sobre experiencias de países que han atravesado por largos períodos de alto crecimiento de manera sostenida se observó que un crecimiento fuerte y duradero requiere altas tasas de inversión (pública y privada), un 25% del PIB o mayor (Commission on Growth and Development, 2008).¹⁷ Las inversiones en Guatemala están lejos de estos niveles. Además, los países que crecen rápido realizan inversiones adicionales (pública y privada) de por lo menos un 7%-8% del PIB en educación, capacitación y salud para el desarrollo del capital humano.

Gráfico 1.6
Ahorro interno, 2001-10*
(porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2012b).

* Incluye transferencias netas.

¹⁷ En este estudio se identifican 13 países exitosos en el mundo que han sostenido un alto crecimiento económico (7% o más en promedio) durante 25 años o más tiempo a partir de 1950. Se trata de: Botsuana, Brasil, China, Corea, Hong Kong SAR (China), Indonesia, Japón, Malasia, Malta, Omán, Singapur, Tailandia y Taiwán (China). De los 13 países, sólo seis alcanzaron los niveles de ingreso de un país industrial.

La inversión y el ahorro están enlazados; el ahorro habilita la inversión. En el caso de Guatemala, la inversión se financia principalmente con ahorro interno. No obstante, los niveles de ahorro interno en Guatemala (14,5% del PIB en promedio durante la década de 2000) se encuentran por debajo de los observados en la región de América Latina y el Caribe, así como de los países de ingreso similar. Además, los niveles de ahorro interno en el país han disminuido en los últimos años. Cabe señalar que algunas economías pequeñas y exitosas han logrado acelerar sus tasas de inversión y crecimiento económico mediante una mayor dependencia del ahorro interno (Finlandia), una mayor dependencia de la inversión extranjera directa (IED) y otras transferencias externas (Irlanda) o una combinación de ahorro interno e IED (Singapur).¹⁸ Sin embargo, los flujos de IED a Guatemala han sido históricamente bajos (véase la sección 7).

Recuadro 1.1 **Riqueza minera y petrolera**

La riqueza de los recursos naturales puede ser un activo para el desarrollo cuando se combina con políticas complementarias, en particular, con instituciones adecuadas para el uso sostenible y eficiente de los recursos naturales y de los recursos públicos asociados a estas actividades (Lederman y Maloney, 2007). Guatemala es un productor menor (con potencial) de recursos minerales metálicos y no metálicos, así como también de materiales de construcción. De una superficie de 108.889 Km² que tiene el país, el Ministerio de Energía y Minas estima que aproximadamente 6.630 Km² se encuentran en exploración (6,1 % del territorio nacional) y están siendo explotados 941 Km² (1% del territorio nacional). Existe una alta variedad de recursos minerales en el país:

- **Minerales metálicos:** antimonio, zinc, cobalto, cobre, cromo, hierro, magnesio, manganeso, mercurio, níquel, plata, plomo, oro, titanio, tungsteno y uranio.
- **Minerales no metálicos:** arcilla, arena silícea, asbesto, azufre, barita, bentonita, caolín, carbón, cuarzo (sílice pura), diatomita, dolomita, feldespato, fluorita, grafito, granate, jadeíta (jade), mica, obsidiana, ópalo y jaspe, perlita, sal gema, talco y turmalina.
- **Materiales de construcción:** arena y grava, caliza, escoria volcánica, mármol, pómez, serpentina y yeso.

La explotación de la mayor parte de los minerales no metálicos y materiales de construcción ha existido durante décadas, aunque en cantidades modestas a nivel mundial. Por otra parte, la producción de los minerales metálicos se ha concentrado en el oro y la plata durante los últimos años (el resto se ha dejado de producir o nunca se ha explotado). Al 31 de diciembre del 2010, existían 411 licencias vigentes en exploración y explotación (Ministerio de Energía y Minas, 2010). Cabe señalar que Guatemala se ubica en el lugar 75 de 79 jurisdicciones en el mundo respecto del atractivo de sus políticas para la inversión en exploración minera según la Encuesta de Empresas Mineras 2010-11 (Instituto Fraser, 2011).

Guatemala también posee recursos petrolíferos; las reservas comprobadas de crudo en 2010 ascendían a aproximadamente 80 millones de barriles, lo que lo convierte en el país con las mayores reservas de Centroamérica y el 62° a nivel mundial (US Energy Information Administration). La gran mayoría del crudo extraído se destina al mercado exterior. Guatemala es un importador neto de productos derivados del petróleo.

La gestión de los recursos naturales presenta desafíos en cuanto al manejo de la conflictividad socio-ambiental. De acuerdo al Instituto Regional de Altos Estudios Políticos - IRALEP (2010a), Guatemala registró conflictos por hidroeléctricas en 13 de 22 departamentos en el período noviembre 2009- mayo 2010. En el caso de la minería (IRALEP, 2010b), los conflictos abarcaron 16 departamentos en el período noviembre 2009- mayo 2010. Además, el 30% de los municipios a nivel nacional presentó conflictos por minería metálica. Esta situación advierte la importancia de instituciones adecuadas para la gestión de los recursos naturales.

¹⁸ Véase Yusuf y Nabeshima (2012) para un análisis sobre las experiencias exitosas de Singapur, Finlandia e Irlanda.

1.3 La productividad y el crecimiento futuro

El crecimiento de la productividad –las ganancias en la eficiencia con la que se utilizan el capital físico, el capital humano y la fuerza laboral en la economía– es el elemento más difícil de conseguir en el proceso de desarrollo económico. El crecimiento de la productividad significa extraer más producción con los mismos insumos. En general, la productividad en la región de América Latina se ha rezagado con respecto a otras regiones del mundo, excepto en algunos países como Chile y Costa Rica (Pagés, 2010). En el caso de Guatemala, Loening (2004) encuentra que la productividad total de los factores (PTF) fue negativa en el período 1951-2002 (-0,3%), lo cual refleja una disminución en la eficiencia de la economía. Aplicando la misma metodología, Artana, Auguste y Cuevas (2007) muestran que la PTF cayó en los años ochenta, creció en casi un 2% durante la primera mitad de los noventa, pero luego se desaceleró a 0,4%. Una estimación más reciente del Banguat (2012) muestra que en las últimas seis décadas,¹⁹ la PTF contribuyó al crecimiento económico en un 0,9%.

En base a la metodología de la contabilidad del crecimiento aplicada en Loening (2004) y Artana, Auguste y Cuevas (2007),²⁰ para la década de 2000 se obtienen los resultados que se indican a continuación. Guatemala ha venido creciendo principalmente por la acumulación de insumos. En el período 2002-10, la expansión de la economía se debió al incremento en la acumulación de capital humano (2,4%), seguido de la acumulación de capital físico (1,5%), y en menor medida, del mayor uso de la fuerza laboral (1%). Todos los factores de producción experimentaron una desaceleración en el período 2008-10; no obstante, la inversión en capital físico sufrió el mayor reajuste. Además, se observa una caída de las ganancias en la PTF en la mayor parte del período y únicamente un leve crecimiento en los años 2006-07 (0,2%).

Cuadro 1.3
Guatemala: contabilidad del crecimiento, 2002-10
(en porcentajes)

Año	Crecimiento del PIB	Variación del capital	Variación de la educación	Variación del trabajo	Variación de la PTF
2002-05	3,2	1,8	2,8	1,0	-2,4
2006-07	5,8	1,9	2,6	1,2	0,2
2008-10	2,2	0,7	1,9	0,9	-1,3

Fuente: Cálculos propios en base a la metodología de Loening (2004) y Artana, Auguste y Cuevas (2007).

Nota: Se utiliza la serie a precios de 2001.

Los resultados sugieren que el capital humano es un factor clave para el crecimiento en Guatemala. La contribución del capital físico al crecimiento se ha desacelerado significativamente en los últimos años. Además, la eficiencia con la que se utilizan los insumos existentes para la producción ha disminuido en la última década.²¹ Si bien en la fase inicial de

¹⁹ No se incluye el capital humano como un factor de producción independiente.

²⁰ En los estudios de Loening (2004) y de Artana, Auguste y Cuevas (2007) se utiliza la serie del crecimiento económico a precios de 1958.

²¹ Las fallas de mercado y las políticas pueden distorsionar la eficiencia con la cual se asignan los factores entre sectores. Por eso, el aumento de la productividad puede simplemente requerir cambios en las políticas e instituciones (Pagés, 2010).

desarrollo de un país, la acumulación de factores explica principalmente el crecimiento, se requieren mayores niveles de productividad para sostener el crecimiento de largo plazo.

Por otro lado, el crecimiento potencial del PIB en Guatemala alcanza un 3,5%,²² una tasa modesta en un contexto de altos niveles de pobreza (53,7% de acuerdo con la Encuesta de las Condiciones de Vida [Encovi, 2011]), y una alta y persistente desigualdad de los ingresos (el índice de Gini fue de 0,585 en 2006).²³ Además, el crecimiento económico en Guatemala no ha favorecido históricamente a la economía rural o agrícola y ha estado acompañado por la exclusión social (Loening, 2004). Guatemala necesita aumentar la inversión para acelerar las tasas de crecimiento económico a niveles ahora vistos en otros países de la región, y a niveles que permitan disminuir la pobreza y la desigualdad de los ingresos.

De acuerdo con una medida de complejidad económica (en base a las estructuras de exportación),²⁴ Guatemala tiene un nivel de capacidades productivas superior a lo que se esperaría para su nivel de ingreso (Hausmann et. al. 2011).²⁵ Debido a esta medida de complejidad económica, se trata del país donde se esperaría el más rápido crecimiento del PIB en la región de América Latina durante el período 2009-2020 (5,5%). El alto crecimiento poblacional esperado influye en este resultado. Sin embargo, el hecho de que en efecto haya mayores tasas de crecimiento requiere otros elementos además de la diversificación productiva, entre ellos: la estabilidad macroeconómica, una buena provisión de insumos complementarios, como capital humano e infraestructura, la calidad del marco regulatorio, y un mayor acceso al crédito. Según el Índice de Competitividad Global 2011-12 (Foro Económico Mundial, 2011), Guatemala se ubica en el lugar 84 de 142 países con una calificación de 4 puntos (el puntaje máximo es 7).²⁶ Dada la etapa de desarrollo en que se encuentra,²⁷ Guatemala presenta debilidades en cuanto a la calidad de las instituciones, la provisión de servicios de salud y educación primaria, y en menor medida, la infraestructura.

1.4 El enfoque analítico

En el presente estudio se trata de responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las restricciones más “activas” que han afectado la caída de la inversión privada en los últimos años? ¿Cuáles son los obstáculos que limitan la posibilidad de un crecimiento económico más acelerado en Guatemala y su convergencia con los niveles de ingreso de otros países de la

²² Esto es en base a la aplicación del filtro de Hodrick-Prescott para la serie trimestral del PIB 2002-10 y la serie anual 1990-2010.

²³ En varios países en América Latina la alta desigualdad económica provoca que la presión política de distintos grupos tenga diferentes fuerzas.

²⁴ La medida de complejidad económica mide la cantidad de conocimiento productivo que tiene un país, es decir, la diversidad de productos y su ubicuidad (número de países que fabrica un producto). Esta medida puede explicar las diferencias en el ingreso entre los países y predecir la tasa de crecimiento económico en el futuro.

²⁵ Los países cuyo ingreso es bajo con respecto a su complejidad económica tenderían a crecer más rápido que el resto.

²⁶ Los 12 pilares de Índice de Competitividad Global incluyen instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, sofisticación del mercado financiero, adaptación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación de negocios, e innovación.

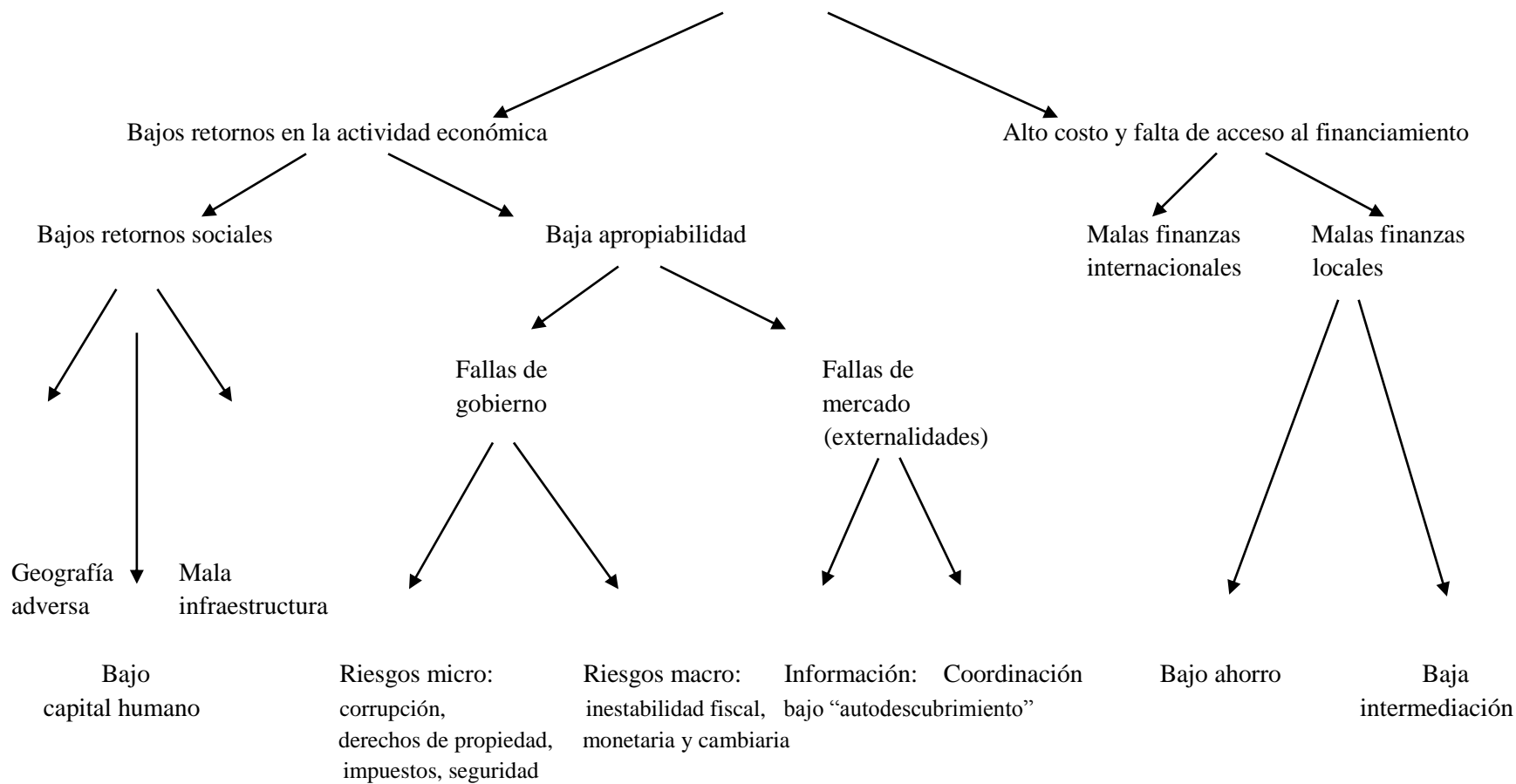
²⁷ De acuerdo con los criterios utilizados para el indicador de competitividad global, Guatemala se encuentra en una etapa de transición entre la etapa 1 (*factor-driven*) y la etapa 2 (*efficiency-driven*).

región? En las próximas secciones se aplica el marco analítico de diagnóstico de crecimiento (*Growth Diagnostics*) que desarrollaron Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).²⁸ Este marco analítico se basa en un árbol de decisión que nos permite plantear una serie de hipótesis que buscan identificar las restricciones más relevantes para la inversión y el crecimiento económico de un país. En el presente estudio se pone especial énfasis en las restricciones más “activas” que se identificaron en un estudio previo para Guatemala (Artana, Auguste y Cuevas, 2007): capital humano, infraestructura, y gobernabilidad y corrupción.

El árbol de decisión se inicia con la disyuntiva de si el problema de la baja inversión privada en un país se debe a los bajos retornos en la actividad económica o a un elevado costo y a la falta de acceso al financiamiento. Si el problema se debe a la primera de las causas mencionadas, entonces esto puede explicarse por los bajos retornos sociales en educación e infraestructura, o por la baja apropiabilidad de los retornos a la inversión (riesgos macroeconómicos, riesgos institucionales o problemas de “autodescubrimiento” y coordinación).

²⁸ Véase también Hausmann, Klinger y Wagner (2008).

Diagrama 1.1
Diagnóstico de crecimiento: árbol de decisión
 Problema: Bajos niveles de inversión privada y emprendimiento



2. El contexto institucional y los riesgos microeconómicos

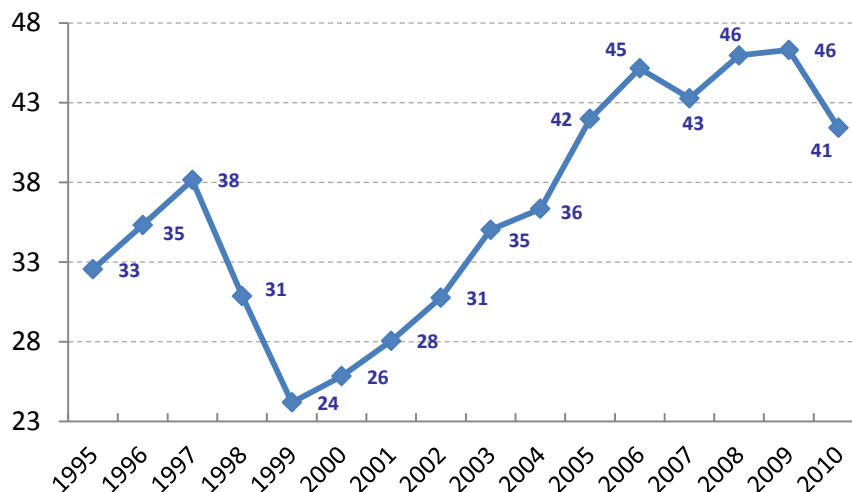
El contexto institucional influye en la capacidad de los inversionistas de apropiarse de los retornos de sus esfuerzos productivos (Rodrik, 2003). El marco institucional afecta las decisiones económicas al determinar las reglas que guían las transacciones económicas y el establecimiento (o falta) de los canales para influenciar y participar en el proceso de decisiones de políticas. Las instituciones tienen una importancia particular como un elemento de facilitación, coordinación y promoción de la actividad económica.

En esta sección se analizan el contexto institucional y los riesgos microeconómicos como potencial restricción a la inversión y al crecimiento económico. Se pone un especial énfasis en torno a la seguridad, institución que se ha deteriorado sustancialmente en la última década.

2.1 Violencia e inseguridad

Después de 1996, cuando Guatemala firmó los Acuerdos de Paz que terminaron de manera formal con la guerra civil que por décadas había azotado a esta nación, el país aún no había logrado una consolidación institucional que pudiera proteger a los ciudadanos de las diversas formas del crimen. En la última década, el aumento de la criminalidad y la violencia ha diezmando la transparencia y fortaleza del Estado, con consecuencias para el ambiente de negocios, la inversión y por tanto el crecimiento económico.

Gráfico 2.1
Guatemala: tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes, 1995-2010



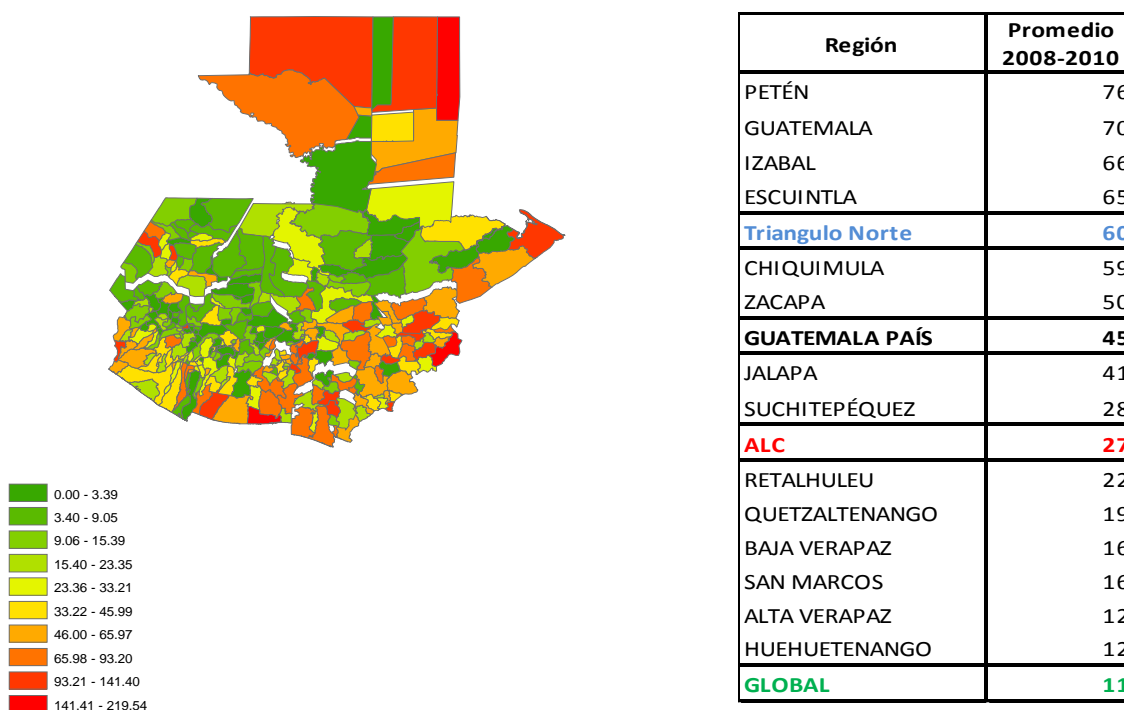
Fuente: *Global Study on Homicide* (ONUDD, 2011).

En los últimos años, Guatemala se ha situado entre los cinco países de América Latina que ostentan las tasas de homicidios más altas por cada 100.000 habitantes, y entre los 10 países del mundo que presentan dichas tasas, junto con El Salvador, Honduras y Colombia. La tasa de homicidios de Guatemala pasó de 24 por cada 100.000 habitantes en 2000 a 41 en 2010, con un par de disminuciones no muy representativas en 2007 y 2010 (gráfico 2.1). En base a un estudio

reciente de la Declaración de Ginebra (Naciones Unidas, 2011), es el séptimo país del mundo con mayores tasas de muertes violentas.²⁹

Los resultados de una serie de estudios económicos sobre el crimen en América Latina (Di Tella, Edwards y Schargrotsky, 2010) indican que las altas tasas de violencia ocurren en un contexto de desigualdad, injusticia, impunidad, marginación social, y bajos de niveles de educación y gobernabilidad (véase el recuadro 2.1). En la última década, la agudización de la violencia, especialmente en Centroamérica, está muy asociada con el tráfico ilícito de drogas y otras actividades ilegales del crimen organizado (Banco Mundial, 2011). Esta situación ha influido en el agravamiento de los niveles de crimen y violencia en el territorio guatemalteco.

Gráfico 2.2
Guatemala: tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes a nivel regional



Fuente: INE, Banco Mundial y cálculos propios.

Nota: No se incluyen las tasas de homicidios para los departamentos de El Progreso, Sacatepequez, Chimaltenango, Sololá, Quiché, Jutiapa, porque no se posee la información para ellos.

En el período 2008-10, la tasa de homicidios de Guatemala fue cuatro veces mayor que la tasa mundial y un 65% mayor que la tasa de homicidios de la región de América Latina y el Caribe (véase el cuadro del gráfico 2.2). Además, la violencia refleja una alta heterogeneidad en el territorio. La región de Petén, en la frontera con México, y la ciudad de Guatemala presentan las tasas de homicidios más altas (76 y 70 muertos por cada 100.000 habitantes, respectivamente). En particular, la incidencia de la violencia en Petén está vinculada con el tráfico ilícito de drogas, mientras que en la ciudad de Guatemala también influyen las pandillas juveniles. El cuadro del

²⁹ El *ranking* se establece en base al promedio 2004-09. Guatemala mostró una tasa promedio anual de muertes violentas de 43,2, cifra muy cercana a la de Colombia, de 45,7.

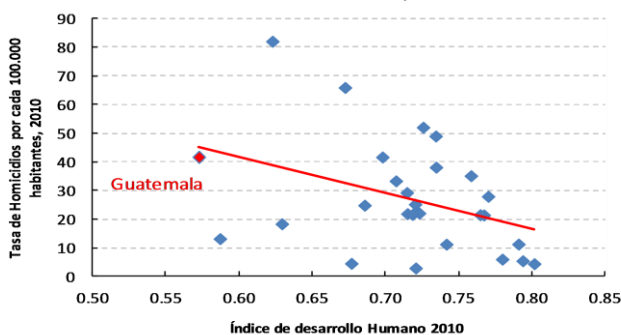
gráfico 2.2 muestra que cuatro departamentos de Guatemala presentan niveles de crimen superiores a los observados en promedio en el Triángulo del Norte³⁰ (60 muertos por cada 100.000 habitantes), mientras que otros seis departamentos presentan tasas de homicidios por debajo del promedio de la región de América Latina y el Caribe (27 muertos por cada 100.000 habitantes), e incluso algunos de ellos registran tasas más cercanas a la tasa de homicidios mundial. El crimen y la violencia generan costos económicos directos equivalentes al 7,7% del PIB (Acevedo, 2008).³¹ Además, se estima que una reducción del 10% en los niveles de violencia podría impulsar el crecimiento económico anual per cápita en un 0,7% (Banco Mundial, 2011).

Recuadro 2.1 Violencia y desarrollo humano

Según la teoría económica del crimen, la probabilidad de que los individuos se involucren en actividades criminales aumenta con el incremento de las ganancias por estas actividades y se reduce ante su costo de oportunidad (Soares y Naritomi, 2010). La desigualdad, por su parte representa una situación donde la fracción de la población dotada de riqueza y alto ingreso se convierte en potencial objetivo del crimen, mientras que la fracción con bajos ingresos tiene un bajo costo de oportunidad al involucrarse en actividades criminales. En este sentido, la teoría y la evidencia empírica revelan que la desigualdad económica es un variable altamente correlacionada con el crimen (Soares y Naritomi, 2010). Al respecto, Guatemala es uno de los países con mayor desigualdad de ingresos en América Latina, con un índice de Gini de 0,585 en 2006.

En línea con la literatura especializada, el siguiente gráfico muestra una relación negativa entre el índice de desarrollo humano (IDH) y las tasas de homicidios para los países de América Latina. Se revela que Guatemala presenta una vulnerabilidad estructural frente al crimen en materia de desarrollo, con el IDH más bajo de la región y una tasa de homicidios dentro de las más altas (véase la sección 3 sobre capital humano). Por otro lado, los jóvenes en riesgo constituyen un grupo vulnerable. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (2010), el 55,8% de los individuos de entre 16 y 18 años no están asistiendo a la escuela secundaria, y lo que es más alarmante aún: la cifra para los individuos del quintil más bajo de ingresos en este rango de edad asciende al 65%. Además, el 27% de los jóvenes en el grupo etario de 15-24 años no estudia ni trabaja. Estos resultados, junto con las estadísticas de un total de 434 maras en Guatemala integradas por 14.000 individuos (UNODC, 2007), revelan el riesgo que corren los jóvenes del país, que en un contexto de pocas oportunidades en el mercado legal optan por no estudiar y enrolarse en actividades relacionadas con el crimen y la violencia.

Gráfico 2.1.1
América Latina: índice de desarrollo humano y tasa de homicidios, 2010



Fuente: PNUD (2011), *Global Study on Homicide* (ONUDD, 2011).

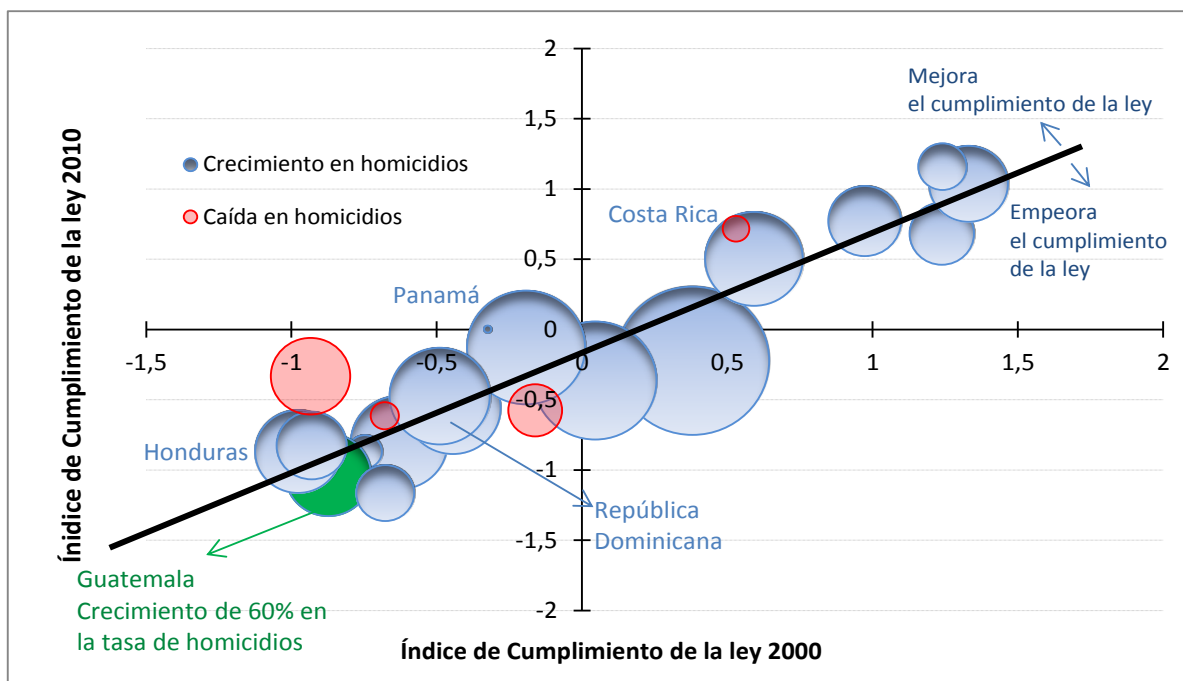
³⁰ Incluye Honduras, El Salvador y Guatemala.

³¹ La estimación incluye costos de salud, costos institucionales, costos de seguridad privada, y las pérdidas de bienes de hogares y empresas.

2.2 Instituciones y gobernabilidad

La violencia que vive Guatemala está enmarcada en un entorno de instituciones débiles. El índice de cumplimiento de la ley es un indicador clave de la efectividad de la gobernabilidad en un país. El gráfico 2.3 presenta un grupo de países de América Latina en función del cambio en el índice de cumplimiento de la ley y de la evolución de sus tasas de homicidios entre 2000 y 2010 (en los países que se ubican por arriba de la línea diagonal, el cumplimiento de la ley ha mejorado, mientras que en aquellos que están por debajo, el cumplimiento ha sufrido un deterioro). Así, los resultados muestran que Guatemala se encuentra en una posición preocupante, respecto de América Latina, no solo porque presenta altas tasas de homicidios en comparación con los países de la región, sino también porque estas tasas han crecido significativamente en los últimos años (un 60% entre 2000 y 2010) en un entorno donde el cumplimiento de la ley es el más bajo de la región (posición en la esquina inferior izquierda en el gráfico 2.3). Esto revela la fuerte relación que existe entre el deterioro en la seguridad y la debilidad institucional, lo cual facilita el ambiente para la incidencia del crimen y de la violencia.

Gráfico 2.3
América Latina: evolución de las tasas de homicidios
y del cumplimiento de la ley, 2000-10



Fuente: Cálculos propios en base al *Global Study on Homicide* (ONUDD, 2011) y a los *World Governance Indicators* (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2011).

En general, los indicadores de gobernabilidad de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2011) muestran un muy bajo desempeño en Guatemala.³² En el cuadro 2.1 se presenta una comparación internacional del desempeño de Guatemala en estos indicadores. Todos los indicadores obtienen

³² Los indicadores mencionados incluyen seis dimensiones, las cuales se miden en unidades que van desde -2,5 hasta 2,5, donde los valores más altos se refieren a mejores resultados de gobernabilidad. Estos indicadores reflejan un análisis estadístico de las percepciones frente a la gobernabilidad que tienen diferentes actores económicos (empresas y ciudadanos).

una calificación negativa dentro del rango establecido (entre -2,5 y 2,5). Aunque la evolución de algunos indicadores ha mejorado en el período 2005-10, en realidad esto no ha representado un cambio significativo (véase el gráfico 2.4). El indicador de cumplimiento de la ley es el que presenta la calificación más baja en los últimos cinco años, lo cual revela la debilidad de Guatemala en este ámbito. Los indicadores de calidad regulatoria y control de la corrupción han mostrado una leve mejora en este período. Por otra parte, los indicadores de rendición de cuentas y efectividad gubernamental han sufrido retrocesos. Los resultados son aún más desalentadores, ya que los indicadores para Guatemala se sitúan por debajo del promedio de América Latina en todos los casos, y por debajo del promedio de países con ingreso similar.

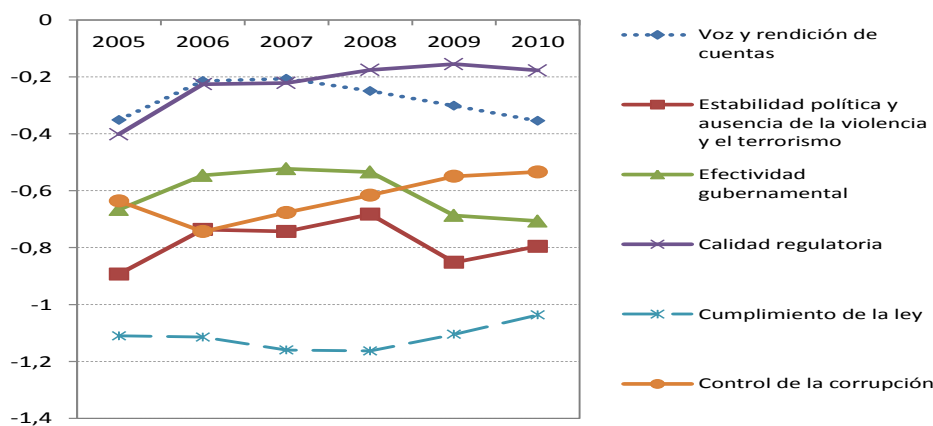
Cuadro 2.1
Indicadores de calidad institucional: comparación internacional, 2010

Indicadores de Kaufmann 2010	Guatemala	Promedio América Latina /1	Países con ingreso similar /2	Países industrializados /3
Voz y rendición de cuentas	-0,4	0,1	-0,2	1,4
Estabilidad política y ausencia de la violencia y el terrorismo	-0,8	-0,3	-0,2	0,9
Efectividad gubernamental	-0,7	-0,3	-0,3	1,7
Calidad regulatoria	-0,2	0,0	-0,3	1,6
Cumplimiento de la ley	-1,0	-0,5	-0,4	1,8
Control de la corrupción	-0,5	-0,3	-0,4	1,9

Fuente: *World Governance Indicators* (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2011).

Notas: (1) Incluye: Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. (2) Incluye: Armenia, Bután, Ecuador, Egipto, El Salvador, Georgia, Guatemala, India, Indonesia, Jamaica, Marruecos, Nicaragua, Siria, Sri Lanka y Vanatu. (3) Incluye: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, España, Francia, Irlanda, Islandia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

Gráfico 2.4
Guatemala: indicadores de gobernabilidad y calidad institucional, 2005-10



Fuente: *World Governance Indicators* (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2011).

Las debilidades del marco institucional también se identifican en otros indicadores. En base al Índice de Libertad Económica (Instituto Fraser, 2012), el componente del Sistema Legal y Protección de los Derechos de Propiedad revela la calificación más baja y presenta un deterioro en los últimos años con un puntaje de 4,68 en 2005 a 3,93 en 2010 (máximo puntaje 10). De

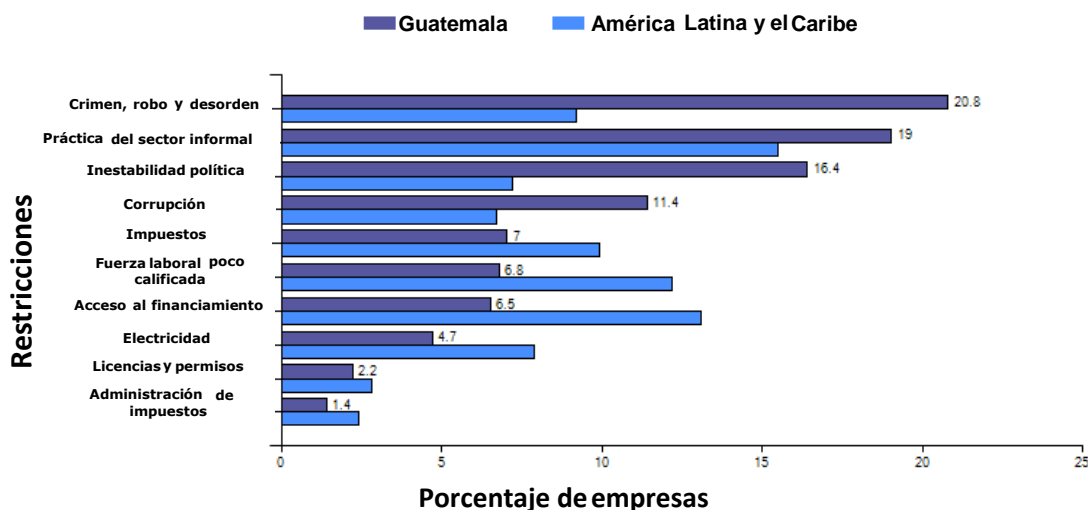
acuerdo con el índice de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional, 2011),³³ Guatemala se ubica en el lugar 120 de 183 países. Guatemala obtiene un puntaje de 2,7, inferior al observado en promedio en Centroamérica (3,1) y América Latina y el Caribe (3,6).

2.3 El ambiente de negocios

Los problemas de seguridad, y en general, de las instituciones, afectan el ambiente de negocios y el clima de inversión. A continuación varios indicadores y encuestas revelan que la inseguridad y la debilidad institucional desincentivan de manera importante la competitividad y el desarrollo empresarial.

Un análisis de los pilares del Índice de Competitividad Global 2011-12 (Foro Económico Mundial, 2011), indica que el pilar de la calidad de las instituciones es el más rezagado en el país. Guatemala muestra un puntaje cercano a 3 en una escala de calificación del 1 al 7, por lo que se ubica en el puesto 129 de 142 países. Los resultados de la encuesta *Enterprise* (Banco Mundial, 2010a) colocan al crimen como la restricción número uno entre los 10 obstáculos más importantes para el clima de negocios identificados por las empresas (gráfico 2.5). Dicha restricción reviste igual importancia para las empresas independientemente de su tamaño y ubicación dentro del territorio nacional. Cabe señalar que en América Latina y el Caribe, el crimen aparece como la quinta restricción más importante para las empresas.

Gráfico 2.5
Guatemala: encuesta *Enterprise*, las 10 restricciones más importantes del ambiente de negocios para las empresas



Fuente: Banco Mundial (2010a).

De la misma manera, la encuesta *Doing Business* (Banco Mundial, 2012a) clasifica a Guatemala en el lugar 97 de 183 países en cuanto a la facilidad para hacer negocios.³⁴ Cabe resaltar que la

³³ La calificación del índice de percepción de la corrupción abarca de 0 a 10 puntos.

³⁴ Este índice refleja la calidad y eficiencia del ambiente regulatorio en un país para llevar a cabo un negocio.

posición que ocupa Guatemala en el *ranking* de facilidad para iniciar un negocio, el puesto 165 de 183, es reflejo de que en el país se requieren más días para el inicio de un negocio respecto de otros países (en promedio 37 días). El cuadro 2.2 presenta algunos componentes de dicha encuesta, donde se identifican las restricciones que enfrentan los empresarios guatemaltecos en comparación con otros países de América Latina a la hora de hacer negocios. El número de procedimientos para conseguir permisos de construcción, el número de pagos de impuestos por año, las horas que toma preparar y pagar impuestos, y el número de documentos requeridos para exportar son claros ejemplos de los obstáculos que genera la carga burocrática para hacer negocios en el país, lo que afecta la inversión.

Cuadro 2.2
Ubicación de Guatemala según la encuesta
Doing Business, 2012

País	Iniciar un negocio (ranking)	Tiempo (días)	Conseguir permisos de construcción (ranking)	Procedimientos (número)	Pago de impuestos (ranking)	Pagos (número por año)	Comercio (ranking)	Documentos para exportar (número)
Chile	27	7	90	17	45	9	62	6
Panamá	29	8	71	17	169	53	11	3
Perú	55	26	101	16	85	9	56	6
Colombia	65	14	29	8	95	9	87	5
México	75	9	43	10	109	6	59	5
Guatemala	165	37	151	19	124	24	119	10

Fuente: Banco Mundial (2012a).

En particular, las altas tasas impositivas para las empresas pueden ser un obstáculo importante para hacer negocios. La carga impositiva total para los negocios en Guatemala (41% de las ganancias comerciales) es menor al promedio de la región y similar a la observada en países de ingreso medio (véase el cuadro 2.3).³⁵ Cabe señalar que el sistema impositivo guatemalteco presenta varias debilidades. En particular, el impuesto sobre la renta se caracteriza por un régimen de imposición muy complejo y su recaudación es limitada debido a la elusión y a la evasión. Según Gómez, Jiménez y Podestá (2010), Guatemala enfrenta una tasa de evasión en el impuesto a la renta de las personas jurídicas de 62,8%, una de las mayores tasas en América Latina y el Caribe. Además, existen una variedad de tratamientos preferenciales como exoneraciones, exenciones y otros privilegios fiscales que reducen la recaudación. En base a las estimaciones de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el gasto tributario – se refiere a los ingresos tributarios que deja de percibir el Estado debido a dichos tratamiento especiales - ascendió a 7,9% del PIB durante 2010, 74% corresponde al impuesto sobre la renta. Por lo que la carga impositiva para los negocios en el país no parecería ser un impedimento para la inversión.

Por el contrario, Guatemala tiene la presión tributaria más baja de la región (11,3% del PIB en promedio en la última década), lo cual limita la posibilidad de proveer adecuadamente los servicios públicos básicos y los insumos complementarios que se requieren para incentivar el

³⁵ Incluye los impuestos y contribuciones obligatorias que pagan los negocios después de las deducciones permitidas y exenciones como porcentaje de las ganancias comerciales.

crecimiento económico y mejorar el bienestar de la población. Ello incide en el nivel y la calidad de la salud, educación, seguridad e infraestructura, sin los cuales es difícil acelerar la inversión de manera sostenida.³⁶

Cuadro 2.3
Carga impositiva para los negocios
(porcentaje de las ganancias comerciales)

	Impuesto y contribuciones laborales	Impuesto a las ganancias	Tasa impositiva total
Chile	4	18	25
Panamá	22	14	45
Perú	11	27	41
Colombia	29	19	75
México	27	25	53
Guatemala	14	26	41
América Latina y el Caribe	15	20	48
Países de ingreso medio bajo	14	16	40

Fuente: Banco Mundial (2012b).

Por otro lado, la informalidad representa un problema en las economías, ya que afecta la productividad de las empresas (Pagés, 2010).³⁷ Además, la informalidad genera una asignación ineficiente de recursos, que se puede traducir en falta de acceso al crédito (Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2005). Por ello se sostiene que la informalidad puede limitar el crecimiento de la economía y, sobre todo, el desarrollo del sector exportador. Actualmente, Guatemala es uno de los países con mayores niveles de informalidad en la región. Esta, medida como la proporción de asalariados u ocupados que no están cubiertos por la seguridad social, llega al 66,8% y al 81,9% respectivamente. Sin embargo, los niveles de informalidad aquí son similares a los observados en algunos países de ingreso medio-bajo de la región (como Bolivia y Paraguay) que han crecido a una tasa promedio superior al 4,5% durante los últimos años (cuadro 2.4).

³⁶ Para un análisis de la recaudación tributaria y el crecimiento en los países centroamericanos, véase Agosin, Barreix y Machado (2005).

³⁷ La informalidad puede obedecer a un marco normativo que desincentiva el crecimiento del sector formal, como las leyes laborales y tributarias.

Cuadro 2.4
Tasas de informalidad en América Latina, países seleccionados^a

	Informales / Asalariados	Informales / Ocupados
Argentina (2010)	35,2	50,2
Bolivia (2007)	67,5	85,7
Brazil (2009)	28,9	46,2
Chile (2009)	25,3	36,3
Colombia (2009)	34,2	60,7
Costa Rica (2009)	23,3	29,3
Rep. Dom. (2008)	28,8	66,3
Guatemala (2010)	66,8	81,9
Honduras (2009)	63,8	82,0
México (2008)	56,2	63,7
Nicaragua (2010)	59,0	80,4
Panamá (2008)	27,8	48,9
Paraguay (2008)	69,9	83,8
Perú (2009)	54,9	73,2
El Salvador (2007)	52,0	70,6
Uruguay (2010)	18,7	30,4
Venezuela (2007)	42,1	61,1

Fuente: Encuestas de hogares de cada país.

^a Se refiere a la proporción de asalariados y ocupados de entre 15 y 64 años no cubiertos por la seguridad social.

En conclusión, en esta sección se presentó evidencia sobre las altas tasas de homicidios en Guatemala, las cuales reflejan el deterioro de la seguridad y el aumento de la violencia en el país, situación en la que la debilidad institucional desempeña un papel crucial, pues no genera el ambiente adecuado para su control e incentiva la elección de actividades de producción ilegales. La debilidad del contexto institucional se materializa en los indicadores de gobernabilidad y las encuestas de percepción de los distintos actores económicos. En especial, el cumplimiento de la ley, la corrupción, la rendición de cuentas y algunas áreas del marco burocrático para hacer negocios enfrentan serias debilidades (y al mismo tiempo se observa un deterioro en la mayoría de ellas). La violencia y la inseguridad, así como la debilidad de las instituciones, reducen significativamente la apropiabilidad de los retornos a la actividad económica, y por lo tanto, se consideran una restricción “activa” que disminuye los incentivos a la inversión y el crecimiento de la economía guatemalteca.

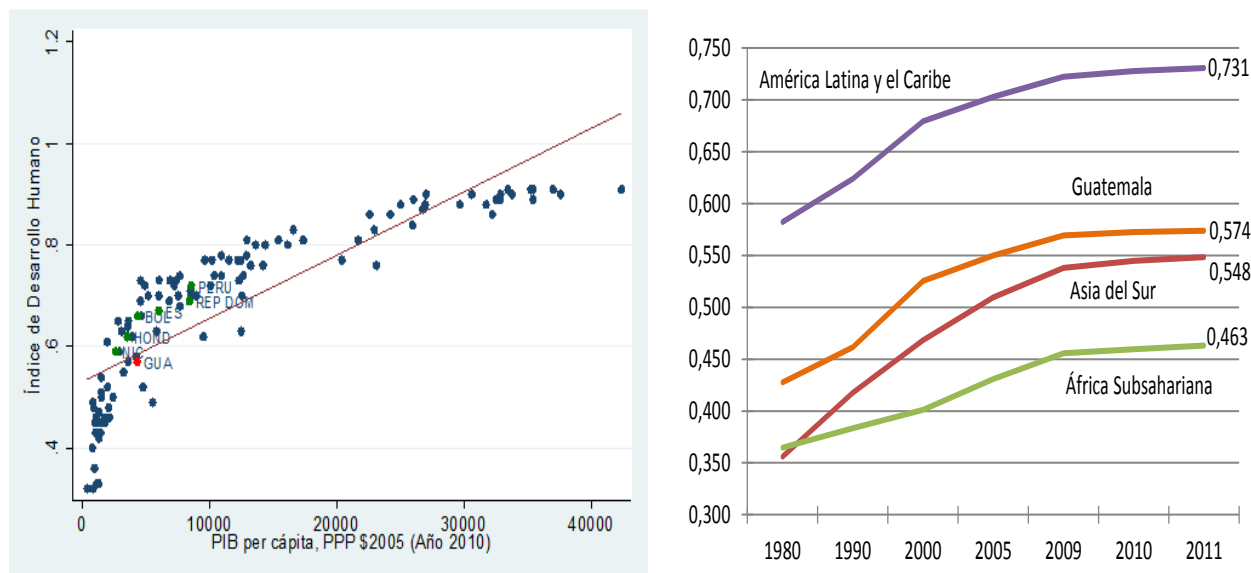
3. El capital humano

Un buen estado de salud es una condición central para lograr una progresión adecuada a través del sistema educativo y una participación beneficiosa en el mercado de trabajo. A su vez, en el sistema educativo se desarrollan las habilidades y destrezas necesarias para lograr una productividad laboral que permita tener un nivel de ingreso digno. Por lo que las deficiencias nutricionales y la falta de atención médica, así como la carencia de posibilidades de acumulación de conocimiento en el sistema educativo afectan el crecimiento económico. En esta sección se analizan los niveles de capital humano del país y se estudia si dichos niveles representan una restricción “activa” para el crecimiento económico.

3.1 El capital humano “agregado”

Guatemala presenta bajos niveles de desarrollo humano dado su nivel de ingreso. El índice de desarrollo humano (IDH) se sitúa en el lugar 131 de entre 187 países del mundo.³⁸ Los países de ingreso similar, como Bolivia, El Salvador y Honduras, muestran un mayor desarrollo humano. En las últimas tres décadas, el IDH de Guatemala ha presentado mejoras, pero muy paulatinas, pues pasó de 0,428 en 1980 a 0,574 en 2011. Además, las mejoras se han estancado en los últimos años. Los niveles de desarrollo humano de Guatemala distan de los observados en la región y se parecen más a los de Asia del Sur.

Gráfico 3.1
Índice de Desarrollo Humano de Guatemala con respecto a otros países y regiones (valor entre 0 y 1)



Fuente: PNUD (2011); Banco Mundial (2012b).

³⁸ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) incluye la combinación de indicadores de esperanza de vida al nacer, logros educacionales (años promedio de escolaridad, años de escolaridad esperados) y estándar de vida (ingreso nacional bruto per cápita). El IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión y luego se suman las puntuaciones obtenidas en los tres índices dimensionales del IDH para formar un índice compuesto.

3.2 Salud

Guatemala ha realizado mejoras en los principales indicadores de salud durante la última década. La esperanza de vida al nacer ha aumentado casi cuatro años en dicho decenio. La tasa de mortalidad infantil disminuyó de 37,3 en 2000 a 24,8 en 2010 (por 1.000 nacidos vivos), mientras que la tasa de mortalidad en menores de 5 años se redujo de 48,5 a 31,8 en el mismo período. Sin embargo, los avances en la reducción de la tasa de mortalidad materna son limitados (110 por 100.000 nacidos vivos), superiores al promedio de la región. Además, las mejoras en cuanto a la proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado han sido lentas (51,3% en 2009 frente a casi más del 90% en promedio en la región).

Cuadro 3.1
Indicadores de salud: Guatemala, América Latina
y países de ingresos medios-bajos

	Guatemala				América Latina y el Caribe			Países de Ingresos		
	2000	2005	2009	2010 b/	2000	2005	2009	2000	2005	2009
Prevalencia de la desnutrición (porcentaje de la población)	22	n.d	21	n.d	10,3	n.d	8,9	18,2	n.d.	16,5
Esperanza de vida al nacer (años)	66,3	68	70,6	70,2	71,2	72,0	73,9	62,3	63,8	65,0
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	37,3	30,5	25,9	24,8	28,5	22,4	18,6	63,2	56,3	51,4
Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	48,5	39,4	33,3	31,8	34,5	26,9	22,2	89,9	78,9	71,2
Tasa de mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos) a/	110	110	110	n.d.	110,0	90,7	85,5	410,0	330,0	290,0
Partos atendidos por personal calificado (porcentaje)	n.d.	n.d.	51,3	n.d.	85,6	n.d.	89,4	48,8	n.d.	56,4
Tasa de fecundidad (nacimientos por mujer)	4,8	4,4	4,1	4,2	2,6	2,4	2,3	3,4	3,1	3,0
Prevalencia del SIDA (porcentaje de la población entre 15-49)	n.d	0,9	0,8	n.d.	n.d	0,6	0,5	0,7	0,7	0,7
Gasto total en salud (porcentaje del PIB)	5,5	6,2	7,1	n.d.	6,6	6,9	7,7	4,2	4,2	4,3

Fuente: Banco Mundial (2012b).

a/ El último dato corresponde al año 2008.

b/ Para el año 2010, se utiliza como fuente de información la CEPAL.

n.d. = no se dispone de datos.

La tasa de fecundidad ha disminuido de 5 a 4 hijos por mujer; no obstante, continúa siendo más elevada que cualquier tasa observada en América Latina y el Caribe, y es superior al promedio de los países de ingreso similar. Cabe señalar que el embarazo adolescente representa, especialmente, un problema en Guatemala.³⁹

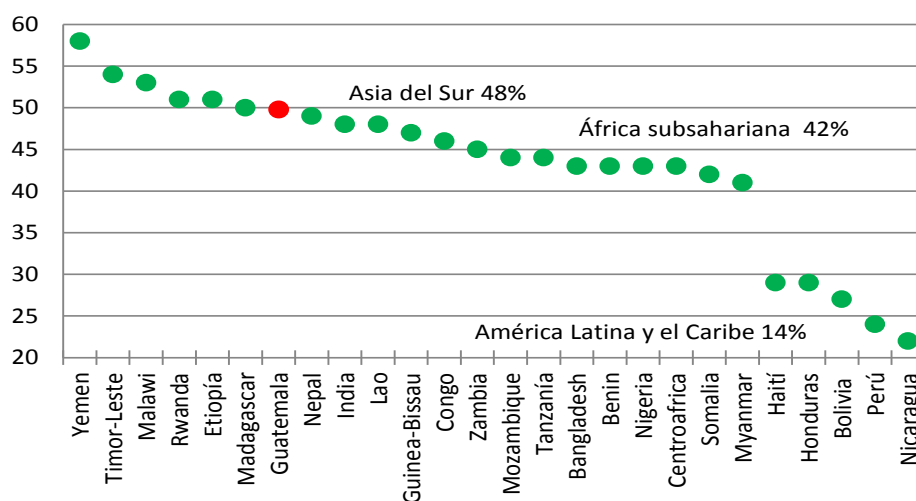
Los rezagos de los indicadores sociales en Guatemala son especialmente notorios si se aprecia el problema de la desnutrición crónica en menores de 5 años.⁴⁰ Entre 1995 y 2002 se presentó un período de estancamiento en la desnutrición crónica. Entre 2002 y 2008/09, las cifras sugieren una tendencia a la mejora de la desnutrición, cuyos porcentajes pasaron del 54,5% al 47,9% (una

³⁹ En 2008 la tasa de fecundidad entre las adolescentes alcanzó 98 por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años, lo que refleja una ligera reducción con respecto a 2002 (114 por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años).

⁴⁰ El porcentaje de niños de 0 a 59 meses que están menos dos desviaciones estándares por debajo de la media de peso por edad de la población de referencia.

reducción de 6,6 puntos porcentuales).⁴¹ Sin embargo, la desnutrición crónica todavía alcanza a prácticamente la mitad de los niños. Como se puede observar en el gráfico 3.2, Guatemala registra una de las tasas de desnutrición crónica más altas del mundo; se ubica en el séptimo lugar. Además, no es sólo el país con la mayor tasa de desnutrición crónica en la región de América Latina, sino que las diferencias con respecto a países como Bolivia u Honduras, que también padecen de alta desnutrición en la región, llegan a más de 20 puntos. El problema de desnutrición en el país se asemeja más a los desafíos observados en algunos países de Asia del sur y África subsahariana.

Gráfico 3.2
Desnutrición crónica de acuerdo con la OMS, 2003-09*
(porcentaje de niños menores de 5 años)



Fuente: Unicef.

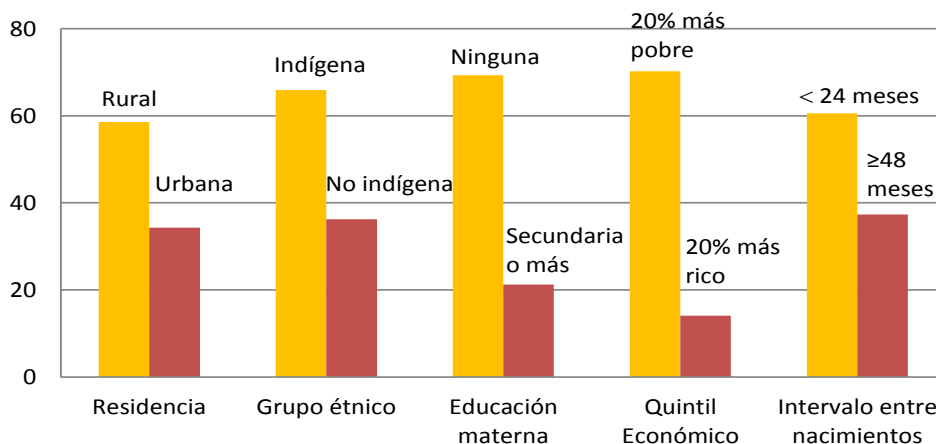
* Se excluyen los países con distintos períodos o definiciones diferentes de la norma.

Por otra parte, la desnutrición en Guatemala refleja profundas desigualdades. En la niñez indígena, la desnutrición crónica alcanza un 65,9%, mientras que en la niñez no indígena es del 36,2%. Además, existen diferencias en el territorio nacional, ya que la desnutrición difiere significativamente entre el área rural y la urbana (58,6% y 34,3%, respectivamente). Los departamentos del oeste del país, de mayor ruralidad y con población mayoritariamente indígena (Huehuetenango, Quiché, Sololá y Totonicapán), muestran las tasas más alarmantes de desnutrición crónica (ENSMI, 2008/09). La educación de la madre tiene un rol importante. Los niños cuyas madres carecen de educación formal registran tasas de desnutrición crónica tres veces mayor que la observada en los niños de madres con estudios secundarios. Los niños cuyas madres pertenecen al quintil más pobre son los más afectados, con una tasa de desnutrición crónica cinco veces superior a la observada en el quintil más rico. Asimismo, un breve período de esparcimiento entre embarazos conlleva a mayores tasas de desnutrición.

⁴¹ Sobre la base de los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Las cifras son comparables e incluyen niños de 0 a 59 meses. La cifra oficial de Guatemala, 49,8% (ENSMI, 2008/09), se calcula para niños de 3 a 59 meses. Al incluir niños de 0-2 meses, la cifra disminuye ligeramente.

La desnutrición crónica tiene consecuencias graves a corto plazo, como un mayor riesgo de mortalidad, también a mediano y largo plazo, como la formación deficiente de capital humano, menores ingresos y mayor riesgo de enfermedades crónicas (Martorell, 2011). La desnutrición crónica reduce el rendimiento escolar y también afecta el aprendizaje de los niños.

Gráfico 3.3
Indicadores de desnutrición crónica de acuerdo con la OMS
según diversas características, 2008/09
(porcentaje de niños menores de 5 años)



Fuente: ENSMI 2008/09.

En cuanto al gasto público en salud, se observa un aumento gradual del 5,5% al 7,1% del PIB en la última década. Aunque la brecha de gasto ha disminuido con respecto al promedio de la región, todavía existe una diferencia de 0,6 puntos porcentuales del PIB y rezagos notorios en los indicadores de salud, a pesar de las mejoras en algunos de ellos.

3.3 Educación

Los avances en materia de educación en Guatemala son mixtos. A pesar de las mejoras generalizadas en los indicadores de educación a lo largo de la última década, muchos de ellos divergen con respecto al promedio de América Latina y el Caribe, debido a que el progreso en Guatemala ha sido más lento. Lo mismo sucede al comparar Guatemala con los países de ingreso similar (medios-bajos).

Existe una mejora muy lenta en la alfabetización de la población adulta. La tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más disminuyó de un 31,5% a un 25,2% entre 2000 y 2010.⁴² No obstante, Guatemala es uno de los países con el índice de analfabetismo más alto de la región, después de Haití y Nicaragua. Además, los niveles de analfabetismo en Guatemala son muy superiores al promedio observado en los países de ingreso similar (12,3% en 2008).

⁴² La tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años alcanzó un 16% en 2010.

Cuadro 3.2
Tasa de analfabetismo por género y grupo étnico
(individuos de entre 25 y 65 años, porcentaje)

	Mujer		Hombre		Total	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010
No indígena	25,1	19,3	15,5	12,5	20,7	16,3
Indígena	68,7	57,0	37,0	27,7	53,8	43,7
Total	40,4	32,0	23,3	17,7	--	--

Fuente: Artana, Auguste y Cuevas (2007) para el año 2004; cálculos propios basados en ENEI (2010).

Dentro del país, la población más desfavorecida por el analfabetismo es la indígena, a pesar de las mejoras que se han experimentado durante la presente década. En 2010 la tasa de analfabetismo de la población indígena se ubicó en un 43,7%, muy por encima del 16,3% correspondiente a la población no indígena. Además, el índice de analfabetismo en el caso de las mujeres (32%) es casi el doble que el observado en los hombres. Por ello, el segmento de la población más perjudicado continúa siendo el de las mujeres indígenas adultas, ya que hoy en día más de la mitad de ellas no sabe ni leer ni escribir.

Por otro lado, la matrícula en educación preprimaria en Guatemala se ha incrementado gradualmente en la última década. En el año 2000 la tasa de matriculación neta en dicho nivel era del 37,3%, y subió al 56,2% en 2010. Sin embargo, todavía es inferior al promedio de la región de América Latina y el Caribe (donde supera el 60%). El rezago en la matriculación en este nivel educativo es muy importante, debido al impacto positivo que la asistencia a la educación preprimaria puede tener en los niños, al prepararlos de la mejor manera para afrontar los desafíos de los niveles educativos subsiguientes y los logros de aprendizaje.⁴³

Guatemala ha experimentado algunos avances en educación primaria durante los últimos años. El país ha logrado mejorar su déficit en matriculación primaria al pasar de una tasa neta del 85,5% en 2000 a una tasa del 96,9% en 2010, cifra que se encuentra por encima del promedio de América Latina y el Caribe, y de países de ingreso similar. Por su parte, la tasa de finalización de la escuela primaria aumentó 26 puntos porcentuales entre 2000 y 2010, alcanzado un 83,7%. No obstante, dicha tasa todavía es inferior al promedio de la región. También se observa una mejora en relación con el número de alumnos por profesor, el cual ha disminuido gradualmente de 32,6 en 2000 a 27,9 en 2010.

⁴³ La atención y educación de la primera infancia produce resultados favorables, entre los que se destacan la reducción de los porcentajes de repetición y deserción, agresión y violencia (Unesco, 2011).

Cuadro 3.3
Indicadores de educación en Guatemala,
América Latina y países de ingresos medios-bajos

	Guatemala				América Latina y el Caribe 2008	Países de ingresos medio-bajos 2008
	2000	2004	2008	2010		
Tasa de analfabetismo (15 años o más, porcentaje)	n.d.	30,9	25,5	25,2	n.d.	12,3
Razón bruta de inscripción (porcentaje)						
Educación primaria	103,9	113,2	113,6	116,5	115,7	107,2
Educación secundaria	38	48,6	56,6	58,5	89,0	57,9
Educación terciaria	9,5	9,6	17,7	n.d.	39,2	15,7
Razón neta de inscripción (porcentaje)						
Educación primaria	85,8	93,0	95,1	96,9	94,2	85,1
Educación secundaria	26,9	33,7	39,9	50,1	73,2	50,2
Razón de finalización de escuela primaria (porcentaje)	57,9	70,2	80,0	83,7	100,6	88,2
Razón de graduación en estudios secundarios (porcentaje) /a	n.d.	n.d.	35,1	37,0	92,4	n.d.
Razón de repetición (porcentaje)						
Educación primaria	14,5	13,3	12,4	10,8	n.d.	4,0
Educación secundaria	3,6	3,1	3,1	2,3	n.d.	n.d.
Gasto público en educación (porcentaje del PIB)	n.d.	n.d.	3,2	n.d.	4,0	3,8
Razón de alumnos por profesor						
Educación primaria	32,6	30,9	29,4	27,9	23,6	n.d.
Educación secundaria	14	15,4	16,6	16,0	17,9	n.d.
Participación inscripción en el sector privado (porcentaje del total)						
Educación primaria	12,8	11,5	11,3	10,2	13,5	n.d.
Educación secundaria	73,5	73,9	74,1	67,3	15,4	n.d.

Fuente: Banco Mundial (2012b); EdStats; CEPAL.

a/ Unesco; para América Latina se refiere al año 2007.

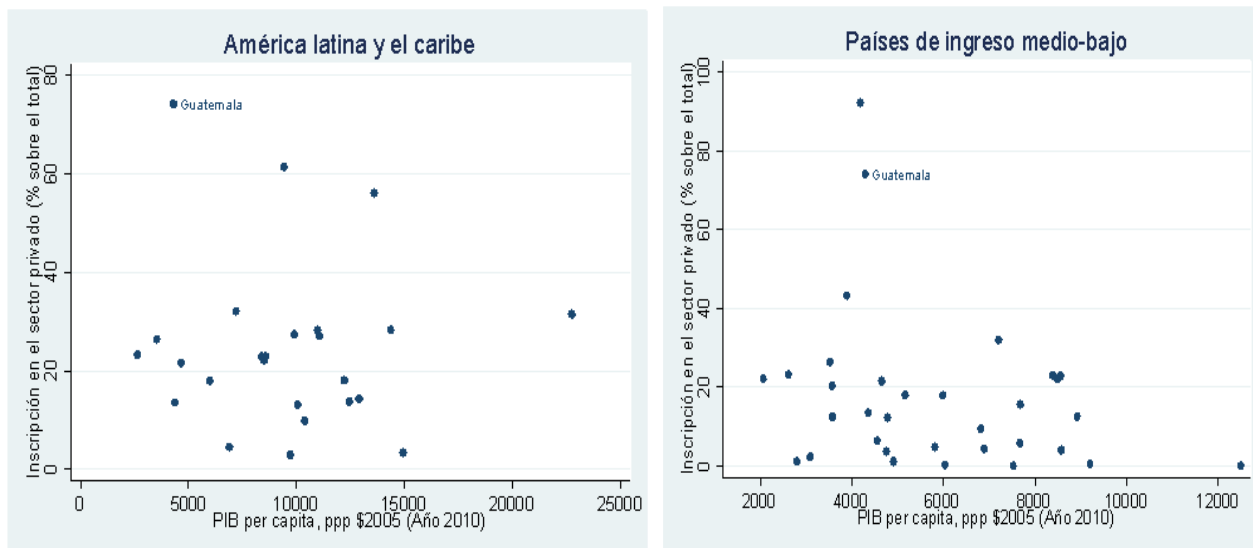
n.d. = no se dispone de datos.

En educación secundaria también se ha realizado un progreso; la cobertura prácticamente se duplicó entre 2000 y 2010, llegando al 50,1%. Sin embargo, se presenta un fuerte rezago frente a la cobertura promedio de la educación secundaria en América Latina y el Caribe (73,2% en 2008). Además, el número de alumnos por maestro aumentó de 14 en 2000 a 16 en 2010. Estos resultados pueden ser una buena explicación de los altos retornos de la escolaridad en educación secundaria, que –como se verá más adelante– se han incrementado y figuran incluso por arriba de los universitarios. Un aspecto preocupante es que la tasa de graduación en educación secundaria en Guatemala es muy baja (37%) en contraste con el promedio de la región (92,4%).⁴⁴ Según la Encovi (2011), el 31% de los jóvenes (de entre 15 y 24 años) ni estudia ni trabaja. El problema es más grave entre las mujeres y en las áreas rurales.

⁴⁴ El indicador se refiere al número de alumnos que obtiene el título secundario con respecto al total de alumnos que comienza dicho nivel educativo.

Una de las debilidades que enfrenta la enseñanza secundaria guatemalteca es por el lado de la oferta de institutos públicos. El porcentaje de alumnos que acuden a la enseñanza privada en este nivel es del 74,1%, lo que contrasta con la enseñanza primaria, donde tan solo el 11% de los alumnos concurre a instituciones privadas.

Gráfico 3.4
Inscripción en el sector privado para la educación secundaria (porcentaje del total)



Fuente: Banco Mundial (2012b).

En el caso de educación terciaria, a pesar del aumento significativo de la tasa bruta de matriculación en la presente década (17,7% en 2008), se encuentra lejos de la observada en promedio en la región, que la duplica. Cuando la comparación se realiza con respecto a los países de ingreso similar, Guatemala muestra una tasa de bruta de matriculación ligeramente superior.

El análisis previo se enmarca en un contexto en el que Guatemala ha pasado de gastar un 1,7% del PIB en educación en 1995 a un 3,2% del PIB en 2008, por lo que se va aproximando gradualmente al promedio de la región (4% del PIB). Como podemos apreciar, los esfuerzos se han centrado en la educación primaria, donde se han conseguido varios logros, pero dejando de lado la educación secundaria.

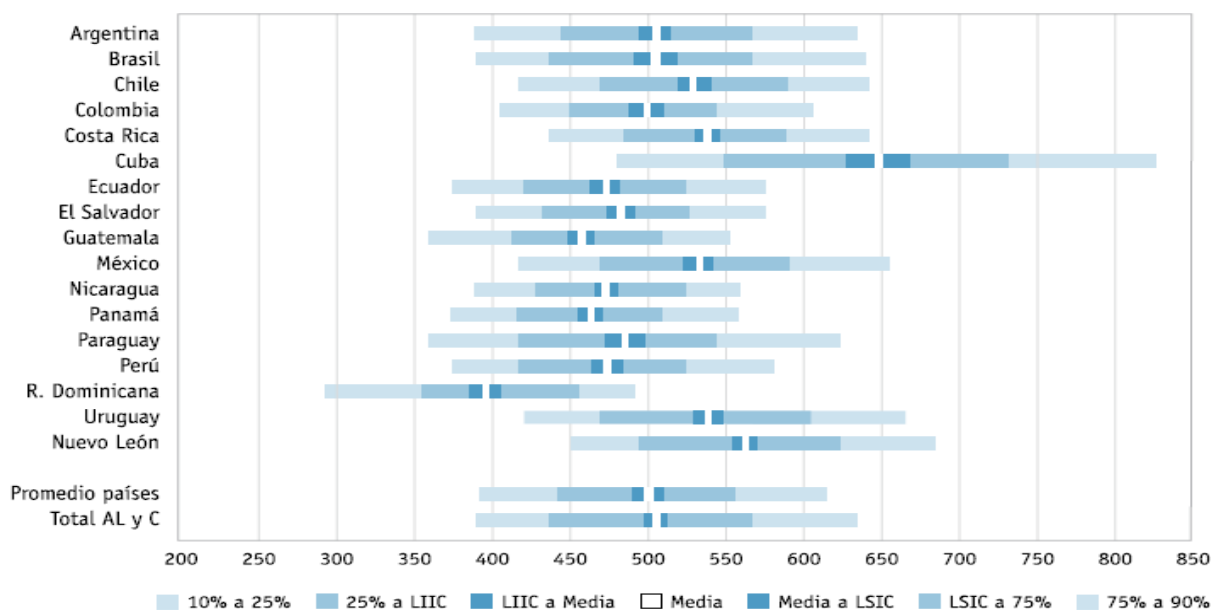
3.3.1 Calidad de la educación

El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) (Unesco/LLECE, 2008) evalúa lo que los estudiantes de la escuela primaria están aprendiendo, y los principales factores asociados al desempeño.⁴⁵ Así, según los resultados de matemática para estudiantes de 3er. grado, Guatemala presenta una puntuación media inferior al promedio regional. Las diferencias de desempeño entre los percentiles 10 y 90 alcanzan alrededor de 180 puntos, uno de los países con menor dispersión en los resultados. Un 17,3% de los alumnos de 3er. grado en Guatemala no

⁴⁵ La evaluación de desempeño se realiza a los estudiantes que cursaban 3er. y 6º grados de educación primaria en 2005/06. Los niveles de desempeño son cuatro (IV, III, II, I). Se incluyen 16 países.

logra realizar las tareas correspondientes al nivel más bajo de desempeño, siendo este grupo el que requiere la más urgente y adecuada atención. Además, el 50% de los estudiantes apenas consigue el nivel más bajo de desempeño (nivel I)⁴⁶ y el 2% de ellos logra el mejor desempeño (nivel IV). Guatemala se encuentra entre los cinco países de la región con mayores disparidades urbano-rurales (junto con Argentina, Brasil, México y Perú). También los resultados muestran diferencias significativas por género, que indican que son los niños quienes alcanzan un mejor desempeño que las niñas en matemática.

Gráfico 3.5
Promedio y variabilidad de las puntuaciones en matemática de estudiantes de 3er. grado de escuela primaria



LIIC: Límite Inferior del Intervalo de Confianza con un $\alpha = 0,05$.
 LSIC: Límite Superior del Intervalo de Confianza con un $\alpha = 0,05$.
 Las barras representan los resultados del 80% de los estudiantes de cada país que se encuentran entre el percentil 10 y el percentil 90. Es decir, el extremo derecho de cada barra representa el puntaje de los estudiantes que se ubican en el percentil 90 y el extremo izquierdo, el de los que están en el 10. A mayor distancia entre estos dos puntos, mayor variabilidad en los desempeños de los estudiantes.
 La media se identifica con la línea blanca central. El intervalo de confianza, corresponde a la línea más oscura que rodea la media y expresa los valores posibles de esta.

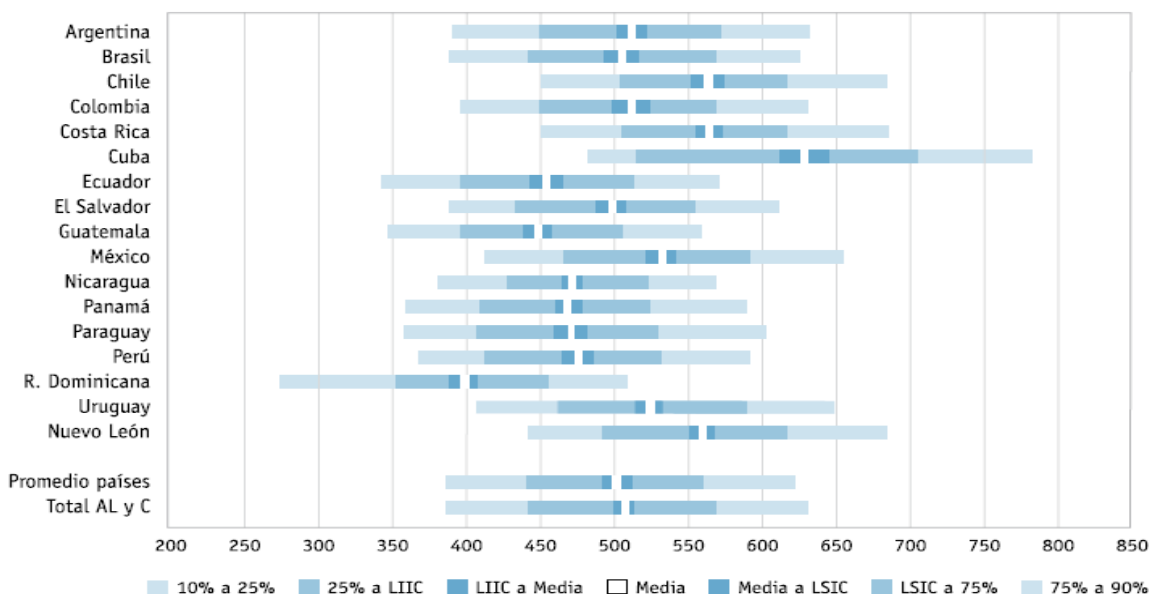
Fuente: Unesco/LLECE, 2008.

En cuanto al desempeño en lectura de los estudiantes de 3er. grado, Guatemala alcanza una puntuación inferior al promedio de América Latina y el Caribe. Las diferencias en el desempeño entre los estudiantes del percentil 10 y del percentil 90 de rendimiento son moderadas. Más del 14% de los estudiantes de 3er. grado de educación primaria en Guatemala se sitúa por debajo del nivel I de alcance en lectura. Esto implica que no logran localizar información con un solo significado, repetida en el texto y aislada de otros datos. Un 43,2% de los estudiantes alcanza el nivel I de lectura, el mayor porcentaje de estudiantes clasificado en este nivel después de República Dominicana. En lectura, Guatemala es el segundo país que presenta mayores

⁴⁶ También el mayor porcentaje de los estudiantes califica en el nivel más bajo de desempeño en Panamá y República Dominicana.

diferencias en el desempeño entre los estudiantes de escuelas rurales y urbanas (una diferencia de 64 puntos). No se presentan diferencias significativas en cuanto a los resultados por género.

Gráfico 3.6
Promedio y variabilidad de las puntuaciones en lectura de estudiantes de 3er. grado de escuela primaria



LIIC: Límite inferior del intervalo de confianza con un $\alpha = 0,05$.
 LSIC: Límite superior del intervalo de confianza con un $\alpha = 0,05$.
 Las barras representan los resultados del 80% de los estudiantes de cada país que se encuentran entre el percentil 10 y el percentil 90. Es decir, el extremo derecho de cada barra representa el puntaje de los estudiantes que se ubican en el percentil 90 y el extremo izquierdo, el de los que están en el 10. A mayor distancia entre estos dos puntos, mayor variabilidad en los desempeños de los estudiantes.
 La media se identifica con la línea blanca central. El intervalo de confianza, corresponde a la línea más oscura que rodea la media y expresa los valores posibles de esta.

Fuente: Unesco/LLECE, 2008.

Los resultados de desempeño para 6º grado de educación primaria son similares. Guatemala exhibe una puntuación media inferior al promedio de la región tanto en matemática como en lectura (esta situación es similar a la de El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). En matemática, alrededor del 75% de los estudiantes se ubica en los niveles inferiores de desempeño (I y II). En el rendimiento de lectura, más de un tercio de los estudiantes se clasifica en el nivel I. Los resultados de desempeño en matemática y lectura muestran que existen diferencias según el ámbito urbano-rural. Además, el promedio del rendimiento de los niños es superior al de las niñas en el desempeño en matemática, pero no se observan diferencias significativas en el rendimiento de lectura.

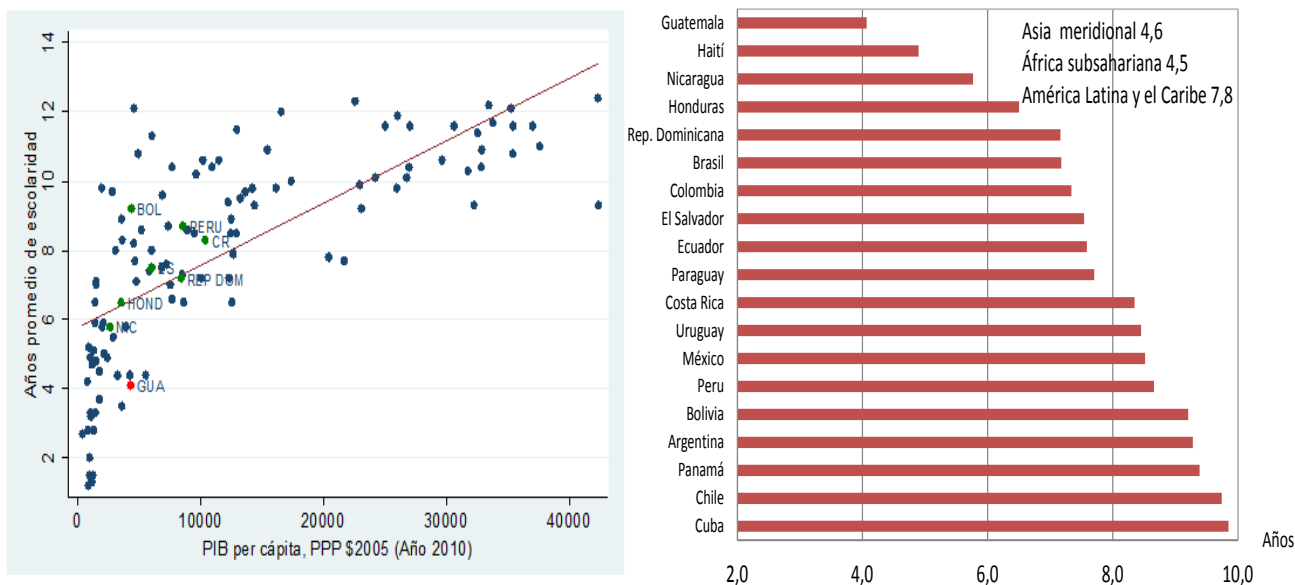
3.3.2 Retornos a la educación

En Guatemala, el número de años de escolaridad promedio alcanza 4,1 años, lo que constituye el nivel más bajo de la región de América Latina y el Caribe.⁴⁷ El indicador de escolaridad se

⁴⁷ Loening (2004) encuentra que una fuerza laboral mejor educada tiene un impacto positivo y significativo en el crecimiento de Guatemala; un incremento de un punto porcentual en los años de escolaridad promedio aumentaría la producción en un 0,33%.

asemeja más a los observados en Asia del Sur o África subsahariana. Dado su nivel de ingreso per cápita, se esperaría que Guatemala tuviera 6,9 años de escolaridad promedio.

Gráfico 3.7
Años de escolaridad en Guatemala con respecto a otros países y regiones^a



Fuente: PNUD (2011), Banco Mundial (2012b).

^a Se refiere al 2011 o el año más reciente disponible.

Al analizar los años promedio de escolaridad por etnia y género para la población de entre 25 y 65 años, se observa que las mujeres indígenas son las más excluidas en materia de escolarización. Las mujeres no indígenas pasaron de 5,1 a 6,7 años de escolaridad entre 2004 y 2010, mientras que las mujeres indígenas pasaron de 1,4 a 2,5 años. En el caso de los hombres indígenas, los años de escolaridad aumentaron de 2,9 a 4,6 entre 2004 y 2010.

Cuadro 3.4
Años de escolaridad por género y etnia
(porcentaje de individuos de entre 25 y 65 años)

	Mujer		Hombre	
	2004	2010	2004	2010
Indígena	1,4	2,5	2,9	4,6
No indígena	5,1	6,7	6,0	7,5

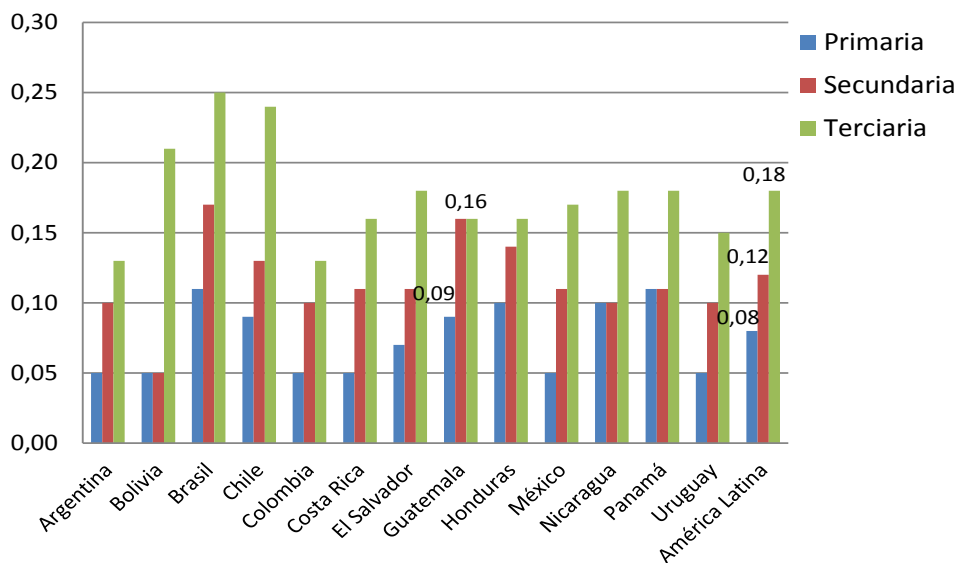
Fuente: Artana, Auguste y Cuevas (2007) para el año 2004; cálculos propios basados en ENEI (2010).

Si la falta de educación representa una restricción para el crecimiento económico y la inversión, se esperarían altos retornos a la educación, es decir, incrementos significativos en los ingresos generados por un año de escolaridad adicional.⁴⁸ En el gráfico 3.8 se presentan los retornos a la educación para los países de la región de América Latina y el Caribe. Se observa que la rentabilidad de la educación es baja para quienes han cursado sólo los primeros años de

⁴⁸ Las tasas de retorno a la educación cuantifican los beneficios de la educación para los individuos.

enseñanza y alta para quienes tienen educación universitaria. En promedio, el retorno de un año adicional de escolaridad primaria en la región es del 8%, pero es más alto en el caso de la escolaridad secundaria y terciaria (12% y 18%, respectivamente). Guatemala presenta el mayor incremento porcentual en el ingreso por año adicional de educación secundaria en la región de (16%), después de Brasil. Además, el retorno a la educación secundaria en Guatemala es casi el doble que el observado en educación primaria y es similar al retorno de la educación terciaria. Esta situación es una clara señal de un severo problema de escasez de educación secundaria.

Gráfico 3.8
Retornos a la educación en América Latina^a



Fuente: CEPAL (2006).

^a Asalariados de zonas urbanas de 15-64 años, 2002.

A lo largo de las últimas dos décadas,⁴⁹ los retornos a la finalización de la educación primaria en Guatemala han disminuido gradualmente, lo que se explica por las mejoras en inscripción, la tasa de conclusión y otros indicadores. Por otro lado, los retornos a la finalización de los estudios secundarios muestran una tendencia alcista entre 2004 y 2010, dato contrario a lo que sucede en otros niveles educativos, lo cual refleja el bajo porcentaje de la población que cursa dicho nivel, la falta de institutos públicos que faciliten la inserción a los más desfavorecidos, y otros aspectos que han provocado una escasez de capital humano en este nivel. En el caso de la educación terciaria entre 2004 y 2010, la caída de los retornos se puede explicar en parte por la mayor incorporación de capital humano, y a su vez, la falta de dinamismo de la demanda laboral a nivel universitario.

⁴⁹ Para el cálculo de los retornos a la educación se aplica la misma metodología del estudio Artana, Auguste y Cuevas (2007). Se estima una ecuación de Mincer para todo el país, utilizando información estadística de la Encuesta Nacional de Hogares 2010. La variable dependiente es el logaritmo de los ingresos totales que viene explicada por el número de años de educación, edad, edad al cuadrado y variables *dummy* para cada nivel educativo alcanzado. En el caso de los años de educación, el coeficiente muestra el incremento en los ingresos derivado de cada año adicional. En el caso de la *dummy* de finalización de cada nivel educativo, se muestra el cambio proporcional en los ingresos entre los individuos que concluyeron dicho nivel y aquellos que no han concluido.

Cuadro 3.5
Evolución de los retornos a la educación en Guatemala

Año	Año adicional de escolaridad	Finalización educación primaria	Finalización educación secundaria	Finalización educación superior
1989	0,142	n.d.	n.d.	n.d.
1998	0,136	0,841	1,347	1,991
2002	0,137	0,727	1,407	2,413
2004	0,124	0,656	1,321	1,988
2010	n.d.	0,460	1,389	1,359

Fuente: Para 1989 y 1998 Hausmann y Rodrick (2005), y Bils y Klenow (2000); para 2002 y 2004, Artana, Auguste y Cuevas (2007). Para 2010, cálculos propios utilizando la misma metodología de Artana, Auguste y Cuevas (2007). n.d. = no se dispone de datos.

En resumen, Guatemala ha experimentado mejoras en los indicadores de salud y educación en la última década. Sin embargo, estas mejoras no han sido suficientes y en algunos casos continúan mostrando rezagos significativos frente a los países de la región y países de ingreso similar. Dado el nivel de ingreso per cápita de Guatemala, se esperarían mayores niveles de capital humano. En general, los déficits de capital humano son más graves en el caso de las mujeres, la población indígena y las áreas rurales.

Por lo tanto, actualmente las carencias en salud y educación –especialmente en lo que se refiere a la cobertura de la educación preprimaria, la calidad de la educación primaria y a la cobertura en la educación secundaria– limita las posibilidades de un crecimiento económico acelerado en Guatemala. En particular, los altos niveles de desnutrición crónica tienen repercusiones a lo largo del ciclo de vida, y afectan no solo el capital humano en el corto plazo sino también en el largo plazo. Los bajos niveles de escolaridad afectan el potencial del crecimiento económico, y en especial, los altos retornos a la educación secundaria señalan una escasez significativa de capital humano a este nivel. Por ello, si bien se registran mejoras en algunos indicadores de salud y educación, hay todavía importantes rezagos para asegurar altos retornos a la actividad económica y la inversión.

4. La infraestructura

El acceso y la calidad de la infraestructura son factores fundamentales del crecimiento económico de largo plazo.⁵⁰ La infraestructura contribuye al bienestar de los hogares, estimula la productividad de las empresas, y promueve la participación en el comercio internacional. El desarrollo de la infraestructura facilita la asistencia a los centros escolares y los centros de salud, y fomenta la conectividad con el mercado local. Asimismo, el buen estado de la infraestructura facilita el acceso a los mercados externos. Una brecha urbano-rural (y territorial) creciente en el acceso y la calidad de la infraestructura puede exacerbar el proceso de desarrollo de un país.

En esta sección se analiza la medida en que los retornos de la infraestructura constituyen un obstáculo a la inversión y al crecimiento económico. Así, se examinan los aspectos más importantes de la infraestructura, principalmente transporte, energía, telecomunicaciones y agua. Cabe señalar que las estadísticas en infraestructura de transporte, especialmente terrestre, presentan algunas carencias en el país.

4.1 La infraestructura “agregada”

La infraestructura productiva de Guatemala abarca el costo y el acceso a telecomunicaciones, electricidad, transporte y agua, entre otros. Una de las condiciones que puede impactar en su desarrollo, calidad y mantenimiento es el conjunto de condiciones geográficas, como el relieve y el clima (véase el recuadro 4.1). De acuerdo con el componente de infraestructura del Índice de Competitividad Global (Foro Económico Mundial, 2011), Guatemala se ubica en el puesto 70 de 142 países (incluye energía, telefonía y transporte).⁵¹

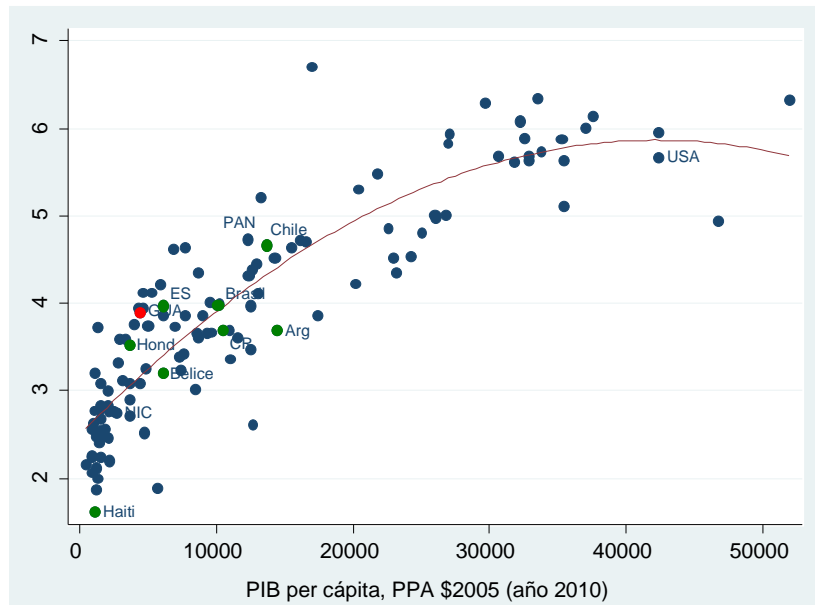
El gráfico 4.1 muestra el puntaje obtenido en el componente de infraestructura como una función de nivel de ingreso de los países. Guatemala tiene un puntaje de infraestructura por encima de lo que se esperaría para su nivel de ingreso. El Salvador y Panamá tienen un puesto superior (65 y 38, respectivamente), mientras que Honduras y Bolivia ocupan puestos inferiores (91 y 104, respectivamente). A nivel agregado parecería que la infraestructura de Guatemala es superior a lo que se esperaría dado su nivel ingreso, y por lo tanto no es una restricción al crecimiento de su economía. En la última década alrededor del 30% del gasto público total se destinó en promedio al gasto de inversión en Guatemala, lo que ayudaría a entender en parte su buen posicionamiento en infraestructura respecto a otros países de América Latina donde la participación promedio del gasto de capital es menor al 20% del gasto total.

No es sorprendente que las percepciones de los empresarios corroboren en parte este resultado. En la encuesta Enterprise para Guatemala (Banco Mundial, 2010a), la infraestructura de transporte aparece como el noveno factor restrictivo dentro de las 10 restricciones principales para el clima de negocios. Sin embargo, un análisis desagregado de la infraestructura en Guatemala a continuación lleva a conclusiones diferentes.

⁵⁰ Para el caso de América Latina véase Calderón y Servén (2004).

⁵¹ El pilar de infraestructura le otorga igual peso a la infraestructura de transporte que a la infraestructura de energía y telefonía.

Gráfico 4.1
Guatemala: índice de infraestructura 2011 (índice de competitividad global)



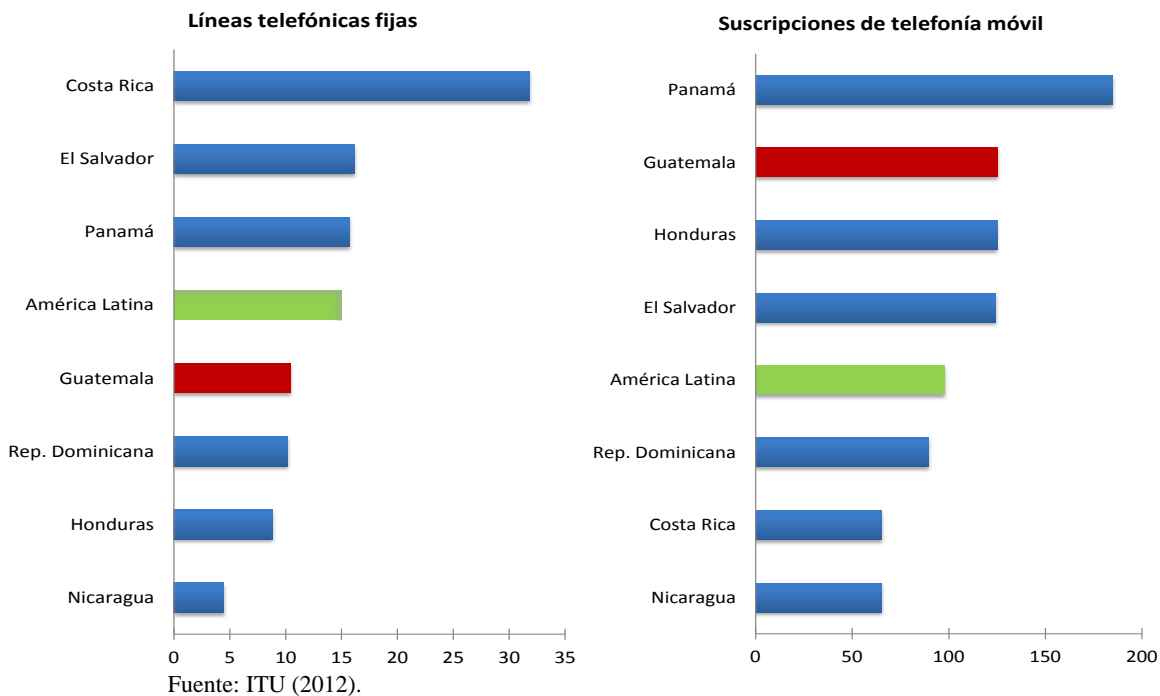
Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial (2011).

4.2 Telecomunicaciones

La cobertura de telefonía en el país, especialmente de telefonía móvil, se ha incrementado significativamente en la última década. En el año 2000, seis de cada 100 habitantes tenían línea telefónica fija y ocho de cada 100 habitantes contaban con suscripciones a telefonía móvil. En 2010 esta cifra se incrementó a 10 para líneas fijas y a 126 para telefonía móvil. A pesar de que la cobertura en el año 2000 era similar para ambos servicios, en la actualidad la correspondiente a telefonía móvil es 12 veces mayor que la de líneas fijas. Con relación a Centroamérica, Guatemala tiene una cobertura promedio de líneas fijas y una alta cobertura de telefonía móvil. En comparación con América Latina, la cobertura de líneas telefónicas en Guatemala es equivalente al 70% de la cobertura promedio observada en la región, mientras que la cobertura de telefonía móvil es un 30% superior a la de la región.⁵²

⁵² Según datos de ITU, la región tenía una cobertura de líneas telefónicas de 15 por cada 100 habitantes en 2010, mientras que la cobertura de telefonía móvil alcanzaba 98 suscripciones por cada 100 habitantes.

Gráfico 4.2
Guatemala: indicadores de telefonía 2010
(por cada 100 habitantes)



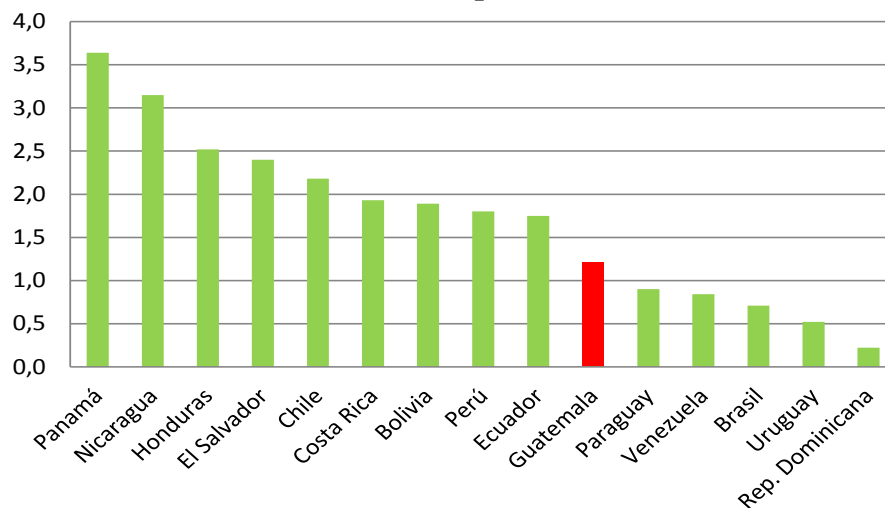
En Guatemala, el costo de la telefonía fija y móvil varía ampliamente, lo cual explica el extendido uso de esta última. Si se compara el costo mensual de una canasta de línea fija residencial⁵³ en Guatemala (US\$10,5 mensual) en relación con América Latina (US\$9), se observa que aquel es levemente superior al de la región. Sin embargo, al comparar el costo de una canasta de telefonía móvil,⁵⁴ el costo de Guatemala es menos de la mitad que el costo para América Latina (US\$4,3 mensuales frente a US\$9,1 mensuales). Por otra parte, el costo por llamada de Guatemala a Estados Unidos es relativamente bajo en comparación con otros países de la región, ya que asciende a US\$1,21 por una llamada de tres minutos. Para América Latina y el Caribe, el costo de una llamada de tres minutos a Estados Unidos es un 62% más alto que para Guatemala (US\$1,96 por tres minutos).

Para 2010 Guatemala tenía 10,5 usuarios de Internet por cada 100 habitantes, cuando en el año 2000 apenas llegaba a un usuario por cada 100 habitantes. Su cobertura es similar a la de algunos países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Nicaragua, que tienen una cobertura de 15, 11 y 10 usuarios por cada 100 habitantes respectivamente. Sin embargo, dicha cifra sigue siendo inferior a la de la mayoría de los países latinoamericanos. La proporción de usuarios equivale a un cuarto de los usuarios que hay en Chile, Panamá o República Dominicana.

⁵³ Dicha canasta es calculada por el Banco Mundial y se compone de un quinto del costo de instalación, costos de suscripción mensuales, costo de llamadas locales (15 pico y 15 no pico de tres minutos cada una).

⁵⁴ La canasta de telefonía móvil calculada por el Banco Mundial incluye el costo de 25 llamadas prepagadas al mes y 30 mensajes de texto.

Gráfico 4.3
Costo promedio de una llamada a Estados Unidos
(dólares de EE.UU. por tres minutos)



Fuente: Banco Mundial (2012b).

4.3 Electricidad

En la última década, la cobertura de electrificación ha mejorado en Guatemala. En el año 2000 el 69% de la población tenía acceso a electricidad, mientras que en 2010 la cifra ascendía al 85,3% de la población (CEPAL). Dicha cobertura es menor que el promedio de América Latina (donde abarca el 90% de la población) y dista significativamente de la cobertura de los países de América del Sur, que en la mayoría de los casos se ubica entre el 95 y el 99%.⁵⁵

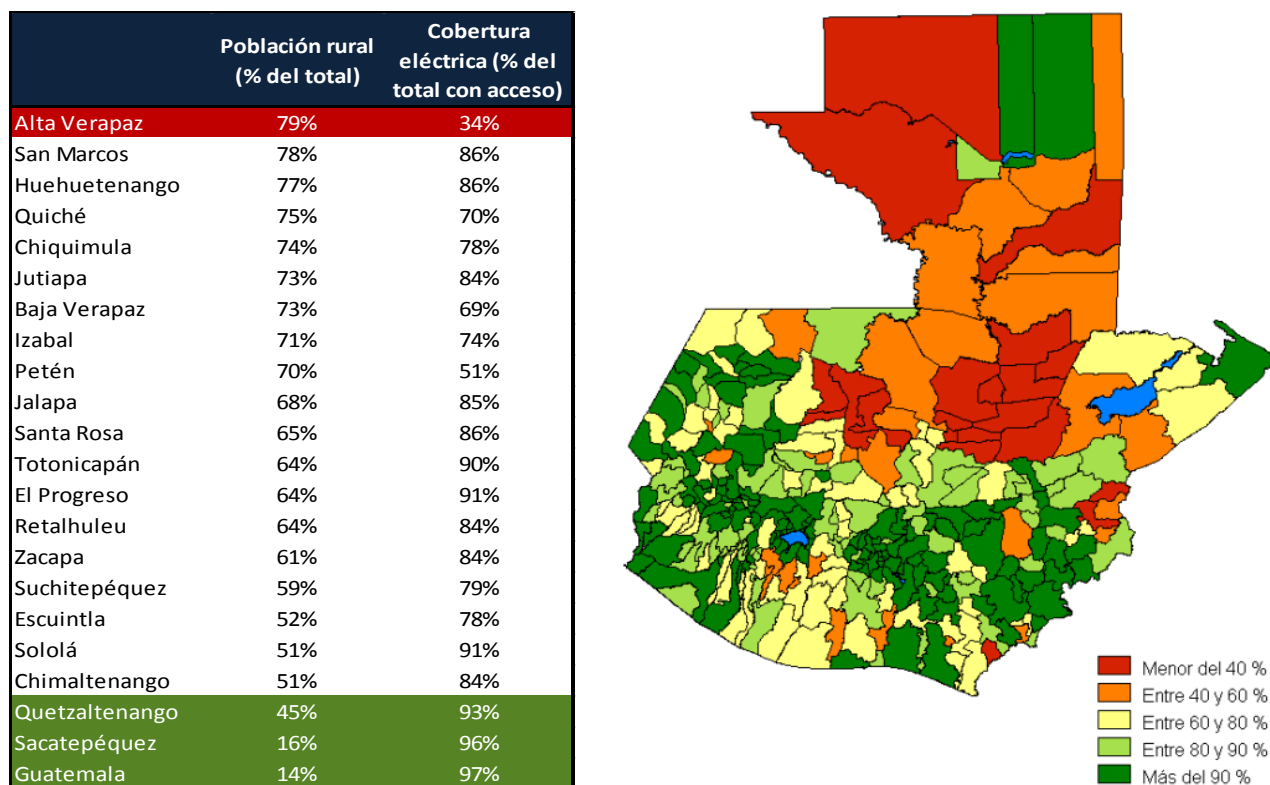
Dentro del país, la cobertura eléctrica varía ampliamente de un departamento a otro, según el nivel de ruralidad (en base a la participación de la población rural en la población total). En general, los departamentos con mayores niveles de ruralidad,⁵⁶ registran bajos índices de cobertura eléctrica. Alta Verapaz es el departamento con mayor nivel de ruralidad (79%) y menor acceso a electricidad (34%). De igual forma, Quiché, Baja Verapaz y Petén son departamentos con altos niveles de ruralidad (superior al 70%) y bajos niveles de cobertura eléctrica (inferior al 70%). Por el contrario, Guatemala es el departamento con menor ruralidad (14%) y mayor cobertura de electricidad (96,5% para 2010). Como muestra el mapa del gráfico 4.4 (a nivel municipal), el acceso a electricidad está geográficamente concentrado. Se evidencia que la parte nordeste de Guatemala es la región con menor acceso a electricidad.⁵⁷ De igual forma, el mapa permite apreciar que el acceso a la electricidad se concentra alrededor de los departamentos más urbanizados.

⁵⁵ Especialmente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Venezuela.

⁵⁶ Excepto San Marcos (78% rural) y Huehuetenango (77% rural).

⁵⁷ Dentro de esta región nordeste se encuentran los departamentos de Petén, Alta Verapaz, Baja Verapaz e Izabal. En Petén (departamento al norte del país), se nota que hay dos municipios con mayor grado de electrificación que el resto, lo cual corresponde al área de Flores y San José. Esto se debe a que Tikal, uno de los mayores atractivos turísticos del país, se encuentra en ésta área. A su vez, Izabal (departamento al este del país) también tiene un municipio con mayor grado de electrificación: se trata de Puerto Barrios, una importante ciudad portuaria del país debido a su alto nivel de actividad comercial.

Gráfico 4.4
Cobertura geográfica de la electricidad en Guatemala



Fuente: INE y Ministerio de Energía y Minas (2011).

Guatemala enfrenta altos costos de electricidad. El cuadro 4.1 muestra la estructura de precios de la electricidad según el consumo para los países de Centroamérica (sin impuestos ni subsidios). En Guatemala los consumidores finales pagan el equivalente de hasta dos o tres veces el costo de la electricidad de otros países. En consecuencia, con excepción de Nicaragua y Haití,⁵⁸ Guatemala es el país de la región con menor consumo de electricidad per cápita.⁵⁹

Guatemala es un país importador neto de combustibles derivados del petróleo y su consumo energético es relativamente ineficiente. En 2009 el Índice de Intensidad Energética se situaba en 2,77 barriles equivalentes de petróleo por millar de PIB,⁶⁰ un valor relativamente alto que se puede explicar principalmente por el alto consumo de leña en el país. La composición de su

⁵⁸ Para 2008 Guatemala tenía un consumo de 542,7 kWh per cápita. Ese mismo año, Haití tenía el menor consumo per cápita, con 23,5 kWh, y Nicaragua le seguía, con 459,2 kWh per cápita. Chile y Venezuela fueron los países con mayor consumo eléctrico per cápita ese año, con 3320,9 kWh y 3074,4 kWh per cápita respectivamente.

⁵⁹ Actualmente el Instituto Nacional de Electrificación de Guatemala (INDE) subsidia el consumo de electricidad a través de una “tarifa social”, introducida en el año 2000 y una “tarifa solidaria” introducida en 2008. La tarifa social se ajusta de forma periódica y se aplica a los consumidores con consumo mensual de entre 101 kWh y 300kW, equivalente a US\$0,17 por kWh-hora. La tarifa solidaria es de dos niveles y equivale a US\$0,09 por kWh-hora para consumidores con un consumo mensual de entre 51 kWh y 100kW, y a US\$0,06 para aquellos con un consumo de entre 0 kWh y 50kW.

⁶⁰ Este indicador mide la cantidad de energía consumida para producir un dólar estadounidense de PIB (CEPAL, 2008b).

matriz energética, desde el punto de vista de la oferta total de energía, está mayoritariamente compuesta por leña y derivados del petróleo (46,5% y 35%, respectivamente). En las últimas décadas, se han incorporado nuevos energéticos para el suministro de energía, como la geotermia y otras fuentes renovables que se utilizan principalmente en la generación de electricidad.⁶¹

Cuadro 4.1
Precios de la electricidad en Centroamérica
(centavos de dólar de EE.UU. por hora kilowatt)

	Costa Rica (ICE)	El Salvador (CAESS)	Guatemala (EGGSA)	Honduras (ENEE)	Nicaragua (DN y DS)	Panamá (Elektra)
Residencial						
50 kWh	11,18	22,68	26,18	7,90	12,59	18,49
99 kWh	11,18	21,93	25,13	7,64	15,27	18,42
200 kWh	11,18	20,61	24,59	11,00	19,15	18,39
751 kWh	22,64	20,74	24,20	15,80	25,75	19,36
Comercial						
1000 kWh	19,26	19,15	24,16	20,45	23,34	19,86
15 000 kWh, 41 kW	16,40	16,17	28,92	20,83	22,69	21,24
50 000 kWh, 137 kW	16,41	15,69	22,40	20,85	22,70	16,98
Industrial						
15 000 kWh, 41 kW	16,40	16,17	27,41	20,86	20,79	21,24
50 000 kWh, 137 kW	16,41	16,66	21,48	20,85	20,80	16,98
100 000 kWh, 274 kW	16,41	16,65	21,39	14,82	20,85	16,98
930 000 kWh, 2500 kW	12,85	16,62	21,27	14,43	18,60	15,67
1488 000 kWh, 4000 kW	12,85	16,62	21,27	14,43	18,60	15,67

Fuente: CEPAL (2010).

Nota: Para todos los países, los valores no incluyen impuestos, tarifas ni subsidios.

4.4 Transporte

Un análisis desagregado del pilar de infraestructura del Índice de Competitividad Global (Foro Económico Mundial, 2011) permite verificar que la infraestructura de transporte en Guatemala se encuentra en niveles superiores para su nivel de ingreso.⁶² El gráfico 4.5 muestra que Guatemala se encuentra mejor que países de ingreso similar en tres subcomponentes: infraestructura de transporte aéreo,⁶³ calidad de puertos y calidad de carreteras. El subcomponente de infraestructura donde Guatemala parece tener niveles por debajo de lo esperado dado su nivel de ingreso es el indicador de calidad de las vías férreas.⁶⁴ Sin embargo, los ferrocarriles no tienen prácticamente ningún rol en la actualidad (Banco Mundial, 2010b).

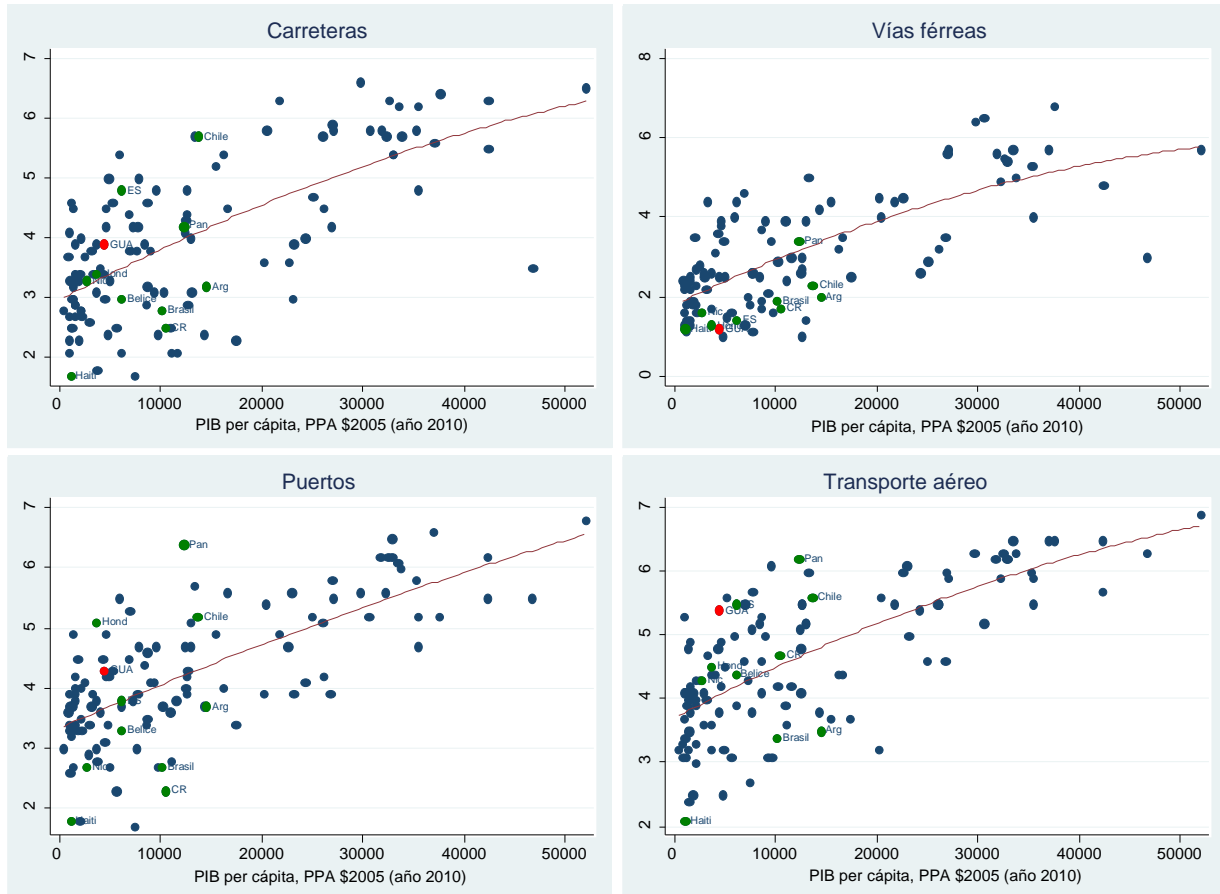
⁶¹ En términos de consumo final de energía, existe una dependencia de alrededor del 37% de los combustibles fósiles, de un 55% en el caso de la leña y de apenas un 8% en el caso de la electricidad, la cual a su vez depende de los combustibles fósiles. Un 48% de la matriz de generación eléctrica se compone en base a la capacidad de generación con combustibles fósiles y el restante 52% por recursos renovables. Sin embargo, el potencial hidroeléctrico aprovechado es bajo.

⁶² La mitad del peso del pilar de infraestructura corresponde a transporte (calidad del transporte [agregado], calidad de las carreteras, calidad de las vías férreas, calidad de los puertos, calidad de la infraestructura de transporte aéreo de pasajeros y kilómetros-asiento disponibles por aerolíneas). El resto corresponde a infraestructura de energía y telefonía (calidad de la oferta eléctrica, líneas telefónicas fijas y suscripciones móviles).

⁶³ Actualmente Guatemala cuenta con 10 aeropuertos, dos de los cuales son internacionales y ocho operan a nivel local. Los dos aeropuertos más importantes del país son el Aeropuerto Internacional La Aurora, ubicado en la ciudad de Guatemala, y el Aeropuerto Internacional Mundo Maya, situado en Petén.

⁶⁴ También el indicador de kilómetros-asiento disponibles se ubica por debajo de los niveles de países de ingreso similar. Esta variable mide la capacidad total de pasajeros de los vuelos programados.

Gráfico 4.5
Guatemala: componentes del pilar de infraestructura
del Índice de Competitividad Global



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial (2011).

Asimismo, un estudio del Banco Mundial (2010b) califica al transporte marítimo de Guatemala como “regular, con problemas considerables”. Resalta que la conectividad no es mala, y sin embargo existen limitaciones de mercado y de calidad que llevan a operar con buques *feeders*.⁶⁵ Además, el estudio menciona que el mercado está cartelizado, y califica al transporte aéreo del país como “bueno, con problemas menores”, dado que brinda un buen servicio, particularmente el expreso.

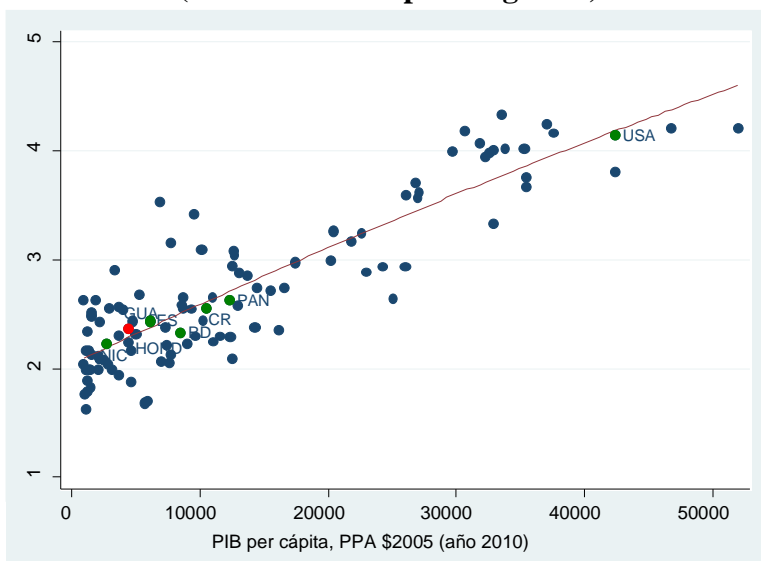
Por otro lado, el Índice de Desempeño Logístico (Banco Mundial, 2010c) permite obtener una idea del funcionamiento de la logística comercial de un país.⁶⁶ El subcomponente de infraestructura de transporte incluye carreteras, vías férreas, puertos y aeropuertos. De acuerdo

⁶⁵ Los *feeders* o buques “alimentadores” sirven para suministrar desde un gran puerto a los puertos pequeños de sus alrededores mediante buques más reducidos que los oceánicos.

⁶⁶ El índice abarca un rango de 1 a 5, siendo los valores más altos indicativos de un mejor desempeño. El índice incluye seis subcomponentes: aduanas, infraestructura, embarcaciones internacionales, calidad de logística, seguimiento y localización, y tiempo. Guatemala mejoró levemente su calificación de 2,53 a 2,63 entre 2007 y 2010.

con este índice, para 2010 Guatemala obtuvo la posición 84 de 155 países y una puntuación de 2,37 (de un máximo de 5). Guatemala parece tener los niveles de infraestructura de transporte esperados para su nivel de ingreso; el país se encuentra cercano al promedio. Estos resultados apoyan el resultado anterior, utilizando el pilar de infraestructura del Índice de Competitividad Global.

Gráfico 4.6
Guatemala: subcomponente de infraestructura de transporte
(índice de desempeño logístico)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Un análisis más detallado permite proveer evidencia adicional sobre el estado de la infraestructura de transporte terrestre, que no es capturada por los indicadores anteriores.⁶⁷ En el gráfico 4.7 se compara la densidad de carreteras de Guatemala con otros países de ingreso similar.⁶⁸ Así, se observa que Guatemala tiene una baja densidad de carreteras si se considera su densidad de población. Esto significa que las carreteras enfrentan una mayor demanda de su uso. Además, las ventajas de su geografía influyen en la intensidad del flujo vehicular de uso particular y de carga (recuadro 4.1). El dinamismo de las exportaciones y la creciente afluencia de actividades ilegales también han presionado el tránsito vehicular.

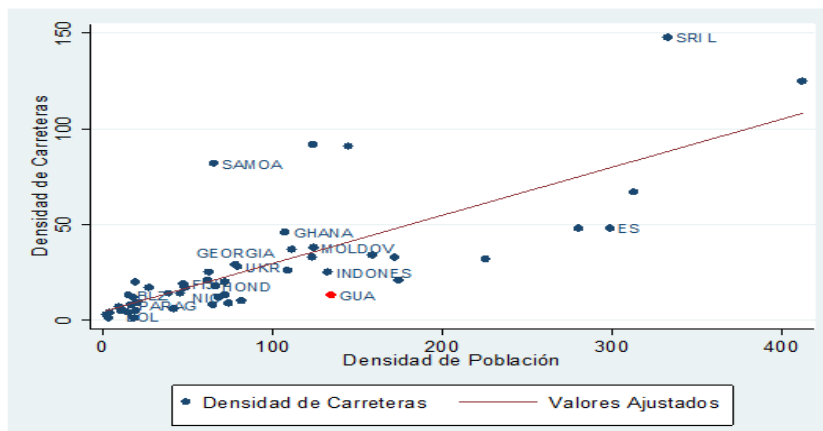
Por otra parte, Guatemala es uno de los países más expuestos a desastres en el mundo, ya que se ubica en una zona de incidencia de eventos climatológicos, sísmicos, volcánicos y pluviales extremos, que en varias ocasiones han desencadenado pérdidas y daños significativos. Como consecuencia, la vulnerabilidad a los desastres afecta la infraestructura de transporte vial, entre otros activos, lo que incrementa las necesidades de mantenimiento de la misma. Según un estudio de CIEN (2011), en el año 2000 cerca del 60% de la red se encontraba en buenas condiciones y un 10% en mal estado. De acuerdo con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, a finales de la década la red vial del país presentaba un serio

⁶⁷ Un estudio del Banco Mundial (2010b) calificó al transporte terrestre como “regular, con problemas considerables”. Se menciona que el país tiene buena integración con Centroamérica.

⁶⁸ En 2001 la densidad de carreteras en Guatemala era del 13%, es decir que de cada 100 Km² de tierra, había 13 Km de carreteras, último dato disponible.

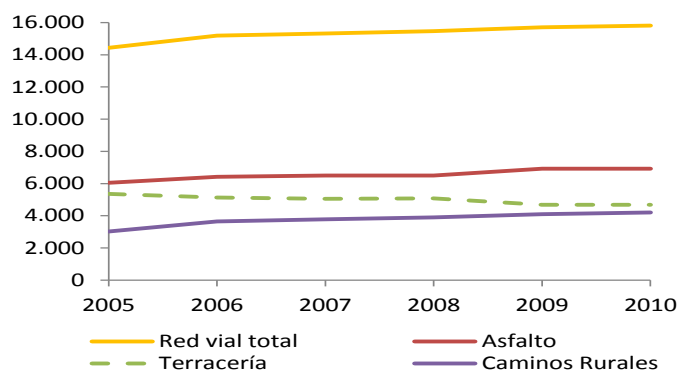
deterioro, su estado se estimaba de la siguiente forma: un 15% en buenas condiciones, un 40% en condiciones regulares y un 45% en malas condiciones.⁶⁹

Gráfico 4.7
Guatemala: densidad de carreteras y densidad de población



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2012b).

Gráfico 4.8.
Red vial de Guatemala, 2005-10
(total en kilómetros)



Fuente: INE y Dirección General de Caminos (2012).

Cabe señalar que el deterioro de la red vial ha ocurrido en un contexto de ampliación de la misma. De 2005 a 2010 la red vial de Guatemala se incrementó en un 10%, pasando de 14.436 Km totales a 15.809 Km. Dicho comportamiento se debió al aumento de los caminos rurales y de los caminos asfaltados en un 39% y un 14%, respectivamente.⁷⁰ En 2010 la red vial se subdividía en un 44% de asfalto (6.920 Km), un 30% de terracería (4.679 Km) y un 27% de caminos rurales (4.210 Km). Por lo tanto, en un contexto de mayor demanda del uso de carreteras y de daños por los desastres naturales, la falta de mantenimiento ha ocasionado un deterioro del transporte terrestre. Frente a la alta vulnerabilidad a los desastres naturales y los bajos recursos fiscales, la mejora en la calidad del transporte terrestre a través de un mantenimiento efectivo debería

⁶⁹ Con la finalidad de proveer de mantenimiento a la red vial se creó COVIAL, pero sus recursos han sido utilizados para expandir la red e incrementar su capacidad.

⁷⁰ Por el contrario, los caminos de terracería disminuyeron en un 13% para el mismo período.

resultar en una prioridad. La ampliación de la red de carreteras en el área rural en los últimos años ha contribuido a cerrar la brecha vial urbano-rural.

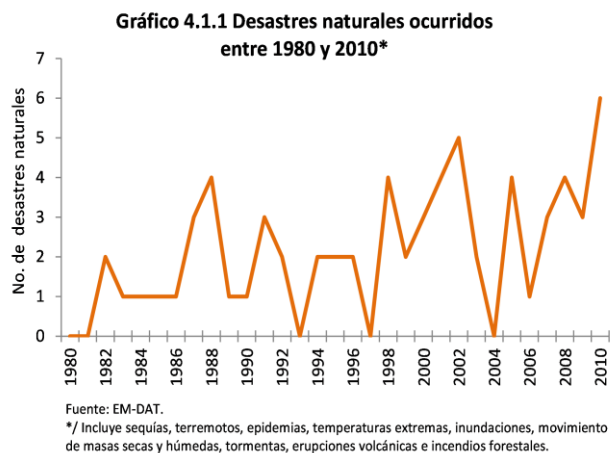
Recuadro 4.1 **Las condiciones geográficas de Guatemala**

La geografía es un factor determinante clave del clima, de la calidad del suelo, de la dotación de recursos naturales, de los costos de transporte, y del grado de difusión de tecnología (Sachs, 2001). Además, las condiciones geográficas pueden influir directamente en el ingreso, al determinar la productividad agrícola. A su vez, la geografía afecta directamente la distancia a los mercados y el grado de integración (Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2002), así como también la calidad de las instituciones en un país (Easterly y Levine, 2002).

En el caso de Guatemala, las características geográficas presentan ventajas y desventajas para el crecimiento de su economía. La latitud del país (15° 30') genera ventajas por la distancia a importantes mercados (como Estados Unidos y México) y las condiciones climáticas del trópico. Guatemala tiene fronteras por el Norte con México, al Este con Belice y por el Sur con El Salvador y Honduras. El país tiene 400 Km de costa, rodeada por el océano Pacífico al Oeste y por el Mar del Caribe al Este. Además, es el país con mayor densidad poblacional en América Latina (134,3 personas por Km²), lo que puede ser beneficioso para el desarrollo de la infraestructura (una mayor población aumenta la tasa de retorno de la inversión en infraestructura).

Guatemala es un país con un relieve marcadamente montañoso. El 60% de su superficie nacional está conformado por montañas. Esta característica es fruto de la intensa actividad geológica y volcánica que sufre la región. El país se encuentra en el cruce de tres placas tectónicas (América del Norte, Caribe y Cocos). Los movimientos relativos entre las placas han dado origen a una gran cantidad de temblores y terremotos, así como también a un cinturón volcánico con más de 38 volcanes. Los sistemas montañosos que dividen al país determinan tres grandes regiones hidrográficas o vertientes (MARN, 2009): la vertiente del océano Pacífico (22%), la vertiente del Atlántico Caribe de los ríos que desembocan en el golfo de Honduras (31%) y la vertiente del golfo de México (47%).

Las temperaturas en Guatemala varían entre los 10° C y los 30° C. Las precipitaciones pluviales varían de 400 mm a 4.000 mm anuales, con una precipitación pluvial anual promedio de 2.034 mm. El clima de Guatemala está definido por las características de las diferentes regiones geográficas del país, y varía extremadamente por su relieve y los regímenes de vientos húmedos que provienen del mar Caribe y del océano Pacífico. La zona oriental es la más seca, mientras que la franja transversal del Norte, la boca-costa y la planicie costera del Pacífico son las más lluviosas. Por otro lado, los suelos en Guatemala son de naturaleza heterogénea. Según estadísticas del MARN, el 34,4% del territorio nacional tiene vocación agrícola, el 17% de cultivos agrícolas no arables, el 41,3% vocación forestal y el 7,13% corresponde a áreas de protección.



Junto con las riquezas naturales, Guatemala es altamente vulnerable a los desastres naturales. Guatemala se encuentra entre los 15 países con mayor riesgo de inundación, entre los 20 países más impactados por huracanes y entre los 45 países más afectados por terremotos en el mundo. Durante el período 1980-2010 ocurrieron 67 desastres, y la mitad de ellos acontecieron en la última década. Los desastres naturales afectan la infraestructura de transporte, los activos sociales (por ejemplo, centros escolares, viviendas) y la producción (sobre todo en agricultura), lo que tiene repercusiones en el desempeño de la economía y genera presiones fiscales por los gastos para la asistencia de emergencia y reconstrucción.

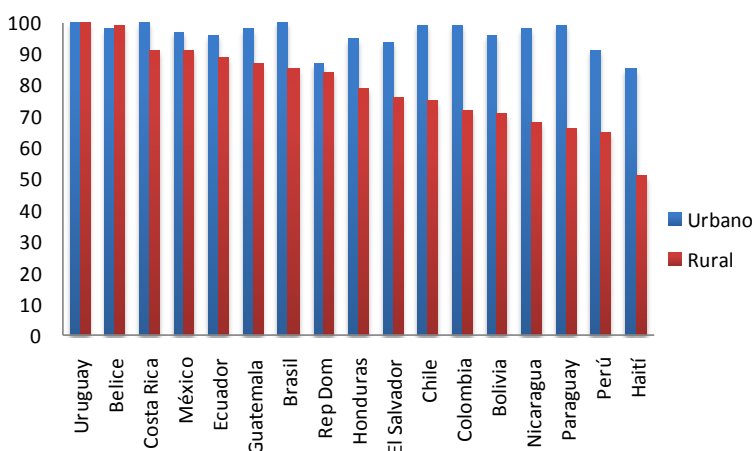
En particular, los desastres naturales incrementan los costos de mantenimiento en infraestructura y el riesgo de producción agrícola. Los impactos de desastres naturales pueden generar altos costos económicos; por ejemplo, la erupción del volcán Pacaya y la tormenta tropical Ágata en 2010 arrojaron un costo de 2,6% del PIB.

4.5 Agua y saneamiento

Los indicadores muestran el esfuerzo realizado por el país tanto en traída de agua como en saneamiento. Desde 2000 hasta 2010 la cobertura de agua potable aumentó de un 87% a un 92% de la población total, y el acceso a saneamiento también incrementó del 71% al 78% de la población total.⁷¹ Sin embargo, existe una brecha urbano-rural en la provisión de este servicio.

En Guatemala, al igual que en otros países de la región latinoamericana, el acceso al agua ha avanzado más rápido en el área urbana que en el área rural.⁷² Los indicadores de cobertura de agua parecen altos en Guatemala, y de hecho son similares al promedio regional en el área urbana (98%) y son mayores que el promedio regional en el caso rural (87% y 81%, respectivamente). La brecha de acceso al agua urbano-rural alcanza 11 puntos porcentuales en Guatemala, mientras que en la región en algunos casos llega a 35 puntos porcentuales.⁷³ A pesar de los buenos indicadores de cobertura de agua, existen algunas debilidades en cuanto a la calidad del agua.⁷⁴

Gráfico 4.9
Acceso a agua, 2010 (porcentaje de la población)



Fuente: Banco Mundial (2012b).

En cuanto a la cobertura de saneamiento, se observan mejoras en la última década, especialmente en el área rural. La cobertura de saneamiento en esta última mejoró del 60% al 70% en el período 2000-10, mientras que en el área urbana aumentó de un 85% a un 87%. El acceso a saneamiento en Guatemala es similar al promedio de América Latina en el área urbana. A pesar de que Guatemala tiene mayor acceso a saneamiento en el área rural que la región, se ubica por detrás de Costa Rica, República Dominicana y El Salvador. La brecha urbana-rural en saneamiento en Guatemala ha disminuido en la última década, pero la población rural todavía tiene un acceso menor en 17 puntos porcentuales respecto de la población urbana.

⁷¹ En 2010 el acceso al agua para América Latina fue en promedio de un 94% y el acceso a saneamiento de un 79%.

⁷² La cobertura de agua en el país ha mejorado levemente en la última década (de valores del 95% en el área urbana y del 81% en el área rural en 2000).

⁷³ Esto se evidencia principalmente en el caso de Colombia, Haití, Nicaragua y Paraguay.

⁷⁴ Se estima que sólo el 25% de los municipios cuentan con algún sistema de desinfección y el 15% del agua suministrada por red es desinfectada (Segeplan, 2010; Samper Rodríguez, 2008).

Cuadro 4.2
Acceso a saneamiento, 2010 (porcentaje de la población con acceso)

País	Total			Urbano			Rural		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Costa Rica	95	95	95	95	95	95	94	95	96
República Dominicana	78	81	83	85	86	87	68	72	75
El Salvador	83	85	87	89	89	89	74	79	83
Guatemala	71	75	78	85	86	87	60	66	70
Honduras	64	72	77	78	82	85	53	62	69
Nicaragua	48	50	52	61	62	63	32	35	37
América Latina & Caribe	75	77	79	83	84	85	49	55	60

Fuente: Banco Mundial (2012b).

Cabe señalar que los datos de acceso al agua y saneamiento de la población total que se analizaron previamente difieren de las cifras oficiales de Guatemala disponibles para hogares, siendo estas últimas menores. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan, 2010), en base a la Encovi 2006, indica que el porcentaje de hogares con cobertura de agua potable es del 79% y el porcentaje con acceso a saneamiento del 55% (véase el cuadro 4.3). Lo importante a resaltar es que, al igual que sucede con los datos anteriores, se observa una brecha en la cobertura del área urbana y rural. En el caso del acceso al agua potable, la brecha urbano-rural es de 27 puntos porcentuales y en saneamiento la brecha es aun mayor (61 puntos porcentuales). Además, se observa que existe un menor acceso a este servicio para la población indígena.

Cuadro 4.3
Guatemala: acceso a agua y saneamiento
(porcentaje de hogares con acceso)

	Total	Urbano	Rural	Indígena	No Indígena
Fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable (%)	79	91	64	73	82
Servicios de saneamiento mejorados (%)	55	83	22	33	67

Fuente: Segeplan (2010) en base a Encovi (2006).

En conclusión, a primera vista, la infraestructura no parece ser una restricción para la inversión y el crecimiento económico. Sin embargo, un análisis desagregado permite identificar obstáculos en algunas áreas. La evidencia muestra que los costos de energía son altos y la cobertura de electricidad es relativamente baja en el área rural. En el caso del saneamiento, la cobertura en el área rural es todavía baja en términos relativos y la brecha urbano-rural es significativa.⁷⁵ Aunque la cobertura de agua potable en Guatemala parece favorable, existe una brecha urbano-rural importante.

Con respecto a la infraestructura de transporte (terrestre, aéreo y portuario), el análisis muestra que Guatemala tiene niveles superiores para su nivel de ingreso. Sin embargo, la baja densidad

⁷⁵ Un análisis sobre los factores determinantes de la matriculación (Unicef e ICEFI, 2011) muestra que la probabilidad de que los hogares matriculen a las niñas y los niños en la escuela es mayor mientras el hogar tenga mayor acceso a los servicios de electricidad y saneamiento.

de carreteras presiona la demanda de su uso, lo que –aunado a la vulnerabilidad a los desastres naturales– implica que debe haber un mantenimiento efectivo. Sin embargo, la calidad del transporte vial se ha deteriorado debido a la falta de mantenimiento, mientras que la red vial se ha expandido levemente. La infraestructura de telecomunicaciones muestra considerables avances (incluidos los bajos costos de telefonía), pero todavía existe una brecha digital.

5. Los riesgos macroeconómicos

Los agentes económicos consideran el entorno macroeconómico de un país donde realizaran posibles inversiones para impulsar la producción. Un débil manejo de las políticas macroeconómicas puede afectar directamente la apropiabilidad de los retornos a la inversión privada. En particular, Guatemala ha tenido un largo historial de estabilidad macroeconómica y responsabilidad fiscal. El país ha tenido una trayectoria sólida del repago de su deuda.⁷⁶ Además, los episodios de hiperinflación han estado ausentes.

En los últimos tiempos las políticas monetaria y cambiaria han sido sólidas.⁷⁷ A pesar de las presiones inflacionarias de los últimos años debido al aumento de los precios internacionales de los alimentos y del petróleo, la inflación se mantiene controlada.⁷⁸ Además, la política cambiaria ha contribuido a la estabilidad.

Los efectos de la crisis financiera internacional de 2009 y la respuesta del gobierno guatemalteco han generado recientemente vulnerabilidades fiscales y preocupaciones por la sostenibilidad de la deuda pública. No obstante, los riesgos son todavía bajos y el proceso de consolidación fiscal se encuentra en camino. Esta sección se centra en los riesgos fiscales y de deuda como potenciales restricciones a la inversión privada y al crecimiento.

5.1 La situación fiscal

Con el fin de mitigar los efectos adversos de la crisis financiera internacional, en 2009 el gobierno implementó una política fiscal anticíclica.⁷⁹ Como resultado, el déficit fiscal se duplicó entre 2008 y 2009, pasando del 1,6% al 3,1% del PIB. Además, el déficit primario (en quetzales) resultó siete veces mayor en el mismo período. En términos del PIB, el déficit primario aumentó del 0,3% en 2008 al 1,7% en 2009. La brecha de financiamiento se cubrió mediante un mayor endeudamiento público.

La recuperación del espacio fiscal se complicó en 2010 debido a los desastres naturales que acontecieron en el país: la erupción del volcán Pacaya y el paso de la tormenta tropical Ágata. Esta situación generó necesidades de asistencia de emergencia y reconstrucción. Los impactos de ambos eventos se concentraron en la infraestructura del sector público (transporte y educación), los daños en vivienda y las pérdidas en la agricultura (CEPAL, 2011b). El déficit fiscal subió ligeramente a un 3,3% del PIB en 2010.⁸⁰ Por lo que ese año se registró el mayor déficit fiscal total y primario de los últimos 15 años. A pesar del contexto electoral de 2011, se inició un

⁷⁶ En las últimas seis décadas, Guatemala ha enfrentado un evento de incumplimiento del pago de la deuda externa (1989).

⁷⁷ A partir de 2005 el Banguat ha seguido un esquema de metas explícitas de inflación para conducir su política monetaria, proceso que se inició gradualmente entre 2000 y 2004. Por otro lado, el régimen cambiario de Guatemala es de flotación administrada. En 2005 se estableció la aplicación de una regla explícita de participación del Banguat en el mercado cambiario con el objetivo de reducir la volatilidad cambiaria en el corto plazo sin afectar la tendencia del tipo de cambio.

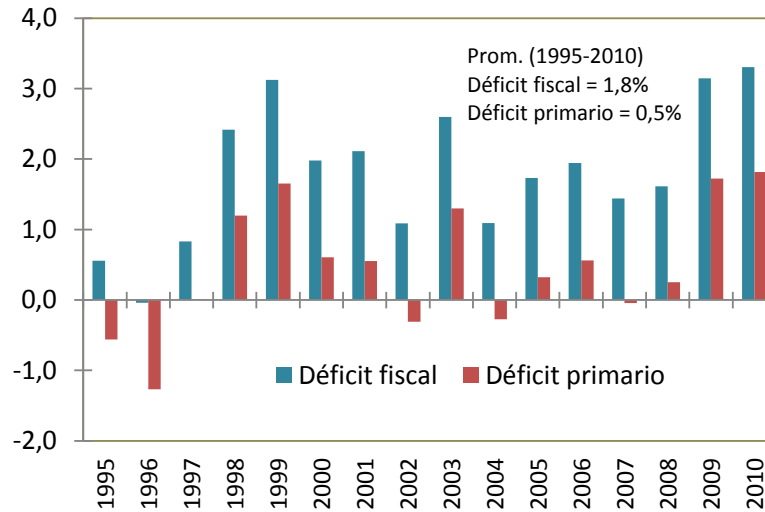
⁷⁸ La inflación interanual alcanzó un 6,3% en promedio durante 2005-10.

⁷⁹ Se creó e implementó el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE).

⁸⁰ El costo fiscal de reconstrucción de desastres ascendió al 0,2% del PIB en 2010 y al 0,8 del PIB en 2011 (esto incluye la depresión tropical 12-E).

proceso de ajuste fiscal gradual, y se logró una disminución del déficit en $\frac{1}{2}$ punto porcentual del PIB (2,8% del PIB).

Gráfico 5.1
Déficit fiscal, 1995-2010
(porcentaje del PIB)

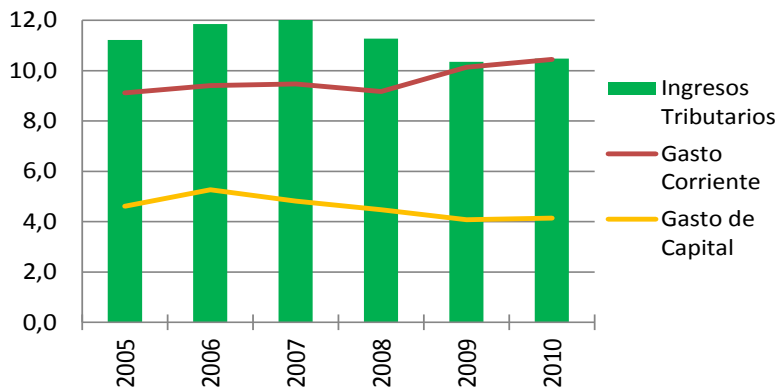


Fuente: Minfin.

En 2009 el estímulo fiscal se concentró totalmente en el gasto corriente, el cual registró un incremento real de casi un 13%. Los rubros que registraron un mayor incremento fueron los sueldos y salarios, las transferencias corrientes directas a personas/hogares asociadas a programas sociales, y las prestaciones a la seguridad social. Por otro lado, en 2009 el gasto de capital disminuyó en cerca de un 7% en términos reales. Esta tendencia continuó en 2010, el gasto corriente aumentó en un 7,1% en términos reales, pero se registró una recuperación del gasto de inversión por las tareas de emergencia y reconstrucción.

Entre 2008 y 2010 el gasto corriente aumentó en un 1,3% del PIB, mientras que el gasto de capital disminuyó en un 0,3% del PIB. Cabe señalar que la expansión del gasto corriente como elemento principal del estímulo fiscal produce pocas posibilidades de revertirlos, ya que este tipo de gastos frecuentemente se vuelve “permanente”.

Gráfico 5.2
Gastos e ingresos públicos, 2005-10
(porcentaje del PIB)

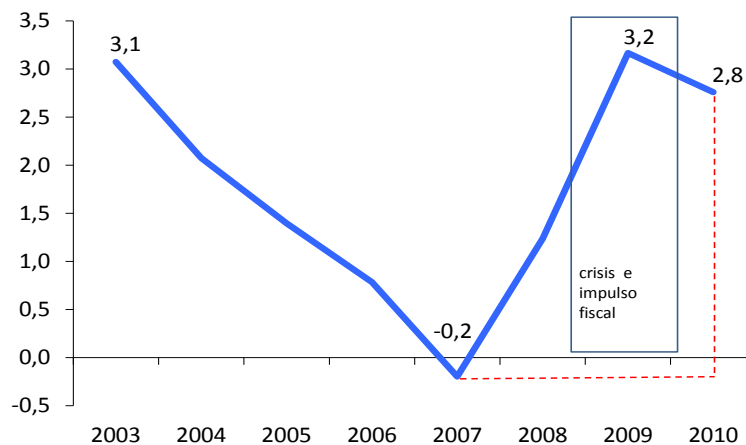


Fuente: Minfin.

Como resultado de la política fiscal, especialmente en 2009, la composición del gasto cambió en los últimos años. La participación del gasto de capital en el gasto total disminuyó, aunque continúa siendo el componente más importante (28,4% del gasto total). El gasto en remuneraciones ganó terreno (una cuarta parte del gasto presupuestal total se destina a este rubro).

Cabe señalar que el deterioro fiscal en Guatemala fue menor al observado en promedio en la región de Centroamérica entre 2008 y 2010. El Salvador, Panamá y Costa Rica presentaron el mayor deterioro en sus cuentas fiscales en Centroamérica (en el último caso la posición fiscal se deterioró en casi 6 puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2010). Al igual que en Guatemala, el aumento del déficit fiscal en los países centroamericanos se explica principalmente por la mayor expansión del gasto corriente, con excepción de Panamá.

Gráfico 5.3
Déficit fiscal en Centroamérica
(porcentaje del PIB)*



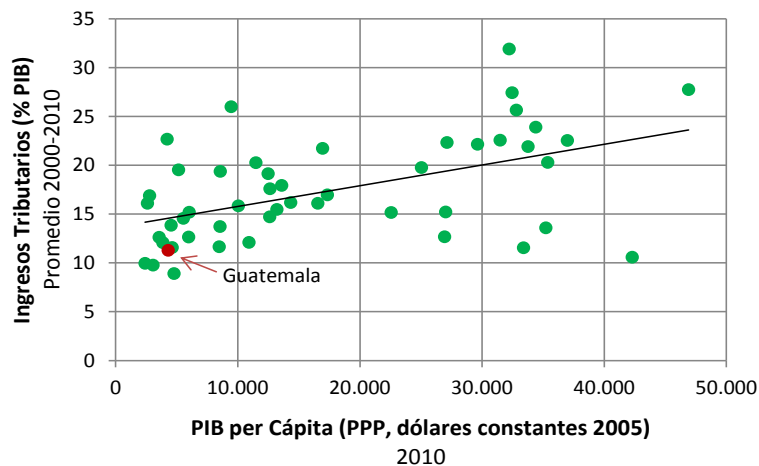
Fuente: SECMCA y Minfin.

* Incluye República Dominicana.

Los ingresos públicos en Guatemala han sido históricamente bajos. Guatemala es uno de los países con mayor dependencia de los ingresos tributarios en América Latina. Más del 90% de los ingresos del gobierno central provienen de la recaudación tributaria, que alcanzó en promedio un 11% del PIB durante 1995-2008. La fuerte desaceleración de la actividad económica en 2009 contribuyó a una caída significativa de los ingresos públicos (de niveles de por sí bajos). Los ingresos tributarios disminuyeron en casi un punto porcentual del PIB (de un 11,3% en 2008 a un 10,3% en 2009), principalmente por la caída de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) por importaciones. Desde entonces los ingresos tributarios se han recuperado levemente (10,5% del PIB en 2010), pero aún se sitúan por debajo de los niveles previos a la crisis.⁸¹ Cabe señalar que el sistema impositivo guatemalteco presenta una serie de debilidades. La estructura tributaria tiene una alta dependencia de los impuestos indirectos, especialmente del IVA, y el impuesto sobre la Renta se caracteriza por un régimen de imposición muy complejo.

Es importante notar que Guatemala tiene la recaudación tributaria más baja de la región de América Latina, luego de México.⁸² Aún más sorprendente es el hecho de que en algunos países de ingreso similar o inferior en el mundo dicha recaudación supera en más del 30% la de Guatemala e incluso equivalen al doble. Si se consideran los ingresos públicos totales, la diferencia es todavía mayor, ya que algunos países presentan hasta el triple de ingresos públicos.

Gráfico 5.4
Ingresos tributarios y PIB per cápita



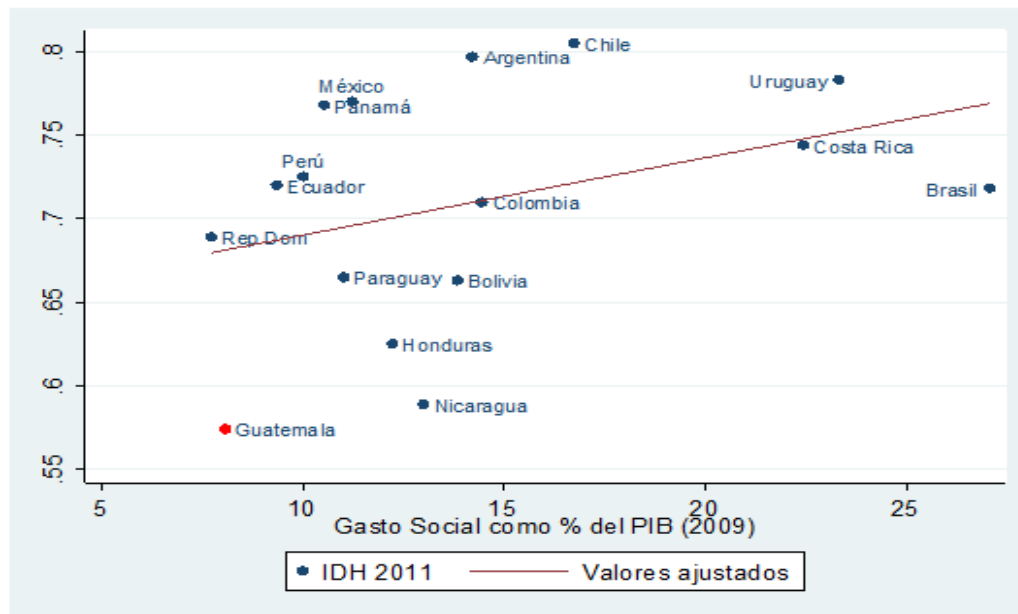
Fuente: Minfin, Banco Mundial (2012b).

Por otro lado, el gasto público social en Guatemala es uno de los más bajos de la región de América Latina en un contexto de bajos niveles de capital humano (gráfico 5.5). Según estimaciones de la CEPAL e ICEFI (2011a), Guatemala registra el gasto público en defensa, seguridad y justicia más bajo de Centroamérica (1,7% en 2010). A la vez, existen debilidades en la eficiencia del gasto público. En base a la clasificación del gasto social de la CEPAL, Guatemala y República Dominicana gastan alrededor del 8% del PIB. No obstante, República Dominicana logra un nivel de capital humano muy superior al de Guatemala (véase el gráfico 5.5). Las debilidades en la eficiencia del gasto podrían ocurrir en otros sectores.

⁸¹ En 2011 los ingresos públicos continuaron su recuperación gradual, y llegaron a un 11% del PIB.

⁸² Durante 2010 la presión tributaria del gobierno central alcanzó en promedio un 14,3% del PIB en América Latina.

Gráfico 5.5
Gasto social e Índice de Desarrollo Humano,
países seleccionados de América Latina



Fuente: PNUD (2011), CEPAL.

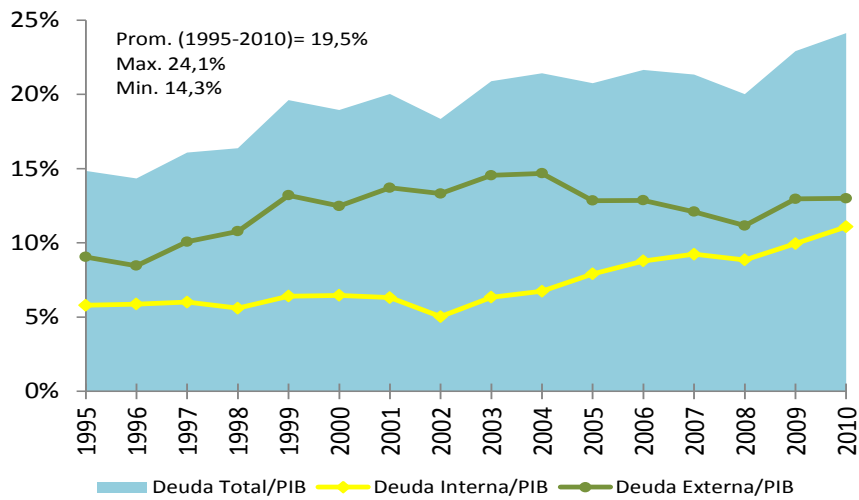
Nota: El gasto social Incluye el gasto en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

5.2 El rumbo de la deuda pública

Entre 1995 y 2008, la deuda pública total del gobierno central se ubicó entre el 14,3% del PIB y el 21,7% del PIB.⁸³ Durante 2009 el estímulo fiscal para enfrentar la crisis financiera internacional y la caída de los ingresos fiscales provocó un incremento en el nivel del endeudamiento público para cubrir las necesidades de financiamiento. De esta manera, la deuda del gobierno central aumentó en 4 puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2010, alcanzando su valor más alto en los últimos 15 años (equivalente al 24,1% del PIB). El endeudamiento público se mantuvo a un nivel similar en 2011. El incremento de la deuda total se debe tanto al aumento del endeudamiento interno (que pasó del 8,9% del PIB en 2008 al 11,1% del PIB en 2010) como a la mayor deuda pública externa (que ascendió del 11,2% del PIB en 2008 al 13% del PIB en 2010).

⁸³ Durante el período 1995–2008, el nivel de endeudamiento público estuvo en un promedio cercano al 19,5% del PIB.

Gráfico 5.6
Deuda pública, 1995-2010
(porcentaje del PIB)

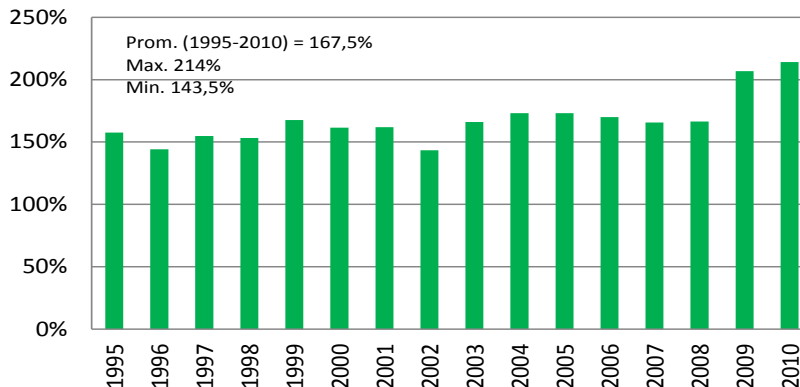


Fuente: Minfin.
Nota: Se refiere al gobierno central.

Si se considera la razón de deuda del gobierno central a ingresos totales, la situación se deterioró significativamente. Como proporción de los ingresos totales, la deuda registró niveles inferiores al 174% antes de 2008. Durante 2010, debido en parte a la drástica caída de los ingresos fiscales, el endeudamiento del gobierno central se incrementó en 48 puntos porcentuales de los ingresos públicos con respecto a 2008, alcanzando un nivel de 214%.

Cabe señalar que el incremento de la deuda ha llevado consigo un aumento de la carga de intereses. Respecto de los ingresos públicos, el pago de intereses y comisiones de la deuda del gobierno central pasó de un 11,3% en 2008 a un 13,2% en 2010. Casi una quinta parte de los ingresos públicos se destina al pago del servicio de la deuda (amortización e intereses).

Gráfico 5.7
Deuda Pública, 1995-2010*
(porcentaje de los ingresos totales)



Fuente: Minfin.
Nota: Se refiere al gobierno central.

Guatemala ha sido uno de los países de Centroamérica con un mayor deterioro de los indicadores tradicionales de deuda pública en el período posterior a la crisis financiera internacional (Armendáriz y Schaeffer, 2011). En particular, el mayor deterioro con respecto a sus países vecinos se observó en el indicador de deuda pública a ingresos totales, así como en la razón de deuda pública a PIB. Sin embargo, Guatemala continúa mostrando el nivel más bajo de endeudamiento en base al último indicador.

Por otro lado, los resultados del análisis de sostenibilidad de la deuda advierten sobre la necesidad de recuperar el espacio fiscal. El enfoque estándar consiste en examinar el balance primario de largo plazo necesario para mantener la razón de deuda pública al PIB en el mismo nivel de 2010. Los resultados muestran que para mantener el nivel de deuda del gobierno central en un 24,1% del PIB, bajo los supuestos del escenario base,⁸⁴ se requiere un leve superávit primario del 0,3% del PIB. Este resultado implica un ajuste fiscal del 2,1% del PIB.⁸⁵ El caso extremo pesimista muestra que para una tasa de crecimiento de 1,9% y una tasa de interés real de 7,9%, se necesitaría un superávit primario de 1,4% del PIB a fin de estabilizar el nivel actual de deuda, lo que implicaría un ajuste del 3,2% del PIB.

Cuadro 5.1
Enfoque estándar: balance primario requerido para estabilizar
el nivel de deuda del gobierno central
(como porcentaje del PIB)

		Tasa de crecimiento de largo plazo del PIB				
		1,9%	2,9%	3,5%	3,9%	4,9%
Tasa de interés real promedio	1,9%	0,00%	-0,24%	-0,38%	-0,47%	-0,69%
	2,9%	0,23%	0,00%	-0,14%	-0,24%	-0,46%
	3,9%	0,47%	0,23%	0,09%	0,00%	-0,23%
	4,9%	0,71%	0,47%	0,32%	0,23%	0,00%
	5,9%	0,95%	0,70%	0,56%	0,46%	0,23%
	6,9%	1,18%	0,94%	0,79%	0,70%	0,46%
	7,9%	1,42%	1,17%	1,03%	0,93%	0,69%

Fuente: CID-BID.

Los ejercicios del enfoque endógeno muestran que ante shocks adversos existe un aumento en los riesgos de sostenibilidad.⁸⁶ Los resultados para el escenario base indican que la razón de deuda del gobierno central al PIB aumentaría gradualmente de un 24,1% en 2010 a un 29% en 2017. Cabe señalar que en este escenario se asume la implementación de medidas para regresar a

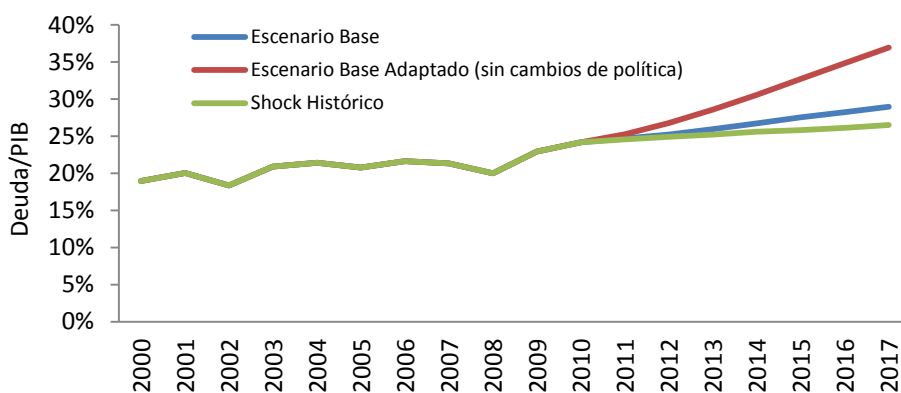
⁸⁴ El escenario base de largo plazo supone que el PIB crece a su nivel potencial de 3,5% y la tasa de interés real promedio es de un 4,9%. En el largo plazo, se asume que la depreciación real es cercana a cero.

⁸⁵ El déficit primario observado en 2010 fue 1,8% del PIB.

⁸⁶ En el enfoque endógeno se estableció el escenario base con los parámetros y supuestos que afectan la trayectoria de la deuda. Se asumen una serie de shocks adversos en la economía que se aplican al escenario base. Los seis shocks considerados fueron: 1) una depreciación del 30% en el tipo de cambio (una sola vez); 2) una caída de un 5% del PIB por dos años consecutivos; 3) un aumento en el déficit primario (valor de 2010 más una desviación estándar); 4) un shock de la combinación de la tasa de interés local y la tasa de interés externa; 5) un shock histórico, donde la trayectoria futura de las variables que afectan la deuda son simuladas como un promedio simple de sus correspondientes valores; y 6) un shock donde todos los escenarios anteriores, exceptuando el escenario histórico, ocurren en conjunto.

una posición fiscal primaria previa a la crisis y evitar un deterioro de la dinámica de la deuda, por ejemplo, una reforma tributaria.⁸⁷ Sin embargo, es posible que las medidas para asegurar el ajuste fiscal no se cumplan, y por consiguiente, el déficit primario actual se mantenga por un buen tiempo. En este caso, un escenario base “adaptado” a una situación donde no haya cambios significativos en la política fiscal –donde se mantiene el déficit primario del 2010 (1,8%)– llevaría a un nivel de deuda de 36,9% del PIB en 2017. En contraste, el escenario utilizando valores históricos presenta un incremento tenue en la evolución de la deuda hacia finales del período de proyección (2¹/₃ puntos porcentuales).

Gráfico 5.8
Sostenibilidad de la deuda del gobierno central
de Guatemala: enfoque endógeno*



Fuente: CID-BID.

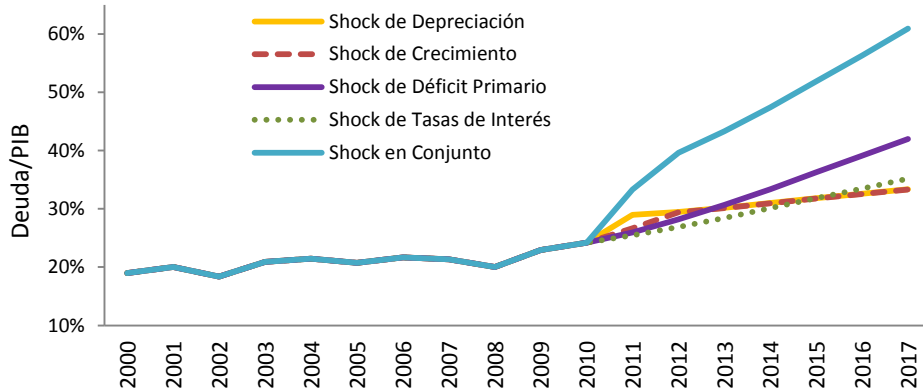
*/Incluye el escenario base, el escenario base adaptado (sin cambios de política) y el escenario utilizando valores históricos.

A partir del escenario base, en el caso de una depreciación del 30%, la razón de la deuda aumentaría en casi 5 puntos porcentuales del PIB en el año del shock. Por otro lado, el escenario de una fuerte contracción del producto llevaría a un incremento de la razón de la deuda en poco más de 5 puntos porcentuales del PIB hacia 2012. En ambos escenarios, la razón de la deuda al PIB superaría el 30% a partir de 2013.

Los impactos más fuertes del análisis de sostenibilidad se observan frente a los shocks de las tasas de interés y del déficit primario. En el primer caso, se observa que la razón de la deuda al PIB alcanzaría un 35,2% en 2017. Bajo el escenario de un shock en el déficit primario, la razón de la deuda al PIB superaría el 30% en 2013 y llegaría al 36,3% del PIB en 2015.

⁸⁷ Al momento de redactar este documento, el Congreso aprobó un paquete de reformas fiscales a principios del 2012.

Gráfico 5.9
Sostenibilidad de la deuda del gobierno central
de Guatemala: otros escenarios del enfoque endógeno*



Fuente: CID-BID.

*/ Incluye los escenarios: shock de depreciación, shock de crecimiento, shock de déficit primario, shock de tasas de interés, y shock en conjunto.

En síntesis, la situación fiscal de Guatemala presenta un deterioro reciente. La política fiscal anticíclica centrada en una expansión del gasto corriente en combinación con una caída de los ingresos tributarios, y posteriormente otros eventos, retrasó la recuperación del espacio fiscal. Los niveles de deuda son todavía bajos en relación con otros países y la trayectoria de la deuda se encuentra por debajo de los límites prudenciales en el futuro cercano. Sin embargo, los resultados envían señales de alerta para el mediano plazo en cuanto a la necesidad de mantener la prudencia fiscal. En este momento, los riesgos fiscales no parecen ser una restricción a la inversión y al crecimiento económico. Sin embargo, un deterioro continuo y significativo de la situación fiscal y de la deuda podría convertirse en un factor limitante en el mediano plazo.⁸⁸

⁸⁸ En este contexto, los agentes económicos pueden anticipar un aumento de los impuestos y la necesidad de realizar ajustes fiscales en el futuro, lo que generaría incertidumbre para la inversión. Bajo estas condiciones, las inversiones de corto plazo y ganancias rápidas se vuelven más atractivas que las inversiones de largo plazo en sectores productivos con altos rendimientos.

6. La diversificación de las exportaciones y el “autodescubrimiento”

Durante los procesos de desarrollo, el cambio estructural marca el progreso de los países con ingresos bajos e ingresos medios. Las nuevas ideas y los descubrimientos son necesarios para generar rendimientos beneficiosos para la inversión privada. Según Hausmann y Klinger (2006), la producción de nuevos bienes es muy diferente de una mayor producción de lo mismo, ya que cada producto involucra insumos específicos como la infraestructura, los derechos de propiedad, el tipo de mano de obra, los requisitos regulatorios y el conocimiento, entre otros.

La probabilidad de que un país llegue a ser exitoso en la producción de un bien está relacionada con su posibilidad de utilizar sus capacidades existentes en la producción de bienes característicos de países más avanzados. La rapidez de la transformación estructural dependerá del espacio de productos cercanos en el ámbito donde cada país ha desarrollado sus capacidades productivas. Así, la transformación productiva potencial depende de cuán cerca esté un nuevo producto de aquellos productos en los que un país ya desarrolló una ventaja comparativa.

En el estudio de Artana, Auguste y Cuevas (2007), se presenta el análisis del “bosque abierto” (*open forest*) y encuentran que Guatemala se sitúa relativamente en una buena posición.⁸⁹ El grado de sofisticación de la canasta exportadora de Guatemala brinda buenas oportunidades para expandir su espacio de productos y, en realidad, el país ha explotado en parte esas oportunidades, incorporando nuevos productos a su canasta exportadora. Por lo que se identifica que no existe un problema de bajo autodescubrimiento de productos.

En esta sección se presentará el análisis de la naturaleza del “autodescubrimiento”, utilizando herramientas alternativas. El análisis se inicia con una mirada al desempeño y a la composición de las exportaciones. Enseguida se presentan indicadores alternativos para apreciar la competitividad internacional de los productos de exportación y determinar si existen señales de un proceso de diversificación –nuevos productos con mayor valor agregado– y aprovechamiento del contexto mundial. También se examina la diversificación de los destinos de las exportaciones de bienes y el desempeño de las exportaciones de servicios.

6.1 Tendencia y composición de las exportaciones

En la actualidad, el coeficiente de apertura comercial en Guatemala –la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios con respecto al PIB– es de 62,1%, lo que supone el menor nivel de Centroamérica (102,3% en 2010).⁹⁰ Esto se refleja tanto en el comercio de bienes (es el segundo coeficiente más bajo, con un valor de 54,0%)⁹¹ como en el de servicios (con un 11,3% sobrepasa solamente a El Salvador, que tiene 9,5%).⁹² No obstante, el coeficiente de apertura de Guatemala supera al promedio de la región de América Latina y el Caribe (47,3% en 2010).

⁸⁹ Hausmann, Hwang y Rodrik (2005) y Hausmann y Klinger (2006) desarrollaron la metodología del “bosque abierto”, que considera el nivel de sofisticación en la canasta de exportaciones, las oportunidades de descubrimiento de productos en el futuro y las implicaciones para la transformación estructural.

⁹⁰ Este es el promedio simple sin Guatemala. El coeficiente abarca desde un 69,1% para El Salvador hasta un 143,1% en el caso de Panamá.

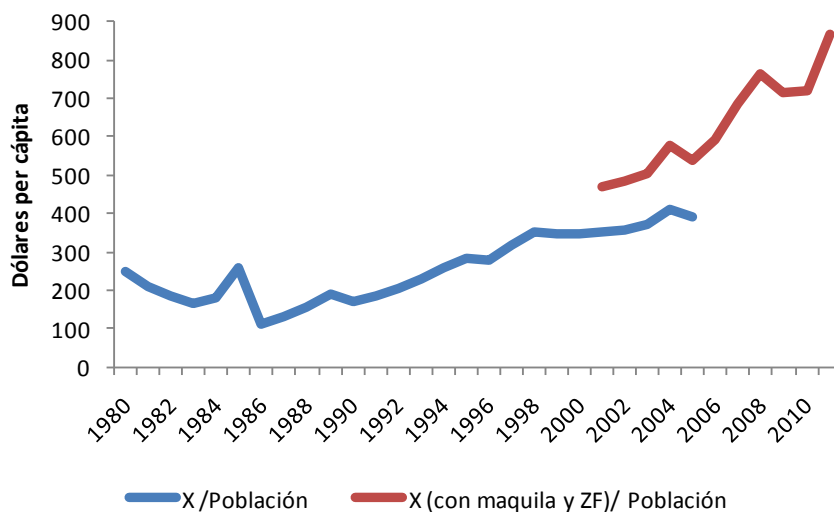
⁹¹ En el comercio de bienes el promedio de la región es 69,2% (sin Guatemala), con los coeficientes más altos en el caso de Honduras y Nicaragua (93% y 91% respectivamente). El coeficiente de Panamá es de 37,3%.

⁹² En servicios, el promedio centroamericano es 18,5%, y Panamá lidera la región con 31,3% (2010).

Al analizar con mayor detalle las exportaciones del país, se verifica que las exportaciones totales han crecido, incluso a tasas reales o nominales de dos dígitos por varios años. Sin embargo, las exportaciones en términos relativos han representado sólo una cuarta parte del PIB durante las últimas tres décadas. Las aparentes mejoras observadas a la fecha se explican en parte por cambios en los registros de las exportaciones⁹³ y no por factores comerciales.

Por otra parte, las exportaciones de bienes y servicios per cápita en el país muestran una tendencia creciente durante las últimas dos décadas, y en particular, el incremento se acentúa en la última década (gráfico 6.1). En el año 2001, se exportaba en promedio US\$470 per cápita y para 2010, dicha cifra incrementó 53% a US\$720 per cápita.

Gráfico 6.1
Guatemala: exportaciones de bienes y servicios
per cápita, 1980-2010
(dólares de EE.UU.)

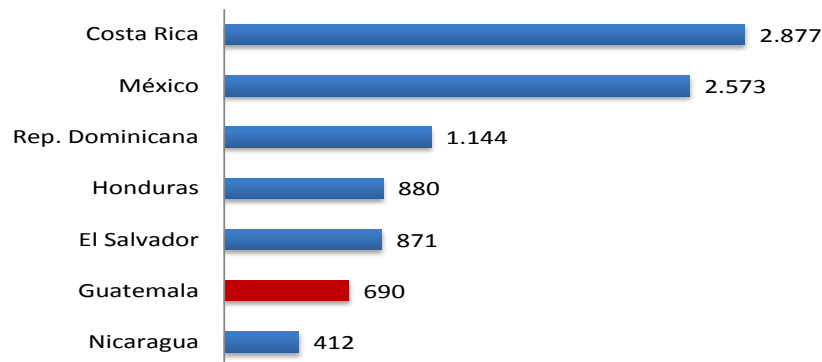


Fuente: Banguat y Banco Mundial (2012b).

Sin embargo, las exportaciones per cápita de Guatemala aún son relativamente bajas en relación con la región de Centroamérica. Con un promedio anual de US\$690 para el período 2008-10, las exportaciones de bienes se sitúan por debajo del promedio de Centroamérica y México, y superan sólo a las de Nicaragua (gráfico 6.2).

⁹³ Hubo un cambio de base de las estadísticas nacionales reportadas por el Banguat. Dicha base cambió del año 1958 a la base 2001.

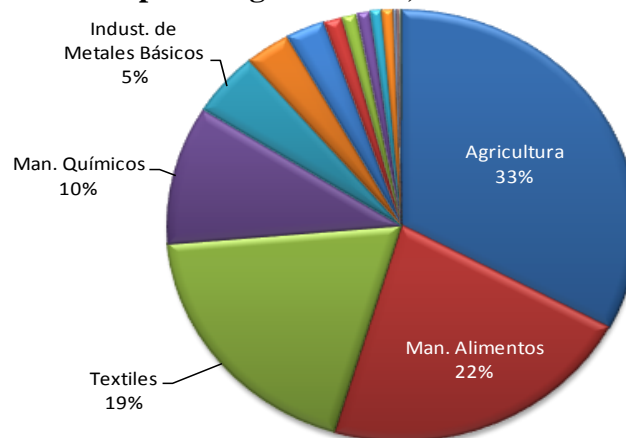
Gráfico 6.2
Exportaciones de bienes per cápita, promedio 2008-10
(dólares de EE.UU.)



Fuente: Banco Mundial (2012b).

Uno de los objetivos de la política comercial de Guatemala ha sido la diversificación de la estructura de las exportaciones, la cual ha cambiado significativamente durante las últimas décadas.⁹⁴ En 1986 el 65% de las exportaciones abarcaba productos tradicionales (café, azúcar, banano y cardamomo). Para 2010 dicho porcentaje se redujo al 35%, dada la incorporación de productos nuevos no relacionados con la agricultura, como los textiles. Para 2010 las principales categorías de exportación del país eran la agricultura (33%), la manufactura de alimentos (22%), los textiles (19%) y la manufactura de químicos (10%), las cuales representaban el 84% de las exportaciones totales.

Gráfico 6.3
Composición de las exportaciones de Guatemala,
por categorías ISIC, 2010

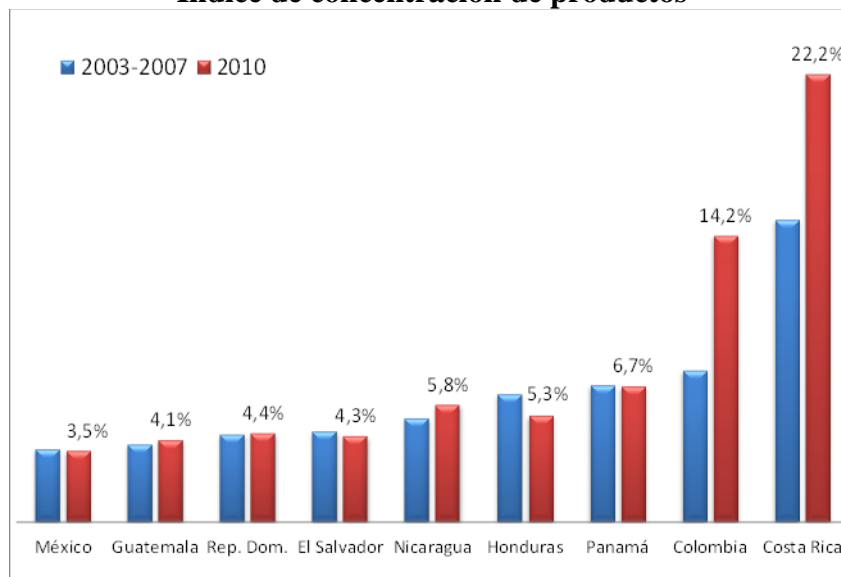


Fuente: Comtrade (2012).

⁹⁴ Durante mucho tiempo el comercio exterior de Guatemala dependió de la exportación de un pequeño grupo de productos agropecuarios, conocidos como “tradicionales”: café, azúcar, carne, algodón, cardamomo y banano. La economía era tan volátil como el precio internacional de dichas exportaciones. Se crearon diversas zonas francas de libre comercio y un régimen especial para las empresas maquiladoras con exenciones de impuestos y otros incentivos fiscales. Actualmente existe un interés de política pública por la especialización en industrias de alto valor agregado aprovechando las ventajas del país (CIEN, 2011).

En relación con la región, Guatemala tiene una canasta de productos bastante diversificada. Al analizar los índices Herfindahl de concentración de productos para algunos países de la región de América Latina, Guatemala muestra uno de los niveles más bajos de concentración, junto con República Dominicana y El Salvador. En el extremo opuesto se encuentran Costa Rica, Colombia y Panamá, con altos índices de concentración. Este resultado respalda la evidencia de que la canasta de exportación actual de Guatemala presenta un alto grado de diversificación, y se ubica en niveles cercanos a los de países de mayor ingreso, como México.

Gráfico 6.4
Índice de concentración de productos



Fuente: Elaboración propia, con datos de Comtrade (2012).

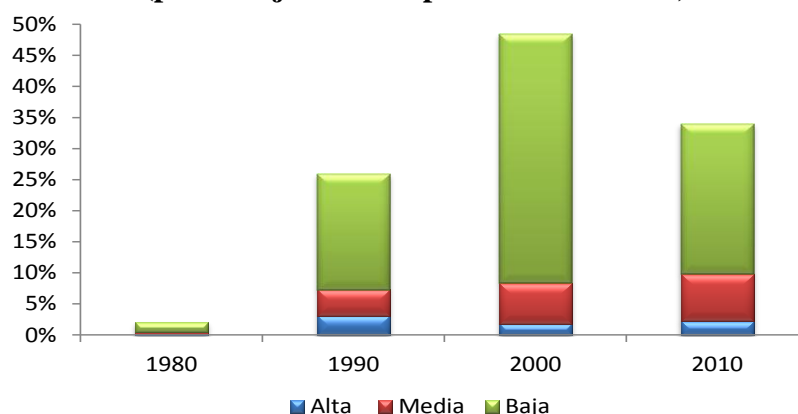
Por otro lado, Lall (2000b) clasifica las exportaciones totales en bienes primarios y bienes industrializados, subdividiendo estos últimos en manufacturas basadas en recursos naturales y manufacturas de baja, media o alta tecnología. Al clasificar las exportaciones de Guatemala según su grado de tecnología, se observa un incremento en la participación de los bienes industrializados (no basados en recursos naturales) dentro de las exportaciones totales entre 1990 y 2000 (de un 26% a un 45% del total exportado). No obstante, el peso de los bienes industrializados (no basados en recursos naturales) disminuyó en la década de 2000. Para 2010 los bienes industrializados representaban el 34% de las exportaciones totales, y en la mayor parte de los casos eran bienes de baja tecnología (71%), y en menor medida, de tecnología media (22%).⁹⁵

La disminución en el peso de los bienes industrializados (no basados en recursos naturales) en la presente década se explica por dos razones. Por un lado, el aumento de los precios de las materias primas y la mayor participación de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales en la canasta de exportación. Por otro lado, se evidencia una caída del peso de los bienes de baja tecnología entre 2000 y 2010, lo que se debe principalmente a la disminución o al

⁹⁵ Los bienes de baja tecnología representaron el 7% restante de los bienes industrializados (no basados en recursos naturales).

bajo crecimiento de las exportaciones de cinco grupos relacionados con textiles.⁹⁶ Por el contrario, el peso de bienes de tecnología media ha aumentado ligeramente y el de bienes de tecnología alta ha permanecido bajo durante la última década. Por ello, la canasta de exportación de Guatemala, a pesar de tener un peso tecnológico importante, se caracteriza principalmente por un bajo nivel de tecnología.

Gráfico 6.5
Guatemala: exportación de bienes industrializados según el nivel de tecnología
(porcentaje de las exportaciones totales)



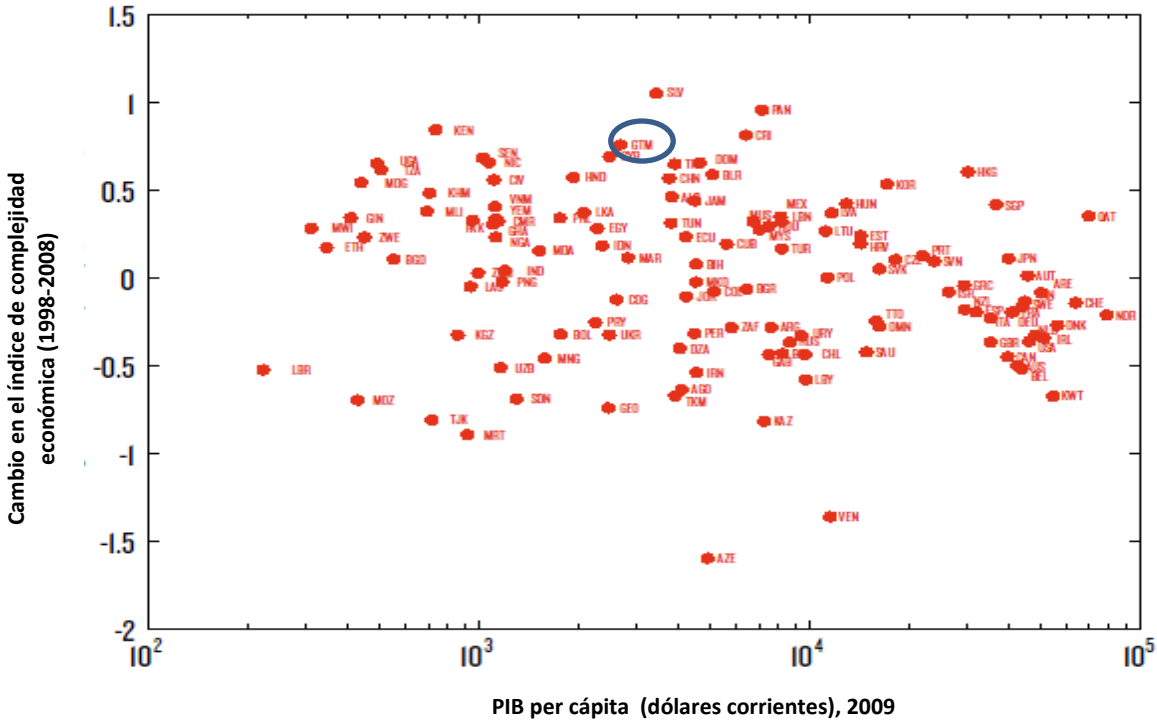
Fuente: Comtrade (2012).

En un trabajo reciente, Hausmann et al. (2011) estiman una medida de la complejidad económica, la cual se relaciona con la composición de la producción productiva de un país y refleja las estructuras que surgen para sostenerlo y para combinar el conocimiento. Es decir, la cantidad de conocimiento productivo que tiene un país se expresa en su diversidad productiva o el número de distintos productos que produce. En el gráfico 6.6 se observa el cambio en el índice de la complejidad económica entre 1998 y 2008 como una función de nivel de ingreso de los países. Esta medida indica que Guatemala experimentó un cambio importante en su diversidad productiva durante la última década. La magnitud del cambio en su complejidad económica lo llevó a posicionarse en el cuarto lugar de 21 países de la región de América Latina y el Caribe, así como en el quinto lugar de 125 países en el mundo.⁹⁷ El Salvador, Panamá y Costa Rica son los países que presentaron el mayor aumento en su complejidad económica en la región.

⁹⁶ Las cinco categorías abarcan prendas exteriores e interiores para hombres y mujeres, las cuales representaron, en conjunto, entre el 68% y 80% de los bienes de baja tecnología.

⁹⁷ Cuando se mide el cambio en la complejidad económica para el período 1964-2008, Guatemala se sitúa en la posición 11 de 21 países en la región de América Latina y el Caribe, y en la posición 56 de 99 países en el mundo. Brasil, República Dominicana y México son los países que muestran el mayor cambio en este período.

Gráfico 6.6
Complejidad económica y PIB per cápita, países seleccionados



Fuente: Hausmann et. al. (2011).

6.2 Competitividad

Para que los productos de exportación de Guatemala estén alineados con los cambios en la demanda internacional, es importante analizar si los productos de exportación en los cuales se concentra el país se acomodan con los mercados en crecimiento mundial. El gráfico 6.7 muestra los principales 39 productos de exportación de Guatemala, los cuales representan alrededor del 75% de las exportaciones del país para el período 2002-10. El color de las burbujas representa la categoría a la cual pertenece el producto⁹⁸ y el tamaño de cada burbuja indica la participación promedio de cada producto dentro del total de exportaciones.⁹⁹

Los productos se clasificaron en cuatro grupos en base a la tasa de crecimiento de las exportaciones de cada producto y a la tasa de crecimiento de la demanda mundial. La línea horizontal que atraviesa la gráfica indica el crecimiento mundial anual del comercio internacional en el período 2002-10 (13%); los mercados que se ubican por encima de esta línea son mercados en expansión, mientras los que se encuentran por debajo son mercados en declive. La línea de 45 grados divide los productos en los cuales Guatemala ganó o perdió participación. Las observaciones a la izquierda de esta línea indican que las importaciones mundiales de un

⁹⁸ El color verde se refiere a productos vegetales y animales; el azul corresponde a textiles; el rojo a productos alimenticios; el negro a productos minerales; el morado a productos químicos; el anaranjado a plásticos y hule; el amarillo a metales; y el gris a maquinaria.

⁹⁹ El tamaño de la burbuja se calculó con el promedio de la participación anual de cada producto en el período 2002-10.

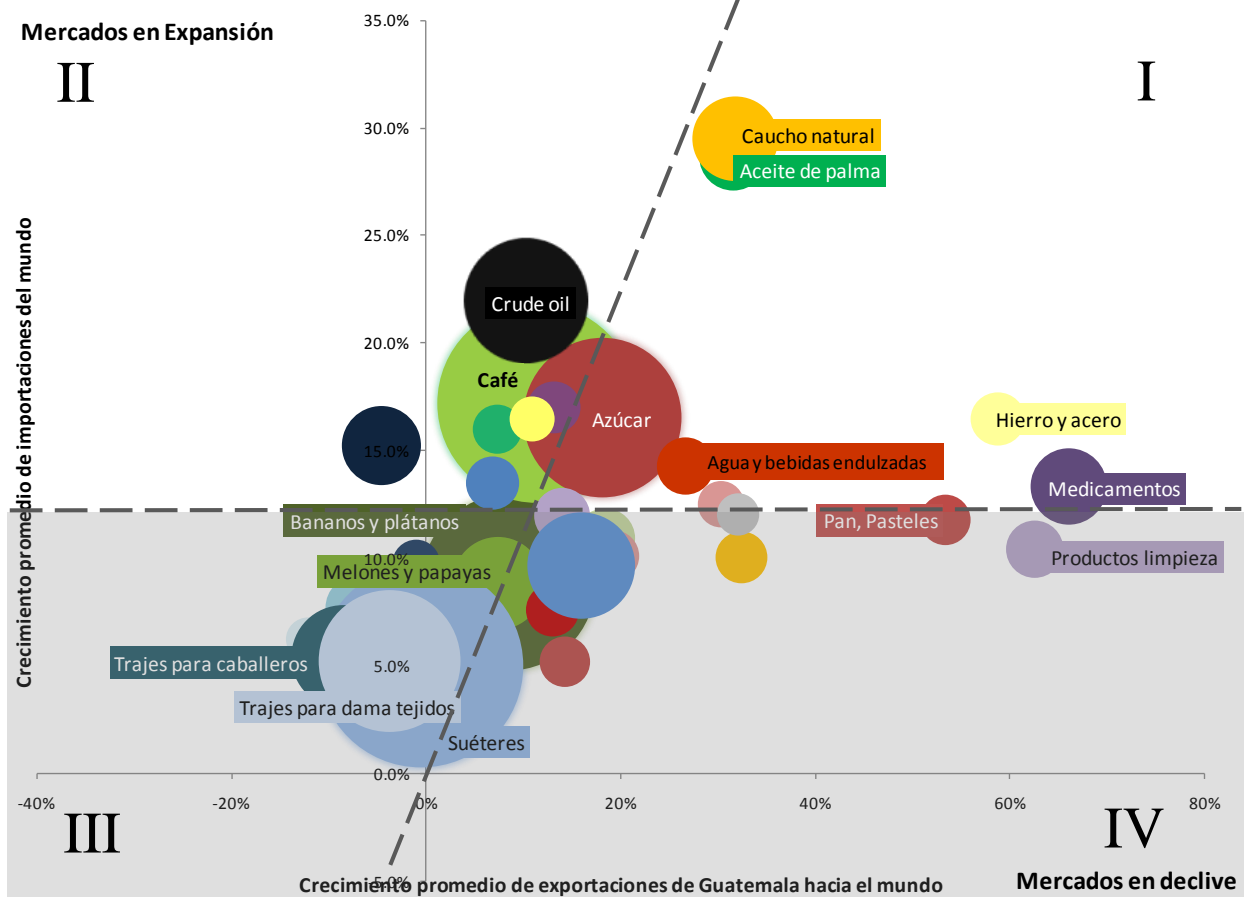
producto específico fueron mayores que las exportaciones de Guatemala del mismo producto, por lo cual existió una pérdida de participación. Por el contrario, las observaciones a la derecha de esta línea muestran productos en los cuales el país ganó participación. En términos generales, se observa que la mayoría de los mercados de los productos principales que exporta Guatemala están en expansión (véase el gráfico 6.7). Asimismo, los productos de la misma clase tienden a concentrarse (véase el gráfico 6.8). A continuación se presentan los cuatro grupos:

- i) **Mercados en expansión con participación creciente.** Se observa que este es el cuadrante donde existe mayor diversidad de categorías de productos. En general, este cuadrante muestra un potencial para productos alimenticios o químicos. Los productos que tienen demanda internacional con mayor expansión son el caucho natural y el aceite de palma.¹⁰⁰ Los medicamentos registran tasas de crecimiento de demanda mundial cercanas al promedio de todos los productos, pero altas tasas de exportación nacional.¹⁰¹ El azúcar, uno de los principales productos de exportación del país, se encuentra en este cuadrante, con un peso del 6% de las exportaciones totales y un crecimiento de sus exportaciones del 16,5%. De los productos tradicionales, este es el que se encuentra en mejor posición.
- ii) **Mercados en expansión con participación decreciente.** En este cuadrante se encuentran varios productos vegetales, como semillas y frutas. El producto de mayor peso de este cuadrante es el café, el cual representa el 9% de las exportaciones totales. Para dicho producto, las importaciones mundiales crecen a un 17,2%, pero las exportaciones de Guatemala lo hacen en un 11%. En estos mercados existen oportunidades para que el país expanda su participación.

¹⁰⁰ Ambos productos ganaron levemente participación, dado que las importaciones mundiales están creciendo a tasas cercanas al 30% y las exportaciones de Guatemala están creciendo a un 32% para ambos productos.

¹⁰¹ Para estos productos la tasa de exportación se acerca al 65%, por lo cual han ganado mayor participación.

Gráfico 6.7
Competitividad de los principales productos de exportación de Guatemala, 2002-10



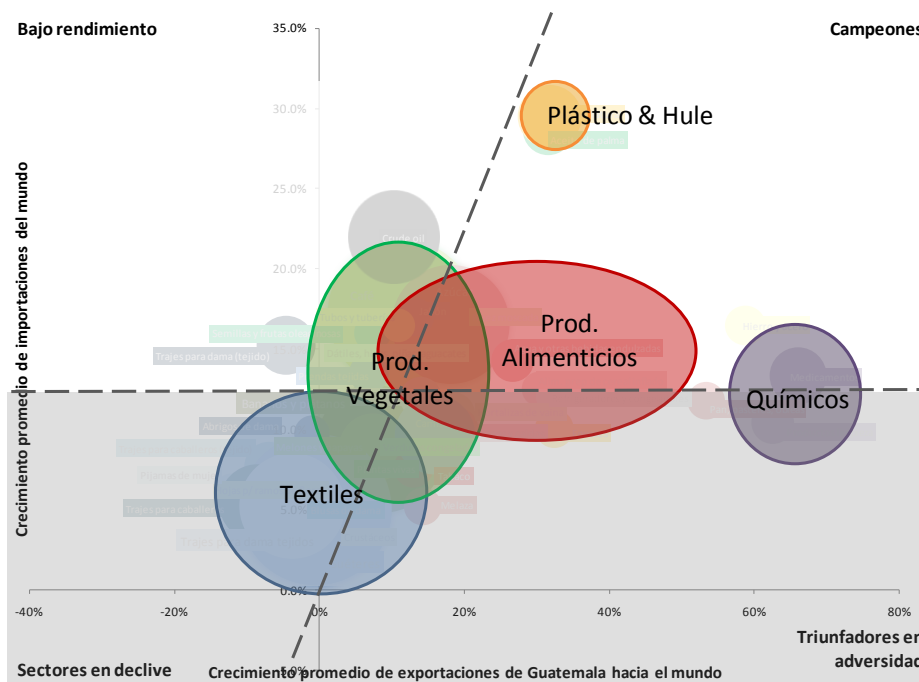
Fuente: Elaboración propia, con datos de Comtrade (2012).

iii) **Mercados en declive con participación decreciente.** En general, los productos de este cuadrante pertenecen a la categoría de textiles, como trajes, suéteres y blusas. Su ubicación en el gráfico indica que la demanda de estos productos es más baja que la de otras categorías y que la participación de Guatemala se está quedando rezagada. Así, una de las principales categorías de exportación del país se está quedando atrás, dadas la demanda y la competencia internacional. Actualmente el país otorga incentivos fiscales para la exportación a través de tres programas de subsidios,¹⁰² los cuales –en vista de los compromisos a nivel multilateral– deben eliminarse a más tardar para finales de 2015. Considerando que este sector es uno de los que recibe dicho beneficio, la medida podría implicar mayores pérdidas de competitividad en el futuro. Otro producto de importancia en este cuadrante es el de bananos y plátanos, el cual representa el 7% de las exportaciones totales, producto para el cual las importaciones mundiales crecen a una tasa del 8,9% y las exportaciones nacionales lo hacen a una del 8%.

¹⁰² Los programas son los siguientes: regímenes aduaneros especiales (maquila), zonas francas y empresas comerciales e industriales que operan en la Zona de Libre Industria y Comercio (OMC, 2009).

- iv) **Mercados en declive con participación creciente.** Aquí se hallan los productos en cuyo caso, a pesar de que la demanda internacional esté cayendo, las exportaciones de Guatemala están creciendo en mayor medida (ganando participación). Este es el cuadrante menos poblado de las exportaciones nacionales, con algunos productos alimenticios y de otras categorías, pero ningún producto principal.

Gráfico 6.8
Agrupación de productos de exportación por categoría
en Guatemala, 2002-10



Fuente: Elaboración propia, con datos de Comtrade (2012).

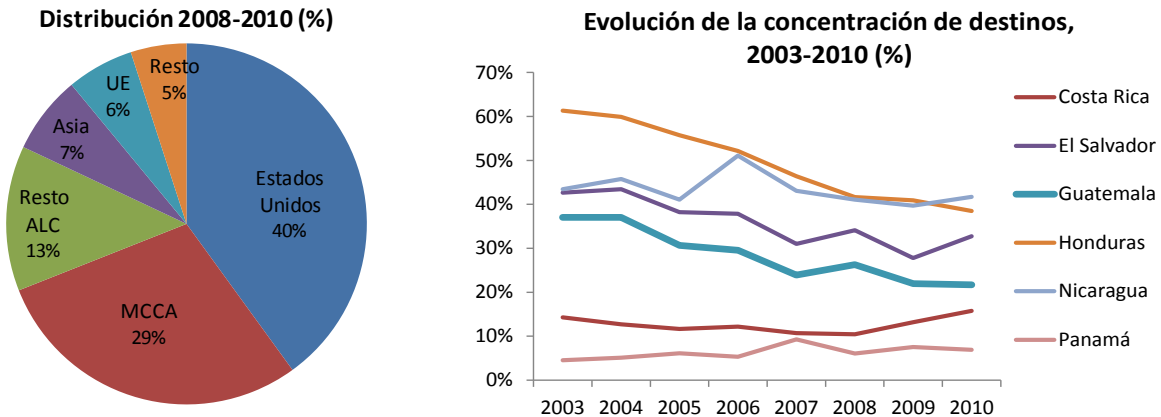
6.3 Diversificación de destinos

El proceso de apertura comercial unilateral del país iniciado en los años noventa se ha complementado con el proceso de liberalización a nivel multilateral en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como también con la suscripción de acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Así, Guatemala tiene vigentes acuerdos con los países centroamericanos (el Mercado Común Centroamericano, MCCA), México, República Dominicana, Colombia, Chile, Taiwán, Panamá, y Estados Unidos (RD-CAFTA). Con estos acuerdos Guatemala ha asegurado un amplio acceso preferencial a los mercados de sus socios principales, lo cual a finales de 2010 representaba un 78,5% de las exportaciones totales del país (Ministerio de Economía, 2011). En noviembre de 2011 Guatemala, junto con los demás países de Centroamérica, firmó un acuerdo “único” con México,¹⁰³ que sustituye los acuerdos bilaterales, y en diciembre firmó un acuerdo comercial con Perú.

¹⁰³ Al momento de redactar este documento, se encontraban en proceso de ratificación el acuerdo de asociación con la Unión Europea, y en proceso de negociación los acuerdos con Canadá y la Comunidad del Caribe (Caricom).

Guatemala continúa exportando a los mismos países que solía exportar en décadas pasadas. El mayor mercado de destino de las exportaciones guatemaltecas es Estados Unidos, pero con una participación decreciente; en 2010 representó un 38,8% de las exportaciones totales, en comparación con un 50,1% en 2005. El mercado de Centroamérica y México continúa siendo importante (33,6% de las exportaciones totales en 2010). Por otro lado, en el mismo período aumentó la participación de América Latina (sin Centroamérica) hasta un 13,1%, y de Asia a un 8,6%.¹⁰⁴ De hecho, la dinámica de las exportaciones hacia Asia fue la más alta, con una tasa de crecimiento promedio anual del 28,3%, seguida por América Latina (19,7%).¹⁰⁵ Al analizar los índices de concentración de destinos, se evidencia que Guatemala los ha logrado disminuir en 15 puntos porcentuales entre 2003 y 2010. Además, en 2010 el país tenía una concentración de destinos (21,7%) inferior al promedio de Centroamérica (26,2%).

Gráfico 6.9
Guatemala: distribución y concentración de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia con datos de Comtrade (2012).

6.4 Servicios¹⁰⁶

En Guatemala la incidencia del comercio de servicios en la economía es relativamente baja si se compara con otros países de referencia y el promedio de Centroamérica. Las exportaciones de servicios representaron el 20,7% del total exportado en 2010, comparado con el 30,7% en el caso de Costa Rica.¹⁰⁷ Sin embargo, las exportaciones de dicho sector han registrado una dinámica superior a la de los bienes (11,1% y 8,0%, respectivamente, en el período 2000–10).

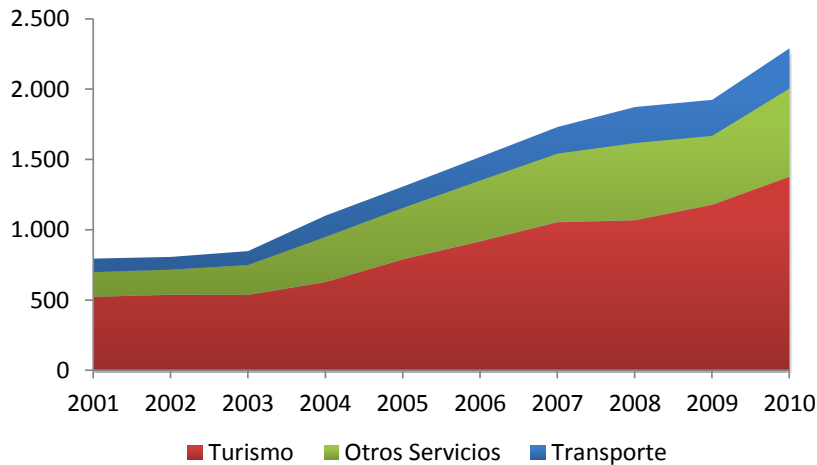
¹⁰⁴ En 2005 la participación de Asia era mucho menor (3,9%). Sin embargo, en los últimos años Asia se ha ido perfilando como un mercado de creciente interés para Guatemala. Según las proyecciones, China e India se muestran como los países con mayor incremento de las importaciones de bienes a nivel global hasta el año 2016. De acuerdo a las estimaciones del BID/INT, el impacto de una eventual liberalización del comercio con China y el resto de Asia apunta a un aumento relativamente importante de las exportaciones guatemaltecas a este mercado.

¹⁰⁵ En 2009, año de la crisis mundial, las exportaciones destinadas a Asia se incrementaron en un 40,6%, mientras que bajaron las orientadas al resto de los destinos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los montos en términos absolutos son todavía relativamente bajos.

¹⁰⁶ Esta subsección se preparó en base al análisis del BID (2011a y 2011b).

¹⁰⁷ Las exportaciones de servicios de Costa Rica alcanzaron US\$4.180,2 millones en 2010, en comparación con US\$2.216,3 en el caso de Guatemala (Bancos centrales de ambos países).

Gráfico 6.10
Guatemala: exportaciones de servicios por sector, 2001-2010
(millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración del BID/INT con datos del Banguat.

Los ingresos en el sector turismo (viajes) dominan las exportaciones de servicios (61% en promedio para el período 2001-10). El turismo representa aproximadamente el 5% del PIB¹⁰⁸ de forma directa, y las estimaciones de algunas instituciones indican que su contribución total alcanza hasta el 7,7% del PIB.¹⁰⁹ En el 2010 dicho sector representó casi el doble de los ingresos generados por productos como el café y el azúcar, y más de cuatro veces los ingresos de exportación de banano y cardamomo.¹¹⁰

La llegada de visitantes internacionales a Guatemala se ha incrementado a una tasa promedio del 6,8%. Sin embargo, antes de 1984, esta tasa era del 2,9%, y se aceleró hasta alcanzar un 9,6% para el período 1984–2010. Este incremento se tradujo en mayores divisas para el país, lo cual dinamizó la economía e incrementó la calidad de los servicios ofrecidos a los turistas. Actualmente, el turismo es uno de los principales generadores de divisas. Para 2010 el ingreso de divisas de este sector fue de US\$1.377,9 millones, superior al monto de IED. En el período 2001-10, el ingreso de divisas ha aumentado en un promedio anual del 12%.

La categoría de “otros servicios”¹¹¹ ha adquirido mayor importancia a lo largo de la década, alcanzando US\$524,4 millones en 2010. Dentro de este tipo de servicios, las exportaciones que

¹⁰⁸ Mediante un modelo de crecimiento, Fayissa, Nsiah y Tadesse (2009) encontraron evidencia empírica de que existe una relación inequívoca y no sesgada entre el desarrollo turístico y el crecimiento del PIB en los países de América Latina. Este modelo incluye una muestra de 17 países, entre ellos Guatemala, para la serie de años entre 1995 y 2004, y muestra que un crecimiento del 10% en el gasto de los turistas internacionales, incrementa en un 0,4% el PIB per cápita del país.

¹⁰⁹ La contribución directa ha sido estimada con datos del Banguat (2010) y la contribución total con datos del Foro Económico Mundial (2011).

¹¹⁰ El turismo representó divisas de US\$1.378 millones, el café de US\$705,5 millones, el azúcar US\$723 millones, el banano US\$351,2 millones y el cardamomo US\$307,4 millones.

¹¹¹ El rubro “otros servicios” incluye: servicio de seguros, financieros, de informática e información, de regalías y derechos de licencia, servicios empresariales, profesionales y técnicos varios, servicios de arrendamiento de

han presentado un comportamiento más dinámico pertenecen a la categoría de servicios empresariales, profesionales y técnicos varios, así como a los servicios informáticos, ambos relacionados en su mayoría con la industria de *offshoring* de servicios globales. Guatemala exporta principalmente servicios de procesos de negocios (BPO, por sus siglas en inglés), en su mayoría servicios de centros de llamadas. Sin embargo, en los últimos años se aprecia una diversificación de estas exportaciones hacia otros tipos de servicios de mayor valor añadido, como servicios de contabilidad, investigación de mercados, o gestión de préstamos y pagos.¹¹²

En resumen, Guatemala muestra un buen desempeño exportador, aunque sus exportaciones son todavía bajas en términos relativos. La canasta exportadora se encuentra altamente diversificada: más de la mitad corresponde a manufacturas, pero el contenido tecnológico es bajo. Además, su diversidad de productos favorece el aprovechamiento de la demanda mundial. Se observa que la mayoría de los productos principales que exporta Guatemala están en expansión y ofrecen gran potencial. No obstante, algunos de ellos, especialmente en la categoría de textiles, están perdiendo competitividad. Las exportaciones de servicios también han registrado una dinámica importante y con potencial para que se siga aprovechando. Asimismo, existen iniciativas que implican un mayor dinamismo para la diversificación de los mercados de destino hacia países de Asia y América del Sur que crecen a un ritmo más acelerado.

No existe evidencia sobre fallas de coordinación entre el sector privado y el sector público que impidan el descubrimiento y la consolidación de nuevos productos y mercados de exportación. Los niveles de “autodescubrimiento” y la sofisticación de la canasta exportadora en Guatemala parecen relativamente altos, especialmente si se considera su nivel de ingreso, por lo que dichos factores se descartan como la restricción más importante para promover la inversión y al crecimiento económico.

explotación, servicios de compraventa y otros servicios relacionados con el comercio, servicios personales, culturales y creativos, y servicios gubernamentales.

¹¹² La industria de *offshoring* en Guatemala genera en la actualidad 16.000 puestos de trabajo, y se espera que esta cifra aumente a cerca de 20.000 en los próximos años (Invest in Guatemala, s/f).

7. El costo y el acceso al financiamiento

El buen funcionamiento del sistema financiero es un componente importante del proceso de desarrollo de un país. Varios estudios han encontrado una relación significativa entre el nivel del desarrollo financiero y el crecimiento económico (Levine, Loayza y Beck 2000; Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2005). Sin embargo, los sistemas financieros son imperfectos debido a la existencia de información asimétrica y costos de transacción, entre otros elementos. Además, los microempresarios y pequeños empresarios suelen enfrentar problemas como la disponibilidad de colateral y de un historial crediticio, lo que afecta su acceso al financiamiento.¹¹³

Respecto de las finanzas internacionales, Guatemala tiene un acceso moderado a los mercados financieros internacionales, a pesar de que es uno de los países más abiertos financieramente en la región de América Latina.¹¹⁴ Guatemala recibe principalmente flujos de IED y tiene acceso a líneas de crédito comercial y préstamos de la banca en el exterior. Sus mercados de capitales se encuentran poco desarrollados, por lo que la inversión de cartera es limitada. La calificación de riesgo crediticio soberano se sitúa en la categoría de grado especulativo, lo que restringe la emisión de bonos en el exterior de las empresas privadas.¹¹⁵ Cabe señalar que las remesas constituyen un flujo de divisas importante en el país.¹¹⁶ En relación con las finanzas locales, el sistema bancario ha pasado por un proceso de consolidación y fortalecimiento de su marco regulatorio que ha ayudado a una mayor profundización financiera de manera sólida.¹¹⁷

En esta sección, se explora si el costo del financiamiento y/o acceso al crédito conforman un obstáculo para la inversión privada y el crecimiento económico del país.

7.1 Finanzas internacionales

La IED en Guatemala ha sido históricamente baja en comparación con los flujos recibidos en la región de Centroamérica y el tamaño de su mercado interno (CEPAL, 2011c). Esto sucede a pesar de que el país tiene uno de los regímenes más abiertos del mundo para la IED (de acuerdo con el indicador Investing Across Sectors del Banco Mundial). Las entradas de IED mostraron un ligero incremento en 2005 a raíz de las expectativas del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), ya que pasaron de US\$298,5 millones en promedio durante 2000-04 a US\$667,4 millones en el período 2005-10.¹¹⁸ Sin embargo, la participación de las entradas de IED a Guatemala llega a poco más del 10% de los flujos totales a la región de Centroamérica. Respecto del PIB, los flujos de IED a Guatemala alcanzaron en promedio casi un 2% durante el período

¹¹³ Love (2009) observa que en América Latina las pequeñas y medianas empresas (PyME) utilizan menos productos financieros y tienen un menor acceso al financiamiento que las empresas grandes.

¹¹⁴ Sobre la base del índice de apertura financiera construido por Chinn e Ito (2011).

¹¹⁵ Fitch otorgó la calificación BB+ a la deuda guatemalteca de largo plazo en moneda extranjera, Moody's le asignó Ba1 y Standard & Poor's le concedió BB.

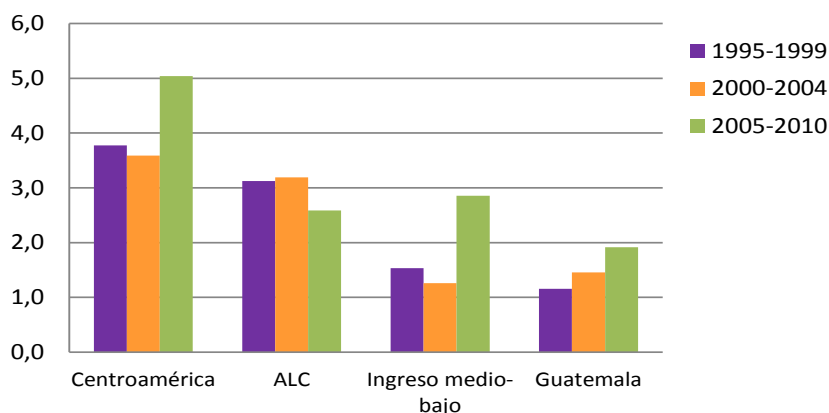
¹¹⁶ Las remesas ayudan a suavizar el consumo de los hogares y fomentan la inversión en educación, salud y vivienda (Banco Mundial, 2006).

¹¹⁷ El sistema financiero enfrentó cierta vulnerabilidad después de la salida ordenada de dos bancos en 2006. Desde entonces se han realizado importantes mejoras en la legislación del sistema bancario de acuerdo con los estándares internacionales.

¹¹⁸ Las entradas de IED a Guatemala disminuyeron ligeramente debido a la crisis internacional en 2009, pero posteriormente han mostrado una recuperación.

2005-10, cifra que se encuentra por debajo de los niveles observados en Centroamérica, América Latina y países de ingreso similar.

Gráfico 7.1
Entradas de IED, 1995-2010
(porcentaje del PIB)



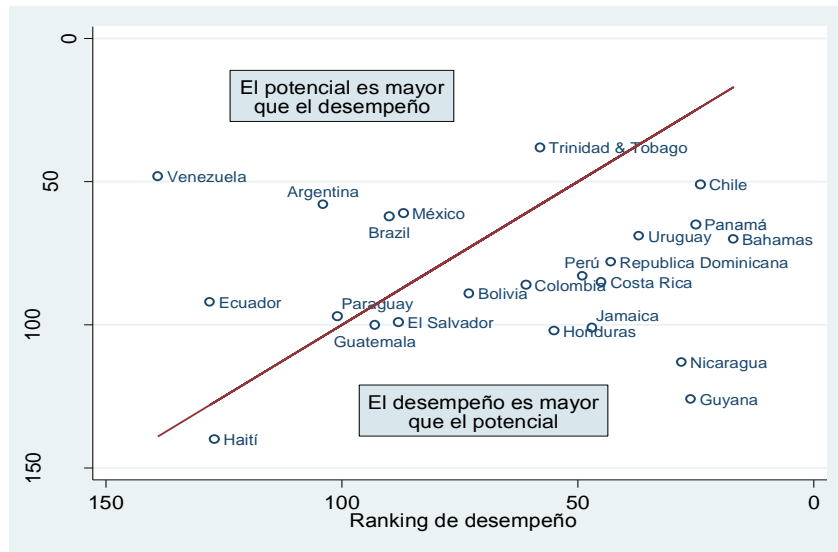
Fuente: Banco Mundial (2012b).

De acuerdo con el Índice de Entrada Potencial de IED, calculado por la UNCTAD (2011b),¹¹⁹ Guatemala ocupa el lugar 100 de 141 países en el mundo, sitio que no ha cambiado significativamente en las últimas dos décadas. Por otra parte, según el Índice de Desempeño de la Entrada de IED también estimado por la UNCTAD (2011b), se sitúa en el lugar 93 de 141 países.¹²⁰ En comparación con las naciones de la región de América Latina y el Caribe, Guatemala presenta una situación en la cual el desempeño de la IED podría mejorar. Algunos países con un potencial similar –como Bolivia, Honduras y El Salvador – muestran un mejor desempeño.

¹¹⁹ El Índice de Entrada de IED potencial evalúa la capacidad de un país receptor de atraer flujos de IED en comparación con otros países. El Índice de Entrada de IED potencial es un promedio de los valores (normalizados entre 0 y 1) de 12 variables: PIB per cápita, tasa del crecimiento del PIB en los últimos 10 años, participación de las exportaciones totales en el PIB, promedio del número de líneas telefónicas por cada 1.000 habitantes y teléfonos celulares por cada 1.000 habitantes, uso comercial de la energía per cápita, participación del gasto en investigación y desarrollo en el PIB, participación de estudiantes de nivel terciario en la población, riesgo país, participación en el mercado mundial de las exportaciones de recursos naturales, participación en el mercado mundial de las importaciones de partes y componentes para automóviles y productos electrónicos, participación en el mercado mundial de las exportaciones de servicios, y participación en el stock mundial de las entradas de IED.

¹²⁰ El Índice de Desempeño de Entradas de IED estima la participación de un país en los flujos mundiales de IED con respecto a la participación de su PIB en el PIB mundial.

Gráfico 7.2
Ranking de desempeño y potencial de IED, 2009



Fuente: UNCTAD (2011b).

En general, la composición sectorial de la IED a Guatemala presenta cierto grado de diversificación. Durante 2005-10 la IED se ha concentrado en la industria manufacturera y el sector minero (cerca del 45% en promedio durante este período). Ambos sectores se orientan a las exportaciones, y su desempeño en general ha sido favorable. Dentro de la industria manufacturera, los productos alimenticios, textiles y los productos metálicos han sido los sectores más atractivos para la inversión. El sector energético también ha constituido un importante receptor de IED, al igual que el sector de comercio (con una participación promedio del 18% y 19% del total durante 2005-10, respectivamente).

En los últimos años, los inversionistas extranjeros se han interesado en el sector de servicios, especialmente telecomunicaciones (centros de llamadas y BPO). Las entradas de IED en este sector alcanzaron alrededor del 20% del total de la IED en 2008 y 2009. Se trata de un área con gran dinamismo en la economía guatemalteca y que también se ha orientado a la exportación. Cabe señalar que las entradas de IED provienen principalmente de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, España, México y Corea del Sur.

Gráfico 7.3
Guatemala: distribución sectorial de la IED
(porcentaje del total)

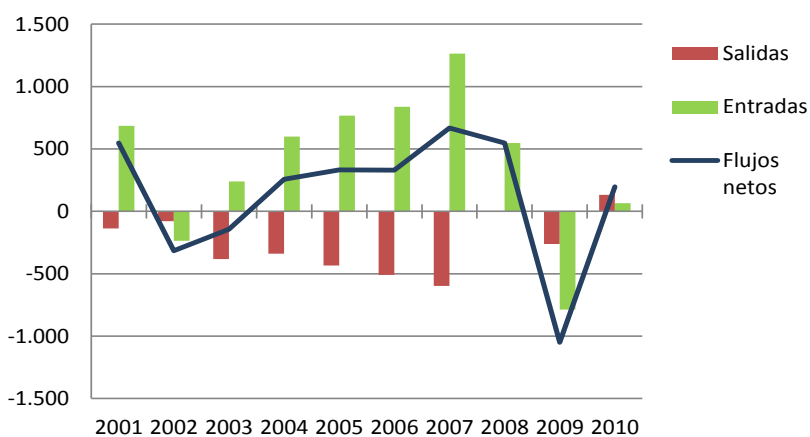


Fuente: Banguat.

Los “otros” flujos de capital privado han cobrado importancia como fuente de financiamiento externo durante los últimos años. Estos se relacionan principalmente con líneas de crédito comercial y préstamos de la banca extranjera contratados por las empresas y los bancos locales. Las entradas de otros flujos de capital privado se quintuplicaron, pues pasaron de US\$238 millones en 2003 a US\$1,265 millones en 2007, monto superior a las entradas de IED.¹²¹ El aumento de las entradas de otros flujos de capital privado representó 2,6 puntos porcentuales del PIB (pasó de un 1,1% a un 3,7% en el mismo período). Sin embargo, este tipo de recursos externos en parte se contrata a corto plazo, por lo que presenta una salida de capitales importante por los pagos que se realizan. Frente a la crisis financiera internacional en 2008-09, el acceso a otros flujos de capital privado se restringió, e incluso sufrió una caída. Por su parte, la recuperación ha sido gradual, –muy por debajo del máximo recibido en 2007. Aunque los otros flujos de capital privado constituyen una fuente de financiamiento privado importante, es necesario reconocer su volatilidad, y por lo tanto, su mayor exposición a la inestabilidad, contrariamente a lo que sucede con los flujos de IED que usualmente se sustentan en decisiones de inversión de largo plazo y reflejan mayor estabilidad.

¹²¹ En 2006 y 2007 los préstamos de la banca extranjera por parte de la banca local sirvieron como fuente de financiamiento para el crédito ofrecido en moneda extranjera.

Gráfico 7.4
Otros flujos de capital privado, 2001-10
(millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Banguat.

Por otro lado, la tasa de emigración de guatemaltecos hacia el exterior aumentó significativamente. Esta situación ha llevado a una entrada creciente de remesas a lo largo de la década de 2000. Se estima que en 2010 la población guatemalteca residente en el exterior se acercaba a 1,6 millones, lo que representa el 10,4% de la población total.

Guatemala es uno de los países receptores de remesas más importantes de la región de América Latina y el Caribe, y se ubica en el séptimo lugar de acuerdo con el tamaño de su economía (véase el cuadro 7.1). Los ingresos de divisas por remesas ascendieron a un 11,1% del PIB en promedio durante 2005-10. En el transcurso de la década de 2000, los ingresos por remesas se convirtieron en una fuente muy importante de divisas, superando las entradas de IED y otros flujos privados. Los ingresos de divisas por remesas casi se triplicaron entre 2002 y 2010, pues pasaron de US\$1.579 millones en 2002 a US\$4.127 millones,¹²² lo cual demuestra un crecimiento anual promedio del 13,4% (véase el gráfico 7.5).¹²³ Como resultado del rápido aumento de las remesas, en términos absolutos, Guatemala se ha convertido en el principal receptor de las mismas en América Latina y el Caribe, luego de México.

¹²² El fuerte aumento de las remesas entre 2001 y 2002 se explica principalmente por dos factores. Por un lado, la entrada en vigencia de la Ley de Libre Negociación de Divisas, en mayo de 2001, fomentó el uso de sistemas formales de envío de remesas y una reducción de costos al facilitar la existencia de una mayor cantidad de entidades en el mercado formal de mensajería y en la liquidación bancaria de remesas. Por otro lado, el registro de transacciones internacionales experimentó una mejora metodológica gracias a la modificación, a mediados de 2001, de los formularios de registro de ingreso y egreso de divisas que son reportados por el sistema bancario al Banguat.

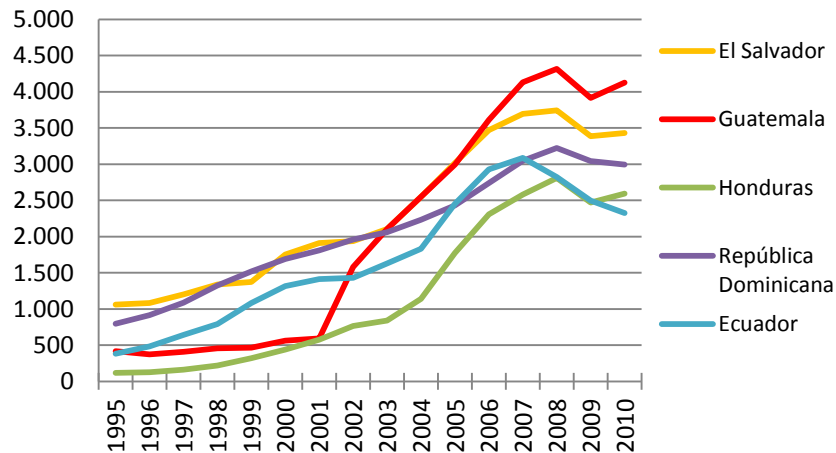
¹²³ Según una Encuesta sobre Remesas (OIM, 2011), la población beneficiaria de remesas ha venido en aumento, pues pasó de casi 3 millones en 2002 a 4,5 millones en 2010. En 2010 la encuesta reportaba que el 38,5% de la población beneficiaria residía en áreas urbanas, mientras que el 61,5% lo hacía en las áreas rurales del país.

Cuadro 7.1
Ingreso de divisas por remesas
(porcentaje del PIB)

<i>País</i>	<i>Promedio 2005-10</i>
Haití	21,8
Honduras	19,1
El Salvador	17,5
Guyana	16,5
Jamaica	14,4
Nicaragua	12,8
Guatemala	11,1
República Dominicana	6,9
Ecuador	5,7
Bolivia	5,5

Fuente: Banco Mundial (2012b).

Gráfico 7.5
Ingreso de divisas por remesas, 1995-2010
(millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Banco Mundial (2012b).

Si bien el impacto de las remesas en el crecimiento económico es poco claro,¹²⁴ estas desempeñan un rol fundamental en la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2006), ya que pueden ayudar a suavizar el consumo de los hogares, especialmente en respuesta a shocks adversos. Por otra parte, también proporcionan una fuente de ahorro y capital para inversiones en educación, salud y vivienda, y pueden promover el espíritu empresarial de pequeña escala. Por lo

¹²⁴ En general, los estudios macroeconómicos señalan que no hay un vínculo directo entre el crecimiento económico y las remesas (Barajas et. al., 2009), y los estudios a nivel micro muestran que las remesas pueden tener un impacto en la agricultura y las pequeñas empresas (Vargas-Lundius et. al., 2008).

tanto, constituyen una fuente de ingresos de divisas para Guatemala, que podría aprovecharse para financiar inversiones privadas y expandir el acceso a servicios financieros.

Según una encuesta sobre remesas (OIM, 2011), el 49,4% de las remesas se utiliza para el consumo (principalmente alimentos), el 18,4% para el consumo intermedio (mercadería para un negocio, gastos de alquiler, etc.), el 20,4% para la inversión-ahorro y el 11,9% para la inversión social (salud y educación). Los ahorros por remesas podrían convertirse en una fuente potencial de financiamiento para las micro y las pequeñas empresas a través de las instituciones microfinancieras.¹²⁵ Mediante la movilización de ahorros y los programas innovadores, las remesas podrían contribuir al crecimiento del microcrédito en el país, y constituir una fuente adicional de financiamiento. Sin embargo, todavía no se aprovecha esta oportunidad.

7.2 Finanzas locales

El sistema bancario está conformado por 18 bancos,¹²⁶ tres de los cuales concentran el 66% de los depósitos y el 63% de los créditos,¹²⁷ por lo que existe cierto grado de concentración. Esta situación podría generar poca competencia y un ambiente de altas tasas de interés. Sin embargo, en la década de 2000, las tasas de interés del sistema bancario (particularmente aquellas en moneda nacional) mostraron una tendencia a la baja. En el contexto de la crisis internacional y con un rápido crecimiento del crédito, dichas tasas, especialmente las activas, mostraron un incremento en 2008-09, y retomaron la trayectoria a la baja en 2010.¹²⁸ Esta situación se ha reflejado en una reducción gradual de los *spreads* entre las tasas de interés activas y pasivas, que pasaron de un 10,7% en 2000 a un 7,9% en 2010. Como consecuencia, el *spread* de las tasas de interés de Guatemala se ubica por debajo del observado en los países de ingreso similar y muy cerca del observado en promedio en la región de América Latina y el Caribe. Esto demuestra que el costo del financiamiento se ha reducido, lo cual es muy favorable para el clima de negocios y el acceso al crédito.

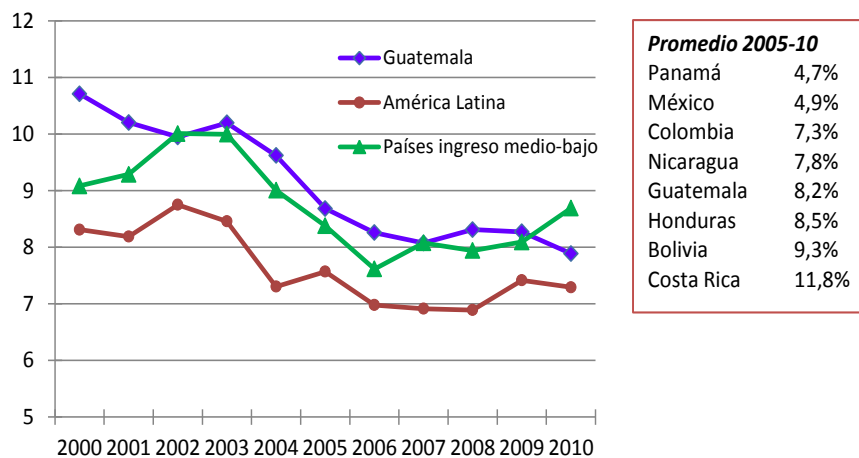
¹²⁵ Hay programas crediticios en otros países, como Perú, que están reconociendo la importancia de estos flujos de divisas. Más aún, la constante preocupación de las personas que envían las remesas sobre el uso eficiente de dichos recursos ha generado que diversas entidades financieras ofrezcan mecanismos o programas innovadores (Crediremesas).

¹²⁶ A partir de 2006 el sistema bancario ha seguido un proceso de consolidación. La composición del sistema se ha visto influenciada por fusiones y adquisiciones, y el ingreso de capital y de banca extranjera.

¹²⁷ Banco Industrial, Banco G&T Continental y Banco de Desarrollo Rural.

¹²⁸ En el caso de la tasa de interés activa en moneda nacional, se advierte una disminución significativa del 17,9% al 13,3% entre diciembre de 2001 y diciembre de 2010. Por otra parte, la tasa de interés activa en dólares pasó del 8,8% al 7,6%. La tasa de interés pasiva en moneda nacional se redujo del 7,7% al 5,3% entre diciembre de 2001 y diciembre de 2010. Un comportamiento similar se observa en la tasa de interés pasiva en moneda extranjera (que pasó del 4% al 3,1%).

Gráfico 7.6
Spreads de las tasas de interés
(tasa activa menos tasa pasiva, porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2012b).

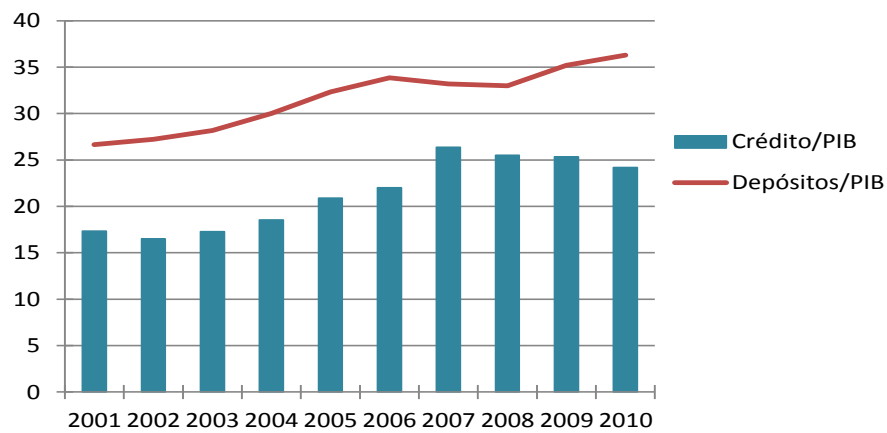
No sorprende que en los resultados de la Encuesta *Enterprise* para Guatemala (Banco Mundial, 2010a), el acceso o costo del financiamiento es el séptimo factor dentro de las 10 restricciones principales para el clima de negocios identificadas por las empresas.¹²⁹ Sin embargo, si se consideran solo las empresas pequeñas, el acceso o costo del financiamiento aparece como la quinta restricción más importante.

El acceso al crédito en Guatemala aumentó significativamente durante la década de 2000, hasta alcanzar una tasa de crecimiento anual nominal del 14% entre 2002 y 2010. El crédito al sector privado aumentó en 9 puntos porcentuales del PIB entre 2001 y 2007, cuando llegó a su mayor nivel (26,4% del PIB). Posteriormente, el crédito al sector privado sufrió una fuerte desaceleración como consecuencia de la crisis internacional, la baja en el ritmo de la actividad económica y el aumento de las tasas de interés. También influyó en esto la posición conservadora de los bancos de endurecer las condiciones mediante un análisis de crédito más estricto, en parte derivado de una normativa más rigurosa.¹³⁰

¹²⁹ En la misma encuesta correspondiente a 2006 el acceso o costo del financiamiento aparece como el cuarto factor restrictivo.

¹³⁰ El uso de líneas de crédito contratadas en el exterior por parte de los bancos contribuyeron a una fuerte expansión del crédito en moneda extranjera previo a la crisis internacional en el periodo 2005-07. El crecimiento del crédito involucró a prestatarios en sectores no transables, lo que aumentó el riesgo crediticio. En el periodo 2008-10, se implementaron regulaciones sobre provisiones para cubrir la totalidad de la cartera vencida, regulaciones sobre la administración del riesgo de liquidez y del riesgo cambiario crediticio, así como la administración integral de riesgos.

Gráfico 7.7
Guatemala: depósitos y crédito al sector privado, 2001-10
(porcentaje del PIB)



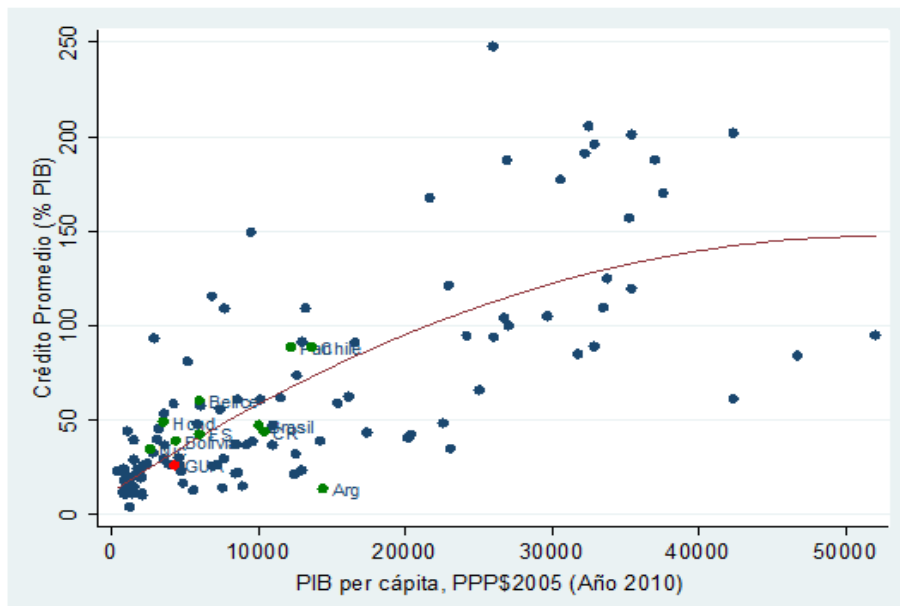
Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la SBS e INE.

El crédito al sector privado alcanzó un 24,2% del PIB en 2010, lo que refleja una disminución de alrededor de 2 puntos porcentuales con respecto a 2007, pero demuestra un valor muy superior al nivel observado a principios de la década. Cabe señalar que el mayor acceso al crédito ha estado acompañado de un incremento sustancial en los ahorros en la economía. Los depósitos totales aumentaron de un 26,7% del PIB en 2001 a un 36,3% del PIB en 2010, lo cual implica un aumento de casi 10 puntos porcentuales del PIB.

En el gráfico 7.8 se muestra que los niveles de acceso a crédito en Guatemala se acercan cada vez más a los que se esperarían, considerando que es un país de ingreso medio-bajo. En el período 2005-10, el crédito al sector privado en los países de ingreso medio-bajo alcanzó en promedio un 37,2%, mientras que en Guatemala fue del 26,1%. A pesar de la fuerte expansión del crédito en este país, el acceso al financiamiento bancario todavía se ubica por debajo del promedio latinoamericano (36,2% del PIB en 2005-10).¹³¹

¹³¹ Países como Bolivia y Nicaragua presentan un mayor acceso al crédito para el período 2005-10, de un 39% y un 45% respectivamente. Mientras que Paraguay registra un menor acceso al crédito (23% del PIB).

Gráfico 7.8
Crédito al sector privado en Guatemala, 2005-10
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2012b).

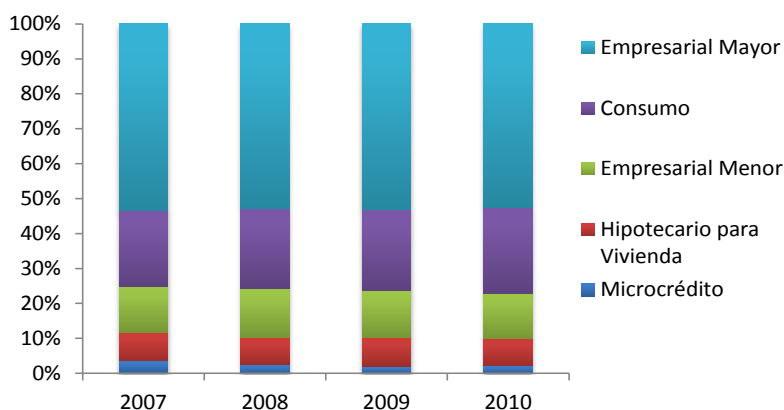
La composición del crédito por actividad económica se ha mantenido en el transcurso de la década, excepto en el caso de la construcción y del sector agrícola. En general, el comercio ha sido el sector económico más favorecido por el acceso al financiamiento, con una participación de alrededor del 20%.¹³² Los préstamos al sector de la construcción experimentaron una expansión de 4 puntos porcentuales entre 2004 y 2010, con lo cual alcanzaron una participación del 14% de los préstamos totales. En contraste, el crédito al sector agrícola ha perdido terreno; su participación en la cartera total disminuyó de un 8% en 2004 a un 5% en 2010.

En relación con la clasificación por tipo de deudor, la mayor parte de la cartera de crédito bancario es otorgada al sector empresarial mayor, la cual absorbe alrededor de mitad de los préstamos totales.¹³³ El sector empresarial menor adquiere el 12% de los préstamos bancarios. Esto significa que el sector empresarial mayor obtiene un financiamiento cuatro veces superior al de las empresas menores. El segmento de microcrédito capta apenas el 2% de la cartera total, participación que se ha mantenido en los últimos años.

¹³² El crédito al consumo explica el 31% de los préstamos totales.

¹³³ En 2010 se destinó un 25% de la cartera al consumo y un 8% a los créditos hipotecarios para la vivienda.

Gráfico 7.9
Crédito por tipo de deudor
(como porcentaje del crédito total)



Fuente: Superintendencia de Bancos.

La Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (FEPYME) estima que alrededor del 93% de las empresas en el país corresponde al tipo PyME (Banco Mundial, 2010b), por lo que la disponibilidad de financiamiento para este segmento es central para el desarrollo empresarial y el crecimiento. De acuerdo con el Global Entrepreneurship Monitor (2011), la falta de un mercado financiero suficientemente flexible para atender las necesidades de financiamiento de los emprendedores parece ser uno de los grandes factores condicionantes que restringen el tamaño de los negocios guatemaltecos, lo que a su vez limita la capacidad que tendrán los mismos para generar ingresos.¹³⁴ Además, Guatemala continúa presentando debilidades en el clima de negocios para las microfinanzas, ya que se ubica en el lugar 19 de 54 países en el índice del Microscopio Global (Economist Intelligence Unit, 2010).¹³⁵

En los últimos años el acceso al microcrédito ha crecido a tasas de hasta un 20% en las microfinancieras y un 10% en las cooperativas. No obstante, el acceso al crédito a través de ambos tipos de instituciones es bajo (2,1% del PIB en 2010),¹³⁶ en comparación con el crédito bancario al sector privado (24,2% del PIB en 2010). Si consideramos la proporción del crédito bancario asignado al rubro de microcrédito (0,5% del PIB), el financiamiento para este segmento continúa pareciendo bajo. Al igual que en el sistema bancario, el principal destino de los préstamos de las instituciones microfinancieras y cooperativas es el comercio.¹³⁷ Cabe señalar que los problemas de acceso al microcrédito también están vinculados a la demanda de fondos (Auguste y Bebczuk, 2011).

¹³⁴ El emprendedor guatemalteco es joven, con poca escolaridad y con bajos niveles de capitalización, lo que condiciona el tipo de actividades económicas al que se dedican estos negocios -principalmente el sector comercial- y el tipo de tecnología utilizada (Global Entrepreneurship Monitor, 2011).

¹³⁵ El índice del Microscopio Global incluye indicadores en el marco regulatorio, clima de inversión y desarrollo institucional.

¹³⁶ Dentro de las microfinancieras del país, existen tres principales: Génesis Empresarial, Asociación Raíz y FUNDEA. Según datos de Mix Market, estas representaron el 37%, el 14% y el 10% de los fondos de microfinancieras en 2010.

¹³⁷ En el caso de Instituciones microfinancieras, el 53% se destina a comercio y el 15% a vivienda; en el caso de las cooperativas, el 28% se destina a comercio y el 41% a vivienda.

En conclusión, el acceso a recursos externos privados es limitado, pero se ha ampliado en la presente década y ha contribuido a financiar la inversión. Además, los flujos de capital externo han permitido financiar gran parte de las cuentas externas. Guatemala recibe flujos de IED, que son históricamente bajos, y existen muchas oportunidades, pero posiblemente haya otros factores que estén afectando las decisiones de inversión. El país tiene un mayor acceso a otros flujos de capital externo, que constituyen un tipo de capital más volátil. Las remesas conforman un flujo de divisas abundante y una fuente potencial de financiamiento de la inversión microempresarial. En cuanto al acceso al financiamiento local, los resultados muestran que el costo del financiamiento ha bajado y la profundización financiera ha aumentado rápidamente, por lo que el nivel de acceso al crédito se acerca cada vez más al de países de ingreso similar. Por ello, el acceso al financiamiento (externo y local) se descarta como el factor más restrictivo para el crecimiento y la inversión. Sin embargo, se identifica una falta de crédito para las micro y pequeñas empresas, así como también para el sector agrícola.

8. Conclusiones y recomendaciones de política

El ritmo de crecimiento económico y de la inversión privada en Guatemala es insuficiente para reducir las altas tasas de pobreza y ofrecer empleos decentes a la población. El buen desempeño exportador y la elevada diversificación de su canasta exportadora –más de la mitad corresponde a manufacturas– han contribuido al crecimiento en las últimas décadas, pero no han sido suficientes para estimular un proceso más acelerado. Ciertamente Guatemala ha experimentado una transformación económica gradual, y hoy en día los sectores de manufacturas y servicios privados contribuyen con más del 30% de su producto. Sin embargo, existe una dicotomía en el país debido a que en el área rural –donde vive el 50% de la población y la incidencia de la pobreza alcanza un 71%– dicha transformación no ha tenido lugar.

Guatemala ha estado rezagada con respecto al dinamismo de la región de América Latina, y en particular, de algunos países que han logrado un crecimiento rápido y cambios estructurales que han rendido sus frutos en la última década. El país tiene una de las mejores condiciones demográficas en la región y debería aprovechar este bono para crecer a tasas más aceleradas en los próximos decenios.

La evidencia en este estudio muestra que el aumento de la inseguridad, así como también las debilidades (y el deterioro) del contexto institucional, especialmente en lo que atañe al cumplimiento de la ley, la corrupción, la rendición de cuentas y algunas áreas del marco burocrático para hacer negocios, parecen ser la restricción más activa del crecimiento económico. Guatemala se encuentra entre los 10 países con más altas tasas de homicidios en el mundo. Esta situación genera una baja apropiabilidad de los retornos a la inversión, y por lo tanto, afecta la acumulación de capital.

También se encontraron muy bajos niveles de capital humano. La falta de salud y educación es un obstáculo central que limita el desempeño económico. Guatemala ha experimentado mejoras en algunos indicadores de salud y educación en la última década. Sin embargo, estas no han sido suficientes y en algunos casos continúan observándose rezagos significativos frente a los países de la región de América Latina y países de ingreso similar. La desnutrición crónica afecta a casi la mitad de los niños menores de 5 años. Guatemala presenta los niveles más bajos de escolaridad de la región. Además, la débil calidad en educación primaria y la baja cobertura en educación secundaria afectan los retornos en la actividad económica. Cabe señalar que los retornos a la educación son especialmente altos a nivel secundario, lo que refleja la escasez de capital humano a este nivel. Los déficits de capital humano son más graves en el caso de las mujeres, la población indígena y las áreas rurales.

Asimismo, el diagnóstico muestra que la falta de infraestructura de electricidad y saneamiento es una restricción importante. Los altos costos de la energía y la baja cobertura de electricidad en el área rural afectan los niveles de inversión. En el caso del saneamiento, la cobertura en el área rural es todavía escasa en términos relativos y la brecha urbano-rural resulta significativa. Aunque la cobertura de agua potable en Guatemala parece razonable, existe una brecha urbano-rural importante. Con respecto a la infraestructura de transporte, la baja densidad de carreteras presiona la demanda de su uso, lo que –aunado a la vulnerabilidad a los desastres naturales– hace

que sea necesario un mantenimiento efectivo. Sin embargo, el análisis revela que la calidad del transporte vial se ha deteriorado debido a la falta de mantenimiento.

Este estudio identifica tres áreas que han contribuido al crecimiento económico (moderado) en Guatemala: los bajos riesgos macroeconómicos, los altos niveles de descubrimiento de productos de exportación y el mayor acceso al financiamiento. Si bien los riesgos fiscales aumentaron en los últimos años debido al deterioro del déficit fiscal y de la deuda, la situación se ha mantenido bajo control (especialmente en relación con otros países). Además, la estabilidad macroeconómica se ha sostenido. Sin embargo, si el deterioro continuara, los riesgos fiscales podrían convertirse en un factor limitante en el mediano plazo.

Los niveles de “autodescubrimiento” y la sofisticación de la canasta exportadora de Guatemala parecen relativamente altos, por lo que estos factores se descartan como un obstáculo a la inversión y al crecimiento económico. Por otro lado, el costo y acceso al financiamiento también se descarta como el factor más restrictivo. El acceso a capitales externos privados y el flujo de remesas ha sido mayor en la presente década. El costo del financiamiento ha bajado y la profundización financiera ha aumentado. No obstante, se identifica una falta de crédito a las micro y pequeñas empresas y al sector agrícola.

En base a los resultados de este estudio se derivan algunas recomendaciones de política que podrían reducir y eliminar gradualmente las restricciones más importantes al crecimiento económico. Evidentemente el tamaño de la economía guatemalteca llama a buscar un crecimiento orientado a las exportaciones, ya que la demanda interna no sería suficiente para acelerar el crecimiento económico. Si bien es importante el contenido de la canasta exportadora (qué se exporta), la calidad de los productos de exportación resulta aún más importante.¹³⁸ El aumento de la inversión privada es fundamental en este proceso.

8.1 Políticas de infraestructura institucional

Guatemala necesita fortalecer la calidad del sistema policial y de justicia, mejorar la capacidad burocrática y reducir la carga regulatoria para hacer negocios. Estas políticas no pueden diferirse por más tiempo. También se requiere fortalecer a las instituciones encargadas de facilitar el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, así como también los mecanismos de vigilancia y control.

De la experiencia de países exitosos en el mundo, se desprende que la efectividad de un gobierno depende de la atracción de talento, la promoción de los incentivos adecuados, el vigor de sus debates y su estructura organizacional (Commission on Growth and Development, 2008). En este sentido, el servicio civil en muchos de los casos exitosos se ha caracterizado por un proceso de selección competitivo. Además, los programas de intercambio internacional para funcionarios públicos con el fin de aprender de sus contrapartes pueden ser beneficiosos.

La cimentación de buenas instituciones requiere experimentación e innovación, y atención a los elementos específicos del contexto de cada país (Rodrik, 2003). En general, los arreglos institucionales cambian lentamente, pero los cambios moderados en circunstancias específicas de los países pueden producir transformaciones importantes para el despegue y la sostenibilidad del

¹³⁸ Véase Lederman y Maloney (2012) para un análisis sobre las limitaciones de las políticas industriales.

crecimiento económico. Guatemala no requiere en este momento una calidad de las instituciones similar a la de los países desarrollados, pero sí necesita lograr mejoras institucionales razonables para alcanzar los niveles de otros países de ingreso similar y de la región.

8.2 Políticas de acumulación

Ningún país exitoso ha sostenido tasas aceleradas de crecimiento sin además mantener tasas significativas de inversión pública en salud, educación e infraestructura (Commission on Growth and Development, 2008). En particular, un punto central de las experiencias exitosas de economías pequeñas ha sido la mejora significativa de la calidad de sus recursos humanos (Yusuf y Nabeshima, 2012),¹³⁹ al mismo tiempo que su notable capacidad para aprender, les permitió ponerse al día en el desarrollo tecnológico.

En Guatemala las mejoras de las políticas de salud y educación para aumentar los niveles de capital humano requieren atención inmediata. En especial, las políticas destinadas a reducir la desnutrición crónica deben considerarse políticas de primer orden. Una especial atención merece la cobertura de la educación preprimaria y la calidad de la educación primaria. También merece una reflexión el diseño de políticas para ampliar el papel del sector público en la educación secundaria. Si bien el gasto público en salud y educación se justifica sobre la base de la eficiencia e igualdad de oportunidades,¹⁴⁰ el desperdicio y la ineficiencia del gasto pueden opacar la posibilidad de reducir la restricción de capital humano para acelerar el crecimiento.

Respecto de la infraestructura, las políticas deberían centrarse en electrificación, saneamiento y agua. ¿Dónde invertir y construir infraestructura? La evidencia muestra que los principales déficits se encuentran en el área rural. Las empresas basan sus decisiones de ubicación en la provisión de infraestructura, entrega de servicios públicos y otros elementos. Por ello, una política de infraestructura en electrificación, saneamiento y agua debería estar dirigida a las áreas rurales para volverlas más competitivas y atractivas para los inversionistas privados. Una política de este tipo favorecería la igualdad de oportunidades. Asimismo, las políticas dirigidas a reducir el costo de la energía serían beneficiosas en términos de crecimiento.

Guatemala presenta una disyuntiva en su política de infraestructura vial para expandir la red vial y aumentar su densidad, así como también para mantener su calidad. Por un lado, la ampliación de la red vial donde existen cuellos de botella u oportunidades de progreso generaría mayores necesidades de mantenimiento futuro (gastos recurrentes adicionales) en un contexto de recursos presupuestarios limitados. Una alternativa sería concentrarse en mantener la calidad de la red construida, y fortalecer el marco de ejecución y monitoreo del gasto en mantenimiento, combinado con un uso activo del marco de las asociaciones público-privadas (APP).¹⁴¹

8.3 Políticas de gestión fiscal

La prudencia fiscal ha caracterizado a Guatemala por mucho tiempo, y mantener este activo es clave para la inversión y el crecimiento. Sin embargo, la política fiscal todavía no se ha convertido en una verdadera herramienta que permita suavizar el ciclo económico y mejorar la

¹³⁹ Las economías pequeñas exitosas incluyen Finlandia, Irlanda y Singapur.

¹⁴⁰ El gasto público en educación y salud “corrige” la falla del mercado al asignar recursos suficientes para estos sectores, y al ampliar el acceso a quienes no pueden pagar por los servicios.

¹⁴¹ La implementación de las APP conlleva riesgos fiscales de mediano plazo, pero se puede aprender tanto de las experiencias exitosas como fallidas.

distribución del ingreso,¹⁴² por lo que es fundamental poner en marcha acciones para fortalecer la gestión fiscal.

Los recursos fiscales de Guatemala son limitados para reducir las restricciones al crecimiento económico que demandan mayor inversión pública, aun considerando una contribución parcial de la inversión privada en los déficits de infraestructura. La aprobación reciente del paquete de reformas fiscales es muy favorable, si bien los recursos adicionales son todavía insuficientes.¹⁴³ Los esfuerzos deben concentrarse en el éxito de su implementación, así como también en el fortalecimiento de la administración tributaria (incluida la agilización en el pago de impuestos). Además, sería conveniente la implementación de medidas para eliminar gradualmente las exoneraciones y privilegios fiscales. La necesidad de recaudar más recursos continuará en el futuro.

Por el lado del gasto público, existe espacio para la mejora de su eficiencia. Un Estado con cuentas fiscales sanas no es suficiente para asegurar la entrega eficiente de los insumos complementarios –donde más se los necesita– para la inversión y producción. Se recomienda priorizar las áreas del gasto en las cuales haya que realizar mejoras concretas en eficiencia y transparencia (por ejemplo, salud, educación e infraestructura vial).

8.4 Políticas de acceso al financiamiento

Se deben continuar los avances en la profundización financiera, especialmente en lo que respecta al acceso al financiamiento para las micro y pequeñas empresas y el sector agrícola. En los últimos años los sectores económicos más dinámicos han estado relacionados con el sector de servicios, que es menos intensivo en mano de obra que el agrícola. Por el contrario, el crecimiento del sector agrícola ha quedado rezagado con respecto a otros sectores, por lo que la implementación de políticas de financiamiento en este sector podría contribuir a la mejora de su productividad.¹⁴⁴ Las políticas de mayor acceso al crédito para iniciar la creación de negocios o la innovación podrían favorecer el crecimiento de las pequeñas empresas y a su vez promover una cultura de emprendimiento con beneficios para el crecimiento económico.

8.5 La decisión más importante

Al país le toca decidir qué hacer y cuándo. Asimismo, le corresponde definir cuántos recursos y pericia se asignarán en la implementación de las políticas priorizadas. Las experiencias de crecimiento acelerado y sostenido en el mundo muestran que se requiere un compromiso de largo plazo de parte de sus líderes políticos para poder atravesar por una verdadera transformación estructural (Commission on Growth and Development, 2008). También es necesario aprender a desechar malas políticas e intervenciones, y en su lugar, implementar buenas opciones. Los “atajos” para el crecimiento acelerado y sostenido no existen. Los frutos de políticas estructurales toman tiempo, pero la recompensa para el futuro del país es enorme, como

¹⁴² Berg y Ostry (2011) muestran que existe una asociación significativa entre una baja desigualdad del ingreso y una mayor duración de los períodos de crecimiento acelerado. Por ello, las políticas de crecimiento y reducción de la desigualdad del ingreso se refuerzan mutuamente para establecer los cimientos para una expansión económica sostenible.

¹⁴³ El paquete de reformas tributarias, aprobado a principios del 2012, aumentaría la recaudación tributaria en aproximadamente un 1%-1,5% del PIB.

¹⁴⁴ Véase Auguste y Bebczuk (2011) para recomendaciones concretas en el área de crédito rural, como la mejora en los sistemas de información y gestión de las instituciones microfinancieras.

nuevamente lo demuestra la experiencia de países exitosos. Cabe señalar que la equidad e igualdad de oportunidades son ingredientes esenciales de cualquier estrategia de crecimiento sostenible.

Referencias

- Acevedo, C. 2008. “Los Costos Económicos de la Violencia en Centroamérica”. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Pública de la Presidencia de la República del Salvador.
- Agosin, M., E. Fernández-Arias y F. Jaramillo (editores). 2009. *Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- Agosin, M., A. Barreix y R. Machado (editores). 2005. *Recaudar para Crecer: Bases para la Reforma Tributaria en Centroamérica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Armendáriz, E. y M. Schaeffer. 2012. “El Rumbo de la Deuda en Guatemala: Hacia un Cambio en la Política Fiscal”. Nota técnica No. IDB-TN-463. Washington, D.C.: BID.
- Armendáriz, E., P. Baena, M. Bristol y A. Jessen. 2007. “Identifying Binding Constraints to Growth in Guyana.” *Iniciativa Competitiveness and Growth in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Artana, D., S. Auguste y M. Cuevas. 2007. “Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala.” *Iniciativa Competitiveness and Growth in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Auguste, S. y R. Bebczuk. 2011. “Acceso al Financiamiento y Mitigación de Riesgos en el sector rural de Guatemala: diagnóstico y recomendaciones”. Documento mimeografiado. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2006. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2008. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2010a. *Enterprise Surveys*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://www.enterprisesurveys.org/>.
- . 2010b. *Facilitando el Florecimiento de 10.000 empresas*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2010c. *Logistics Performance Index*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b.asp>.
- . 2011. *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2012a. *Doing Business*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org>.
- . 2012b. *World Development Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banguat (Banco Central de Guatemala). 2010. *Guatemala en Cifras*. Ciudad de Guatemala: Banco Central de Guatemala.
- . 2012. *Informe de Política Monetaria a Marzo de 2012*. Ciudad de Guatemala: Banco Central de Guatemala, Departamento de Análisis Macroeconómico y Pronósticos.

- Barajas, A., R. Chami, C. Fullenkamp, M. Gapen y P. Montiel. 2009. "Do Workers' Remittances Promote Economic Growth?" Documento de trabajo Nro. WP/09/153. Washington, D.C.: FMI.
- Berg, A. y J. Ostry, J. 2011. "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" Nota de discusión del FMI Nro. SDN/11/08. Washington, D.C.: FMI.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2011a. "Nota de política de turismo". Washington D.C.: BID.
- . 2011b. "Nota de política de comercio e integración". Washington, D.C.: BID.
- Bils, M. y P. Klenow. 2010. "Does Schooling Cause Growth?" *American Economic Review*, 90 (5), pp. 1160-1183.
- Calderón, C. y L. Servén. 2004. "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution." Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 3400. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Center for Systemic Peace. s/f. Información del sitio Web. Disponible en línea <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2006. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2008a. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2008b. *La Energía y las Metas del Milenio en Guatemala, Honduras y Nicaragua, 2008*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2010. *Centroamérica: Estadísticas del Subsector Eléctrico, 2010*. México, D.F.: CEPAL.
- e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. 2011a. *Gasto público en Seguridad y Justicia en Centroamérica*. México, D.F.: CEPAL.
- . 2011b. *Guatemala: Evaluación de los Impactos Económicos, Sociales y Ambientales, y Estimación de Necesidades a causa de la Erupción del volcán Pacaya y la tormenta tropical Ágata, mayo-septiembre de 2010*. México, D.F.: CEPAL.
- . 2011c. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2010*, Capítulo II. Santiago de Chile: Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la CEPAL.
- . 2012. Base de datos en línea. Disponible en: <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales). 2011. *Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020*. Guatemala: CIEN.
- Chinn, M. y H. Ito. 2011. Notes on the Chinn-Ito Financial Openness Index: 2009 Update.
- Commission on Growth and Development. 2008. *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Comtrade (United Nations Commodity Trade Statistics Database). 2012. Base de datos en línea en <http://www.comtrade.un.org>. Ginebra: Comtrade.

- Di Tella, R., S. Edwards y E. Schargrodsky. 2010. "The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Easterly, W. y R. Levin. 2002. "Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development." Documento de trabajo del National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA: NBER.
- Economist Intelligence Unit. 2010. *Microscopio Global sobre el Entorno de Negocios para las Microfinanzas 2010*. Londres: Economist Intelligence Unit.
- Fayissa B., C. Nsiah y B. Tadesse. 2009. "Tourism and Economic Growth in Latin American Countries: Further Empirical Evidence." Murfreesboro, TN: Middle Tennessee State University, Department of Economics and Finance Working Paper Series.
- Foro Económico Mundial. 2011. *The Global Competitiveness Report 2011-2012*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- . 2012. *Índice de Competitividad Global 2011-12*. Nueva York: Foro Económico Mundial.
- Global Entrepreneurship Monitor. 2011. *Guatemala: reporte nacional: 2010-2011*. Asociación Global de Investigación en Emprendimiento. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- Hausmann, R., C. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jiménez, A. Simoes y M. Yildirimet. 2011. *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, MA: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hausmann, R., B. Klinger y R. Wagner. 2008. "Doing Growth Diagnostics in Practice: A Mindbook." CID Working Paper Nro. 177. Cambridge, MA: Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann, R. y B. Klinger. 2006. *Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space*. Documento de investigación Nro. 06-041. Cambridge, MA: Kennedy School of Government Faculty, Harvard University.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco. 2005. *Growth Diagnostics*. Cambridge, MA: Kennedy School of Government Faculty, Harvard University.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. 2005. "What you Export Matters". Documento de trabajo del National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA: NBER.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2012. Información en línea. Ciudad de Guatemala: INE. Disponible en: <http://ine.gob.gt>.
- . Varios años. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi). Ciudad de Guatemala: INE.
- . Varios años. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI). Ciudad de Guatemala: INE.
- . 2010. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI). Ciudad de Guatemala: INE.
- Inguat (Instituto Guatemalteco de Turismo). s/f. Información de la página Web. Ciudad de Guatemala: Inguat. Disponible en: <http://www.inguat.gob.gt/>.

- Instituto Fraser. 2012. *Economic Freedom of the World: 2012 Annual Report*. Vancouver, BC: Instituto Fraser.
- . 2011. *Encuesta de Empresas Mineras 2010-11*. Vancouver, BC: Instituto Fraser.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. 2011. *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual*. Lima, Perú.
- Instituto Regional de Altos Estudios Políticos. 2010. *Comprendiendo el Conflicto por Hidroeléctricas en Guatemala para tender Puentes de Gobernabilidad*. Ciudad de Guatemala: Instituto Regional de Altos Estudios Políticos.
- . 2010. *Comprendiendo el Conflicto sobre Minería en Guatemala para tender Puentes de Gobernabilidad*. Ciudad de Guatemala: Instituto Regional de Altos Estudios Políticos.
- ITU (International Telecommunication Union). 2012. *ICT Statistics*. Disponible en <http://www.itu.int>.
- Invest in Guatemala. s/f. Información de la página Web. Ciudad de Guatemala: Invest in Guatemala. Disponible en: <http://www.investinguatemala.org/>.
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (editores). 2010. *Evasión y Equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2010. “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.” Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 5430. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2011. *Worldwide Governance Indicators 2011 Update: Aggregate Governance Indicators 1996-2010*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- Lall, S. 2000a. *Export Performance, Technological Upgrading and FDI Strategies in Asian NIEs, with special reference to Singapore*. ECLAC Productive Development, Series Nro 88. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2000b. “The Technological Structure of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998.” Oxford, Reino Unido: University of Oxford.
- Lederman, D. y W. Maloney. 2007. *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2012. *Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Levine, R., N. Loayza y T. Beck. 2000. *Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes*. *Journal of Monetary Economics*, 46 (1), pp. 31-77.
- Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón. 2005. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Loening, J. 2002. “The Impact of Education on Economic Growth in Guatemala: A Time- Series Analysis Applying an Error-Correction Methodology.” Documento de discusión Nro. 87. Göttingen: University of Göttingen, Ibero-American Institute for Economic Research.

- . 2004. “Time Series Evidence on Education and Growth: The Case of Guatemala, 1951-2002.” *Revista de análisis económico*, Ilades-Georgetown University, Economics Department vol. 19, No. 2, pp. 3-40.
- Love, I., 2009, *What Are the Determinants of Financial Access in Latin America?* En: *Does the Investment matter?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Maddison, A. 2010. Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP 1-2008 AD. <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>
- MARN (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala). 2009. *Informe Ambiental del Estado- GEO Guatemala*. Ciudad de Guatemala: MARN.
- Martorell, R. 2011. *Intervenciones y Opciones de Políticas para combatir la Desnutrición en Guatemala*. Washington, D.C.: BID.
- Ministerio de Economía de Guatemala. 2011. *Comportamiento del Comercio Exterior 2010*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Economía.
- Ministerio de Energía y Minas de Guatemala. 2010. *Anuario Estadístico Minero, Dirección General de Minería*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Energía y Minas.
- . 2011. *Estadísticas Energéticas del Subsector Eléctrico 2010*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Energía y Minas
- Minfin (Ministerio de Finanzas de Guatemala). 2012. Portal de transparencia fiscal. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Finanzas. Disponible en <http://transparencia.minfin.gob.gt>.
- Mix Market. 2012. Información en línea disponible en <http://www.mixmarket.com>.
- Naciones Unidas. 2011. *Carga Global de Violencia Armada 2011*. Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo. Ginebra: Naciones Unidas.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2011. “Encuestas sobre Remesas 2010: Protección de la Niñez y Adolescencia”. *Cuadernos de trabajo sobre migración* Nro. 28.
- OMC (Organización Mundial de Comercio). 2009. “Guatemala, Examen de las Políticas Comerciales”. Ginebra: OMC.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). 2007. *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*, Mexico, D.F. Viena: Naciones Unidas.
- . 2011. *Global Study on Homicide*. Viena: Naciones Unidas.
- Pagés, C. (ed.). 2010. *La Era de la Productividad: Cómo Transformar las Economías desde sus Cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington D. C.: BID.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. *Informe sobre Desarrollo Humano, Sostenibilidad y Equidad: un Mejor Futuro para Todos*. Nueva York: PNUD.
- Rodrik, D. 2003. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2002. “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development.” Documento de trabajo del National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA: NBER.

- Sachs, J. 2001. "Tropical Underdevelopment." Documento de trabajo del National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA: NBER.
- Samper Rodríguez, O. 2008. *Plan Estratégico del Sector de Agua Potable y Saneamiento en Guatemala*. Washington, D.C.: BID.
- Schneider, F., A. Buehn y C. Montenegro. 2010. "New Estimates for the Shadow Economies All over the World." *International Economic Journal* 24 (4): 443-461.
- Segeplan (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia). 2010. *Tercer informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Ciudad de Guatemala: Segeplan.
- Soares, R. y J. Naritomi. 2010. "Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Superintendencia de Bancos. 2012. Información en línea disponible en <http://www.sib.gob.gt>.
- Transparencia Internacional. 2011. *Corruption Perceptions Index 2011*. Información en línea disponible en <http://www.transparency.org/>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2011a. *Investment Policy Review: Guatemala 2011*. Ginebra: UNCTAD.
- . 2011b. Consulta de información en línea. Disponible en: <http://archive.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=5545&lang=1>.
- Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2011. *Panorama educativo 2010: desafíos pendientes*. Proyecto Regional de Indicadores Educativos de las Cumbres de las Américas. Santiago de Chile: Unesco.
- Unesco / LLECE. 2008. *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE): los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unesco / LLECE.
- Unicef e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. 2011. ¿En Dónde están los Ausentes? Un Análisis sobre los Mecanismos, Costos y Formas de Financiamiento para eliminar la Exclusión Educativa en Guatemala, 2012-2021. Serie de documentos de análisis ¡Contamos!, Boletín Nro. 5.
- US Energy Information Administration. s/f. Información disponible en línea <http://www.eia.gov/countries/>.
- Vargas-Lundius, R., G. Lanly, M. Villarreal y M. Osorio. 2008. *International Migration, Remittances and Rural Development*. Roma: IFAD.
- Yusuf, S. y K. Nabeshima. 2012. *Some Small Countries Do It Better: Rapid Growth and its Causes in Singapore, Finland and Ireland*. Washington, D.C.: Banco Mundial.