

liberalización, desigualdad y pobreza : América Latina y el Caribe en los 90

Enrique Ganuza, Ricardo Paes de Barros,
Lance Taylor, Rob Vos (editores)



pnud

NACIONES UNIDAS

CEPAL



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

PNUD
Programa de Naciones Unidas
para el Desarrollo

1ª edición: junio de 2001

© 2001

Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: Silvina Simondet
Corrección y composición general: Eudeba

ISBN 950-23-1170-1
Impreso en Argentina.
Hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

ÍNDICE

PRÓLOGO	
<i>Enrique Ganuza - Ricardo Paes de Barros - Lance Taylor - Rob Vos</i>	7
LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS EN AMÉRICA LATINA.	
EFFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO, LA DISTRIBUCIÓN Y LA POBREZA	
· <i>Lance Taylor - Rob Vos</i>	13
EFFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN SOBRE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	
<i>Enrique Ganuza - Ricardo Paes de Barros - Rob Vos</i>	77
POBREZA, DESIGUALDAD Y LIBERALIZACIÓN COMERCIAL	
Y FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA	
<i>Jere R. Behrman - Nancy Birdsall - Miguel Székely</i>	117
COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO, EMPLEO Y DISTRIBUCIÓN	
DE INGRESOS. ARGENTINA EN LOS AÑOS NOVENTA	
· <i>Roberto Frenkel - Martín González Rozada</i>	151
BOLIVIA: EFFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN SOBRE EL CRECIMIENTO,	
EMPLEO, DISTRIBUCIÓN Y POBREZA	
<i>Werner Hernany - Wilson Jiménez - Rodney Pereira</i>	201
APERTURA ECONÓMICA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN BRASIL	
<i>Ricardo Paes de Barros - Carlos Henrique Corseuil</i>	255
CAMBIO ESTRUCTURAL, MERCADO LABORAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO:	
COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	
<i>José Antonio Ocampo - Fabio Sánchez - Camilo Ernesto Tovar</i>	305

LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS EN COSTA RICA: EFECTOS EN EL MERCADO DE TRABAJO, LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA <i>Pablo Sauma - Juan Rafael Vargas</i>	353
LIBERALIZACIÓN COMERCIAL, EMPLEO Y DESIGUALDAD EN CHILE <i>José de Gregorio - Dante Contreras - David Bravo - Tomás Rau - Sergio Urzúa</i>	425
LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA, AJUSTE, DISTRIBUCIÓN Y POBREZA EN ECUADOR, 1988-1999 <i>Rob Vós</i>	489
EL SALVADOR: LA LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS Y SUS EFECTOS EN EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO, LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO <i>Alexander Segovia - Jeannette Larde</i>	563
APERTURA, POBREZA Y DESIGUALDAD: GUATEMALA <i>Juan Alberto Fuentes</i>	605
LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN JAMAICA <i>Damien King - Sudhanshu Handa</i>	675
LA LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS EN MÉXICO: EFECTOS EN EL CRECIMIENTO, LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA <i>Jaime Ros - César Bouillon</i>	713
REFORMAS ECONÓMICAS Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PANAMÁ <i>Niek de Jong - Rob Vós</i>	765
LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR EXTERNO EN PARAGUAY. EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO, LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA <i>Bill Gibson - José Molinas - Margarita Moli</i>	815
LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS. EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y DESIGUALDAD Y POBREZA. EL CASO DE PERÚ <i>Juan José Díaz - Jaime Saavedra - Máximo Torero</i>	877
LIBERALIZACIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS: EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y EL BIENESTAR. EL CASO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA <i>Jaime Aristy Escuder</i>	939
URUGUAY: EQUIDAD Y POBREZA ANTE LA APERTURA COMERCIAL DE LOS NOVENTA. UN ENFOQUE A TRAVÉS DE MICROSIMULACIONES <i>Marisa Bucheli - Rafael Díez de Medina - Carlos Mendive</i>	993

APERTURA, POBREZA Y DESIGUALDAD: GUATEMALA

Juan Alberto Fuentes

1. Introducción

Después de más de quince años de gobiernos militares, el establecimiento de un gobierno civil en Guatemala en 1986 coincidió con el impulso de una política de ajuste que incluyó la devaluación formal del tipo de cambio, el inicio de un proceso de reducción de barreras comerciales, la liberalización financiera, y la apertura de la cuenta de capitales, transitoriamente suspendida durante la primera mitad de los ochenta.

El proceso de ajuste —especialmente cambiario— de Guatemala se inició más tarde que en la mayor parte de los países de América Latina, pero siguió un patrón similar de estabilización y de modificación de precios relativos a favor de los sectores transables y exportables en un primer momento. Posteriormente la apertura financiera contribuyó a un alza de la tasa de interés y a un ingreso de capitales que favoreció una apreciación del tipo de cambio real.

A continuación se realiza una evaluación preliminar de las políticas de apertura comercial y financiera que fueron parte de este proceso, para luego explorar sus efectos sobre el sector externo, la actividad económica, el empleo, la pobreza y la desigualdad en la distribución de ingresos.

Las políticas de liberalización de balanza de pagos

La apertura comercial

Desde 1986 las reformas de política comercial de mayor impacto se dirigieron principalmente a alterar la relación de precios a favor de los bienes y servicios exportables frente a los importables. Las dos principales políticas con esta orientación fueron el establecimiento de un nuevo régimen para promover las exportaciones no tradicionales y la reducción del arancel externo. De menor importancia fueron la eliminación de algunas barreras no arancelarias y del control de precios, así como medidas destinadas a favorecer el reintegro del IVA a los exportadores.

La medida inicial de mayor importancia fue el establecimiento del Régimen de fomento de exportaciones no tradicionales (no destinadas a Centroamérica). Inicialmente (1984) se trataba de un régimen de exoneración de aranceles para exportaciones de maquila, pero en 1989 se aprobó un régimen completo que eliminó los aranceles aplicados a materias primas, bienes intermedios y equipo utilizados para producir el conjunto de exportaciones no tradicionales (es decir, no se aplica al café, el azúcar, la carne, el algodón, el cardamomo, el banano y el petróleo), se estableció el reintegro del IVA, y se exoneró del pago del impuesto sobre la renta a los mismos exportadores durante diez años. Esta legislación, y no la política arancelaria tradicional, fue la que inició y consolidó la apertura comercial de un amplio sector de la economía. Y a los incentivos que representó esta nueva legislación se agregó el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos por medio de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que a partir de la primera mitad de los ochenta le dio más permanencia, seguridad y cobertura a los exportadores no tradicionales que la que se ofrecía anteriormente con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) del mismo país, además del régimen especial aplicado por los Estados Unidos a la maquila.¹

La otra medida importante dirigida a favorecer los bienes exportables fue la reducción de aranceles, aplicables principalmente al sector industrial tradicional que se había desarrollado al amparo de la estrategia de sustitución de importaciones, impulsada conjuntamente mediante la constitución del Mercado Común Centroamericano. En particular, el Arancel Externo Común establecido como parte del MCCA le daba a la estructura

1. Específicamente a las subcategorías de la clasificación aduanera (HTS) 9002.00.70 y 9802.00.80. Sobre las relaciones y consideración de traslapes entre SGP, ICC y este régimen véase Krueger (1993), pp. 146-152.

de incentivos cierto sesgo antiexportador, favoreciendo la producción de bienes finales, aunque existe evidencia de que durante las décadas de 1960 y 1970 las tasas efectivas de protección eran significativamente menores en los países centroamericanos que en otros países en desarrollo.² El proceso de reducción de la protección arancelaria se inició en 1986 con una racionalización del Arancel Externo Común, cuya dispersión se redujo de cerca del 60% en 1980 a 30% en 1986. Posteriormente, como parte del ingreso de Guatemala a la OMC (entonces GATT) y de sus negociaciones con el Banco Mundial para implementar programas de ajuste estructural, se inició una reducción gradual de aranceles. Y luego, como parte de los acuerdos centroamericanos de integración, se convino establecer un techo arancelario del 20% y un piso del 5% en 1996. Como consecuencia de lo anterior el arancel medio (no ponderado) se redujo de 30% en 1980 a 25% en 1987 y a alrededor del 10% en 1996, mientras que la dispersión pasaba de 15% en 1989 a 9% en 1996.³

La devaluación de la moneda entre 1985 y 1990 facilitó la reducción de la protección arancelaria, puesto que la compensaba mediante el encarecimiento relativo de las importaciones. Sin embargo, con la posterior (1991-1998) apreciación del tipo de cambio real aumentaron las presiones proteccionistas. En particular, la apreciación del tipo de cambio estimuló las denuncias de competencia desleal (industria avícola y cemento, en particular) y favoreció la imposición de tasas compensatorias o anti *dumping* y la eliminación del piso arancelario (5%) previamente acordado a nivel centroamericano. Esta eliminación del piso se combinó con una reducción más lenta del techo arancelario en 1997 y 1998, lo cual aumentó la dispersión arancelaria a un 10% en 1997 y dio lugar a que la protección efectiva aumentara levemente, pero no de manera significativa.

Otras medidas complementarias que tendieron a favorecer la relación entre exportables e importables fueron la eliminación de barreras no arancelarias aplicadas al comercio intracentroamericano—que habían proliferado durante la primera mitad de la década de 1980—, y el reintegro del IVA a todos los exportadores y no sólo a los no tradicionales (como se contemplaba en el régimen de 1989). También se eliminó la mayor parte de los controles de precios. Las licencias de importación para granos básicos fueron sustituidas por bandas de precios en 1992, y luego sustituidas por aranceles equivalentes en 1995, al tiempo que las licencias de

2. Rapaport (1978).

3. FMI (1998), The World Bank (1987), CEPAL (1998a).

importación (para fertilizantes, pesticidas, herbicidas) fueron virtualmente eliminadas durante la década de 1990. Entre 1986 y 1989 la política fiscal entró en conflicto con la tendencia de favorecer a los sectores exportables al imponerles un impuesto progresivo a las exportaciones tradicionales y otro proporcional a las no tradicionales, pero estos impuestos fueron eliminados en 1989 y 1990.

Hacia fines de los noventa la eliminación generalizada de aranceles aplicados a materias primas, equipo y productos intermedios, y el reintegro del IVA a todos los exportadores, redujo significativamente la relevancia del régimen especial aplicado desde la década de los ochenta a las exportaciones no tradicionales: el único beneficio tributario para otras exportaciones que perduraba era la exoneración (por diez años) del impuesto sobre la renta.⁴

La apertura financiera

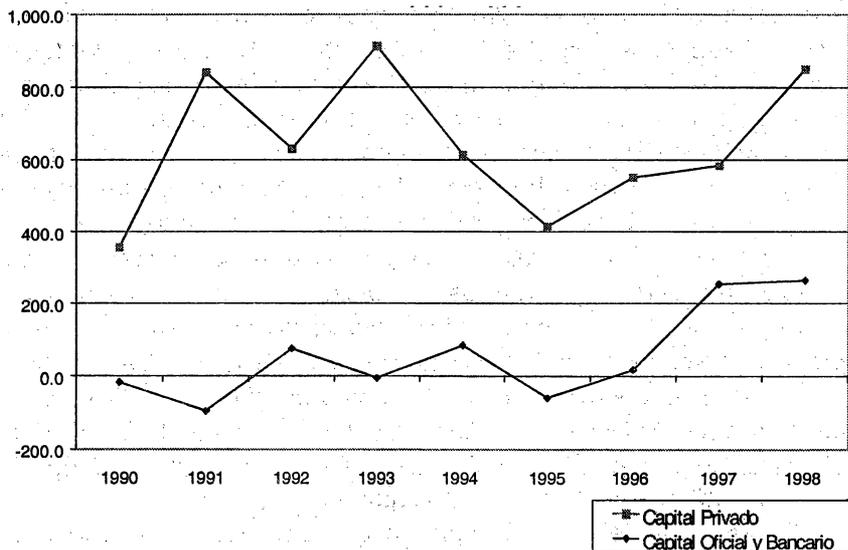
Las principales políticas de apertura financiera en Guatemala desde la segunda mitad de la década de 1980 hasta 1998 incluyeron la eliminación de controles de capitales, la liberalización de las tasas de interés, la flexibilización de las condiciones de ingreso de entidades al mercado financiero nacional, y la prohibición de que el banco central otorgara crédito al gobierno central. La legislación introducida para atender el mercado de valores y la inversión extranjera, en cambio, fue de menor importancia.

En primer lugar, debe tomarse en cuenta que los efectos de la liberalización de la cuenta de capitales en Guatemala comenzaron a manifestarse sólo a partir de 1991. Aunque la liberalización se inició con la eliminación de los controles de capitales en 1986, el impacto de esta medida únicamente se manifestó plenamente después de que se hiciera efectiva la liberalización de la tasa de interés (1990-1991). A su vez, aunque el Banco de Guatemala liberalizó la tasa de interés en 1990, la decisión del sistema financiero guatemalteco —y de la banca comercial en particular— de no permitir que subiera la tasa de interés inmediatamente postergó el ingreso de capitales que se esperaba, no pudiéndose evitar una pronunciada devaluación ese año. El alza en la tasa de interés ocurrió

4. Con la graduación de Guatemala como país con un ingreso superior a los US\$1.000, el Acuerdo sobre Derechos Compensatorios y Anti-dumping le impone un límite de tiempo para continuar extendiendo este tipo de exención.

(1991) solamente después de que se devaluara la moneda, y fue entonces que se inició un fuerte ingreso de capitales privados (principalmente inversión indirecta) del exterior (gráfico 1), favoreciendo una apreciación del tipo de cambio real desde entonces hasta 1997.⁵

Gráfico 1: Ingresos de capital. Millones de dólares corrientes.
1990-1998



Fuente: Banco de Guatemala.

En segundo término, a partir de 1994 se prohibió (constitucionalmente) que el banco central suministrara crédito al gobierno. Esta medida –adoptada en la práctica por el Banco de Guatemala desde 1990– se combinó con la liberalización de la tasa de interés y con la existencia de un sistema bancario y financiero conservador y poco inclinado a asumir riesgos mediante el financiamiento de nuevas inversiones productivas de mediano o largo plazo. Como resultado de la combinación de estos tres factores se desarrolló un mercado financiero altamente dependiente de la negociación de títulos de deuda pública a corto plazo (que el gobierno central se vio obligado a colocar para cubrir sus déficit fiscales), y con menores incentivos

5. Posteriormente (1994) se reforzó la liberalización de la cuenta de capitales con el traslado de la compra y venta de divisas al sector bancario, aunque sin permitir que en éste se pudieran abrir cuentas corrientes en divisas.

para financiar inversiones productivas de más largo plazo. Además, las necesidades de recursos del gobierno se reflejaban directamente en alzas de las tasas de interés y en un efecto claro de *crowding out* de la inversión productiva privada.

En tercer lugar, hubo una flexibilización de las condiciones de ingreso de los bancos a principios de la década de 1990, que incluyó la reducción del capital mínimo y la ampliación de los servicios susceptibles de ser suministrados por los bancos. Como consecuencia, el número de instituciones financieras aumentó de 25 (incluyendo 8 bancos) en 1989 a 54 (incluyendo 34 bancos) en 1998. También se fortalecieron algunos mecanismos de supervisión en línea con el Acuerdo de Basilea, pero los avances entre 1990 y 1998 fueron insuficientes. Entre las limitaciones de la supervisión se destacan las siguientes: a) la ausencia de una supervisión consolidada de grupos financieros permitió que una proporción alta de las operaciones fuera de balance de los bancos no estuvieran sujetas a supervisión; b) la mayoría de las "financiadoras" (que pueden operar con divisas y que al no estar sujetas a requisitos de encaje pueden ofrecer tasas de interés más altas que los bancos) no estaban sujetas a supervisión; c) la valuación precisa de activos y de exposición al riesgo no eran prácticas comunes en el sistema financiero, lo cual no permitía un cálculo exacto de indicadores de seguimiento como los de Basilea (8% de capital sobre activos ajustados por riesgo); y d) la Superintendencia de Bancos tenía poca capacidad sancionatoria ya que no tenía como opción intervenir una entidad financiera sino que sólo podía liquidarla.

Por otra parte, la apertura financiera también se reflejó en cierto desarrollo de la bolsa de valores, aunque de manera muy incipiente y sin volverse una fuente de atracción de capitales externos. Así, por un lado, surgió una bolsa de valores en 1986, autorizada mediante acuerdo gubernativo en 1987, aunque sujeta a una ley de mercado de valores que solamente se estableció en 1996. En la práctica, este mercado se concentró en la negociación de obligaciones de corto plazo para cubrir las necesidades de liquidez que tenían los bancos ante caídas de su encaje por debajo del límite requerido por el banco central. Le siguió en importancia la negociación de títulos públicos. A fines de la década de 1990, la debilidad de la bolsa de valores en Guatemala se manifestaba en que no contaba con un ente de supervisión de valores ni con una calificación obligatoria de valores, y se caracterizaba por la virtual ausencia de un mercado propiamente accionario, limitado a acciones "preferentes" sin derecho a propiedad y control de la empresa correspondiente.

Finalmente, Guatemala históricamente ha tenido una política muy abierta a la inversión extranjera directa, por lo que la importancia de las medidas

de apertura o liberalización en este campo no podían tener una incidencia adicional de mucha importancia. Sin embargo, se avanzó algo en 1992 con el establecimiento de una ventanilla única para facilitar trámites, y en 1997 se aprobó una ley de inversión extranjera que consolidó la legislación que se le aplicaba en una sola, asegurando la extensión del tratamiento nacional a casi todos los sectores. Durante la mayor parte de la década de los noventa también se dio una búsqueda activa de inversionistas para explorar y explotar petróleo en el país.

Principales rasgos de la historia macroeconómica reciente

Para evaluar la evolución macroeconómica de Guatemala y el impacto de la apertura, conviene distinguir dos períodos: el primero, de 1986 a 1990, durante el cual se manifestaron desequilibrios externos asociados a marcadas variaciones de la demanda agregada y a fuertes devaluaciones del tipo de cambio; y el segundo, de 1991 a 1998, de mayor estabilidad y caracterizado por una apreciación gradual del tipo de cambio real, resultante de ingresos de capital que aumentaron después de la liberalización y alza de la tasa de interés.

Auge del consumo y deterioro del sector externo

Al comparar ambos períodos surgen varios rasgos que caracterizan al segundo. En primer lugar, el ingreso de capitales permitió que el consumo, en vez de las exportaciones y la inversión, se convirtiera en el principal determinante del crecimiento económico durante la década de los noventa. Al descomponer la demanda agregada durante este período (cuadro 1) se observa que el consumo contribuyó a 4.4 puntos porcentuales del crecimiento por año, mientras que las exportaciones contribuyeron 2.1 puntos porcentuales y la inversión sólo 0,7. Además, la proporción del crédito bancario destinado al consumo y al comercio aumentó continuamente, pasando de 45,0% del total de crédito concedido en 1992 a 73,0% en 1998.⁶ En otras palabras, aunque hubo cierta reactivación de la producción, con un crecimiento medio anual del PIB del 4%, el limitado crecimiento de la inversión implica que no se crearon las bases de un crecimiento sostenido.

6. Fuente: Superintendencia de Bancos, Boletín mensual de estadísticas del sistema financiero, varios números.

Cuadro 1: Descomposición de la tasa de crecimiento del PIB y otras variables. 1991-1998 (porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Descomposición								
Producto Interno Bruto	3,7	4,8	3,9	4,0	4,9	3,0	4,4	5,0
Consumo	3,1	4,1	3,4	3,5	4,3	2,6	3,8	4,3
Gobierno	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,2	0,4	0,4
Privado	2,8	3,7	3,0	3,1	3,9	2,3	3,4	3,9
Inversión	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,3	0,5	0,7
Exportaciones	0,5	0,7	0,6	0,6	0,8	0,5	0,8	0,9
Importaciones	0,4	0,7	0,5	0,6	0,7	0,4	0,6	0,9
Otras variables								
Crecimiento del Crédito privado	16,4	34,7	16,2	27,7	30,5	12,2	18,5	27,3
Déficit Cuenta Corriente / PIB	7,0	5,9	5,3	3,9	4,1	2,8	3,6	5,5
Tasas de interés								
Activas	22,1	21,2	25,7	20,2	22,2	22,4	16,4	17,9
Pasivas	14,0	11,3	13,7	7,6	8,2	7,7	5,2	7,1
Importaciones / PIB		19,7	24,3	22,8	23,4	19,8	22,1	25,7
Déficit fiscal / PIB	0,0	0,0	1,5	1,4	0,7	0,0	0,8	2,2
Inflación	10,0	14,2	11,6	11,6	8,6	10,9	7,1	7,5

Fuente: Cepal y Banco de Guatemala.

Lo anterior refleja un segundo rasgo de la evolución económica durante los noventa en Guatemala: empeoró la relación, tradicionalmente negativa, entre el crecimiento del producto y el déficit comercial. Las mayores tasas de crecimiento durante la etapa 1992-1998 estuvieron asociadas con fuertes tasas de expansión del crédito para el sector privado (generalmente por encima del 25% cuando el crecimiento del PIB superaba el 4%) que provocaron aumentos de las importaciones y de los déficits de la cuenta corriente, superiores al 5% del PIB en cuatro años de la década. En general, el aumento de los ingresos de capitales privados, permitió sostener entre 1992 y 1998 un déficit de la cuenta corriente de casi 5% (4,9% del PIB), superior en un punto porcentual al prevaleciente (4,0%) durante el período anterior de 1986 a 1991. Y aunque entre 1995 y 1997 se logró reducir el déficit de la cuenta corriente a menos de 4 puntos del PIB, con un mayor crecimiento de las exportaciones (sobre todo de servicios) que de las importaciones, la reactivación del crecimiento basado en una expansión del crédito en 1998 de nuevo dio lugar a un salto del déficit de la cuenta corriente para hacerlo llegar al 5,4% del PIB.

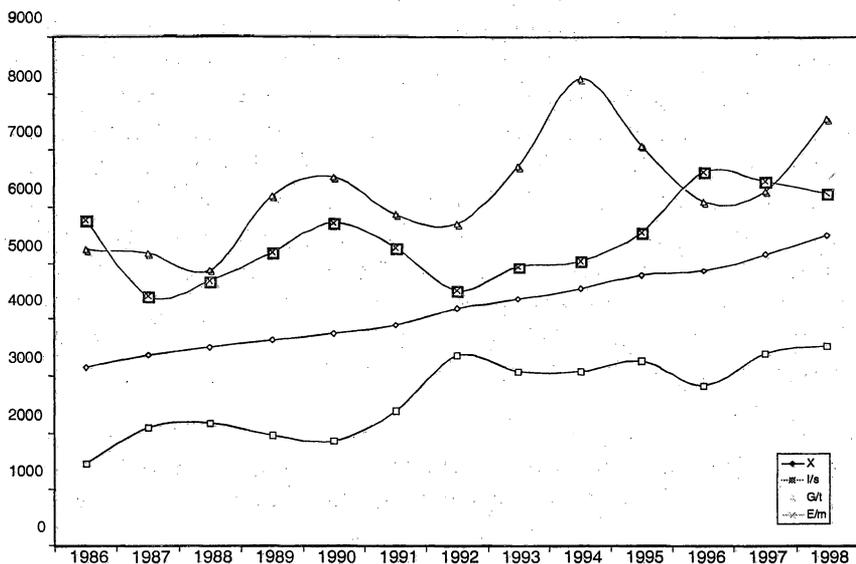
Así, durante los noventa se puso en evidencia la dificultad de asegurar un crecimiento moderado sin una expansión fuerte del crédito y sin un deterioro del sector externo. Al mayor peso del consumo y menor importancia de la inversión se agregó el dinamismo de un sector externo en que las importaciones jugaron un papel central: el análisis de los componentes del gasto (mayor peso de EM frente a GT e IS) y de los multiplicadores (alza de la propensión media a importar, m , y caída de la propensión media a ahorrar, s , a partir de 1993) confirma la importancia del sector externo como principal fuente del dinamismo de la oferta agregada (producto más importaciones) en el período más reciente (1992-1998), lo cual contrasta con un papel comparativamente más importante de la inversión y el ahorro (IS y s) en el período anterior (1986-1991), pero con una menor tasa de crecimiento del producto (cuadro 2 y gráfico 2).

Cuadro 2: Contribución de la inversión, el gasto público y el comercio exterior al crecimiento de la oferta agregada
(tasas porcentuales de crecimiento)

Período	IS	GT	EM	X
1986-91	2,1	0,9	0,4	3,4
1991-98	0,5	1,4	3,2	5,1

Fuente: Cálculos propios, donde IS es ahorro/inversión, GT es gasto público/impuestos, EM es exportaciones/importaciones y X es la oferta agregada (producto nacional junto con importaciones).

Gráfico 2: Descomposición de la demanda. 1986-1998



La tasa de interés como variable de ajuste

El mayor déficit de la cuenta corriente que permitió los ingresos de capital a partir de 1991 también refleja el hecho que los excesos de demanda generados durante los períodos de expansión del crédito se satisficieron por la vía del aumento de las importaciones y no por la vía del aumento de la inflación. En 1997 y 1998 ésta disminuyó a un dígito (7%), tasa reducida pero aún mayor a las tasas de inflación experimentadas en Guatemala antes de la crisis del petróleo (década de 1970).

Durante la década de 1990 fue imposible reducir la inflación a una tasa más baja debido a que el déficit cuasifiscal surgido de cubrir la deuda interna del Banco de Guatemala fue origen de aumentos de liquidez que generaron algunas presiones inflacionarias.⁷ Sin embargo, estas presiones inflacionarias generalmente se mantuvieron bajo control por medio de una política monetaria restrictiva, que incluyó principalmente altos requisitos de encaje u Operaciones de Mercado Abierto para retirar liquidez, transformando las presiones inflacionarias en alzas de la tasa de interés.

7. Véase Sosa (1995). El déficit generado en la década de 1980 resultó de la necesidad de cubrir pagos con tipos de cambio diferenciados y posteriormente para cubrir el diferencial de tasas de interés derivados de las operaciones de mercado abierto.

Las limitaciones estructurales de la política fiscal, caracterizada por una carga tributaria muy baja que difícilmente ha superado el 8% a lo largo de la historia nacional,⁸ también contribuyó a agudizar el dilema de la política económica de escoger entre favorecer un tipo de cambio estable o una tasa de interés baja. La decisión del banco central, primero por decisión propia y posteriormente por una disposición constitucional, de no financiar los déficit fiscales del gobierno condujo a que éste tuviera que acudir a la emisión de títulos de deuda interna para cubrir su brecha fiscal.⁹ Así, por la vía fiscal se generaron presiones adicionales sobre la tasa de interés, castigando en mayor medida a la inversión privada y favoreciendo aún más el ingreso de capital externo destinado a inversiones financieras, con lo cual se contribuía a la apreciación del tipo de cambio real.

Se comenzaron a superar estas restricciones fiscales en 1997 y 1998 por medio de un aumento del gasto público, dirigido parcialmente a cumplir con los compromisos de gasto social establecido en los Acuerdos de Paz, que fue cubierto en parte por financiamiento externo y por recursos obtenidos de privatizaciones. Ello, aunado a una política monetaria más relajada, que abandonó las operaciones de mercado abierto y redujo los requisitos de encaje, produjo una caída de la tasa de interés, un aumento del crédito, un deterioro del sector externo y presiones sobre el tipo de cambio. Entre 1991 y 1996 las finanzas públicas y la política monetaria no fueron una amenaza a la estabilidad macroeconómica pero sí constituían un freno al crecimiento; después surgió un escenario opuesto. Y durante todo el período el bajo ahorro público resultante de un limitado esfuerzo tributario se unió al bajo ahorro privado, de manera que el conjunto de la inversión tuvo que ser financiado principalmente con ahorro externo.

Choques externos diluidos

Entre 1991 y 1998 los choques de origen externo no fueron magnificados por desequilibrios financieros de la misma manera que ocurrió en otros países de América Latina. Hubo tres choques durante este

8. Véase Casanegra, Castro, Ramos y Schenone (1997). Por el lado del gasto, Guatemala es uno de los países con menor proporción de gasto social (como porcentaje del PIB) de América Latina. Véase ONU (1998). Por el lado de los ingresos, no se logró cumplir con las metas de carga tributaria establecidas por los Acuerdos de Paz.

9. Su magnitud no refleja fielmente los serios problemas de caja (liquidez inmediatamente disponible) que enfrentó el gobierno en algunos años (entre 1992 y 1996, especialmente).

período: un choque de origen político, resultante de un fallido golpe de Estado en 1993, un choque externo resultante del deterioro de los términos de intercambio en 1996, y un choque externo en 1998 asociado a un deterioro de los términos de intercambio, menor acceso a crédito externo privado y al Huracán Mitch. En los casos de 1993 y 1996 el ajuste principal se dio por el lado de la inversión, y en ambos casos también se produjo una reducción de la tasa de crecimiento del PIB comparado con el año anterior. En 1998 hubo cierto ajuste cambiario, pero la política fiscal expansiva no enfrentó restricciones externas ya que coincidió con un aumento extraordinario de reservas internacionales resultantes de privatizaciones, lo cual evitó una recesión fuerte. Sin embargo, hubo un impacto fuerte sobre el sector financiero, poniendo de manifiesto su debilidad, como se verá más adelante.

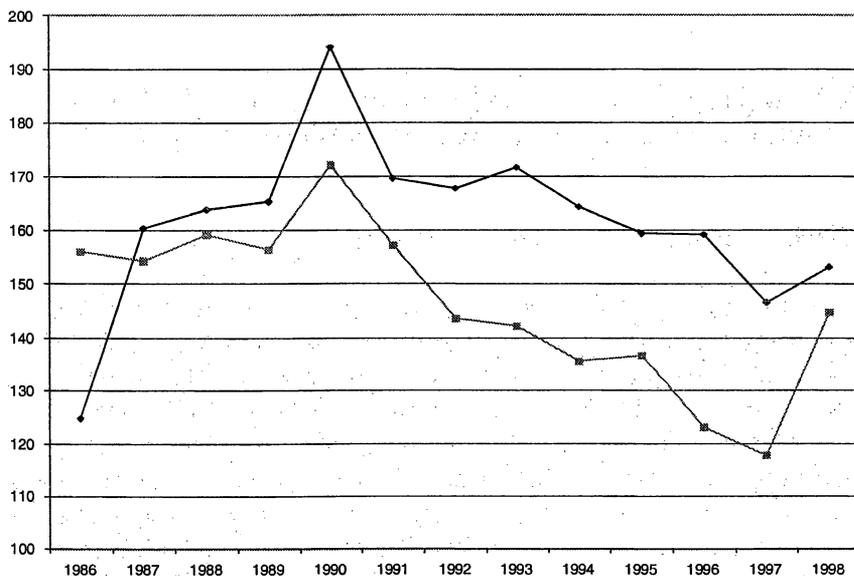
Pero lo notable fue la ausencia de una reducción mayor del crecimiento o, en términos más generales, de choques cuyo impacto se magnificara. En ello incidieron tres factores. Primero, la limitada deuda externa de Guatemala (menos del 10% del PIB en 1998) redujo los riesgos de insolvencia, aun cuando la reducida carga tributaria del país impuso restricciones. Segundo, el incipiente desarrollo del mercado de valores impidió atraer capitales externos de magnitudes similares a los de otros países emergentes, con lo cual fue menor su vulnerabilidad a variaciones súbitas y a "corridos" de inversionistas extranjeros sujetos a repentinos cambios de percepciones. En Guatemala los ingresos de capitales parecen haberse restringido fundamentalmente a la repatriación de capitales que los residentes tenían en el exterior. Tercero, los menores ingresos de capital privado de corto plazo a fines de la década comenzaron a ser compensados por financiamiento público de origen externo y por el ingreso de divisas resultante de la privatización de empresas de electricidad y telecomunicaciones en 1998.

La ausencia de nuevos ejes de crecimiento alto y sostenido

Los sectores productivos estimulados favorablemente entre 1991 y 1998 por los ingresos de capital y por las políticas que los acompañaron no se convirtieron en ejes de un crecimiento alto y sostenido. La apreciación del tipo de cambio real entre 1991 y 1997, resultante de tasas de interés altas y de ingresos de capital, favoreció a los precios de los sectores no transables frente a los transables (gráfico 3). Una distinción muy gruesa (e imperfecta) entre ambos sectores sugiere que la tasa de crecimiento (ponderada por su participación en el producto total) de los sectores

transables se redujo de 1,3% en el período 1987-1992 a 1,1% en el período 1992-1997, mientras que en el caso de los no transables aumentó de 2,65% a 2,9% para los mismos períodos.¹⁰ Lo anterior reflejó el menor aporte de la agricultura y de la industria tradicional al crecimiento del PIB durante los noventa. Simultáneamente aumentó el aporte de sectores como el comercio, el transporte, el sector financiero, la construcción (exceptuando la vivienda) y otros servicios, aunque sin asegurar un crecimiento realmente alto y sostenido, especialmente si se toma en cuenta la alta tasa de crecimiento demográfico de Guatemala (2,6% anual).

Gráfico 3: Tipo de cambio real y la relación entre precios de sectores transables y no transables
1983=100



La contraparte de lo anterior fue que las exportaciones no reaccionaron de la manera esperada al proceso de apertura y al establecimiento de incentivos especiales. Hubo cambios importantes pero no dramáticos de las exportaciones de bienes, que sufrieron transformaciones relativamente

10. Para realizar el cálculo correspondiente se definió como transable a la agricultura y la industria, y como no transable al resto de sectores. Los datos son del Banco de Guatemala.

mayores durante la etapa previa, cuando coincidió la depreciación del tipo de cambio con mayores inversiones. Así, las exportaciones no tradicionales (fuera de Centroamérica) pasaron de representar el 11,0% de las exportaciones totales en 1985 a cubrir el 28,0% del total en 1991, pero luego aumentaron a sólo el 33,0 % en 1998 (cuadro 3).

Únicamente dos sectores sufrieron cambios de cierta consideración, sin que necesariamente estuvieran vinculados al proceso de apertura comercial y financiera, y que han sido menos sensibles a variaciones de precios relativos. Por una parte, aumentó la eficiencia de las exportaciones tradicionales (se abandonó la carne y el algodón, y se modernizó el cultivo de la caña de azúcar y del café), y creció la producción del petróleo. Por otra parte, el sector con un mayor crecimiento en la generación de divisas durante la década de los noventa fue el de servicios no convencionales, como puede clasificarse a la maquila, el turismo y el envío de remesas.

2. El impacto de la apertura financiera y comercial sobre el nivel y la estructura de producción global y sectorial

El relajamiento de la restricción externa

El impacto de la apertura financiera sobre diversos sectores económicos puede analizarse tomando en cuenta dos tipos de efecto de signo contrario: por un lado, los ingresos de capital estimulados por la apertura financiera y por el alza de la tasa de interés¹¹ habrían reducido la incidencia de la restricción externa como condicionante del crecimiento pero, por otro, la apreciación del tipo de cambio real habría favorecido un crecimiento desequilibrado con un predominio excesivo de los sectores no transables en comparación con los transables. Lo primero permitió que el crecimiento del PIB, en algunos años estimulado por una política crediticia relativamente relajada, no fuera frenado por la falta de divisas, facilitando que el consumo se convirtiera en el determinante del crecimiento de la oferta agregada.

El efecto directo sobre la producción fue menor, ya que solamente el 15% del capital externo privado tomó la forma de inversiones directas. Por otra parte, aumentó el financiamiento público de origen externo, resultante

11. Véase Agenor y Montiel (1996), p. 164, donde se hace referencia a un estudio de Montiel y Hauque (1991), en que se estima que Guatemala es uno de los países que más se acerca a la movilidad total de capitales (integración financiera perfecta).

de a) la cooperación internacional dirigida a apoyar la implementación de los Acuerdos de Paz, firmados a fines de 1996, b) la colocación de bonos en el exterior en 1997, y c) los recursos obtenidos de privatizaciones de las empresas de electricidad y telecomunicaciones en 1998. Así, hacia fines de la década de 1990 se redujo el grado de dependencia de los flujos tradicionales (de corto plazo) de capital privado, pero gracias a los nuevos recursos de origen público se pudo evitar que la reducción de crédito externo para el sector privado en 1998 hiciera que la restricción externa al crecimiento fuera determinante.¹²

La expansión de la construcción y de los servicios financieros

La apreciación del tipo de cambio real asociada a la apertura financiera estimuló el desarrollo de sectores no transables con pocas posibilidades de competir en la economía mundial. El impacto sectorial de la apertura financiera fue especialmente claro en el caso del sector de la construcción y de los servicios financieros.

El alza de la tasa de interés¹³ probablemente explique la decreciente importancia de la vivienda en la economía nacional, con una reducción continua de su participación dentro del PIB entre 1986 y 1998 (cuadro 3). Lo contrario ocurrió con el resto del sector de la construcción, donde aparentemente el efecto positivo de la apreciación del tipo de cambio real más que compensó el efecto negativo de las altas tasas de interés.

12. Sobre el tema de la cooperación internacional en Guatemala véase Fuentes y Carothers (1998).

13. En realidad, sobre el nivel de las tasas de interés no incide sólo la apertura financiera como tal sino también el conjunto de políticas que se aplican simultáneamente con la apertura (por ejemplo, de endeudamiento público) y el desempeño del sector financiero en sí.

Cuadro 3: Evolución de la estructura del PIB. 1986, 1991 y 1998
(porcentajes)

Sectores	1986	1991	1998
Total del PIB	100.0	100.0	100.0
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25.6	25.7	23.4
Explotación de minas y canteras	0.3	0.3	0.6
Industria manufacturera	15.9	14.9	13.6
Construcción	1.7	1.9	2.4
Electricidad y agua	2.1	2.5	3.4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.2	8.1	9.0
Comercio al por mayor y al por menor	24.9	24.2	24.7
Banca, seguros y bienes inmuebles	3.8	4.2	5.2
Propiedad de vivienda	5.4	5.0	4.6
Administración pública y defensa	6.8	7.1	7.4
Servicios privados	6.3	6.0	5.7

Fuente: Banco de Guatemala

Por su parte, el sector financiero aumentó su participación dentro del PIB aún más, y simultáneamente con el aumento de bancos y financieras el número de agencias bancarias se multiplicó por cuatro entre 1989 y 1998.¹⁴ Sin embargo, se desarrolló un mercado financiero poco profundo, con limitada presencia extranjera, y con una cartera concentrada de préstamos, a menudo vinculados. Así, el crecimiento acelerado del sector financiero estuvo acompañado por un aumento de su fragilidad, especialmente manifiesta a fines de 1998 con el inicio de una serie de quiebras de entidades financieras no bancarias.

Un indicador de las debilidades e ineficiencias del sector bancario es el alto margen entre tasas de interés pasivas y activas (entre 10 y 12 puntos porcentuales, de los más altos en América Latina) observado durante los noventa. Ello fue el reflejo de: a) una competencia imperfecta que se dio por la vía de la apertura de sucursales bancarias y aumentos de publicidad, con el consiguiente incremento de costos administrativos, b) la fijación de tasas de interés por parte de los bancos mayores no como resultado de la competencia sino como medio

14. Pasaron de 243 en 1989 a 973 en noviembre de 1998. Véase los boletines estadísticos mensuales y anuales de la Superintendencia de Bancos.

para que el conjunto de bancos del sistema (incluyendo a los más ineficientes) pudieran cubrir sus costos; c) altos costos de seguridad; y d) ausencia del cobro de comisiones por servicios, haciendo que la remuneración de la banca dependiera casi exclusivamente del diferencial entre ambas tasas.¹⁵

En 1998 fue especialmente evidente la debilidad del sistema financiero en Guatemala. En este caso se combinaron dos factores. Por una parte, hubo una crisis de liquidez surgida de una rápida expansión inicial del crédito debido a una política orientada a reducir la tasa de interés, proceso que luego se revirtió como consecuencia de la reducción de liquidez, resultante del cambio de moneda nacional por divisas en un contexto de deterioro del sector externo. Por otra parte, el sistema financiero no midió adecuadamente el riesgo que involucraba la inversión de los recursos disponibles durante la etapa de exceso de liquidez, y luego no pudo ajustarse a la etapa de iliquidez. Como consecuencia quebraron varias entidades financieras, incluyendo dos importantes, responsables de la comercialización del café, y la tasa de préstamos vencidos o en mora del sistema financiero aumentó.¹⁶ Ello ilustra la vulnerabilidad tanto del mayor crecimiento que estimuló la apertura financiera en general, dado el potencial efecto multiplicador de estas quiebras sobre el resto de la economía, así como la vulnerabilidad del propio sector financiero en particular.

El crecimiento del comercio y del transporte

La apreciación del tipo de cambio real se combinó con factores adicionales, vinculados a la apertura comercial, que favorecieron el crecimiento de algunos sectores y que desalentaron el de otros. Así, el sector de comercio desplazó a partir de 1995 a la agricultura como principal sector económico del país (cuadro 3). Esto puede atribuirse al aumento de importaciones derivado de la apertura comercial, al aumento del turismo y de las remesas provenientes del exterior, y al propio proceso de modernización y

15. Sobre este tema véase Beek (1998).

16. A fines de 1998 (noviembre) tanto los bancos comerciales como las financieras sujetas a regulación habían alcanzado el más alto porcentaje de cartera vencida y en mora de toda la década (8,3 y 7,2%, respectivamente). Véanse los boletines estadísticos mensuales y anuales de la Superintendencia de Bancos. Sin embargo, una de las manifestaciones de la debilidad de la supervisión financiera es la escasa confiabilidad de información, que impide evaluar adecuadamente los estados financieros de las entidades vigiladas.

diversificación del sector agrícola que se describe más adelante, además del efecto del tipo de cambio sobre la relación entre precios de transables (agricultura) y no transables (comercio). Lo mismo puede afirmarse acerca del transporte, otro sector no transable, que aumentó en mayor proporción que el comercio, lo cual puede asociarse no sólo a una mayor actividad comercial resultante del proceso de apertura sino también a una creciente modernización de la agricultura en el interior del país.

La transformación de la agricultura

a) La declinación de la agricultura dirigida a satisfacer el mercado interno

Aparte de la reducción de su importancia como sector, especialmente durante el período 1992-1998, hubo un cambio especialmente importante en la estructura del sector agrícola: la producción para consumo interno básico (maíz, frijol y papas) se redujo continuamente, pasando de representar el 15,9% de la producción agrícola total en 1986 al 14,1% en 1992 y al 9,5% en 1998 (cuadro 4). La aceleración de este proceso durante el segundo período sugiere que la apreciación del tipo de cambio real tuvo un mayor impacto en este proceso que la reducción de la protección (cuotas y aranceles).

Cuadro 4: Estructura de la producción agrícola (porcentajes y valores en Quetzales a precios constantes)

	1986	1992	1998
1. Consumo interno básico (%)	15,9	14,1	9,5
Valor (millones de Q. Constantes)	81,7	90,2	70,7
2. Exportación			
Agrícola (%)	46,8	44,7	42,3
Agroindustrial (%)	17,6	22,9	30,5
3. Otros (frutas y hortalizas) (%)	20,0	18,3	17,7
Valor (millones de Q. Constantes)	106,2	116,7	131,6
Total (%)	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco de Guatemala

b) Tecnificación y cambio de las exportaciones tradicionales

Los cultivos dedicados exclusivamente a la exportación aumentaron su peso, pasando de representar el 64,4% de la producción agrícola total en 1986 al 72,8% en 1998. En el caso de las exportaciones generalmente clasificadas como tradicionales (café, banano, cardamomo, carne, algodón y azúcar), hubo una virtual desaparición de dos productos que previamente habían estado entre los más importantes, el algodón y la carne, resultado del deterioro de largo plazo de sus precios a partir de la década de los ochenta.¹⁷

Inicialmente el café, principal producto de exportación, sufrió un deterioro análogo al del algodón y al de la carne, con un valor de exportaciones que se había reducido en 1992 a casi la mitad de su valor en 1980, pero posteriormente hubo un aumento de la cantidad exportada y del precio, que hizo que recuperara, al menos parcialmente, su importancia original. Como parte de esta recuperación hubo, por un lado, un proceso importante de modernización tecnológica que incluyó la aplicación de más fertilizantes, el control de plagas, la sistematización de prácticas de almácigo, la introducción de nuevas variedades, el manejo de sombra, nuevas prácticas de cosecha y beneficio, la conservación del suelo, aumentos del crédito disponible y técnicas modernas de comercialización, todo ello impulsado por la Asociación Nacional del Café (ANACAFE).

Por otro lado, hubo un aumento del cultivo de café por parte de pequeños y medianos productores aprovechando la sustitución de la producción de granos en pequeñas parcelas, la transformación de tierras comunales o municipales ocupadas previamente por bosques, las compras y transferencias de algunas fincas por la iglesia católica, y tierras obtenidas como indemnizaciones resultantes de colonos que fueron expulsados de fincas. Es probable que en 1998 los nuevos productores cubrieran en torno al 15% de la producción nacional de café.¹⁸ Aunque la complejidad de este proceso no permite atribuirlo exclusiva o principalmente a la apertura comercial

17. En ambos casos sus precios internacionales bajan a niveles que en 1995 equivalían (en dólares corrientes) a la mitad de su valor en 1980. La exportación de algodón baja de US\$166 millones en 1980 a US\$73 en 1985, a US\$25 en 1990 y a 0 en 1995. En el caso de la carne hubo un descenso seguido de una recuperación parcial hasta que en 1997 se exportaron cantidades insignificantes.

18. De acuerdo con una investigación de AVANCSO sobre las modificaciones de la economía campesina en 1997/1998 el resto de las fincas cubría en torno al 82% de la producción de café. La información sobre el caso del café se obtuvo de este centro de investigación.

y financiera, es válido concluir que las perspectivas negativas de la agricultura dirigida a satisfacer el mercado interno, resultantes de la reducción de la protección y de la apreciación del tipo de cambio real, favorecieron este fenómeno.

La tecnificación del cultivo y cosecha de la caña de azúcar, iniciado desde principios de la década de 1980, representa un caso más profundo de cambio. Tuvo como consecuencia un crecimiento del rendimiento (toneladas de azúcar por hectárea) en casi un 30% entre 1980 y 1997, lo cual se dio simultáneamente con un aumento de más del doble de la superficie cultivada, convirtiendo a Guatemala en uno de los principales exportadores de azúcar en el mundo. En 1998 la producción de azúcar (incluyendo azúcar, miel y panela, con un valor total de 195.8 millones), medida en precios constantes, superó por primera vez en la historia de Guatemala el valor de la producción de café (Q192.5 millones).¹⁹

Este crecimiento fue el resultado de un proceso de modernización²⁰ que incluyó, por un lado, una creciente integración de ingenios azucareros y de fincas mediante la adquisición o arrendamiento de tierras y la generación propia de energía, así como cambios tecnológicos que incluyeron nuevas variedades de caña, nuevos métodos de cultivo, el control de plagas, la introducción de riego, el uso de un nuevo tipo de machete (australiano), la mecanización y el aumento de la capacidad de carga, y la introducción de nuevas centrifugas. Por otro lado, fue notable la introducción de métodos gerenciales inspirados en la búsqueda de la calidad total, el uso de la computación y de laboratorios, y evaluaciones detalladas y comparativas ("*benchmarking*") de la zafra. Además, se puso en práctica un nuevo régimen de trabajo destinado a estimular la eficiencia y la lealtad de los empleados mediante contratos más largos (6 meses para trabajadores migratorios), premios para los trabajadores más productivos, e inversión en recursos humanos por medio de más capacitación, asistencia médica preventiva y curativa, la construcción de módulos habitacionales y el acceso a comedores con una dieta alimenticia adecuada para la zafra. La tecnificación descrita fue en buena parte independiente de la apertura comercial y financiera de Guatemala, aunque en un sentido

19. Datos del Banco de Guatemala correspondientes al sector agropecuario (volumen y valor de la producción agrícola a precios de productor). Las cifras de 1998 aún son datos preliminares, y se trata de datos constantes, a precios de 1958. Los valores, en dólares corrientes, de las exportaciones de café continúan siendo significativamente mayores, debido a que el deterioro de sus precios internacionales ha sido menor.

20. Véase a Oglesby (1997).

amplio fue el resultado de un esfuerzo profundo de adaptación para enfrentar una economía crecientemente competitiva.

c) Expansión insuficiente de las exportaciones no tradicionales

La promoción de exportaciones no tradicionales y la apertura en la década de 1980 fueron decisivos en lograr un aumento en la importancia (relativa) de las exportaciones no tradicionales (exportadas fuera de Centroamérica) a costa de una menor importancia de las exportaciones tradicionales (véase cuadro 5), y estimularon su diversificación.

En 1998 más de dos terceras partes de las exportaciones no tradicionales dirigidas a mercados fuera de Centroamérica eran agrícolas, generando una mayor proporción de valor agregado o de ingresos que el sector industrial, debido principalmente a más eslabonamientos horizontales o verticales.²¹

Este fenómeno ha sido parte del surgimiento de lo que se califica como una nueva generación empresarial que dejó de producir granos básicos para reorientar su producción a hortalizas, legumbres y semillas, y que generalmente se han integrado en cooperativas o asociaciones para atender la demanda de comercializadoras agroindustriales. También en estos casos hubo procesos de tecnificación que involucraron cambios en la preparación de la tierra, el uso de semillas, mayor densidad de plantas, la aplicación de insumos, mejores cortes de cosecha y nuevos métodos de comercialización. Sin embargo, y sin restarle importancia al desarrollo de este sector en los últimos años, el ritmo de estas transformaciones, y especialmente su manifestación en un aumento acelerado de exportaciones, fue mayor durante el período 1986-1991 que durante el período posterior, de 1992-1998.

Lo anterior sugiere que el desarrollo inicial de las exportaciones no tradicionales puede atribuirse en parte a las medidas de estímulo adoptadas durante la década de 1980, incluyendo las exenciones de impuestos y especialmente la devaluación. El dinamismo relativamente menor de las exportaciones no tradicionales durante el período 1991-1998 puede explicarse en parte por la apreciación del tipo de cambio real, que desestimuló el crecimiento de un sector en que los márgenes de ganancias suelen ser bajos. Además, el desarrollo reciente de estas actividades no favorecía saltos tecnológicos de la magnitud observada en el caso del café y, especialmente, del azúcar,

21. Entre los principales productos industriales de exportación están los productos químicos, que en Guatemala, como en otros países de Centroamérica, han tenido un alto contenido importado.

a lo cual se suman los obstáculos "sistémicos" al desarrollo de la competitividad, como los problemas de inseguridad de la tenencia de la tierra y la debilidad de la infraestructura y de recursos humanos calificados.²²

Con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz firmados en 1996 se comenzaron a dar pasos para enfrentar algunos de estos obstáculos sistémicos. En particular, aumentó la inversión pública en el área rural, aunque creció en menor medida el gasto social, y se inició sólo lentamente un proceso de regularización de la propiedad de la tierra.²³

Asimismo, es probable que la apreciación real del tipo de cambio haya favorecido en mayor medida el traslado de pequeños productores hacia la producción de café, con mercados y 17 servicios más seguros, que hacia nuevas exportaciones caracterizadas por menores servicios de apoyo y mayores riesgos. También es posible que la ausencia de perspectivas más favorables simplemente haya postergado la reconversión necesaria para exportar en vez de continuar produciendo para el mercado interno.

Cuadro 5: Exportaciones de bienes
(miles de US\$ corrientes y porcentajes)

	1985		1991		1998	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Exportaciones Totales	1043,8	100,0	1298,4	100,0	2846,8	100,0
Exportaciones Tradicionales	703,0	67,4	606,1	46,7	1167,2	41,0
Exportaciones No tradicionales	340,8	32,6	692,3	53,3	1679,6	59,0
Centroamérica	231,0	22,1	324,0	25,0	748,5	26,3
Resto	109,8	10,5	368,3	28,4	931,1	32,7

Nota: Las exportaciones tradicionales incluyen café, algodón, ganado, carne, azúcar y cardamomo. Las exportaciones no tradicionales incluyen el resto.

Fuente: Banco de Guatemala.

La reconversión del sector industrial y el surgimiento de las nuevas exportaciones de servicios

Con la apertura comercial el sector manufacturero orientado previamente a satisfacer el mercado centroamericano (el sector industrial "tradicional") inició un proceso de conversión que aparentemente (de acuerdo con las

22. Fuentes (1996).

23. Minugua (1998).

estadísticas disponibles) no significó grandes modificaciones de la estructura industrial. Sin embargo, tres cambios merecen destacarse. Primero, se redujo la participación del sector industrial en el PIB desde 15,9% en 1986 a 14,9% en 1991 y luego a 13,6% en 1998 (cuadro 3). Segundo, aumentó significativamente el valor de las exportaciones industriales al resto de Centroamérica (cuadro 5) y, en algunos casos (químicos, vidrio), a otros países.

Tercero, las únicas tendencias claras de cambios de estructura industrial fueron un aumento de la producción de bienes de tabaco (que se estaría beneficiando de una expansión significativa del cultivo y exportación de tabaco en rama) y de productos químicos, sector que aumentó sus exportaciones a países fuera de Centroamérica como parte de la estrategia de empresas transnacionales que tienen sucursales en el país. También se redujo la proporción de la producción de textiles, que corresponde a una industria tradicional orientada previamente al mercado nacional y centroamericano.

Lo anterior sugiere un grado creciente de especialización, reflejado en un aumento de las exportaciones, combinado con un aumento de insumos importados y de actividades conexas de comercialización, lo cual explicaría la menor proporción de valor agregado (como proporción del PIB) de este sector. El hecho que los sectores industriales centroamericanos se desarrollaron atendiendo a un mercado regional, conjunto, y que su grado de protección no alcanzó los mismos niveles que en otros países latinoamericanos, significó que el proceso mismo de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones ya iba acompañado de un proceso de especialización intraindustrial.²⁴ Con la mayor apertura este proceso se fortaleció, sin alterar profundamente la estructura del sector.

Resulta más significativa la expansión de un nuevo sector industrial "no tradicional", conformado por empresas productoras de maquila. De tener una exportación muy poco significativa en 1985 (la ley para favorecerla se estableció en 1984), llegó a generar US\$384.3 millones en divisas, en 1998. Como en el caso de las exportaciones agrícolas no tradicionales, experimentó un mayor dinamismo durante el período 1986-1991 que durante el siguiente, de 1992 a 1998. Y, de acuerdo con la información tentativa disponible, la producción de textiles y vestuario para exportación (maquila), que en 1985 era muy pequeña, ya tenía en 1990 un nivel de producción equivalente al 9,0% de la producción industrial, la cual habría aumentado al 15,0% en 1995.²⁵ En 1998 el sector de maquila

24. Véase el trabajo pionero de Willmore (1975) sobre este tema.

25. Datos de ONUDI (1998) para producción del sector industrial tradicional y de AGEXPRONT para producción/exportación de vestuario y textiles.

estaba formado por 141 empresas coreanas, 80 guatemaltecas, 16 de Estados Unidos y 6 de otras nacionalidades.²⁶

Las exportaciones de maquila, que para propósitos de balanza de pagos es clasificada como un servicio, puede agruparse con el turismo y las remesas remitidas por migrantes para ilustrar el peso de estos nuevos servicios en Guatemala. Así, después de generar menos de US\$100 millones de divisas en 1986, pasaron en conjunto a generar divisas por un monto similar al (US\$1030.6 millones) generado por el conjunto de exportaciones tradicionales (US\$1167.2 millones) y no tradicionales al resto del mundo (US\$931.1 millones) en 1998 (cuadro 5 y 6). Lo anterior dio lugar a un superávit en la balanza de servicios en 1998, situación que Guatemala compartía con otros países, principalmente pequeños.²⁷

Cada uno de estos rubros (turismo, maquila y remesas) generaba en 1998 más divisas que cualquier producto individual de exportación, con la única excepción del café (cuadro 6). No resulta realista atribuir el aumento de los ingresos por turismo al proceso de apertura comercial y financiera, ya que en buena parte se recuperaron los niveles de turismo que se habían perdido anteriormente como resultado de la violencia y del conflicto armado interno que vivió el país. El aumento de las remesas²⁸ coincidió con el establecimiento del libre ingreso de capitales, aunque puede suponerse que cierto monto ingresaba clandestinamente, y que la apertura financiera simplemente facilitó y no promovió las remesas, que dependen en mayor parte de los determinantes de las migraciones. Solamente la expansión de la maquila sería difícil de concebir sin la legislación específica que se estableció para exonerarla de aranceles sobre los insumos, por lo que en este caso puede atribuirse su expansión, al menos parcialmente, al proceso de apertura financiera y comercial que se impulsó desde la década de 1980.

26. Fuente: AGEXPRONT.

27. Véase el cuadro A-11 de CEPAL (1998b).

28. En realidad, el factor explicativo de las remesas es la migración, que a su vez fueron inicialmente estimuladas por la guerra (especialmente entre 1980 y 1983) y posteriormente por razones económicas.

Cuadro 6: Ingresos de divisas por café, maquila, turismo y remesas
(miles de US\$ corrientes)

Año	Café	Maquila	Turismo	Remesas
1986	502.3		76.9	
1987	354.5		102.0	9.2
1988	386.9		124.0	45.2
1989	380.0		151.9	63.7
1990	323.4	67.6	185.5	96.5
1991	286.2	106.6	211.3	122.6
1992	248.9	134.5	243.2	172.4
1993	267.4	147.2	265.4	198.8
1994	317.7	211.5	258.0	255.1
1995	538.7	238.8	276.6	379.7
1996	472.4	280.1	284.3	362.8
1997	588.8	212.2	325.2	387.5
1998	586.3	284.9	322.5	423.2

Fuente: Banco de Guatemala, INGUAT, AGEXPRONT.

El crecimiento de la producción de petróleo y de la minería

Finalmente, puede atribuirse la mayor participación del sector de la minería en el PIB (se mantuvo inalterable en torno al 0,3% del PIB entre 1986 y 1994, para luego aumentar a 0,6% en 1998, como puede observarse en el cuadro 3) a la mayor explotación de petróleo, cuyas exportaciones alcanzaron casi US\$100 millones en 1997, después de mantenerse estancadas por varios años (1987-1994) en torno a US\$20 millones.²⁹

En 1998 representaba el tercer producto tradicional de exportación más importante, con un volumen de exportaciones que ya superaba el volumen del consumo nacional. Aunque esta expansión fue impulsada por una búsqueda activa de inversionistas extranjeros por parte del gobierno, tampoco estuvo directamente vinculado con las políticas de apertura comercial y financiera.

29. Previamente, a principios de la década de 1989, hubo un esfuerzo por desarrollar este sector pero el conflicto armado interno lo impidió.

3. Empleo y salarios

El peso del empleo informal en la agricultura

No obstante la imprecisión y ausencia de estadísticas actualizadas sobre el mercado laboral en Guatemala, se pueden inferir algunas conclusiones con base en la información existente. Una primera conclusión es que en Guatemala no se observa una relación estrecha entre el crecimiento de la producción y del empleo a nivel global, lo cual es el resultado de dos factores. Por una parte, durante la década de 1990 aumentó el crecimiento del empleo informal, con una incidencia en la producción a menudo muy baja, lo cual pone de manifiesto que el principal problema laboral de Guatemala es uno de subempleo y de baja productividad más que de desempleo.

Por otra parte, en algunos sectores dinámicos hubo un aumento fuerte de la productividad, con una generación limitada de empleo. El predominio del primer efecto resultó en que a nivel global la productividad se mantuviera casi constante (aumentó en 0,2%) entre 1992 y 1997, aunque ello esconde una fuerte divergencia entre los sectores transables (agricultura e industria) y no transables (el resto) debido al retroceso de la productividad en los primeros y a su crecimiento en los segundos. La evolución negativa de la productividad del sector transable se debió fundamentalmente a lo ocurrido en el sector agrícola en su conjunto, aunque, como se indicó, hubo sectores agrícolas donde aumentó la productividad, como el azúcar y el café, donde el crecimiento del empleo fue el doble del aumento del producto durante el primer período y tres veces mayor durante el segundo (cuadro 7).

Cuadro 7: Crecimiento del producto, empleo y productividad
(tasas de crecimiento ponderadas)

	Total	Agricultura	Servicios	Industria	Comercio	Construcción	Otros
Producción							
1987-92	3,9	0,9	0,2	0,4	0,8	0,2	1,4
1992-97	4,0	0,7	0,2	0,4	1,1	0,1	1,6
Empleo							
1987-92	3,5	2,1	0,5	0,4	0,0	0,3	0,2
1992-97	3,9	2,3	0,6	0,4	0,0	0,4	0,2
Productividad							
1987-92	0,2	-1,1	-0,3	0,0	0,8	-0,2	1,2
1992-97	0,2	-1,5	-0,4	0,0	1,1	-0,3	1,4

Fuente: Cálculos propios con base en datos del INE y Banco de Guatemala. Cifras redondeadas.

Esto significó que para Guatemala en su conjunto la tasa de crecimiento del empleo informal aumentó a 3,6% (ponderado por participación en el empleo total) durante el período 1992-1997 en comparación con un crecimiento del 2,5% durante el período 1987-1992, mientras se reducía la tasa de crecimiento del empleo formal de 1,0% en el primer período a 0,3% en el segundo.³⁰

En otras palabras, la reactivación del crecimiento no fue suficiente para revertir la creciente proporción de empleo informal, y en el caso del sector agrícola más bien pareció reforzarlo.

La aceleración de este proceso en el sector agrícola durante la década de 1990 fue el resultado de una serie de factores que no necesariamente estaban vinculados con el proceso de apertura comercial y financiera. Entre los que sí pueden haber tenido un efecto está el dinamismo relativamente menor (en comparación con el período anterior) de las exportaciones agrícolas no tradicionales, sobre las cuales la apertura tuvo efectos contradictorios.

Por una parte estimuló las exportaciones por la vía de las exoneraciones fiscales y la reducción de la protección del mercado interno, pero por otra promovió una apreciación del tipo de cambio real que desalentó estas exportaciones. Para 1994 se estimaba que las exportaciones agrícolas no tradicionales generaban un total de empleo directo e indirecto equivalente a 83 mil personas por año,³¹ correspondiente al 5,5% de la PEA agrícola ese año. Un nivel de exportaciones agrícolas no tradicionales que en 1998 había crecido en menos de un 50% implicaría un nuevo nivel de empleo en este sector que aún no alcanzaría ni el 10% de la PEA agrícola ese año.

Otros hechos explicativos del crecimiento de la proporción de empleo informal en la agricultura, sin una relación directa con la apertura, incluyen la sustitución de cultivos más intensivos en mano de obra, como el algodón, por parte de otros intensivos en capital y organización, como el azúcar; el crecimiento del número de pequeños productores independientes, especialmente de café, no regidos por contratos laborales; y altos grados de desempleo estacional o de subempleo compensado por las remesas enviadas desde el exterior o por los ingresos provenientes de trabajos temporales realizados en el sur de México.³² Factores adicionales,

30. Cálculos propios, con base en datos del INE y del IGSS, tomando los trabajadores que cotizan al IGSS como trabajadores del sector formal y al resto de la PEA como trabajadores del sector informal.

31. Ruta-Fao-Gexpront (1996), cuadro 6.

32. En 1993 se calculó que aproximadamente 90 mil personas emigraban a Chiapas para cosechar café. Véase OIM-Ministerio de Trabajo y previsión Social (1993), *Trabajadores agrícolas migrantes temporales*.

no propiamente económicos, también incidieron en este fenómeno, como el retorno de desplazados y refugiados debido al fin del conflicto armado interno en 1996, y una política empresarial de evitar contratos de largo plazo, especialmente ante el temor de que relaciones contractuales permanentes favorecieran la ocupación de las fincas por parte de los trabajadores con más tiempo en el lugar de trabajo.³³

El mayor empleo formal en los sectores no transables

El crecimiento del empleo en el sector no transable (especialmente en servicios y construcción) es congruente con el efecto esperado de la apreciación del tipo de cambio real y de la apertura financiera en general. Sin embargo, estos sectores también son los sectores que en Guatemala han tenido una mayor proporción (relativa, comparada con la agricultura) del empleo formal. En particular en 1996, el sector de servicios incluía a un mayor número de empleados en el sector formal (38% del total del empleo formal) que la agricultura (24%), a pesar de que más de la mitad de la PEA aún se encontraba en este sector.³⁴

Por lo tanto, las políticas orientadas a favorecer al sector no transable estimularon en mayor grado al (pequeño) sector formal en vez de estimular el desarrollo del sector informal en Guatemala.³⁵ En particular, pueden identificarse dos tendencias contradictorias durante los noventa. Una, dominante, era que creciera el empleo informal total debido al aumento del empleo informal en el sector agrícola; la otra, estimulada por la apreciación del tipo de cambio, era que aumentara el empleo formal por la vía de la expansión de sectores no transables caracterizados por una proporción más alta de empleo formal.

33. Se toma por empleado formal aquel que cotiza al seguro social (lo cual en principio es obligatorio).

34. ONU (1998), cuadro 2.21.

35. La "intensidad" informal sería mayor en el sector transable que en el no transable. Ello probablemente sea diferente a otros países, donde puede suponerse que la mejora de precios relativos de bienes y servicios no transables favorece la expansión del empleo informal.

El crecimiento del empleo rural no-agrícola

El crecimiento del comercio, transporte y construcción, estimulados por la apertura comercial y financiera por un lado, y los efectos indirectos resultantes del turismo y de los ingresos (remesas y salarios de trabajadores temporales) provenientes del exterior por otro, pueden asociarse con una creciente proporción de empleo rural no agrícola. Éste pasó de 7,8% del total de empleo rural en 1989 a 25,6% en 1994, y se estima que aumentó a 34,3% en 1998.³⁶ Así, aunque este proceso podría considerarse como una tendencia histórica, con diversas causas que no tienen que ver con las políticas implementadas en los ochenta y noventa, es probable que la apertura comercial y financiera lo haya acelerado. Esta diversificación del desarrollo rural se ha reflejado en tres niveles de productividad claramente diferenciados: los más altos correspondientes a productos de exportación, donde el caso de la caña de azúcar es el dominante; los intermedios, asociados a los servicios y a la pequeña industria; y los más bajos, que corresponden al sector agrícola no exportador.³⁷ Así, en la medida en que se abandona la actividad agrícola más tradicional, como lo estaría insinuando la creciente proporción de empleo rural no agrícola, podría esperarse que aumenten la productividad y, por consiguiente, los ingresos.

El dualismo del empleo industrial

El estancamiento de la productividad en el sector industrial en su conjunto (cuadro 8) refleja el surgimiento de una nueva estructura industrial en que coexisten un sector manufacturero tradicional, con fuertes aumentos de productividad asociados al proceso de apertura, y una industria maquiladora en expansión, con actividades intensivas en trabajo poco calificado. Así, por una parte hubo un relativo estancamiento del empleo en el sector industrial tradicional, aunque acompañado de un fuerte aumento de las exportaciones y de su productividad. Por otra, el empleo en la maquila, de ser inexistente al principio de los ochenta pasó en algo más de 15 años a generar empleo equivalente al 70% del generado por el sector industrial tradicional (cuadro 8). Ambos procesos pueden

36. Samayoa, Otto (1999), "La productividad y el empleo agrícola y no agrícola en el área rural" (versión preliminar), Guatemala.

37. Samayoa (1999).

atribuirse, principalmente, al proceso de apertura impulsado desde la década de 1980. La expansión de la maquila también dio lugar a un aumento del empleo de mujeres, que corresponden a cerca del 70% de la población ocupada en estas actividades.

Cuadro 8: Empleo generado por la industria tradicional y por la maquila
(millones de personas)

	1980	1985	1990	1995	1998
Industria tradicionales	82	73	95	97	100
Maquila	0	6	42	54	71

Fuente: ONUDI (1998) y AGEXPRONT. Dato de 1998 para la industria tradicional es una estimación.

El deterioro de las remuneraciones del sector informal

La descomposición del valor agregado de acuerdo con la metodología de Taylor *et al.* (1998) sugiere que aunque el crecimiento de la remuneración del capital (o del conjunto de factores de la producción no laborales) se mantuvo casi constante en los dos períodos analizados, durante el segundo (1992-1997) aumentó la remuneración del trabajo formal y se redujo la remuneración del trabajo informal (cuadro 9). Si se toma en cuenta que durante este período el empleo informal correspondió a 3,6 puntos porcentuales del total de 3,9 puntos porcentuales del crecimiento del empleo, restando sólo un 0,3 % de crecimiento del empleo formal, cabría esperar un aumento de la concentración de ingresos laborales, tema que se aborda más adelante.

Cuadro 9: Crecimiento de las remuneraciones reales. Porcentajes

1987-92	3.3	-0.4	4.4	5.5	-0.9
1992-97	3.3	7.3	-0.7	-0.7	6.2

Fuente: Estimaciones propias basados en datos del INE, IGSS y del Ministerio de Trabajo; utilizando la metodología de Taylor *et al.* (1998). Los salarios del sector formal se estimaron utilizando el salario medio de trabajadores registrados en el IGSS.

Lo anterior es un reflejo de la creciente brecha entre los salarios devengados en el sector formal y los salarios mínimos aplicables a las áreas urbanas y rurales. En Guatemala generalmente se ha seguido una

política de salarios mínimos enfocados a favorecer a los trabajadores en condiciones de subempleo y trabajo estacional, con la idea de no fijar salarios demasiado altos que motiven incumplimiento o depriman el empleo. En los últimos años no han sido comunes los salarios por debajo del salario mínimo, y en el sector formal los salarios medios han tenido un valor más de dos veces mayor.

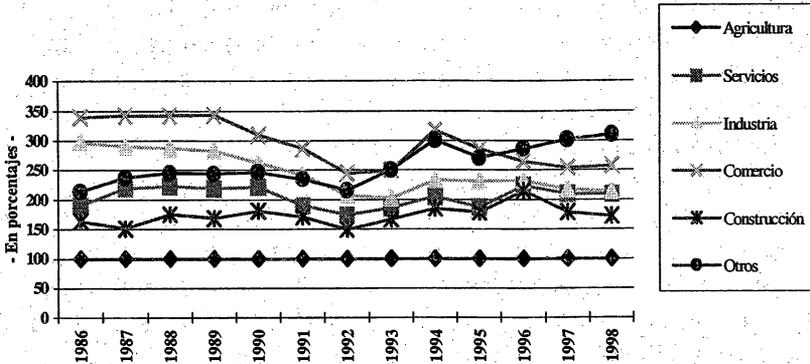
Existe evidencia de que históricamente la discriminación étnica y de género en materia de ingresos ha sido significativamente mayor en el sector informal que en el sector formal de Guatemala.³⁸ Ello implica que la expansión del empleo informal habría aumentado en mayor grado los diferenciales de ingresos obtenidos por los indígenas y las mujeres, ambos representando a cerca de la mitad de la población. Por otra parte, el alza de remuneraciones en el sector no transable coincide con la expansión de las remuneraciones del sector formal, poniendo de manifiesto la estrecha relación entre los bajos salarios en la agricultura (sector transable) y el predominio del empleo informal en este sector.

El aumento de las divergencias salariales

Para el sector formal los salarios de los diferentes sectores tendieron a converger entre 1986 y 1992, proceso que se detuvo posteriormente (gráfico 4). La tendencia hasta 1992 fue congruente con el proceso de ajuste tendiente a eliminar el sesgo antiagrícola de la política económica favorecido por la liberalización de precios agrícolas y por la devaluación. Después de 1992 hubo un aumento de los salarios del empleo formal en el comercio, y en ramas no transables como la construcción, la rama de electricidad gas y agua, actividades financieras y el transporte, congruente con la tendencia a favorecer a los sectores no transables como resultado de la apreciación del tipo de cambio real.

38. Funkhouser (1997). Con base en la encuesta sociodemográfica de 1989 Funkhouser estimó un coeficiente de incidencia de la etnia sobre el ingreso de -0.067 para el sector formal y de -2.86 en el informal, y de -0.281 para las mujeres en el sector formal y de -0.586 en el informal, todos ellos estadísticamente significativos.

Gráfico 4: Salarios medios reales por actividad económica
(agricultura = 100)



4. Efectos de la liberalización sobre la pobreza

Para analizar el efecto de la apertura comercial y financiera sobre la distribución del ingreso laboral y per cápita se adoptan dos estrategias: primero, se describe la evolución en el tiempo de las estructuras de empleo y salarios, de los niveles de indigencia y pobreza, y de la magnitud de la desigualdad del ingreso laboral y per cápita entre los períodos pre y postliberalización.

Segundo, se realizan simulaciones contrafactuales de los niveles de pobreza y desigualdad que se observarían en caso de que prevalecieran estructuras de empleo y salarios asociadas con una economía cerrada. En otras palabras se intenta simular los efectos de una economía cerrada sobre los niveles de bienestar de la población. Para ello, se utilizan simulaciones contrafactuales de los niveles de pobreza y desigualdad que serían observados con las estructuras de empleo y salarios que prevalecieron en el período preliberalización.³⁹

Para realizar la descripción del mercado laboral y realizar las simulaciones, se optó por dividir a la población en edad de trabajar (PET) en cuatro categorías combinando dos características: el lugar de residencia (rural o urbano) y el nivel de calificación de los trabajadores. La distinción entre las áreas rural y urbana obedece a las fuertes diferencias que existen tanto en las características del mercado de trabajo (particularmente en la distribución sectorial del empleo), como en la evolución de las medidas de pobreza.

Por su parte, la división de la PEA en calificados y no calificados, permite distinguir el origen de cambios generales o identificar cambios

39. Para una descripción más detallada de la metodología utilizada véase Paes de Barros (1999).

particulares, analizando trabajadores con características distintas en cuanto a tasas de participación, sectores de ocupación, y fundamentalmente en cuanto a los niveles y cambios en sus retribuciones. Para realizar dicha clasificación, dado el bajo nivel de escolaridad del país (especialmente del área rural) y para mantener tamaños mínimos en cada uno de los grupos, se optó por considerar como población no calificada a todos los que no completaron el nivel primario (quienes tienen menos de 6 años de escolaridad).

También se definieron cinco sectores entre los que se distribuye la población ocupada de acuerdo a la "Clasificación Internacional Industrial Uniforme" (CIIU). El sector primario transable agrupa la rama de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca y la de minería. El sector industrial transable incluye únicamente a la industria manufacturera. El sector de servicios incluye la rama de servicios más los empleados públicos (así trabajen en ramas de actividad distintas a la de servicios). El sector comercial y finalmente el sector de otros no transables que agrupa al resto de ramas de actividad no incluidas en las demás definiciones de sector (electricidad, gas y agua, construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, y la rama de finanzas y actividades empresariales).

A. Antes y después: ¿qué ocurrió con la apertura?

La observación de dos puntos en el tiempo, uno dentro del período preliberalización y otro en el período posliberalización, permite analizar los principales cambios ocurridos en la estructura del mercado laboral e intentar identificar sus efectos sobre la evolución de la pobreza y desigualdad. Sin embargo, separar aquellos cambios, consecuencia directa del proceso de apertura de otros que derivan de tendencias seculares u otro tipo de políticas no asociadas directamente con la apertura es una tarea difícil.

Para conseguir una buena descripción de los efectos de la apertura se debería elegir aquellos años que mejor caractericen ambos períodos y que estén libres de cualquier tipo de shocks. Para Guatemala, la elección está completamente determinada por la disponibilidad de microdatos que permitan analizar tanto las estructuras del mercado laboral como los niveles de bienestar de la población. Las bases de datos que se utilizan, la Encuesta Nacional Sociodemográfica de 1989 para describir el período preliberalización y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998/1999 para el período posliberalización, son las únicas disponibles para realizar el análisis.⁴⁰

40. Para alcanzar comparabilidad entre ambas encuestas se tuvieron que realizar una serie de ajustes a la primera encuesta de 1989, especialmente en el rubro de ingresos con el cual se estiman las medidas de pobreza y desigualdad.

A continuación se describen los principales cambios en la estructura demográfica, de empleo y de salarios ocurridos entre 1989 y 1998-1999, con el fin de intentar asociar estos cambios al proceso de apertura externa.

Cambios en la estructura demográfica

En 1989, el 65% de la población se encontraba en el área rural mientras que las áreas urbanas agrupaban sólo al restante 35%. Resultado del crecimiento de la población urbana a una tasa promedio anual de 3.3 y de la rural a una tasa de sólo 1.2, se puede observar un proceso de urbanización entre 1989 y 1998/99, que incrementó el porcentaje de población urbana que llegó a representar el 40% del total en este último año. A pesar de este proceso de urbanización, la distribución de la población en Guatemala mantiene un fuerte componente rural.

La población en edad de no trabajar (PENT) creció a una tasa de 1,2% anual, menor a la tasa de crecimiento de la PET de 2,4 puntos, lo que muestra que la tasa de crecimiento de la población total (de 2%) estuvo más influenciada por un aumento de la población con oportunidad de participar en el mercado laboral, lo que propició reducciones en los niveles de dependencia demográfica.

Cuadro 9: Estructura demográfica de la población. 1989 y 1998/99
(en porcentajes)

Área y tipo de trabajador	En edad de trabajar		Económicamente							
			inactiva		activa		desocupada		ocupada	
	1989	1998/9	1989	1998/9	1989	1998/9	1989	1998/9	1989	1998/9
Rural										
No calificado	55.3	48.3	59.4	51.7	51.3	45.7	17.1	16.6	52.0	46.3
Calificado	7.5	9.2	5.9	7.4	9.2	10.6	15.2	18.3	9.1	10.5
Urbana										
No calificado	19.9	19.5	21.3	21.8	18.5	17.7	20.2	16.9	18.5	17.7
Calificado	17.3	23.0	13.5	19.1	21.1	26.0	47.6	48.3	20.5	25.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de la ENS 1989 y ENGFAM 1998/99.

El crecimiento de la PET estuvo acompañado de un incremento de sus niveles de calificación. En 1989, sólo un 25% de la PET podía considerarse como mano de obra calificada, un 7,5% en el área rural (contra 55% de no calificados) y un 17% en el área urbana (contra 20% de no calificados). En 1998/1999, la proporción de mano de obra calificada subió a 32% de la PET, 9% en el área rural y 23% en el área urbana.

Cambios en la estructura del empleo

La comparación de las estructuras de empleo del período preliberalización y posliberalización muestran cambios importantes. En este período, la población económicamente activa (PEA) creció a tasas mayores respecto de la PET, lo que incrementó la tasa de participación global (TPG) en casi 7 puntos porcentuales entre 1989 y 1998/99. Este incremento de los niveles de participación estuvo influenciado tanto por el crecimiento de la población calificada con elevados niveles de participación, como por un incremento efectivo de la participación especialmente de la población no calificada en el área rural (cuadro 10).

Cuadro 10: Estructura del empleo. 1989 y 1998/99
(en porcentajes)

Area y tipo de trabajador	Tasa				Estructura del empleo por sector									
	Participación		Desempleo		Primario Transable (a)		Industrial Transable (b)		Servicios (c)		Comercio (d)		Otros no transables (e)	
	1989	1998/9	1989	1998/9	1989	1998/9	1989	1998/9	1989	1998/9	1989	1998/9	1989	1998/9
Rural														
No calificado	46.1	53.6	0.7	0.7	75.9	65.8	8.2	13.1	5.5	5.5	6.8	10.6	3.5	5.0
Calificado	60.5	65.3	3.4	3.3	46.9	47.0	15.1	14.6	19.0	13.6	11.3	13.5	7.7	11.3
Urbana														
No calificado	46.2	51.4	2.2	1.8	25.2	17.8	19.2	21.9	23.5	15.7	21.9	27.9	10.2	16.8
Calificado	60.8	64.0	4.6	3.6	6.0	5.5	21.5	20.5	39.3	26.7	22.0	26.1	11.3	21.3
Promedio general	49.7	56.6	2.0	1.9	40.6	39.9	13.6	16.7	17.0	13.6	113.1	17.9	6.7	11.9

a) Incluye la rama de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca y la de Minería.

b) Incluye la rama de Industria Manufacturera.

c) Incluye la rama de Servicios más los empleados públicos.

d) Incluye aquellas actividades agrupadas en la rama de Comercio.

e) Incluye las ramas de Electricidad, Gas y Agua, Construcción, Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones; Finanzas y actividades empresariales.

Fuente: Cálculos propios con datos de la ENS 1989 y ENGFAM 1998/99.

A pesar del mayor incremento en la TPG de la población no calificada, los niveles de participación de la población calificada continúan siendo mayores. En 1989 la diferencia entre ambas categorías era de 14.5 puntos (resultado de TPG alrededor de 60% para la población calificada y de TPG de 46% para la población no calificada), diferencia que se redujo a 11.5 en el área rural y a 12.5 en el área urbana. Estas bajas tasas de participación de la población no calificada sugieren no sólo problemas de desánimo de la población sino también bajos niveles de participación de la mujer en la población no calificada.

Cuadro 11: Tasas de crecimiento anuales de la población por condición de actividad, según el nivel de calificación

Área	Tipo de trabajador	Población en edad de trabajar	Población inactiva	Población económicamente activa	Población desocupada	Población ocupada
Rural	No calificado	1.1	(0.6)	2.8	3.0	2.8
	Calificado	5.0	3.5	5.8	5.6	5.9
Urbana	No calificado	2.4	1.3	3.6	1.3	3.7
	Calificado	6.0	5.0	6.6	3.6	6.7
Total		2.6	1.0	4.1	3.4	4.1

Fuente: ENSD 1989 y ENGFAM 1998/99.

La presión sobre el mercado laboral resultado del incremento de la oferta de trabajo, no se canalizó a través de mayores tasas de desempleo. Se puede observar que el crecimiento de la población ocupada (PO) es prácticamente igual al crecimiento de la PEA, lo que resultó en tasas de desempleo abierto (TDA) casi inalteradas en ambos períodos en un nivel global cercano al 2% (cuadro 11). Incluso el área urbana muestra ligeras reducciones en los niveles de desempleo, de 2,2% a 1,8% para la población no calificada, y de 4,6% a 3,6% para la población calificada. Nótese también que, la mayor oferta de trabajadores calificados, y probablemente también los mayores niveles de salario de reserva repercuten en mayores TDA particularmente para aquellos del área urbana. El hecho de que el crecimiento de la PEA haya sido totalmente absorbido por el mercado laboral y que los niveles de desempleo hayan permanecido casi constantes, puede asociarse con incrementos en el empleo informal y/o del subempleo de la PO.

Por otro lado, el cambio más fuerte en la estructura sectorial del empleo a nivel general (cuadro 10), es la disminución de la participación de la agricultura en el empleo total. Esta caída puede asociarse al deterioro de los precios de los productos agrícolas que pudo resultar en un ajuste

de los niveles de empleo más que de remuneraciones. Por otro lado, el proceso de urbanización puede también estar asociado a esta caída si una proporción importante de la población que migró hacia el área urbana pertenecía al sector agrícola en el período preliberalización.

Otra disminución sustancial es la del sector servicios, asociada principalmente con la menor participación del Estado en la generación de empleo, el que perdió el rol de principal empleador, especialmente en las áreas urbanas y particularmente para la población calificada. Por su parte, los sectores industrial transable, comercio y el sector de otros bienes transables pasaron a tener mayor participación en la generación del empleo global. El crecimiento del sector industrial transable es perfectamente consistente con el desarrollo de una industria tradicional y la explosión de la industria de maquila documentada para Guatemala. El crecimiento del comercio y de los sectores electricidad, gas y agua, construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, y finanzas y actividades empresariales, puede asociarse directamente con el incremento de los precios relativos y la rentabilidad en estos sectores, resultado del proceso de apertura.

Para entender mejor la dirección de estos cambios y las innovaciones tecnológicas que pueden haberlos motivado, se analizan los cambios en la distribución sectorial de la PO entre áreas (urbanas y rurales) y por tipos de trabajador (calificados o no). En las áreas rurales, gran parte de la mano de obra no calificada era y continúa siendo absorbida por el sector primario no transable (fundamentalmente por la agricultura). Ello ocurrió a pesar de que existió un flujo fuerte de PO desde el sector agrícola hacia el sector industrial transable (que aumentó en 5 puntos), hacia el sector comercial (que creció en 4), y al sector de otros no transables (que absorbió el restante 1%).

El aumento de empleo de no calificados en el sector industrial transable rural puede ser explicado por la explosión de la industria maquiladora en Guatemala situada, en algunos casos, en áreas consideradas "rurales" de acuerdo a las definiciones utilizadas en la encuesta.⁴¹ El crecimiento del comercio y de los otros sectores no transables es una tendencia que, como se vio anteriormente, es constante para todos los tipos de trabajador y puede ser asociada con cambios en los precios relativos favorables a los no transables. Debe notarse que ninguno de estos flujos alteró el "orden" de importancia de cada uno de los sectores en la generación de empleo para la mano de obra rural no calificada.

A pesar de la importante disminución que existió en la proporción de trabajadores en el sector primario transable (su participación en el empleo

41. Se define como área rural a comunidades con menos de 2.000 habitantes.

total cayó 10%), 66% del empleo total continúa siendo generado por dicho sector, lo que muestra un elevado grado de dependencia de la población no calificada rural de actividades agrícolas. La disminución de la participación de la agricultura en el empleo de los no calificados en el área rural fue el principal componente de la caída que registró el sector entre ambos períodos.

Por su parte, la participación del sector primario transable en el empleo de trabajadores calificados en el área rural permaneció constante alrededor de 47%, manteniéndose como principal empleador de este tipo de trabajadores. La proporción de la población calificada rural empleada en el sector servicios cayó en 5.4 puntos, mientras que en el sector comercio creció en 2.2 puntos y en el sector de otros no transables creció en 3.5 puntos.

En el área urbana, el empleo tuvo mayor movilidad sectorial aunque mantuvo las tendencias observadas en el área rural: flujos de la población no calificada del sector primario transable y del sector servicios hacia los sectores industrial transable, comercio y otros no transables; y flujos de la población calificada del sector servicios hacia el sector comercial y fundamentalmente al sector de otros no transables.

En 1989, los trabajadores no calificados del área urbana, se encontraban concentrados principalmente en los sectores primario transable, servicios y comercial. Sin embargo, la caída del empleo en el sector primario transable y en el sector servicios en 7,3% y 7,9% respectivamente, y los incrementos del sector comercial y de otros no transables, llevaron a que en 1998/1999 el primero de éstos se constituyera en el principal generador de empleo para este tipo de trabajadores; y que el segundo aumentara su participación de 10,2% a 16,8%, incremento suficiente para ganar mayor importancia que el sector de servicios.

Para la población calificada en el área urbana la fuerte caída del sector servicios (que pasó de generar 39,3% del empleo a sólo un 26.7%), fue absorbida fundamentalmente por el sector de otros no transables, que creció de 11,3% a 21,3%, y el sector comercio, que creció de 22% a 26,1%. A pesar de esta disminución en participación, el sector servicios continúa reuniendo a la mayor parte de la población calificada. Éste, conjuntamente con el sector comercial, agrupan alrededor del 26% del empleo total.

Por otra parte, el crecimiento del sector no transable permitió que éste igualara la participación del sector industrial transable. Ambos dan cuenta de aproximadamente 21% de los empleos generados para la población calificada urbana.

Varios cambios en la estructura sectorial del empleo deben recalcar: Primero, se destaca la fuerte caída del sector industrial transable en el empleo de los no calificados, especialmente en el área rural. Como

contrapartida a esta disminución, se observa el incremento del tamaño del sector industrial (tradicional y maquila), del sector comerciales y del sector otros no transables.

Para los calificados, la fuerte caída del sector servicios, asociada a la disminución del tamaño del sector público (que agrupa tanto a empresas como a entidades públicas), tuvo como contrapartida un incremento en el empleo en actividades comerciales y fundamentalmente de las ramas de electricidad, gas y agua, construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, y la rama de finanzas y actividades empresariales agrupadas en el sector otros no transables.

Cambios en la estructura y el nivel salarial

En el período de preliberalización gran parte de la PO percibía remuneraciones extremadamente bajas. El sector primario transable, que era el principal empleador de la PO con 50% del total de empleos, era también el que peor remuneraba a sus trabajadores. El salario promedio del sector alcanzaba sólo Qz. 429 (a precios de septiembre de 1998), nivel determinado por la alta concentración del empleo de este sector en el área rural, los bajos niveles salariales que allí prevalecían, tanto para la población no calificada como calificada, y la elevada proporción de trabajadores familiares.

En el otro lado de la distribución se encontraban los trabajadores del sector servicios y del sector de otros no transables, cuya remuneración promedio era más de 100% mayor a la del sector primario transable (alcanzaba Qz. 1.184 en el sector servicios y Qz. 1.276 en el sector otros no transables).

La existencia de una fuerte segmentación geográfica se evidencia en la brecha salarial entre áreas urbana y rural. Los ingresos de los trabajadores no calificados urbanos representaban 1.5 veces el ingreso de sus pares rurales, mientras que para los calificados la brecha crecía hasta 2 veces.

Para analizar mejor la evolución de los salarios en la población ocupada, se procedió a descomponer el incremento total entre el período preliberalización y el período postliberalización en dos componentes: el primer componente muestra las variaciones en los salarios reales ocurridas por cambios en la estructura de salarios, los que reflejan cambios de los salarios relativos entre sectores, y por tipos de trabajador. El segundo componente muestra cambios en el nivel general de salarios que puede ser atribuido a la tendencia general de salarios. Así, los cambios en las retribuciones relativas tendieron a favorecer más al sector primario transable y en menor proporción al sector comercial e industrial transable, mientras

que los niveles salariales promedio del sector servicios y del sector otros no transable fueron los más afectados por estos cambios.

Aunque en términos porcentuales el incremento en el salario relativo del sector primario transable parece reflejar una mejora considerable, debe tenerse en cuenta que prevalecen en él los más bajos niveles de remuneración. Los sectores que permanecieron en las actividades agrícolas aparentemente cambiaron sus procesos de producción intensivos en mano de obra no calificada a procesos más modernos que requirieron mayor proporción de mano de obra calificada, lo que redujo el empleo familiar a nivel global en las actividades agrícolas.

Los cambios en la estructura salarial beneficiaron de manera distinta a los diferentes tipos de trabajadores tanto en el área urbana como en el área rural. Los trabajadores en el sector primario transable fueron los que más se beneficiaron de estos cambios entre los no calificados, seguidos de quienes se ocupaban en el sector industrial transable. Por su parte, para los trabajadores calificados la alteración de la estructura salarial benefició fuertemente al sector industrial en el área rural, y en el área urbana al sector comercial.

El salario promedio creció en 33% entre 1989 y 1998/1999, resultado del crecimiento de los salarios en el sector primario transable en 59%, y del incremento en el sector comercial de 31%. El único sector que exhibió una caída en su nivel de ingreso promedio es el sector servicios, cuyos salarios cayeron en 6%.

Los incrementos salariales promedio de los no calificados tuvieron una evolución mucho más favorable de los salarios reales respecto de los trabajadores calificados en el área rural. El incremento salarial en los primeros fue de 39% comparado con sólo 15,5% de incremento en el salario del último grupo, lo que contribuyó a reducir levemente la brecha entre calificados y no calificados. En el área urbana, los trabajadores calificados son los que más se beneficiaron. Los salarios reales de este grupo crecieron en 20% mientras que los salarios reales de los trabajadores no calificados crecieron en sólo 15%.

Cambios en los niveles de pobreza

La evolución de los índices de pobreza muestra una moderada disminución de los indicadores de pobreza entre 1989 y 1998/1999. Los niveles de incidencia de pobreza extrema (indigencia) cayeron en 4 puntos porcentuales, mientras que los niveles de incidencia de pobreza cayeron en 5 puntos porcentuales (cuadro 13).

Cuadro 12: Estructura del Salarial (a precios de setiembre de 1998). 1989 y 1998/99

Área y tipo de trabajador		Estructura del Salarial por Sector											
		Primario transable ^a		Industrial transable ^b		Servicios ^c		Comercio ^d		Otros no transables		Promedio	
		1989	1998/99	1989	1998/99	1989	1998/99	1989	1998/99	1989	1998/99	1989	1998/99
Rural	No Calificado	382.9	646.5	340.3	418.1	648.6	390.6	608.5	482.0	833.4	800.0	425.5	592.6
	Calificado	533.1	689.7	862.3	1396.3	1162.8	979.1	911.2	1002.6	1201.3	1096.3	796.8	920.6
Urbana	No Calificado	491.6	671.0	628.8	715.0	578.1	430.4	631.5	691.9	974.5	1032.1	618.2	709.5
	Calificado	1325.8	1417.2	1268.7	1565.5	1705.9	1691.3	1369.8	2094.6	1894.1	2102.3	1536.7	1843.0
Promedio General		429.4	680.9	768.5	936.3	1183.8	1112.4	900.8	1179.4	1276.2	1481.0	722.6	966.7

a) Incluye la rama de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca y la de Minería.

b) Incluye la rama de Industria Manufacturera.

c) Incluye la rama de Servicios más los empleados públicos.

d) Incluye aquellas actividades agrupadas en la rama de Comercio.

e) Incluye las ramas de Electricidad, Gas y Agua, Construcción, Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, Finanzas y actividades empresariales.

Fuente: Cálculos propios con datos de la ENS 1989 y ENGFAM 1998/99.

La disminución de los indicadores de pobreza fue consistente no sólo en el indicador de incidencia (P0), sino también en los indicadores de brecha (P1) y severidad (P2), tanto para la pobreza extrema como para la pobreza. Esta disminución, mayor en términos porcentuales para los indicadores sensibles a la distribución de ingresos, muestran que además de un incremento de los niveles de ingreso per cápita existió también una mejora en la distribución del ingreso entre la población pobre, esencialmente entre aquellos ubicados en la proporción más baja de la cola inferior de la distribución de ingresos per cápita.

Cuadro 13: Evolución de los indicadores de pobreza

	ENS 1989	ENIGFAM 1998/99	Diferencia 98/99-89	Población desocupada
Indigencia (línea de indigencia 194.67 Qz. de setiembre de 1998)				
P0	32.4	28.2	(4.1)	(12.8)
P1	14.1	9.6	(4.6)	(32.3)
P2	8.6	4.5	(4.0)	(47.2)
Pobreza (línea de pobreza 389.33 Qz. de setiembre de 1998)				
P0	63.0	57.8	(5.2)	(8.3)
P1	31.7	26.8	(4.9)	(15.4)
P2	20.2	15.7	(4.5)	(22.4)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Sin embargo, la evolución de los niveles de indigencia y pobreza no fue la misma en el área urbana que en el área rural. Como muestra el cuadro 14, la caída de los indicadores de pobreza fue mucho mayor en las áreas urbanas que en las áreas rurales.

Los niveles de incidencia de indigencia y de pobreza en el área rural permanecieron en los niveles que se observaban en el año 1989. A pesar de ello, en el área rural se observa una reducción importante en las brechas y severidad tanto de la indigencia como de la pobreza.

Por otro lado, en el área urbana se dieron fuertes reducciones de la proporción de indigentes y pobres (la incidencia de pobreza extrema cayó de 15.5 a 8 y la incidencia de pobreza cayó de 38.4 a 30.3), así como mejoras importantes en la distribución del ingreso entre indigentes y pobres (las brechas de indigencia y pobreza cayeron 4 y 6 puntos respectivamente). Esta fuerte reducción de pobreza en el área urbana, conjuntamente con el proceso de urbanización que ocurrió entre 1989

y 1998/1999 dan cuenta de las reducciones globales en la pobreza y mejoras en el bienestar que se describieron a nivel agregado.⁴²

Cuadro 14: Evolución de los indicadores de pobreza por área

		ENS 1989	ENIGFAM 1998/99	Diferencia 98/99-89	Población desocupada
Indigencia (línea de indigencia 194.67 Qz. de setiembre de 1998)					
Rural	P0	32.4	28.2	(4.1)	(12.8)
	P1	14.1	9.6	(4.6)	(32.3)
	P2	8.6	4.5	(4.0)	(47.2)
Urbana	P0	63.0	57.8	(5.2)	(8.3)
	P1	31.7	26.8	(4.9)	(15.4)
	P2	20.2	15.7	(4.5)	(22.4)
Pobreza (línea de pobreza 389.33 Qz. de setiembre de 1998)					
Rural	P0	76.0	75.7	(0.3)	(0.4)
	P1	39.5	37.4	(2.1)	(5.4)
	P2	25.5	22.4	(3.1)	(12.1)
Urbana	P0	38.4	30.3	(8.1)	(21.1)
	P1	16.9	10.7	(6.3)	(37.1)
	P2	10.2	5.4	(4.8)	(47.5)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

La estructura de la pobreza por tipo de trabajador es consistente con la tendencia exhibida en cada área. La indigencia en el área rural, para trabajadores no calificados y calificados permaneció en los niveles observados en 1989. Por su parte, el área urbana presenta mejoras sustanciales tanto para no calificados como para calificados. La indigencia cae 6.5 puntos para los no calificados y 3,6 puntos para los calificados, mientras que la pobreza cae 4 puntos y 4.5 puntos para los mismos grupos.

Evolución de los indicadores de desigualdad

Consistente con la mejora de la distribución del ingreso per cápita de la población pobre mostrada por los indicadores de brecha y severidad, hubo

42. Debe tenerse en cuenta que la situación estacionaria de los niveles de pobreza rural muestran ser consistentes tanto para la línea de indigencia como para la línea de pobreza, lo que de alguna manera descarta la posibilidad de una evolución favorable en la pobreza si se utilizarán líneas más bajas para las áreas rurales. El uso de líneas de pobreza regionales requeriría de investigación adicional.

una mejora en la distribución de ingresos per cápita. El coeficiente de Gini cayó de 58 a 54 puntos, lo que muestra una reducción de 7% comparando los niveles de desigualdad de 1989 y 1998/99 (cuadro 15).

Cuadro 15: Evolución de los indicadores de desigualdad

	ENS 1989	ENIGFAM 1998/99	Diferencia 98/99-89	Población desocupada
Medidas de desigualdad del ingreso laboral ⁽¹⁾⁽²⁾				
Coefficiente de Gini	0.58	0.65	0.06	11.10
Medida de Mehran	0.74	0.80	0.06	8.33
Medida de Piesch	0.51	0.57	0.07	13.13
Medida de Kakwani	0.28	0.34	0.06	20.83
Entropía de Theil	0.72	0.86	0.15	20.27
Medidas de desigualdad del ingreso per cápita ⁽³⁾				
Coefficiente de Gini	0.58	0.54	(0.04)	(7.13)
Medida de Mehran	0.71	0.66	(0.04)	(6.03)
Medida de Piesch	0.52	0.48	(0.04)	(7.88)
Medida de Kakwani	0.28	0.24	(0.04)	(12.73)
Entropía de Theil	0.75	0.60	(0.14)	(19.20)

(1) Sólo para la población ocupada.

(2) El ingreso laboral incluye aquellos de la actividad primaria y actividad secundaria.

(3) El ingreso per cápita incluye además del ingreso laboral, otros ingresos laborales, ingresos en especie, los ingresos por autoconsumo, ingresos por rentas de capital e ingresos anuales.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Analizando individualmente las áreas urbana y rural, se encuentra que ambas tuvieron la misma disminución de los niveles de desigualdad de la distribución del ingreso per cápita. En ambas el coeficiente de Gini cayó alrededor de 6 puntos entre los años 1989 y 1998/99. A pesar de esta caída, el nivel de desigualdad observado para Guatemala continúa siendo elevado, especialmente el del área urbana (cuadro 16).

Cuadro 16: Evolución de los indicadores de desigualdad por área

	ENS 1989	ENIGFAM 1998/99	Diferencia 98/99-89	Población desocupada
	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Coefficiente de Gini	0.51	0.56	0.46	0.50
Medida de Mehran	0.64	0.69	0.57	0.62
Medida de Piesch	0.45	0.49	0.40	0.44
Medida de Kakwani	0.22	0.26	0.18	0.21
Entropía de Theil	0.60	0.65	0.41	0.52

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

B. Contrafactual: ¿Qué hubiese ocurrido en ausencia de la apertura?

Para analizar el verdadero efecto de la apertura sobre los niveles de pobreza y desigualdad a través de los cambios ocurridos en el mercado laboral, la mejor alternativa sería intentar aislar los cambios en las estructuras de empleo y salarios que efectivamente son consecuencia del proceso de apertura externa a través de modelos de equilibrio general o el uso de matrices de contabilidad social. Dada la imposibilidad de contar con un modelo de equilibrio general para Guatemala que permita simular el efecto de aranceles, tarifas y restricciones al flujo de capitales sobre la estructura de empleo y salarios se optó por utilizar los parámetros del período preliberalización para responder a la pregunta ¿qué ocurriría si la liberalización no hubiese ocurrido?

Debe tenerse presente que la adopción de los parámetros del año 1989 como descripción de las condiciones que ocurrirían en ausencia de liberalización implica asumir que todos los cambios ocurridos entre ambos períodos son resultado del proceso de liberalización. Ello no necesariamente es cierto, especialmente cuando se analizan variaciones en el nivel general de salarios, que pueden ser resultado de tendencias generales u otros tipos de políticas macroeconómicas no relacionadas directamente con el proceso de liberalización.

Incluso si se logran los efectos de la liberalización, no todos los cambios observados en los niveles de pobreza y desigualdad entre el período preliberalización y el período posliberalización pueden ser atribuidos al proceso de apertura. Debe tenerse en cuenta que las simulaciones realizadas asumen que los cambios en pobreza y desigualdad son resultado de los cambios en empleo y salarios, y se asume que no existen cambios ni en la estructura demográfica de la población ni en los niveles de otras fuentes de ingreso de los hogares, distintos al ingreso laboral, que pueden influir.

Con estos supuestos, las simulaciones muestran que la apertura efectivamente redujo los niveles de indigencia y pobreza de la población. Para distinguir mejor los cambios se desagregan en participación, desempleo, estructura del empleo y estructura y nivel salarial (ver anexo).

Impacto de los cambios en la tasa de participación

El aumento de los niveles de participación contribuyó a reducir "ligeramente" la indigencia y pobreza de la población. Si los niveles de participación en el mercado laboral fueran aquellos observados en el período preliberalización en vez de aquellos que efectivamente ocurren

en 1998/1999, la incidencia de la indigencia en la población sería un punto porcentual mayor, mientras que la incidencia de la pobreza sería medio punto porcentual mayor.

En otras palabras, si "artificialmente" se mantuvieron los niveles de participación que prevalecieron en el período preliberalización y mantuviéramos el resto de las condiciones posliberalización en la economía, la diferencia de los índices de indigencia y pobreza entre el escenario simulado y el escenario base pueden entenderse como la contribución del parámetro en cuestión a la evolución de la pobreza. Por tanto, cuando se habla de "contribuciones" a la evolución de los niveles de pobreza de la población, se refiere a la diferencia entre índices simulados con los índices del escenario base (del período posliberalización).

Sin embargo, resulta difícil intentar asociar los cambios en la participación sólo a políticas relacionadas directamente con el proceso de apertura. Los aumentos en los niveles de participación de la población, y esencialmente de las mujeres, son concebidos como tendencias seculares resultado del aumento de capital humano y reducción en la fecundidad de las mujeres.

Analizando los cambios por tipos de trabajador, se puede apreciar que la "ligera" mejora de los indicadores de pobreza introducida por mayores tasas de participación, fundamentalmente se debe a mejoras en las condiciones de vida de la población urbana. Allí, los cambios en participación contribuyeron a reducir los indicadores de indigencia en 3 puntos para los no calificados, y en 1.5 puntos para los calificados, mientras que los indicadores de pobreza caen entre 1 a 1.5 puntos para ambos grupos. Los indicadores de indigencia y pobreza de la población rural permanecen prácticamente inalterados, a pesar de ser en esta área donde ocurren los mayores aumentos en las tasas de participación.

Los incrementos en tasas de participación en el área rural tuvieron limitadas mejoras en las condiciones de vida, probablemente porque gran parte de los "nuevos ocupados" encuentran empleos con remuneraciones bajas. Por el contrario, las reducciones significativas en indigencia y pobreza en el área urbana sugieren que este segmento obtiene mayores ganancias de la mayor participación en el mercado laboral, asociadas a la mayor diversificación de la demanda por trabajo en esta área y las mejores remuneraciones.

Impacto de los cambios en la tasa de desempleo

Dado que las tasas de desempleo global de la PEA permanecen en niveles similares en los períodos pre y posliberalización, las simulaciones

de cuáles serían los niveles de indigencia y pobreza si prevalecieran las tasas de desempleo observadas el año 1989 no muestran alteraciones significativas.

Sin embargo, las simulaciones que combinan cambios tanto de los niveles de participación como de desempleo del período preliberalización muestran una pequeña contribución adicional al efecto participación de cerca de 0,2 puntos en los indicadores de indigencia y de pobreza. Este hecho sugiere que existen ganancias adicionales en bienestar cuando mayores niveles de participación se complementan con reducciones de los niveles de desempleo. La contribución de mayores tasas de participación y menores niveles de desempleo benefició más a la población urbana, particularmente a los niveles de indigencia de la población no calificada.

Impacto de los cambios en la estructura del empleo

Las simulaciones de los cambios individuales en la estructura del empleo producto del proceso de apertura muestran una contribución a la caída de los niveles de indigencia y pobreza observadas en el período, aunque con un fuerte sesgo urbano. Con la estructura del empleo del período preliberalización se tendrían niveles de indigencia y pobreza globales, mayores en aproximadamente medio punto en el área rural, aunque a la vez existan mejoras en las medidas de brecha y severidad. Los flujos de empleo ocurridos en el área urbana redujeron el porcentaje de indigentes y pobres tanto para los calificados como para los no calificados, reducciones que dieron cuenta finalmente de la contribución a la disminución global de pobreza que se observa.

Impacto de los cambios en la estructura salarial

Los cambios ocurridos en la estructura salarial del mercado de trabajo producto de la apertura, contribuyeron a incrementar la indigencia y la pobreza. Si se mantuviera la estructura salarial que prevalecía en el período preliberalización la indigencia de pobreza sería casi 2 puntos menor, mientras que la pobreza sería 3.5 puntos menor, respecto de los niveles observados en 1998/1999. El incremento de los salarios relativos en el sector primario transable respecto del resto de los sectores, no fue suficiente para mejorar las condiciones de la población pobre que depende de los salarios en este sector. Por el contrario, las reducciones de los salarios relativos que deben realizarse para llevar la estructura de salarios a aquella

que era observada en 1989 y mantener el nivel de salario promedio de 1998/1999 tienen efectos adversos sobre la indigencia y pobreza simulada. A pesar de los efectos adversos de la nueva estructura de salarios, estos cambios contribuyeron a reducir la magnitud de la brecha y severidad de indigencia. En otras palabras, a pesar de que se observarían menores niveles de incidencia de la indigencia y la pobreza con la estructura salarial que prevalecía en 1989, se observarían también mayores niveles de brecha y de severidad en la indigencia y la pobreza de la población. Si el cambio en la estructura de salarios mejora sólo la distribución de ingresos de las personas *en la parte más baja* de la cola inferior de la distribución de ingresos, los más pobres entre quienes son extremadamente pobres, la mejora desaparece cuando se analiza la totalidad de personas en la cola inferior de la distribución. Los indicadores simulados de intensidad de *pobreza extrema* muestran niveles superiores y los de intensidad de *pobreza* muestran niveles inferiores (respecto de los observados en 1998/1999).

Llama la atención que las contribuciones marginales de los cambios en la estructura salarial, cuando se realizan simulaciones secuenciales de los parámetros, muestran resultados consistentes con las afirmaciones anteriores aunque algo más bajos en magnitud, especialmente para las variaciones de los niveles de pobreza extrema. La simulación individual de cambios en la estructura de los salarios muestra una contribución de -1.7 a la incidencia de pobreza extrema, mientras que los efectos marginales en la simulación acumulada muestran tan sólo una contribución de -0.9. Los más afectados por los cambios en la estructura salarial son los trabajadores no calificados en el área rural y los calificados en el área urbana, cuyos niveles de pobreza serían menores, en magnitudes considerables, si se observara la estructura salarial del período preliberalización.

Impacto de los cambios en el nivel salarial

El análisis de cambios en los niveles salariales debe tratarse con mucho cuidado. Resulta empíricamente imposible separar los cambios en los niveles salariales resultado del proceso de liberalización de aquellos que corresponden a tendencias seculares del desempeño de la economía y de aquellos relacionados con otro tipo de políticas económicas muy diferentes a la liberalización.

Dado el incremento registrado en los salarios reales promedio de la PO (con los datos de ingresos disponibles en las encuestas), la *contribución marginal* (en las simulaciones acumuladas) de los cambios en el

nivel salarial muestran que las medidas de pobreza serían mucho mayores (incluso a las que efectivamente se observan en el período preliberalización) en el caso de que prevaleciera el nivel salarial de 1989. El fuerte incremento de los salarios reales que se registra está asociado no sólo con incrementos efectivos en los niveles de salario, sino también con reducciones de la proporción de trabajadores familiares con ingresos que en la encuesta entran como PO con cero de ingreso.

La combinación de los efectos estructura y nivel salarial (en las simulaciones individuales) muestra que el incremento en salarios reales registrado en el período elimina por completo el efecto adverso de los cambios en la estructura salarial. El incremento global de salarios de promedio más del 3% anual contribuyó a disminuir en casi 5 puntos la incidencia de pobreza extrema y en más de 4 puntos la incidencia de pobreza. Las medidas de intensidad de pobreza también caen, aunque en magnitud menor que en el caso de la tasa de pobreza. La dirección y la magnitud de los aumentos salariales beneficiaron más a la población rural que la población urbana.

El hecho de que las simulaciones sólo analizan la contribución de cambios ocurridos en los parámetros del mercado laboral, dejando de lado otros factores, como cambios en los ingresos no laborales o en la estructura demográfica de la población, explica la magnitud del componente residual que se observa cuando se compara la suma de las contribuciones individuales (en el caso de las simulaciones individuales) o la suma de las contribuciones marginales (en el caso de las simulaciones secuenciales), con las variaciones efectivamente observadas entre ambos períodos.

5. Efectos de la apertura sobre la desigualdad

A. Impacto de la apertura sobre la distribución del ingreso laboral

La desigualdad en la distribución de ingresos laborales aumentó entre los años 1989 y 1998/1999. El coeficiente de Gini subió en 6.5 puntos, lo que representa un incremento de 11% respecto de su nivel original.

Las microsimulaciones realizadas no consiguen explicar la totalidad de este aumento en la concentración, aunque sugieren que los cambios que se asumen son producto de la liberalización incrementaron "ligeramente" la desigualdad laboral. Identificando las fuentes de este incremento se

encuentra que el aumento en tasas de participación, contribuyó a elevar la desigualdad laboral. Para el caso del Gini, el índice simulado con las tasas del período preliberalización es menor en 2 puntos respecto del efectivamente observado.

Este incremento de la desigualdad laboral sugiere que gran parte de quienes lograron participar efectivamente en el mercado laboral (los "nuevos ocupados") tuvieron una inserción precaria ocupando empleos con baja remuneración, lo que los llevó a la cola inferior de la distribución de ingresos laborales.

Por otro lado, los flujos de PO, desde el sector agrícola, con bajos niveles de participación, hacia el sector comercio y otras actividades no transables, con mayores niveles de remuneración, permitieron reducir las brechas salariales y disminuir la concentración. Del mismo modo, la nueva estructura salarial permitió una ligera reducción de la desigualdad laboral a través de los fuertes incrementos salariales registrados en el sector primario transable especialmente en el área rural. El sesgo hacia un incremento de las brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados sólo ocurre en el área urbana y no en el área rural.

Nótese que combinando los dos efectos que hubieran reducido la desigualdad (efecto estructura del empleo y efecto estructura salarial) no se logra anular el efecto adverso del incremento de las tasas de participación. Debe tenerse en cuenta que especialmente para este indicador una proporción importante del incremento de la desigualdad de ingresos laborales continúa estando inexplicada, lo que resalta el hecho de que parte de este incremento puede asociarse a otros factores como cambios en la composición o en las características de la PO.

El efecto de los incrementos en la proporción de calificados dentro de la PET seguramente contribuye a las variaciones de los niveles de desigualdad. Sin embargo, por el tipo de metodología utilizada éstos no pueden ser evaluados dentro de las simulaciones. Del mismo modo, aumentos de los retornos a la educación, asociados con mayores niveles de desigualdad del ingreso, pueden no estar totalmente reflejados en las simulaciones de estructura y nivel salarial.

B. Impacto de la apertura sobre la distribución del ingreso per cápita

El incremento de las diferencias salariales entre la PO no necesariamente debe repercutir en incrementos en la desigualdad del ingreso per cápita. Si el incremento de la desigualdad laboral es generado por nuevos empleos generados en la cola de la distribución de ingresos laborales

existirán mejoras en el ingreso familiar (originadas por el aumento de las fuentes de ingreso de los hogares) que pueden asociarse con disminuciones en la desigualdad del ingreso per cápita. Para Guatemala, una situación de este tipo parece haber ocurrido. Contrariamente al fuerte incremento de la desigualdad de ingresos laborales, la desigualdad del ingreso per cápita se redujo entre 1989 y 1998/1999. El proceso de liberalización muestra dar cuenta de una buena proporción de esta reducción. Las simulaciones muestran que si los parámetros que guiaban el mercado laboral en el período pre-liberalización permanecieran, la desigualdad del ingreso per cápita que sería observada sería mayor. El Gini simulado con los parámetros del año 1989 es 2 puntos mayor al efectivamente observado.

Intentando identificar el origen de esta disminución se obtuvieron contribuciones, prácticamente iguales, tanto para los cambios en tasas de participación de la población, estructura del empleo, y estructura y nivel salarial. Al introducir estos parámetros en la simulación, todos ellos permiten reducir los niveles de desigualdad del ingreso per cápita en 1 punto cuando ésta se mide a través del Gini. Como la mayor participación contribuye a incrementar las fuentes de ingreso, especialmente de los hogares pobres, ésta permitió disminuir las diferencias de ingreso per cápita reduciendo no sólo los índices de concentración del ingreso per cápita, sino también los indicadores de brecha y severidad. Ello confirma la hipótesis de inserción precaria de una buena proporción de quienes se decidieron a participar del mercado laboral.

Las leves alteraciones de las tasas de desempleo no ocasionan cambios de los niveles de desigualdad del ingreso per cápita cuando se realizan las microsimulaciones individualmente. Sin embargo, los resultados de las microsimulaciones secuenciales exhiben una ligera tendencia a presentar medidas de desigualdad menores, lo que sugeriría una contribución mayor de los aumentos en participación a la reducción de la desigualdad cuando éstos son acompañados de alguna disminución en el desempleo. Los mecanismos que actúan para reducir la desigualdad laboral en el caso de los cambios en las estructuras de empleo y salarios, afectan en el mismo sentido la distribución de ingresos per cápita reduciendo los niveles de desigualdad.

6. Conclusiones

Después de una etapa inicial de apertura comercial y de devaluaciones (1986-1991), la economía guatemalteca entró en una etapa de apertura financiera y apreciación cambiaria (1992-1998), caracterizada por un auge del consumo y el deterioro del sector externo (cuenta corriente), la utilización de la tasa de interés como una de las principales variables de ajuste, y un crecimiento moderado y relativamente estable pero sin el surgimiento de nuevos ejes de crecimiento alto y sostenido. La apertura comercial y financiera tuvo efectos contradictorios. Con las reformas de política comercial y las devaluaciones iniciales las variaciones de precios relativos favorecieron a los bienes y servicios transables, y especialmente a los exportables. Pero con la posterior liberalización financiera se produjo una apreciación real del tipo de cambio que favoreció el desarrollo de los sectores no-transables, al tiempo que se relajaba la restricción externa y aumentaban los ingresos de capital y las importaciones.

Como consecuencia, durante la década de 1990 creció la importancia del comercio, el transporte, la construcción y los servicios financieros, aunque con claras evidencias de fragilidad en el caso de este último, asociado a altas tasas de crecimiento del crédito (para el consumo y comercio) durante algunos años y a una inadecuada política de supervisión. La importancia relativa de la agricultura en la economía guatemalteca se redujo, especialmente de aquélla dirigida a atender el mercado interno, y aumentaron, de manera moderada, las exportaciones agrícolas no tradicionales. El freno al crecimiento de estas exportaciones puede atribuirse a debilidades sistémicas resultantes de deficiencias institucionales (registro inadecuado de la propiedad, por ejemplo), y de limitaciones de infraestructura, recursos humanos y tecnología, así como a la apreciación del tipo de cambio real. También disminuyó el peso de la industria manufacturera establecida para atender al mercado nacional y centroamericano, aunque con algunas transformaciones que reforzaron su grado de especialización y aumentaron su productividad. Tuvo mayor importancia el crecimiento de un nuevo sector industrial "no tradicional", la maquila, exportador de la totalidad de su producción —principalmente vestuario— al exterior.

En todos estos procesos puede suponerse que tuvo una incidencia fundamental la apertura comercial y financiera, incluyendo como parte de ello la apreciación del tipo de cambio real. Sin embargo, hubo otros cambios en los que la apertura tuvo escasa o nula incidencia.

Incluyen lo ocurrido con las exportaciones tradicionales, donde se dejaron de producir algunas (algodón y carne), se tecnificaron otras (café y especialmente, azúcar), y se desarrollaron nuevas (petróleo). Asimismo, el aumento de remesas o del turismo tampoco puede atribuirse a la apertura.

El moderado crecimiento y las transformaciones económicas sufridas durante la década de 1990 no pudieron evitar que, frente a la alta tasa de expansión demográfica en Guatemala, el sector agrícola se convirtiera en un "bolsón" de reserva que absorbió empleo de decreciente productividad. Las exportaciones agrícolas no tradicionales no tuvieron suficiente dinamismo como para contrarrestar este proceso. A su vez, la tecnificación agrícola y prácticas empresariales de evitar relaciones contractuales de largo plazo, aunado a otros factores, contribuyeron a ampliar la proporción de empleo informal en el agro.

El creciente subempleo informal en la agricultura tampoco pudo ser compensado por el crecimiento de la ocupación formal, en los sectores no transables que se expandieron, especialmente los servicios y la construcción. Sin embargo, el crecimiento de estos sectores, estimulados por la apertura comercial y financiera, junto con los efectos indirectos resultantes de la expansión del turismo y de ingresos (remesas y salarios de trabajadores migrantes temporales) provenientes del exterior, contribuyeron a una creciente proporción de empleo no agrícola en el área rural, de mayor productividad que el empleo agrícola no exportador. Por su parte, el proceso de racionalización y de aumento de la productividad del sector industrial impulsado por la apertura significó que el empleo en este sector aumentó de manera limitada, en marcado contraste con la significativa expansión del empleo en actividades de maquila.

Entre 1989 y 1998/1999, existió una ligera disminución de los niveles de indigencia y pobreza en Guatemala. La incidencia de pobreza cayó de 32% a 28%, mientras que la pobreza se redujo de 63% a 59%. Esta disminución de la pobreza estuvo asociada a caídas en la pobreza urbana, favorecidas por el proceso de urbanización que vivió el país entre 1989 y 1998/1999. La incidencia de indigencia y pobreza en el área rural permaneció prácticamente inalterada.

La disminución de pobreza vino acompañada de mejoras en la distribución de ingreso. La concentración medida a través del coeficiente de Gini cayó de 58 a 54. Mejora que se confirma con la disminución de las medidas de pobreza sensibles a la distribución del ingreso entre los pobres. La brecha y severidad, tanto de la pobreza extrema como de la pobreza, caen en este período en las áreas urbana y rural. A pesar de la disminución de la desigualdad de ingresos, la distribución de ingresos

laborales muestra una fuerte concentración entre los años 1989 y 1998/1999. El Gini pasa de un nivel de 58 puntos a 65 puntos.

Para examinar el impacto de la liberalización sobre la pobreza y desigualdad, se asume que la estructura del mercado laboral que prevalecería en ausencia de apertura puede ser descrita por los parámetros observados en el período pre-liberalización. Aunque la construcción de un escenario contrafactual de este tipo no permite distinguir entre las variaciones resultado del proceso de liberalización de aquellas resultado de tendencias seculares u otras políticas distintas a la liberalización, la ausencia de información más detallada o modelos de equilibrio general dejan esta aproximación como única alternativa.

Definidos los parámetros del contrafactual con fuente en las Encuestas de Hogares (niveles de participación y desempleo, estructura sectorial del empleo, y estructura y nivel salarial), se realizaron simulaciones de los niveles de pobreza y desigualdad que serían observados si dichos parámetros prevalecieran en vez de los efectivamente observados. Para identificar la contribución de cada uno de los parámetros a los cambios en pobreza y desigualdad, se optó por realizar simulaciones alterando cada uno de ellos individualmente y de manera secuencial.

Con base en esta metodología, se encuentra que, a un nivel general, los cambios en el mercado de trabajo que pueden ser atribuidos al proceso de liberalización, no consiguen explicar sino un ligero incremento de la desigualdad laboral, atribuido a los mayores niveles de participación y contrarrestados por las nuevas estructuras de empleo y salarios que indujeron reducciones en la desigualdad de ingresos laborales.

Por su parte, la apertura externa benefició la evolución de los indicadores de desigualdad de ingresos per cápita. Si la liberalización no hubiese ocurrido se observarían niveles de desigualdad mayores en 2 puntos en el Gini. Esta reducción de la concentración causada por la apertura está explicada por las mayores tasas de participación que rigen en el período posliberalización y la nueva estructura salarial.

Con esta metodología y siempre que se asuma que la totalidad de cambios en los niveles de participación y salarios es consecuencia del proceso de apertura externa, se concluiría que este proceso disminuyó ostensiblemente los niveles de pobreza de la población. La indigencia sería mayor en más de 6 puntos si los parámetros laborales del período preliberalización se hubieran mantenido, mientras que los niveles de pobreza que se observarían mostrarían un 5 por ciento más de pobres en la población.

Las simulaciones individuales y secuenciales de los parámetros del mercado laboral, fueron extremadamente útiles para explicar la evolución de las trayectorias de la distribución de ingresos. El aumento de los niveles

de participación de la PET, asociado al crecimiento de la población calificada con elevados niveles de participación y al incremento efectivo de la participación de la población no calificada, incrementó los niveles de desigualdad laboral, posiblemente por la precaria inserción de los nuevos miembros de la PO, que en su mayoría ocuparon empleos de baja remuneración, ampliando la cola inferior de la distribución. A pesar de ello, la desigualdad de ingresos per cápita mejora, hecho que puede asociarse con mayores ingresos familiares como consecuencia de los nuevos empleados.

El aumento de la TPG redujo la pobreza a nivel global. Sin embargo la reducción fue mayor sólo en la medida en que la mayor participación ocurrió para los tipos de trabajador que enfrentan demandas más diversificadas en sectores con remuneraciones medias o elevadas, situación que se verifica en el área urbana particularmente para la población calificada. A pesar de los fuertes aumentos en los niveles de participación en el área rural, las mejoras en bienestar (derivadas de esta mayor participación) son prácticamente imperceptibles.

A pesar de las presiones generadas sobre el mercado laboral por el crecimiento de la PET y las mayores tasas de participación, los niveles de desempleo permanecieron constantes en los dos períodos que se analizan. El hecho de que la PO haya crecido a la misma tasa a la que creció la PET, sugiere que los efectos de la apertura pueden haber repercutido en incrementos del empleo informal y/o del subempleo en el mercado de trabajo en Guatemala; temas que deberían ser objeto de investigación de trabajos futuros.

A pesar de no existir variaciones sustanciales en los niveles de desempleo de la población, las simulaciones secuenciales cuando se combinan tasas de participación y desempleo muestran contribuciones adicionales a la reducción de la pobreza y desigualdad, las que sugieren ganancias adicionales en bienestar siempre que los incrementos en participación están acompañadas de bajos niveles de desempleo.

El crecimiento del empleo en sectores no transables, especialmente del sector comercial y las ramas de electricidad, gas y agua, construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, y finanzas y actividades empresariales, y la fuerte reducción del empleo en el sector primario transable favoreció a la disminución de la desigualdad laboral y de ingresos per cápita, a la par de contribuir a menores niveles de indigencia y pobreza. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los aumentos en bienestar ocurrieron fundamentalmente en el área urbana particularmente para la población no calificada.

La nueva estructura salarial también permitió reducir la desigualdad laboral, a través de los fuertes incrementos del salario relativo en el sector

primario transable en el área rural. El sesgo esperado de incremento de las brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados ocurre sólo en el área urbana. Los cambios en la estructura salarial aumentaron la proporción de indigentes y pobres en la población; pero disminuyó los indicadores de brecha y severidad de pobreza extrema. Esta dicotomía puede asociarse a ganancias en el ingreso per cápita de la población pobre no lo suficientemente grandes como para que superen la línea de pobreza, pero perceptible en los indicadores sensibles a la distribución entre los más pobres de los pobres o en los indicadores de desigualdad como el Gini.

El impresionante aumento en el nivel salarial que se observa, contribuye a la disminución de la indigencia y pobreza de la población de manera fundamental, y toma cuenta de la mayor proporción explicada. Los mayores niveles de salario promedio que se observan en 1998 pueden también estar asociadas a reducciones en el trabajo familiar que entra con ingreso cero en la elaboración de dichos promedios. Dada la escasez de información sobre este tema en Guatemala, no es posible confirmar las variaciones entre ambas encuestas, por lo que no se deben descartar que persistan problemas de comparabilidad a pesar de las correcciones realizadas en la base de 1993.

Finalmente, debe notarse que una proporción importante tanto de los cambios en pobreza como en desigualdad continúa estando inexplicada, lo que sugiere que parte de la evolución de estos indicadores puede estar asociada con otros factores, como cambios en la composición de las familias o en las características demográficas de la PO, que deben ser objeto de futuras investigaciones.

Referencias bibliográficas

- Agenor, P. R. y P. J. Montiel: (1996) *Development Macroeconomics*, Princeton University Press, New Jersey.
- Beek, K. M.: (1998) "La eficiencia bancaria y el margen de intermediación financiera", ponencia presentada en la *II Reunión de la Red de Centros de Investigación*, ASIES, Guatemala.
- Casanegra, M.; Castro; Ramos y Schenone: (1997) *Guatemala: Rompiendo la Barrera del 8 por ciento*, FMI, Departamento de Finanzas, Washington DC.

- CEPAL: (1986) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (1998a) *La medición de la protección efectiva en Centroamérica* (estudio preliminar), México DF.
- (1998b) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- FMI: (1998) *Guatemala, Recent Economic Developments*, Washington DC.
- Fuentes, J. A.: (1996) "The Systemic Weakness of Guatemala's Competitiveness", in R. Buitelaar y P. Van Dijch (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy. Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, International Political Economy Series, McMillan Press Ltd., London.
- y T. Carothers: (1998) "Luces y sombras en la cooperación internacional", en IDEA, *La misión de un pueblo entero*, Informe de Misión del Instituto para la democracia y la asistencia electoral, Santa Fe de Bogotá.
- Funkhouser, E.: (1997) "Demand-Side and Supply-Side Explanations for Barriers to Labor Mobility in Developing Countries: The case of Guatemala", *Economic Development and Cultural Change*.
- Haque, N. U. y P. J. Montiel: (1991) "Capital Mobility in Developing Countries: Some Empirical Tests", *World Development* 19 (October).
- Krueger, A. O.: (1993) *Economic Policies at Cross-Purposes. The United States and Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Minugua: (1998) *Suplemento sobre la verificación del acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* (1 enero-31 de julio), Guatemala.
- Oglesby, E.: (1997) *Raising Cane: Class Politics and The Transformation of Industrial Agriculture in Guatemala*, Departments of Geography University of California, Berkeley (manuscrito).
- OIM-Ministerio de Trabajo y previsión Social: (1993) *Trabajadores agrícolas migrantes temporales*, Guatemala.
- ONU: (1998) *Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano*, Guatemala.
- ONUDI: (1998) *Industrial Development Global Report 1997*, Oxford University Press, Oxford.
- Rapaport, A. I.: (1978) "Effective Protection Rates in Central America" (Appendix K), en W. Cline y E. Delgado (eds.), *Economic Integration in Central America*, The Brookings Institution, Washington DC.

- RUTA-FAO-GEXPRONT: (1996) *Exportaciones agrícolas no tradicionales: situación actual y estrategia futura*, Guatemala.
- Samayoa, Otto: (1999) "La productividad y el empleo agrícola y no agrícola en el área rural" (versión preliminar), Guatemala.
- Sosa: (1995) "Los efectos económicos de las decisiones políticas", en *Estudios Sociales*, IV Época, N° 54, IIES, Guatemala.
- Superintendencia de Bancos: (varios números) boletines estadísticos mensuales y anuales.
- Taylor, L.: (1998) "Liberalización de la balanza de pagos: efectos sobre el empleo, la distribución, la pobreza y el crecimiento", en PNUD/BID/Banco Mundial/CEPAL, *Metodología del proyecto*, Nueva York, mimeo.
- Willmore, L. N.: (1975) "El patrón de comercio y especialización en el Mercado Común Centroamericano", en E. Lizano (ed.), *La Integración económica centroamericana*, Fondo de Cultura Económica, Lecturas 13, México DF.
- World Bank: (1987) *Guatemala, Economic Situation and Prospects*, Washington DC.
- *World Development Indicators*, 1998, CD-ROM.

Anexo

Cuadro 1: Simulaciones individuales de los cambios en pobreza (en niveles)¹

	Año Base 1998/99	Efecto individual participación	Efecto individual desempleo	Efecto individual estructura del empleo	Efecto individual estructura salarial	Efecto nivel y estructura salarial	Observado 1989
Indigencia (línea de indigencia 194.67 Qz de setiembre de 1998)							
P0	28.2	29.3	28.2	28.5	26.6	33.0	32.4
P1	9.6	10.2	9.5	10.0	9.8	12.9	14.1
P2	4.5	5.0	4.5	4.8	4.9	6.7	8.6
Pobreza (línea de pobreza 389.33 Qz de setiembre de 1998)							
P0	57.8	58.3	57.8	58.4	54.3	62.0	63.0
P1	26.8	27.6	26.8	27.4	26.0	31.0	31.7
P2	15.7	16.4	15.7	16.2	15.6	19.2	20.2

1. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Cuadro 2: Simulaciones individuales de los cambios en pobreza
(diferencias respecto del escenario base)¹

	Año base 1993-99	Efecto individual participación	Efecto individual desempleo	Efecto individual estructura del empleo	Efecto individual estructura salarial	Efecto Nivel y estructura salarial	Observado 1989
Indigencia (línea de indigencia 194.67 Qz. de setiembre de 1998)							
P0	28.2	29.3	28.2	28.5	26.6	33.0	32.4
P1	9.6	10.2	9.5	10.0	9.8	12.9	14.1
P2	4.5	5.0	4.5	4.8	4.9	6.7	8.6
Indigencia (línea de indigencia 194.67 Qz. de setiembre de 1998)							
P0	57.8	58.3	57.8	58.4	54.3	62.0	63.0
P1	26.8	27.6	26.8	27.4	26.0	31.0	31.7
P2	15.7	16.4	15.7	16.2	15.6	19.2	20.2

1. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

APERTURA, POBREZA Y DESIGUALDAD: GUATEMALA

Cuadro 3: Simulaciones individuales de los cambios en pobreza¹ (en niveles)²

	Año Base 1998 /99	Efecto individual participación	Efecto individual desempleo	Efecto individual estructura del empleo	Efecto individual estructura salarial	Efecto nivel y estructura salarial	Observado 1989
Estructura de la indigencia							
Rural							
No calificado	40.9	41.1	40.8	40.5	39.6	48.6	40.9
Calificado	19.6	20.3	19.4	19.5	17.2	23.9	19.4
Urbana							
No calificado	12.4	15.5	12.4	14.1	11.1	14.4	18.9
Calificado	2.0	3.5	2.0	2.4	1.7	2.7	5.6
Promedio general	24.5	25.6	24.5	24.8	23.4	29.2	28.9
Estructura de la pobreza							
Rural							
No calificado	76.3	76.4	76.4	76.0	74.9	81.9	76.2
Calificado	51.7	52.0	51.8	51.8	46.6	57.6	47.6
Urbana							
No calificado	42.5	43.6	42.5	45.6	34.3	45.7	46.5
Calificado	14.2	15.5	14.2	15.1	10.6	16.2	18.8
Promedio general	53.3	53.9	53.3	54.0	49.7	57.6	58.2

1. Sólo para la población en edad de trabajar.

2. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

Fuente: Cálculos propios con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Cuadro 4: Simulaciones individuales de los cambios en desigualdad (en niveles)¹

	Año Base 1998 /99	Efecto individual participación	Efecto individual desempleo	Efecto individual estructura del empleo	Efecto individual estructura salarial	Efecto nivel y estructura salarial	Observado 1989
Medidas de desigualdad del ingreso laboral^{2,3}							
Coefficiente de Gini	0.65	0.62	0.65	0.66	0.66	0.66	0.58
Medida de Mehran	0.80	0.77	0.80	0.81	0.81	0.81	0.74
Medida de Piesch	0.57	0.55	0.57	0.58	0.58	0.58	0.51
Medida de Kakwani	0.34	0.32	0.34	0.35	0.35	0.35	0.28
Entropía de Theil	0.86	0.80	0.86	0.90	0.86	0.86	0.72
Medidas de desigualdad del ingreso per cápita⁴							
<i>Gini coefficient</i>	0.54	0.55	0.54	0.54	0.55	0.55	0.58
Medida de Mehran	0.66	0.67	0.66	0.67	0.68	0.68	0.71
Medida de Piesch	0.48	0.48	0.48	0.48	0.48	0.48	0.52
Medida de Kakwani	0.24	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.28
Entropía de Theil	0.60	0.62	0.62	0.61	0.61	0.62	0.75

1. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

2. Sólo para la población ocupada.

3. El ingreso laboral incluye aquellos de la actividad primaria y actividad secundaria

4. El ingreso per cápita incluye además del ingreso laboral, otros ingresos laborales, ingresos en especie, los ingresos por autoconsumo, ingresos por rentas de capital e ingresos anuales.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Cuadro 5: Simulaciones individuales de los cambios en desigualdad (diferencias respecto del escenario base)¹

	Suma de los efectos individuales	Efecto individual participación	Efecto individual desempleo	Efecto individual estructura del empleo	Efecto individual estructura salarial	Efecto nivel y estructura salarial	Observado 1989
Medidas de desigualdad del ingreso laboral^{2, 3}							
Coefficiente de Gini	(0.01)	(0.03)	0.00	0.01	0.01	0.01	(0.07)
Medida de Mehran	(0.01)	(0.03)	0.00	0.01	0.01	0.01	(0.06)
Medida de Piesch	0.00	(0.02)	0.00	0.01	0.01	0.01	(0.06)
Medida de Kakwani	(0.00)	(0.02)	0.00	0.01	0.01	0.01	(0.06)
Entropía de Theil	(0.02)	(0.06)	0.00	0.04	0.01	0.00	(0.14)
Medidas de desigualdad del ingreso per cápita⁴							
Coefficiente de Gini	0.02	0.01	0.00	0.00	0.55	0.01	0.04
Medida de Mehran	0.04	0.01	0.00	0.01	0.02	0.02	0.05
Medida de Piesch	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04
Medida de Kakwani	0.03	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01	0.04
Entropía de Theil	0.06	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02	0.15

1. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

2. Sólo para la población ocupada

3. El ingreso laboral incluye aquellos de la actividad primaria y actividad secundaria.

4. El ingreso per cápita incluye además del ingreso laboral, otros ingresos laborales, ingresos en especie, los ingresos por autoconsumo, ingresos por rentas de capital e ingresos anuales.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Cuadro 6: Simulaciones individuales de los cambios en desigualdad (en niveles)¹

Secuencia	Año Base 1998/99	① Efecto acumulado participación	② Efecto acumulado desempleo	③ Efecto acumulado estructura del empleo	④ Efecto acumulado estructura salarial	⑤ Efecto acumulado nivel salarial	Observado 1989
Indigencia (línea de indigencia 194.67 Qz de setiembre de 1998)							
P0 *	28.6	0.62	0.65	0.66	0.66	0.66	0.58
P1	0.80	0.77	0.80	0.81	0.81	0.81	0.74
P2	0.57	0.55	0.57	0.58	0.58	0.58	0.51
Pobreza (línea de pobreza 389.33 Qz de setiembre de 1998)							
P0	0.65	0.62	0.65	0.66	0.66	0.66	0.58
P1	0.80	0.77	0.80	0.81	0.81	0.81	0.74
P2	0.57	0.55	0.57	0.58	0.58	0.58	0.51

1. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Cuadro 7: Simulaciones secuenciales de los cambios en pobreza (diferencias entre efectos acumulados)¹

Secuencia	Suma de las contribuciones	① Contrib. del Efecto Ac. participación	② Contrib. del Efecto Ac. desempleo	③ Contrib. del Efecto Ac. Estruct. del empleo	④ Contrib. del Efecto Ac. Estructura salarial	⑤ Contrib. del Efecto Ac. Nivel salarial	Observado 1989
Indigencia (línea de indigencia 194.67 Qz de setiembre de 1998)							
P0	7.1	1.0	0.2	0.6	(0.9)	6.2	4.1
P1	4.7	0.7	0.1	0.7	0.3	3.0	4.6
P2	3.1	0.5	0.1	0.4	0.4	1.8	4.0
Pobreza (línea de pobreza 389.33 Qz de setiembre de 1998)							
P0	5.2	0.5	0.1	0.6	(3.3)	7.2	5.2
P1	5.6	0.8	0.1	0.7	(0.7)	4.7	4.9
P2	4.9	0.7	0.1	0.6	(0.1)	3.5	4.5

1. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Cuadro 8: Simulaciones secuenciales de los cambios en pobreza¹ por tipo de trabajador (en niveles)²

Secuencia	Año Base 1998 /99	① Efecto acumulado participación	② Efecto acumulado desempleo	③ Efecto acumulado estructura del empleo	④ Efecto acumulado estructura salarial	⑤ Efecto acumulado nivel salarial	Observado 1999
Estructura de la indigencia							
Rural							
No calificado	40.9	41.1	41.0	40.9	40.9	49.6	40.9
Calificado	19.6	20.3	20.3	20.1	18.5	25.2	19.4
Urbana							
No calificado	12.4	15.4	16.3	18.9	17.7	20.5	18.9
Calificado	2.0	3.5	4.0	4.8	4.5	5.5	5.6
Promedio general	24.5	25.6	25.9	26.5	26.0	31.7	28.9
Estructura de la pobreza							
Rural							
No calificado	76.3	76.4	76.4	75.8	74.2	81.7	76.2
Calificado	51.7	52.0	52.0	51.8	46.9	57.6	47.6
Urbana							
No calificado	42.5	43.6	43.9	47.9	39.9	49.8	46.5
Calificado	14.2	15.5	15.9	17.0	14.6	19.0	18.8
Promedio general	53.3	53.9	54.0	54.8	51.4	59.0	58.2

1. Sólo para la población en edad de trabajar.

2. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

Fuente: Cálculos propios con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

**Cuadro 9: Simulaciones secuenciales de los cambios en pobreza¹
por tipo de trabajador (diferencias entre efectos acumulados)²**

Secuencia	Suma de las contribuciones	① Contrib. del efecto ac. participación	② Contrib. del efecto ac. desempleo	③ Contrib. del efecto ac. estructura del empleo	④ Contrib. del efecto ac. estructura salarial	⑤ Contrib. del efecto ac. nivel salarial	Observado 1989
Estructura de la indigencia							
Rural							
No calificado	8.8	0.2	(0.1)	(0.1)	0.0	8.7	0.0
Calificado	5.6	0.6	0.0	(0.2)	(1.6)	6.8	(0.2)
Urbana							
No calificado	8.1	3.0	0.9	2.6	(1.2)	2.9	6.5
Calificado	3.5	1.5	0.5	0.8	(0.2)	0.9	3.6
Promedio general	7.1	1.1	0.3	0.6	(0.4)	5.6	4.3
Estructura de la pobreza							
Rural							
No calificado	5.4	0.1	0.0	(0.6)	(1.6)	7.5	(0.1)
Calificado	5.9	0.3	0.0	(0.2)	(4.9)	10.7	(4.2)
Urbana							
No calificado	7.3	1.1	0.3	4.1	(8.0)	9.9	4.0
Calificado	4.8	1.4	0.3	1.1	(2.8)	4.7	4.6
Promedio general	5.7	0.6	0.1	0.7	(3.4)	7.6	4.9

1. Sólo para la población en edad de trabajar.

2. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

Fuente: Cálculos propios con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Cuadro 10: Simulaciones secuenciales de los cambios en pobreza por tipo de trabajador (diferencias entre efectos acumulados)¹

Secuencia	① Año base 1998/99	② Efecto individual participación	③ Efecto acumul. desem- pleo	④ Efecto acumul. estructura del empleo	⑤ Efecto acumul. estructura salarial	Efecto acumul. nivel salarial	Observedo 1989
Medida de desigualdad del ingreso laboral^{2,3}							
Coefficiente de Gini	0.65	0.62	0.62	0.64	0.65	0.65	0.58
Medida de Mehran	0.80	0.77	0.77	0.79	0.80	0.80	0.74
Medida de Piesch	0.57	0.55	0.55	0.56	0.57	0.57	0.51
Medida de Kakwani	0.34	0.32	0.31	0.33	0.34	0.34	0.28
Entropía de Theil	0.86	0.80	0.79	0.83	0.83	0.83	0.72
Medida de desigualdad del ingreso per cápita⁴							
Coefficiente de Gini	0.54	0.55	0.54	0.55	0.56	0.56	0.58
Medida de Mehran	0.66	0.67	0.67	0.68	0.69	0.68	0.71
Medida de Piesch	0.48	0.48	0.48	0.49	0.49	0.49	0.52
Medida de Kakwani	0.24	0.25	0.25	0.25	0.26	0.26	0.28
Entropía de Theil	0.60	0.62	0.61	0.62	0.63	0.63	0.75

1. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo.

2. Sólo para la población ocupada.

3. El ingreso laboral incluye aquellos de la actividad primaria y actividad secundaria

4. El ingreso per cápita incluye además del ingreso laboral, otros ingresos laborales, ingresos en especie, los ingresos por autoconsumo, ingresos por rentas de capital e ingresos anuales.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.

Cuadro 11: Simulaciones secuenciales de los cambios en desigualdad (diferencias entre efectos acumulados)¹

Secuencia	Suma de las contribuc.	① Contr. del efecto ac. participación	② Contr. del efecto ac. desempleo	③ Contr. del efecto ac. estructura del empleo	④ Contr. del efecto ac. estructura social	⑤ Contr. del efecto ac. nivel salarial	Observado 1989
Medida de desigualdad del ingreso laboral^{2,3}							
Coeficiente de Gini	0.00	(0.03)	0.00	0.02	0.01	0.00	(0.07)
Medida de Mehran	0.00	(0.03)	0.00	0.02	0.01	0.00	(0.06)
Medida de Mehran	0.00	(0.02)	0.00	0.01	0.01	0.00	(0.06)
Medida de Kakwani	0.00	(0.02)	(0.01)	0.02	0.01	0.00	(0.06)
Entropía de Theil	(0.03)	(0.06)	(0.01)	0.04	0.00	0.00	(0.14)
Medida de desigualdad del ingreso per cápita⁴							
Coeficiente de Gini	0.02	0.01	(0.01)	0.01	0.01	0.00	0.04
Medida de Mehran	0.02	0.01	0.00	0.01	0.01	(0.01)	0.05
Medida de Mehran	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.04
Medida de Kakwani	0.02	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.04
Entropía de Theil	0.03	0.02	(0.01)	0.01	0.01	0.00	0.15

1. Valores promedio obtenidos de 100 simulaciones de Monte Carlo

2. Sólo para la población ocupada

3. El ingreso laboral incluye aquellos de la actividad primaria y actividad secundaria

4. El ingreso per cápita incluye además del ingreso laboral, otros ingresos laborales, ingresos en especie, los ingresos por autoconsumo, ingresos por rentas de capital e ingresos anuales

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENS 1989 y la ENIGFAM 1998/99.