

# Perfil de la matriz productiva guatemalteca

## Trayectorias, desafíos y transformación sostenible.

CHRISTIAN CALDERÓN CEDILLOS

NOVIEMBRE DE 2019

- En las primeras dos décadas del nuevo siglo, la economía guatemalteca se caracteriza por un cambio de la matriz productiva hacia la terciarización y, al mismo tiempo, por una ampliación del balance negativo en el comercio exterior. En este sentido, la transformación obedece a la reducción del peso de los cultivos tradicionales de exportación en las cuentas nacionales del valor agregado, junto al incremento estadístico del peso del sector manufacturero principalmente textil (maquilas) y de servicios privados.
- Para transformar la matriz productiva se debe propiciar y orientar los cambios para elevar la productividad y la competitividad pero vinculado estratégicamente a un plan nacional de desarrollo a largo plazo, buscando mantener el equilibrio entre diversificación y especialización económica. La propuesta sugerida de transformación de la MP se basa en dos componentes centrales: crecimiento de las exportaciones y la promoción y crecimiento del mercado interno. La propuesta de transformación de la MP al mediano plazo, se debería complementar con otras medidas de política pública y/o estrategias de responsabilidad social empresarial (RSE) en las áreas de formación de capital humano, inversión en tecnología, estructura tributaria, marcos legales, protección ambiental, de transparencia y rendición de cuentas, aspectos demográficos, sostenibilidad ambiental y retos del cambio climático.
- En términos de la transformación sostenible de la matriz productiva se propone priorizar dos tipos de medidas: las medidas para alcanzar la seguridad energética y las medidas para garantizar los recursos hídricos y de uso de suelos sostenible para la mitigación del cambio climático en la seguridad alimentaria.
- En el último año, los análisis señalan un proceso de desaceleración económica debido a factores externos de la economía global, y en 2019, en el caso de la región agravado por el efecto de las nuevas políticas comerciales y migratorias del gobierno norteamericano y su probable impacto negativo en una economía altamente dependiente del comercio y el alto flujo de remesas de migrantes proveniente de Estados Unidos que constituyen ya el 12 por ciento del PIB, propiciando un nuevo ciclo de crisis que aún no termina asentarse y del que no se vislumbra solución con el gobierno a renovarse en 2020.





## Índice

---

■ Rasgos históricos y caracterización de la actual matriz productiva guatemalteca.....	4
■ Caracterización del PIB en Guatemala.....	9
■ Composición y tendencias de la Matriz Energética.....	16
■ Los efectos a futuro de cambio climático y principales impactos ambientales derivados del modelo productivo vigente en el país.....	19
■ Identificación de áreas, sectores y rubros con potencialidad para la transformación de la Matriz Productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental.....	21
■ Situación de las políticas pro transformación de la matriz productiva con perspectiva ecológica: políticas formales y estado de aplicación.....	29
■ Conclusiones.....	33
■ Referencias Bibliográficas.....	35
■ Anexos.....	37



## Rasgos históricos y caracterización de la actual matriz productiva guatemalteca

### Elementos regionales

A nivel de la región latinoamericana, tanto la literatura especializada y el análisis histórico muestra que los intentos de superar los rezagos en materia socioeconómica y política muestran la combinación entre proyectos fallidos y altas expectativas.

La historia muestra una sucesión de por lo menos tres modelos productivos que con distintos sesgos en la región y país han estado presentes a lo largo de un siglo y medio.

El primero es el modelo de matriz productiva *primaria exportadora de monocultivo y/o extractivista*: café, banano, azúcar y algodón – América Central; plata, petróleo, caucho, carne – América del Sur desde mediados del siglo XIX hasta 1940 aproximadamente.

El segundo el modelo de *sustitución de importaciones* basado en manufacturas de poco valor agregado desde 1950 hasta 1980 con aplicación en toda la región.

Y a partir de las décadas de los ochenta y noventa hasta la actualidad, el modelo productivo *primario exportador diversificado y/o extractivista* con dos variantes: *de mercado desregulado* (visiones ortodoxas) o *paradigma neoliberal* (teoría crítica) – México, Brasil, Perú y América Central – por un lado; y el de *variante intervencionista* vigente en los inicios del siglo XXI en algunos países de la región – Venezuela, Ecuador, Bolivia-.<sup>1</sup>

Cabe anotar que la transición entre el segundo y tercer modelo productivo fue muy crítica – años ochenta a noventa del siglo pasado – producto de la rece-

1 La periodización es una propuesta propia basada en la lectura de economía política y de los estudios derivados en este campo. Para el análisis histórico de los dos primeros modelos y que acá no podemos profundizar resultan útiles: Agustín Cueva, *El Desarrollo del capitalismo en América Latina* (1987); para el tercer modelo en su primera modalidad, Pipitone, *Salir del atraso en América Latina* (2006); Para el tercer modelo en su segunda variante se puede consultar Stefanoni, *Posneoliberalismo* puesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador a debate. *Revista Nueva Sociedad* No. 239. (2012).

sión internacional a nivel global y en el caso de la región latinoamericana significó la contracción del crecimiento, flujos negativos de capital, desempleo, inflación elevada y aumento de la deuda externa.<sup>2</sup>

Y como efecto, en esos años Centroamérica experimentó una caída general de la actividad productiva principalmente en la primera mitad de los años ochenta, inestabilidad macroeconómica e incertidumbre y problemas en ahorro y la inversión. Como resultado las perspectivas de desarrollo tropezaron con graves obstáculos en todos los frentes en el mismo periodo, y el costo social que heredaron los países centroamericanos fue tan alto que pese al crecimiento económico positivo de los últimos veinte años el desarrollo social sigue presentando déficits muy críticos al entrar al siglo XXI.

En las últimas tres décadas, cuando se configura el modelo productivo actual, para el caso de la región centroamericana la evolución del modelo productivo evidencia rasgos muy similares en la mayoría de países a excepción de Costa Rica.

Con base a esta consideración es factible aplicar al análisis del caso guatemalteco las conclusiones que la literatura sobre el tema ha señalado como rasgos esenciales de la economía regional.<sup>3</sup>

Asimismo, se aclara que el análisis que sigue no pretende realizar una evaluación exhaustiva de los resultados del modelo productivo vigente, sino más bien, busca señalar sus características principales.

De acuerdo con los estudios de economía política regional, las economías de América Central desde la década de los noventa del siglo XX, luego de la medidas de ajuste estructural y de apertura económica

2 En este último rubro para la región centroamericana, el impacto fue totalmente desestabilizador en la capacidad de atender los pagos de una deuda que ascendió de 895 millones de dólares en 1970 a 8 mil 456 millones en 1980 y 18 mil 481 millones en 1987 y se vio reducida radicalmente cuando las exportaciones encontraron grandes problemas, los tipos de interés subieron y la balanza comercial empeoró.

3 En esta parte seguimos de cerca – aunque con matices – las sugerentes formulaciones sobre la economía centroamericana de los estudios de economía política Centroamérica después del café (2004), *Hacia una caracterización del (nuevo) modelo de desarrollo en Centro América* (2006) ambos del salvadoreño Alexander Segovia y *La piel de Centroamérica -una visión epidérmica de setenta y cinco años de historia-* (2007) del guatemalteco Edelberto Torres Rivas.



de carácter neoliberal aplicadas por los gobiernos centroamericanos, experimentan un cambio sustantivo en su modelo productivo que ha modificado la matriz productiva agroexportadora tradicional basada en productos como el café, el banano y el azúcar. (Segovia, 2004 y 2006; Schneider, 2014).

Los rasgos centrales de esta transformación configurarían según Segovia un proceso de “*quiebre estructural o rupturista*” respecto al modelo anterior, y que denomina nuevo modelo económico centroamericano –NME–, se basan en el actual dinamismo de las exportaciones no tradicionales agrícolas, la manufactura –maquila– y las actividades relacionadas con los servicios y el comercio.

En dicho modelo, el mercado regional constituye uno de los pilares básicos ya que constituye el espacio natural de acumulación para los grupos económicos globalizados o transnacionalizados de la región en alianza con empresas transnacionales.

A lo anterior, se suma una mayor integración con la economía estadounidense mediante tres dinámicas: crecimiento de las exportaciones-importaciones hacia el mercado de EUA como principal destino, las migraciones de centroamericanos hacia el país del norte como mano de obra a partir de los años ochenta con efectos en la presión sobre el mercado laboral regional y el envío de remesas a la región que tiene un impacto clave en la economía de los sectores de bajos ingresos y en la fuente más importante de divisas en las economías del norte centroamericano.

Con respecto a las elites económicas, estas han registrado un proceso de modernización y diversificación que hace que sus actuaciones sean diferentes del pasado.

En primer lugar, la mayoría de dichos grupos variaron sus ejes principales de acumulación que ya no dependen únicamente de la agricultura tradicional de exportación y la industria tradicional como en los 60s y 70s del siglo XX, sino que ahora sus principales intereses económicos se encuentran en los nuevos sectores dinámicos como las exportaciones no tradicionales -incluyendo la maquila-, el turismo, el sector servicios y el comercio.

En segundo lugar, desde principios de los años noventa comenzó a tener lugar en el empresariado regional un notable proceso de integración de negocios, impulsado por los principales grupos econó-

micos regionales y por las empresas transnacionales presentes en el área. Este nuevo tipo de integración está fundamentado en las mayores inversiones que dichos actores realizan en los diferentes países como consecuencia de diversos factores, entre los que sobresalen los siguientes:

- El aumento de la demanda regional, resultante del crecimiento económico de los noventa y del aumento del consumo privado;
- La modernización e internacionalización de los principales grupos empresariales nacionales y su fortalecimiento económico;
- Las oportunidades creadas bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en los noventa y posteriormente por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos -DRCAFTA- a partir del 2005 para la libre entrada de una amplia gama de productos centroamericanos al mercado estadounidense, asimismo, el acuerdo con la Unión Europea;
- Las mayores facilidades e incentivos otorgados a la inversión extranjera directa en el contexto general de las reformas económicas aperturistas en cada uno de los países a lo largo de las últimas tres décadas;
- La ampliación de los espacios de acumulación en el nivel regional producto de los procesos de privatización y de concesión de servicios públicos desarrollados con diferentes ritmos y características en cada país. (Políticas de ajuste neoliberal y de apertura comercial).
- El logro de una relativa estabilidad política y social derivada de los procesos de pacificación -El Salvador y Guatemala- y democratización de la región que generaron un clima favorable para las inversiones y el comercio intrarregional.
- Las empresas transnacionales han aumentado fuertemente su presencia en la región como resultado, se está produciendo en la región una *extranjerización* del aparato productivo, que está cambiando la estructura del poder económico a favor de las empresas transnacionales al desaparecer tanto la hegemonía estatal como la de algunas industrias tradicionales nacionales, y ha abierto paso una nueva clase empresarial liderada por filiales de empresas transnacionales.



- No obstante, simultáneamente en la última década las grandes empresas nacionales regionales han experimentado otra tendencia, la mutación como transcenroamericanas -y algunas en multilatina-, de hecho, en los últimos años se evidencia un proceso de reconcentración en la región centroamericana por parte de capitales guatemaltecos y hondureños principalmente.<sup>4</sup>

Todos los rasgos anteriores se han dado en los países centroamericanos impactando sus modelos productivos incidiendo en la composición de su producto interno bruto –PIB- y las dinámicas entre los sectores empresarial y gubernamental, así como el mercado laboral.

A manera similar de la región, la historia económica de Guatemala muestra la presencia de los modelos productivos señalados en cada etapa histórica. El modelo primario exportador basado primeramente en el añil como principal producto de exportación durante el régimen conservador de Rafael Carrera (1840-1865) seguido del monocultivo del café y su economía de plantación durante el periodo de los gobiernos liberales desde Justo Rufino Barrios hasta Jorge Ubico bien adentrado el siglo XX, modelo que periclitó en 1944 en medio de una crisis política que dio paso a la transformación más nacionalista del modelo oligárquico cafetalero predominante.

Con la llegada del periodo de los gobiernos progresistas de Juan José Arévalo (1945-1951) y Jacobo Arbenz (1951-1954) se iniciaron una serie de cambios sociales y políticos que fueron la antesala al periodo de intento de sustitución de importaciones a mediados de los años cincuenta hasta los setenta del siglo pasado durante los gobiernos militares que los sustituyeron.

Durante estos gobiernos autoritarios en lo político pero reformistas en lo económico, se favoreció el incremento del sector industrial el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y se dio un gran auge en las empresas públicas con políticas de corte keynesiano que lograron los records his-

tóricos más altos del crecimiento económico tanto regionales como nacionales.

En 1958, los gobiernos centroamericanos firmaron el Tratado Multilateral que sentó las bases para el MCCA que durante la década siguiente tuvo impacto progresivo en el comercio intrarregional y el crecimiento del sector manufacturero. De acuerdo con un análisis del período, entre el 1961 y 1969 el crecimiento del valor agregado de la industria regional alcanzó un promedio de 8.13 por ciento anual y en el mismo lapso aunque más modesto, el aporte al PNB regional pasó de 12 al 15 por ciento. (Dosal, 1997).

En el caso guatemalteco, según el estudio citado la industria guatemalteca tuvo crecimiento del 78.3 por ciento entre 1950 y 1962. Los principales productos eran de consumo inmediato: bebidas, alimentos, zapatos, manualidades y textiles. En términos de ocupación las tasas aunque importantes fueron modestas, entre el 10 por ciento en 1962 a 11.5 en 1975. No obstante, no constituyó una verdadera sustitución de importaciones ya que el sector fabril continuó siendo altamente dependiente de insumos extranjeros principalmente de Estados Unidos que también mantuvo alta participación de capital y eran básicamente manufacturas de ensamble o de empaque, lo que en la época se llamaba “industrias de toque final”. (Dosal, 1997; Torres-Rivas, 2007).

Asimismo, el contexto de confrontación de guerra interna por parte del Estado guatemalteco contra la oposición de la izquierda armada y la izquierda política moderada sobre todo en las áreas rurales, no permitió que ese auge económico favoreciera a las mayorías indígenas que se mantuvieron aisladas del desarrollo económico y en una economía campesina de subsistencia. Aunque, a nivel de los principales centros urbanos se dio un incremento de las clases medias y sus ocupaciones laborales tradicionales (manufactura, oficinistas y prestadores de servicios).

A mediados de los años ochenta el inicio de la transición a la democracia instaurada en 1985 y el primer gobierno civil electo democráticamente coincidió con la llegada a la región de las reformas de ajuste estructural y la privatización de corte neoliberal en la década siguiente.

En 1996, con la firma de los acuerdos de paz entre la guerrilla y el gobierno favoreció la llegada de la

<sup>4</sup> Es el caso de la multilatina guatemalteca Central America Bottling Corporation (CBC) con presencia en 18 países de la región y que adquirió el mercado de bebidas en Ecuador y Perú recientemente; o el Grupo Terra multilatina de origen hondureño que incursiona en energía y combustibles en Colombia y Perú. (Vid también nota 6).



inversión extranjera y se pusieron en marcha las medidas de apertura comercial y desregulación económica que impactaron en el crecimiento de sectores como la manufactura textil (maquilas) y el mayor empleo de mano de obra femenina sobre todo la procedente de áreas rurales. Asimismo, el impacto de las remesas generado por una mayor migración hacia Estados Unidos incentivó el consumo y el crecimiento del comercio y sector de servicios.<sup>5</sup>

Factores que en su conjunto dieron lugar a las transformaciones en la economía guatemalteca que generaron el actual modelo productivo de tercerización y sus altos niveles de consumo sostenido principalmente por las remesas del exterior y con balance negativo en el comercio exterior altamente dependiente del mercado estadounidense luego de la firma del DR-CAFTA en 2005, proceso que comenzó con el gobierno de Alvaro Arzú (1996-2000) y sus agresivas políticas de privatizaciones y que se consolida con Oscar Berger (2005-2008) también empresario del sector más tradicional.

En la segunda década del presente siglo, los gobiernos posteriores aunque menos vinculados a las elites económicas tradicionales mantuvieron las orientaciones generales de la política económica y los índices de crecimiento hasta 2016, año que coincide con los inicios del caótico mandato de Jimmy Morales. En el caso de la administración de Alvaro Colom (2008-2011) y la siguiente de Otto Pérez Molina (2012-2015) la variante central fue el mayor apoyo a programas sociales de transferencias condicionadas principalmente en las áreas rurales aunque los indicadores de pobreza aumentaron de

53.7 por ciento en 2011 a 59.3, según datos oficiales. Al mismo tiempo, las dinámicas de la cooptación estatal y sus efectos de economía de captura se mantuvieron crecientes generando la crisis política de 2015, tema que se explica más adelante en sus efectos económicos y que ha afectado la competitividad y los índices de calificación de país.

A partir de 2017, los análisis señalan un proceso de desaceleración económica debido a factores externos de la economía global, y en el caso de la región agravado por el efecto de las nuevas políticas comerciales y migratorias del gobierno norteamericano y su probable impacto negativo en una economía altamente dependiente del comercio y el alto flujo de remesas de migrantes proveniente de Estados Unidos, generando un nuevo ciclo de crisis que aún no termina asentarse y del que no se vislumbra solución con el gobierno a renovarse en 2020.

### **Rasgos específicos**

Además de la presencia de los rasgos anteriores, el caso guatemalteco presenta algunas particularidades que señalamos a continuación:

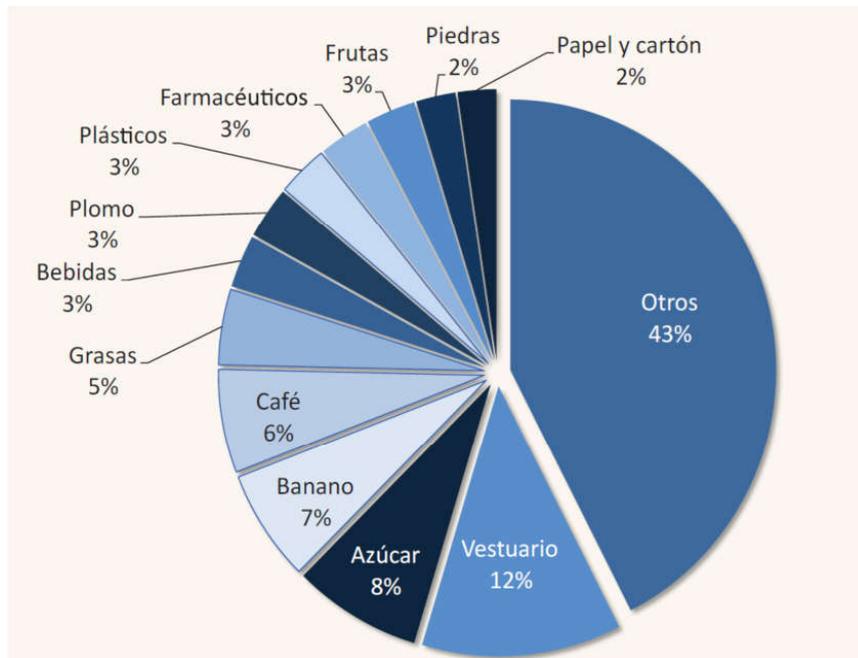
- De los países de la región, aunque el país muestra una diversificación en el modelo productivo respecto al modelo basado en exportaciones tradicionales (gráfica 1), y el crecimiento de los actores empresariales modernizadores y globalizados<sup>6</sup>, en *Guatemala* la importancia de los grupos económicos conservadores sigue siendo dominante políticamente en un grado mayor que

<sup>5</sup> Durante el período (1971-2016) se observa una tendencia creciente que pasa de 1,821 US\$ en 1970 a US\$ 3,168 dólares en 2016. Se distinguen tres períodos, 1970-1979, 1980-1985 y 1986-2016, mismos que guardan correspondencia con los modelos de desarrollo intentados en Guatemala y en la región centroamericana, así como con hechos económicos relevantes. En el primer período (1970-1979) se presenta un vertiginoso crecimiento como resultado de la expansión productiva, el proceso de industrialización y ampliación del mercado intracentroamericano. Los conflictos sociopolítico-militares y la crisis de deuda condicionaron la fuerte caída del PIB por habitante del período 1980 – 1985, lo que afectó gravemente las condiciones económicas y sociales. Desde 1986 hasta 2016 se ha reportado una tendencia de aumento en el PIB real por habitante, atribuible a las condiciones del modelo de liberalización económica, la expansión del comercio intracentroamericano y la consolidación de los procesos democráticos en Guatemala y la región, salvo la caída entre 2009-2010 por la crisis internacional.

<sup>6</sup> Los núcleos centrales que agrupan a los sectores más globalizados son la Asociación Guatemalteca de Agroexportadores, AGEXPORT -productos agrícolas no tradicionales, servicios y manufactura ligera, bebidas y alimentos- y la Asociación de Cogeneradores Independientes de Guatemala -energía eléctrica y etanol-. Entre los grupos empresariales más poderosos se encuentran el grupo Corporación Multi Inversiones, CMI de la familias Gutiérrez Bosch con expansión en la última década a los negocios de telecomunicaciones y energía; la familia Leal del sector agroindustrial del grupo Ingenio Magdalena que se ha posicionado como uno de los principales exportadores regionales de energía eléctrica y con inversiones en Brasil, México y la región centroamericana, y el Grupo Pantaleón de los azucareros Herrera con expansión en el sector construcción y energía que cuenta también con inversiones importantes en México, Brasil y Colombia. Solamente CMI, invirtió en 2011 alrededor de US\$ 572 millones en la compra del 40 por ciento de los activos en Centroamérica de la multinacional española Telefónica (Estrategia y Negocios, 2013).



**Gráfica 01. Participación porcentual de los principales productos de exportación Año 2016**



Fuente: Banguat, 2017

los demás países, logrando absorber y/o incidir en los nuevos grupos transnacionalizados y limitando sus propuestas, y sobre todo conservando su alta influencia política. (Schneider, 2014; Segovia, 2003; Torres-Rivas, 2007, Sáenz, 2014).

- Un elemento relacionado con el anterior, tiene como efecto que la carga y estructura fiscal guatemalteca sea la más reducida y regresiva de la región, incidiendo negativamente en los índices de desarrollo social y la modernización económica. De acuerdo con los datos del Ministerio de Finanzas Públicas la carga tributaria cerró en el 2015 con 10.2 por ciento del PIB, la más baja de la región. (Schneider, 2014).<sup>7</sup>
- La recomposición del mercado laboral caracterizado por dos dinámicas: disminución de la mano de obra agrícola derivado de los cambios productivos en el sector primario que se reubica en actividades no agrícolas –maquilas y sector informal- o *emigra hacia el exterior*, principalmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica y un incremento de la participación de la mano de obra femenina en el sector de manu-

facturas textiles, (Torres-Rivas, 2007). El peso de las remesas representa la mayor cifra a nivel centroamericano y después de México es el país latinoamericano que recibe más remesas familiares (Banguat, 2016). En 2018 alcanzó su mayor monto histórico con 9 mil 287.7 millones de dólares, equivalentes a casi el total del presupuesto público y un 12 por ciento del PIB según datos del Banco de Guatemala.

- Guatemala se ha caracterizado en un aspecto muy particular a nivel político por la cooptación estatal de estructuras con dinámicas criminales, las cuales tradicionalmente han operado en el Estado, e influido ampliamente en sus políticas. Éste es uno de los grandes desafíos del país en materia de desarrollo, por consiguiente, se ha dado de forma continua un deterioro perceptible en la institucionalidad generalizada del país. Como resultado, el Estado guatemalteco se ha visto reducido en sus capacidades operativas y gerenciales e incluso financieras, agudizando el problema de transparencia de gestión, pero al mismo limitando su rol democrático y redistributivo para el desarrollo social. (ICEFI, 2015; Calderón, 2015). En el caso de un país como Guatemala, los hechos políticos recientes a partir de la crisis política desatada en 2015 mues-

<sup>7</sup> En Honduras fue de 17.4 por ciento, Nicaragua (16.0), El Salvador (15.9) y Costa Rica (13.7).



tran por una parte que estas transformaciones de la estructura productiva se relacionan con la composición y mutación de los actores económicos predominantes; pero también con las redes político económicas ilícitas y otras expresiones de capitales ilícitos generando un fenómeno de economía de captura. (Waxenecker, 2019).

## Caracterización del PIB en Guatemala

Para dar cuenta de los cambios macroeconómicos en las últimas décadas, como nueva metodología, el Banco de Guatemala elaboro dos diferentes estructuras del PIB sobre los años base 1958 y 2001 respectivamente. La comparación de las dos estructuras del PIB refleja "...el cambio experimentado por la economía guatemalteca durante los cuarenta y tres años de diferencia entre ambas bases" (Banco de Guatemala, 2007).

Es de destacar algunas transformaciones estructurales de la economía: la reducción del peso porcentual de agricultura, silvicultura, caza y pesca; el incremento de la participación porcentual de las industrias manufactureras, así como de otros servicios privados en el mercado; y el ajuste porcentual de la actividad comercial y de transporte en relación al PIB.

De acuerdo con las tendencias recientes del PIB, cuatro sectores productivos definen dos tercios de su composición: industria manufacturera, comercio al por mayor y menor, servicios privados y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. La agricultura se mantiene como el mayor empleador sin embargo, ha ido perdiendo importancia, aunque continúa siendo, sobre todo de personas con niveles de escolaridad bajos y salarios más precarios. El sector industrial y los servicios privados, por su parte, han pasado cada vez más a aportar más al PIB (Tabla No. 1).

**Tabla 01. Evolución de la composición del PIB comparativo Año Base 1958 y 2001 (nuevo año base)**

Sector	1958	2001	2017*
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	22.6	13.9	10.1
Explotación de minas y canteras	0.5	0.7	1.2
Industrias manufactureras (2001: incluye maquila)	13.0	19.7	18.0
Suministro de electricidad y captación de agua	3.9	2.6	2.4
Construcción de mercado	2.1	3.9	3.7
Comercio al por mayor y al por menor	24.7	12.9	24.4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10.1	5.3	7.4
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	5.0	4.0	6.3
Alquiler de vivienda de mercado	4.6	10.2	3.9
Administración pública y defensa	7.7	7.4	12.7
Otros servicios de mercado	5.8	14.1	7.5
Subtotal Valor Agregado	100.0	94.7	97.5
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	0.0	-2.3	-2.8
-SIFMI-			
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	0.0	7.6	5.3
Producto Interno Bruto	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con base a Banguat, 2007; (\*) Guatemala en cifras 2017.

## Caracterización por el lado de la oferta

El PIB per cápita real, aunque creciente hasta 2007 (año en el que se alcanzó una tasa de crecimiento del 3.9 por ciento), comenzó a desacelerarse vertiginosamente hasta alcanzar una tasa de crecimiento de -1.6 por ciento en 2009, año en el que los efectos



de la crisis internacional fueron más fuertes. A partir de 2011, comenzó a recuperarse, observándose una tasa de crecimiento de 2.1 por ciento. Sin embargo, durante el período 2001-2013, el promedio de la tasa de crecimiento fue de solamente un 1.0 por ciento, sensiblemente inferior a su contraparte,

la tasa de crecimiento de la población (2.5 por ciento). Al 2018, ha tenido un repunte moderado. El crecimiento más importante se registró en el comercio. Casi la cuarta parte del valor agregado se produce en 2017 mediante la compraventa de bienes (cuadro No 1).

**Cuadro 01. Evolución del PIB por participación sectorial 2006-2017 (en millones de quetzales)**

Actividades económicas	2006		2012		2015		2017 /p	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25.890,3	11,3	41.657,8	10,6	51.160,9	10,5	55.888,1	10,1
Explotación de minas y canteras	3.269,1	1,4	8.604,2	2,2	8.620,1	1,8	6.487,0	1,2
Industrias manufactureras	43.044,3	18,7	75.472,7	19,1	90.298,5	18,5	100.028,9	18,0
Suministro de electricidad y captación de agua	5.800,5	2,5	8.736,3	2,2	11.526,9	2,4	13.061,2	2,4
Construcción de mercado	11.812,2	5,1	16.446,1	4,2	18.963,7	3,9	20.830,6	3,7
Comercio al por mayor y al por menor	33.877,3	14,7	73.792,7	18,7	105.531,3	21,6	135.602,0	24,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	15.179,7	6,6	30.515,0	7,7	37.064,8	7,6	41.096,4	7,4
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	6.506,4	2,8	12.953,7	3,3	16.608,8	3,4	18.290,6	3,3
Alquiler de vivienda de mercado	22.286,0	9,7	31.712,8	8,0	35.454,3	7,3	38.120,8	6,9
Otros servicios de mercado	35.670,8	15,5	53.832,2	13,6	63.445,9	13,0	70.427,0	12,7
Administración pública y defensa	14.754,4	6,4	28.458,9	7,2	36.731,7	7,5	41.732,2	7,5
<b>Subtotal Valor Agregado</b>	<b>218.091,0</b>	<b>94,9</b>	<b>382.182,5</b>	<b>96,8</b>	<b>475.406,9</b>	<b>97,4</b>	<b>541.564,8</b>	<b>97,5</b>
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente -SIFMI-	-5.618,7	-2,4	-11.591,4	-2,9	-14.388,7	-2,9	-15.596,6	-2,8
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	17.363,7	7,6	24.131,9	6,1	27.110,0	5,6	29.680,7	5,3
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>229.836,0</b>	<b>100,0</b>	<b>394.723</b>	<b>100,0</b>	<b>488.128,2</b>	<b>100,0</b>	<b>555.648,9</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos Banco de Guatemala con base a Waxenecker (2019)  
p/: proyectado

Por su parte, la minería registra una tendencia creciente, habiendo crecido entre el período 2012-2015, para tener una caída significativa en los años siguientes; en tanto el sector logística y comunicación, así como el sector financiero registran un

crecimiento constante durante los últimos 15 años. Todo ello en un marco de un creciente intercambio comercial internacional, caracterizado por una brecha negativa (cuadros Nos. 2 y 3).



Cuadro 02. Valor (FOB) de las exportaciones por país de destino (millones \$US)

PAÍS	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>E/</sup>
Estados Unidos de América	4,307.5	3,955.0	3,778.9	3,812.7	3,677.2	3,465.3
El Salvador	1,132.3	1,110.8	1,108.5	1,264.0	1,239.8	1,204.4
Honduras	814.7	795.5	791.0	885.5	903.4	913.9
Nicaragua	459.1	473.4	486.9	513.7	554.8	569.2
México	512.3	550.2	469.6	433.7	429.8	458.6
Costa Rica	404.3	424.5	396.2	418.3	417.6	425.7
Canadá	158.7	149.5	159.5	235.1	232.2	348.1
Países Bajos	136.2	170.1	255.9	270.1	285.3	308.2
Panamá	247.4	246.4	237.3	282.1	261.5	248.8
Japón	212.2	176.7	188.7	162.5	185.5	168.4
República Dominicana	127.2	115.5	127.6	142.2	150.9	149.4
Otros Países	1,889.0	1,811.1	2,024.7	2,383.6	2,336.8	2,205.3
<b>TOTAL</b>	<b>10,400.9</b>	<b>9,978.7</b>	<b>10,024.8</b>	<b>10,803.5</b>	<b>10,674.8</b>	<b>10,465.3</b>

Cuadro 03. Balanza de Pagos 2011-2016 (en millones de US\$)

CONCEPTO	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>P/</sup>	2016 <sup>E/</sup>
Cuenta corriente	-1,598.7	-1,309.6	-1,351.1	-1,229.7	-96.4	655.2
Balanza comercial	-4,963.4	-5,735.0	-6,176.1	-6,064.1	-5,556.8	-5,275.5
Exportaciones (FOB)	10,518.6	10,102.7	10,182.6	10,991.7	10,823.8	10,340.2
Importaciones (FOB)	15,482.0	15,837.7	16,358.7	17,055.8	16,380.6	15,615.7
Servicios	-278.0	-104.3	-223.5	-202.9	-339.5	-111.0
Ingreso Primario	-1,491.1	-1,115.2	-1,064.5	-1,407.7	-1,398.6	-1,674.0
Ingreso Secundario	5,133.8	5,644.9	6,112.7	6,445.0	7,198.5	7,715.7
Cuenta de capital	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cuenta financiera	-2,026.8	-2,262.0	-2,619.8	-1,796.9	-1,042.1	-752.8
Errores y omisiones	-224.8	-453.5	-566.5	-494.7	-470.3	-58.1
Activos de reservas monetarias (+aumento)	205.9	498.9	702.2	72.5	475.4	1,350.0
Déficit o superávit en cuenta corriente/PIB	-3.4	-2.6	-2.5	-2.1	-0.2	1.0

Fuente: Banco de Guatemala (Banguat, 2017)

P/ proyectado

E/ Estimado



### Valor Agregado del Sector Manufacturero

El Sector de Manufacturas Diversas representa el 17 por ciento de las exportaciones totales de Guatemala. Productos como manufacturas de papel y cartón, productos farmacéuticos, insecticidas, fungicidas y desinfectantes y productos diversos de la industria química, y sumaron en 2018 un ingreso de divisas por ventas de US\$2 mil 500 millones, según datos de la Asociación de Exportadores de Guatemala.

De acuerdo con datos disponibles del Banguat, la industria manufacturera experimentó en 2018 un crecimiento del 2.3 por ciento, el cual estuvo asociado al sector de alimentos, bebidas y tabaco influenciado por el incremento de la demanda externa e interna en productos como azúcar, productos lácteos, bebidas de alcohol y agua mineral.

También se observó un comportamiento positivo de otros productos manufacturados, como la producción de productos de fabricación de metal, plástico, papel, cal, yeso y hormigón como incremento de la demanda externa e interna.

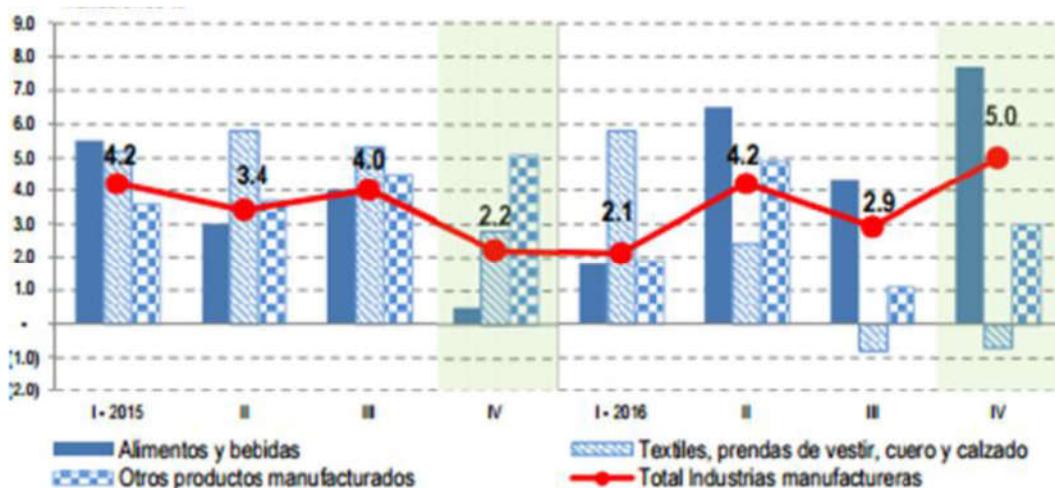
Cabe mencionar que pese al leve crecimiento tuvo una baja respecto al primer trimestre de 2017 cuando mostró un incremento del 3.2 por ciento.

Los productos del sector de Manufacturas Diversas tienen como destinos de mercado: centroamérica (55 por ciento), Estados Unidos (16 por ciento), Panamá (7 por ciento) y México (6 por ciento).

Dentro del sector de las manufacturas, el sector de los artículos de vestuario y textiles es el de mayor tamaño. Actualmente, esta industria es una de las más dinámicas de la economía nacional, contribuyendo considerablemente al crecimiento económico y el desarrollo del país según Vestex, la patronal del sector. Representa el 8.9 por ciento del PIB y el 19 por ciento de la producción industrial (PIB Industrial). (Secretaría de Comercio, 2016).

Del total de empresas del sector, 153 se dedican a la confección lo que representa el 39 por ciento del total, 33 son textiles y 250 se dedican a proveer servicios y accesorios, equivalente al 51 por ciento de las mismas.

Gráfica 02. Industrias Manufactureras. Valor Agregado Trimestral 2015-2016



Fuente: Banguat.

Con relación a los productos de textiles, calzado, cuero y prendas de vestuario presentaron un crecimiento producto de la demanda principalmente de parte de Estados Unidos de prendas de vestir.

### Caracterización del PIB por el lado del gasto

Por el lado del gasto, el componente más relevante y estable del PIB ha sido el consumo, el gasto de los hogares y del Gobierno en bienes y servicios. Durante el periodo 2001-2014 represento,



en promedio, un 95.6 por ciento. Cifra mayor que el promedio en América Latina (78.5 por ciento) o con países como Costa Rica donde el consumo representa el 82.6 por ciento del PIB. Estos altos niveles de consumo son un factor negativo porque no permiten mejorar el ahorro y la inversión social y que reduce de manera significativa el potencial de crecimiento de país.

El consumo privado, acorde con la dinámica observada por el PIB, presentó un crecimiento positivo a partir del año 2001 (83.4 por ciento) y hasta 2008 (89.3 por ciento). A partir de entonces comenzó a desacelerarse gradualmente, hasta observar una reducción de alrededor de cuatro puntos porcentuales hasta 2012, lo que es coherente con el proceso de desaceleración que observo la actividad económica como consecuencia de la crisis financiera internacional.

Inversamente, el consumo público manifestó un comportamiento bastante modesto durante el período de crecimiento económico (2001-2007) y un comportamiento un tanto más dinámico durante la caída del PIB, incrementándose en más de un punto porcentual, lo que corresponde con la implementación de una política de gasto que permitió compensar de alguna manera la pérdida de participación de los demás agregados del PIB (consumo privado, inversión y comercio exterior).

La inversión, por su parte, representó en promedio un 18.9 por ciento del PIB durante los años 2001-2007. Se redujo durante el período de desaceleración en más de 3.5 puntos porcentuales, hasta ubicarse en un 15.3 por ciento, en promedio, durante los años posteriores a la crisis. La desaceleración más significativa en la inversión se dio en el rubro de la construcción, en comparación con el de maquinaria y equipo, condicionando la infraestructura económica del país.

El comercio exterior ha sido importante en la evolución económica del país, lo cual se evidencia en las acciones de política comercial implementadas y que se manifiestan en al menos tres aspectos: apertura comercial como respuesta a los compromisos asumidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), integración económica regional y suscripción de tratados comerciales bilaterales.

Sin embargo, la estrategia comercial ha tenido un desempeño diferenciado. Durante la última década

del siglo pasado, la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones (5.9 por ciento) se situó por encima de la tasa de crecimiento del PIB (4.2 por ciento). Mientras que durante el período 2001-2013, las exportaciones crecieron a un ritmo menor que los demás componentes del gasto. De hecho, el aporte de las exportaciones al PIB fue de tan solo el 0.7 por ciento, en contraste con el 3.4 por ciento de crecimiento económico. Es de hacer notar que previo a la crisis la dinámica del comercio exterior fue positiva, mientras que durante y posteriormente, resultó bastante afectado, observándose incluso tasas negativas de crecimiento, como consecuencia de la caída de la demanda internacional.

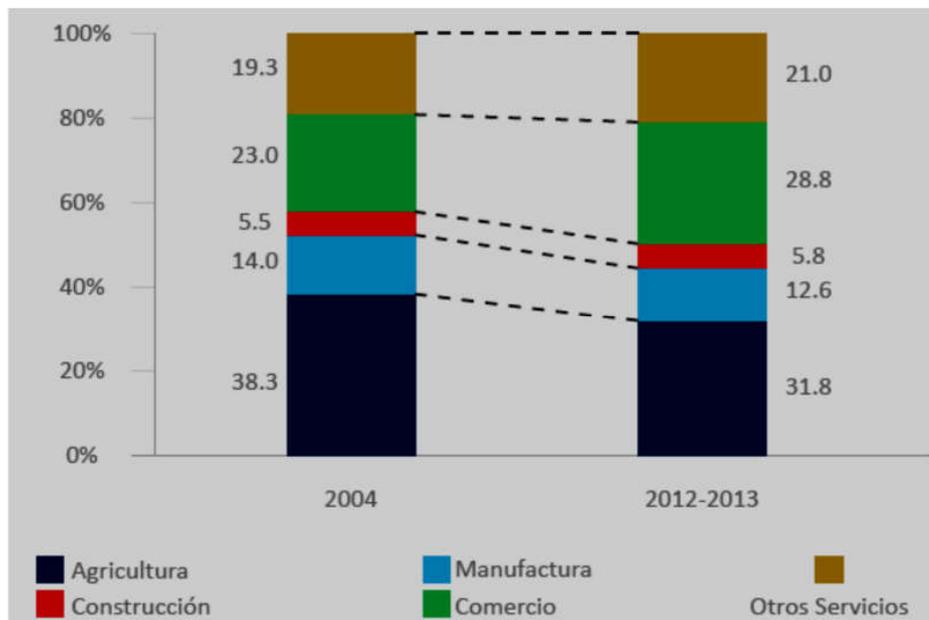
Las remesas familiares representan un flujo importante de recursos para el país; de hecho, en la actualidad representan alrededor del 12 por ciento del PIB, lo cual supera en importancia a la IED e, incluso, a los recursos provenientes de los principales productos de exportación. Dicho comportamiento ha estado condicionado por el mayor flujo de guatemaltecos que emigran primordialmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica. De acuerdo con el censo realizado por las autoridades de migración estadounidense la cantidad de guatemaltecos se incrementó de 372 mil a más de un millón entre los años 2000 y 2010, pese a políticas migratorias más severas por parte del país del norte. El turismo hacia Guatemala creció a menor velocidad que en el resto de Centroamérica; no obstante, puede decirse que el comportamiento de esta actividad fue bastante positivo: entre 2001 y 2013, el número de visitantes al país se incrementó en un 139.4 por ciento.

### El empleo y el PIB

El país enfrenta un desafío serio y persistente por crear nuevos puestos de trabajo, empleos más productivos y más rentables para su fuerza laboral, un reto que se complica por el predominio de un sector informal grande. La proporción de la fuerza laboral ocupada en los sectores comercial y de otros servicios ha aumentado en las primeras casi dos décadas del siglo XXI, mientras que la proporción de trabajadores en la agricultura ha disminuido, como resultado de los cambios en la matriz productiva que ya se indicaron. Entre 2004 y 2014, el sector de comercio y servicios combinado se incrementó a 50 por ciento de la fuerza laboral de Guatemala, frente al 42 por ciento en 2004, (Gráfica 3). Mientras que el empleo en el sector agrícola se redujo en el mismo período.



Gráfica 03. Empleo por actividad con relación al PIB 2004-2013 (En porcentajes)



Fuente: Datos Banguat y Banco Mundial.

Actualmente, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo ENEI, el sector de la economía que ocupa la mayor cantidad de fuerza de trabajo es la Agricultura (30.7 por ciento), seguido del Comercio (28.2 por ciento) y en tercer lugar la manufactura (13.1 por ciento).

En términos de la productividad laboral, la fuerza laboral de Guatemala ha experimentado un débil crecimiento de productividad marginal. El PIB anual real per cápita de Guatemala creció sólo un 0.8 por ciento durante la década de 2000. La mayor parte del crecimiento del PIB real ha sido generado por el crecimiento del tamaño de la fuerza laboral y no por la productividad.

En lo que corresponde a la tasa de desempleo general de Guatemala está por debajo del promedio regional, mientras que la tasa de participación de la fuerza laboral (69 por ciento) es similar al promedio regional. La tasa de desempleo en Guatemala incrementó ligeramente de un promedio de 3.4 por ciento durante el período 2002-2004 a un promedio de 3.6 por ciento durante el período 2010-2012. Actualmente, la tasa de desempleo de Guatemala es inferior a la de todas las demás economías centroamericanas. El desempleo es mayor en los centros metropolitanos densamente poblados (6.2 por ciento en 2014) que en las zonas urbanas más pequeñas (2.3 por ciento) y baja en las zonas

rurales (2.4 por ciento). La tasa baja de desempleo tiende a ocultar la realidad del empleo informal y el subempleo<sup>8</sup> que se ubican en nivel altos. Para 2017, los datos del INE muestran que el subempleo se sitúa en 12.6 por ciento.

Según los resultados de la ENEI 1-2017, el 70.2 por ciento de la población ocupada a nivel nacional se emplea en el sector informal de la economía. Sobresale el dominio rural nacional, donde más de 8 de cada 10 trabajadores están ocupados en el sector informal. El empleo informal es aún más alto en las áreas rurales e indígenas (Gráfica 5). Según los mismos datos el porcentaje de informalidad, según sexo, demuestra que esta es una condición que afecta a la población ocupada en general; sin embargo; se manifiesta más entre las mujeres, comportamiento que se hace más evidente en el dominio rural nacional, en donde 88.1 por ciento de mujeres están ocupadas en este sector.

<sup>8</sup> Se entiende por subempleo a las personas que trabajaron de manera involuntaria menos horas que una jornada laboral normal o reglamentada (40 horas semanales para el sector público y 48 para el privado). O que expresan el deseo que estaban disponibles de laborar más tiempo.

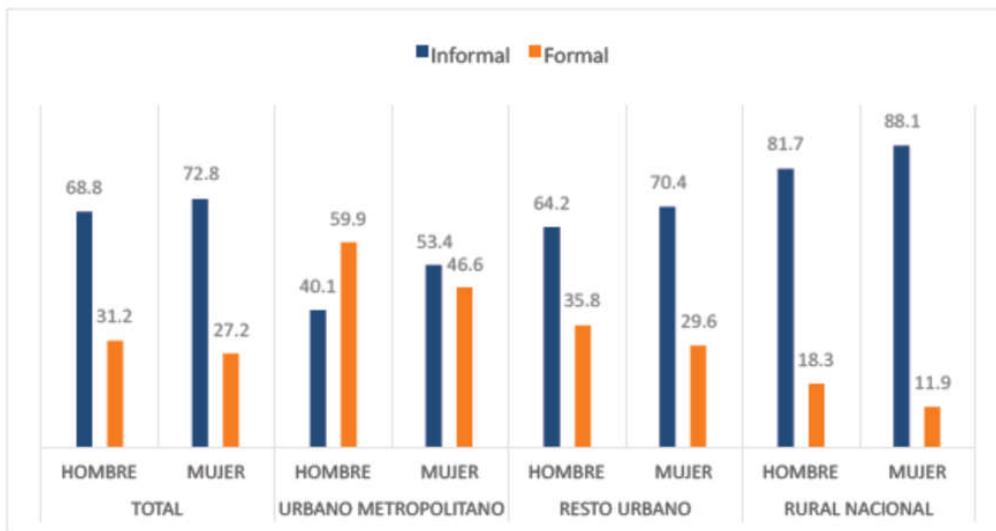


Gráfica 04. Población ocupada por sector económico



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso (INE, 2017)

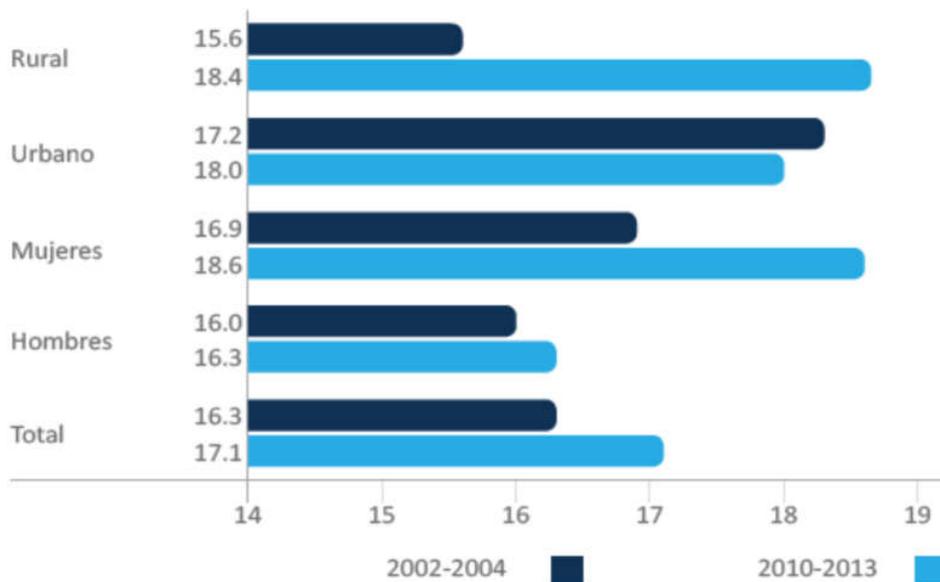
Gráfica 05. Población ocupada según sector formal/informal hombre-mujer y dominio urbano-rural



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (INE, 2017) De acuerdo con las autoridades nacionales, la tasa de subempleo de Guatemala se situó el periodo 2004 al 2014 entre 16 y 17 por ciento.



Gráfica 6. El subempleo en porcentajes con relación al empleo total según género y dominio urbano-rural



Fuente: Banco Mundial con base a INE Encovi 2013.

## Composición y tendencias de la Matriz Energética

Guatemala, como país presenta limitaciones en la generación de indicadores de eficiencia energética. Aunque existe información, se encuentra dispersa y, en muchos casos, restringida.

Para superar esa brecha, desde 2012, el objetivo principal del programa Base de Indicadores de Eficiencia Energética (BIEE) con apoyo de la CEPAL, es desarrollar un sistema de indicadores para evaluar tendencias y políticas de eficiencia energética, tanto a nivel nacional como por sector. Se espera que esto permita evaluar los logros nacionales de manera consistente en los próximos años. La información presentada a continuación corresponde a datos oficiales obtenidos en el marco del proyecto citado contenidos en el informe nacional específico elaborado con el apoyo de la CEPAL.

Según la información disponible, la estructura de la oferta total de energía primaria en Guatemala está muy desequilibrada, notoriamente cargada hacia el consumo de leña (gráfica 7) cuya participación fue del 66 por ciento en 2015, seguida por el bagazo de caña con el 14 por ciento. Por otra parte, Guatemala es altamente dependiente del exterior en hidrocarburos. Sus niveles de oferta de hidroenergía y de

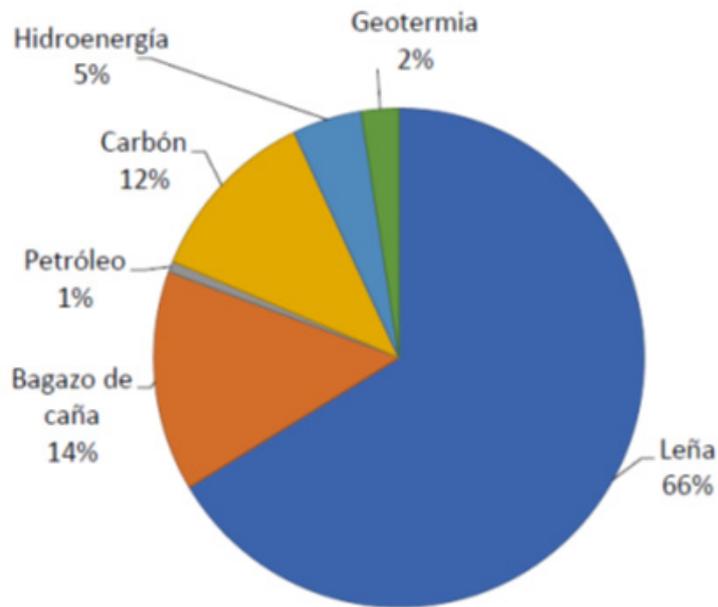
geotermia son bajos y el porcentaje de consumo de carbón es del 12 por ciento.

En cuanto a la generación del eléctrico, es importante mencionar que del total de la energía eléctrica producida, un 48.3 por ciento es generado por medio de hidroeléctricas, 21.5 por ciento proviene de búnker, 12.8 por ciento de carbón, 10.31 por ciento de la quema de bagazo de caña y 0.4 por ciento de la quema de diésel. (Gráfica 8).

En lo que respecta al consumo de energía eléctrica por sector, para 2016 los mayores consumidores finales fueron el sector industrial con un 32 por ciento, el residencial con un 30 por y el de comercio y servicios con un 20 por ciento.

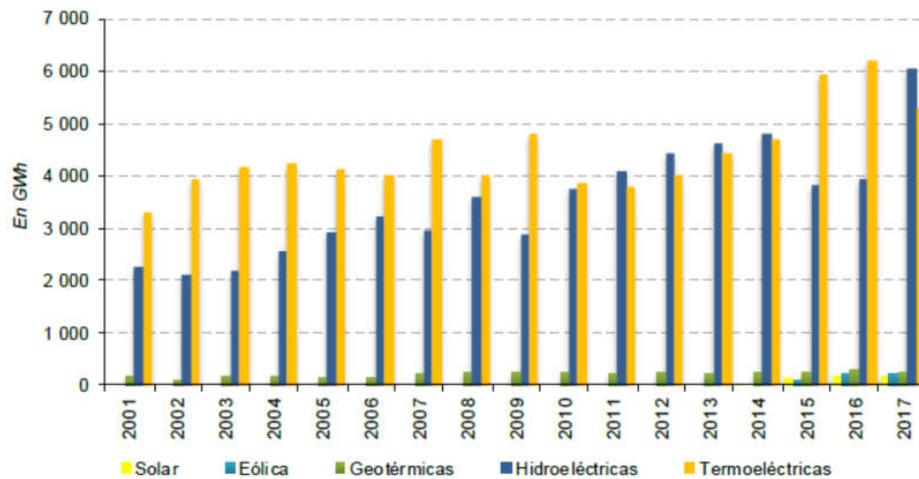


Gráfica 07. Oferta Total de Energía Primaria en Guatemala 2015. (En porcentajes)



Fuente: CEPAL 2018.

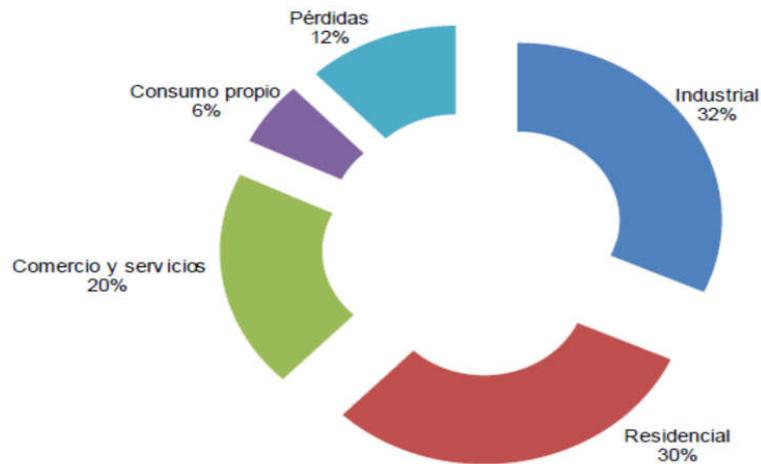
Gráfica 08. Tipo de fuente de generación de Energía Eléctrica 2001-2017. (en GWh)



Fuente: Informe Nacional de Monitoreo de Eficiencia Energética de Guatemala. (CEPAL 2018)



Gráfica 09. Consumo global de energía eléctrica por sector 2016. (En porcentajes)



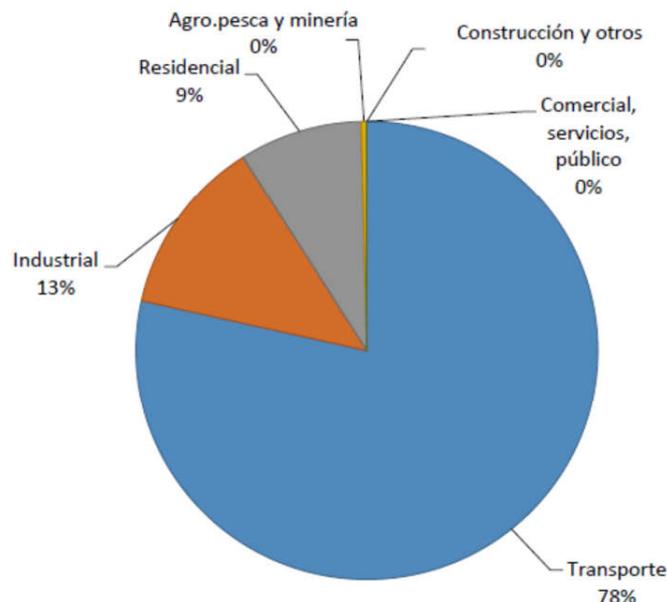
Fuente: CEPAL con base a Ministerio de Energía y Minas.

En lo que respecta al consumo de electricidad, se cuenta con información desagregada para el sector público y el sector comercial. En el sector público la tasa de crecimiento promedio anual para el período 2001-2007 fue de 3 por ciento. Para 2008 se presentó un crecimiento de 176 por ciento, con un consumo moderado en los años sucesivos, pero con niveles mayores que los observados entre 2001 y 2007.

En lo que respecta al consumo de derivados del petróleo, en 2016 un 41 por ciento del consumo energético de combustible correspondió a diesel oil, seguido

de la gasolina con un 37 por ciento y el gas LP con un 10 por ciento. En el período 1970-2015 la oferta total de energía se incrementó en un 424 por ciento a una tasa de crecimiento anual del 3.7 anual pasando de 18.3 millones de barriles equivalentes de petróleo (Mbep) en 1970 a los 95.9 Mbep en 2015, mientras que la demanda en el mismo período aumentó en un 347 por ciento a una tasa de crecimiento anual del 3.4 por ciento. Los datos muestran que la disparidad entre oferta y demanda aumenta a partir de 2000. El crecimiento de la demanda energética es mayor que el crecimiento del PIB.

Gráfica 10. Consumo de Hidrocarburos por sector . (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, 2018.



Como dato relevante, cabe destacar que entre el período 2000-2015, la tasa de variación anual del PIB fue del 3.5 por ciento, frente a la de demanda de energía que fue del 3.6%. Esta relación no es compatible con un modelo de desarrollo sustentable.

### Los efectos a futuro de cambio climático y principales impactos ambientales derivados del modelo productivo vigente en el país

La ubicación geográfica del país ubica al territorio guatemalteco a la afectación recurrentemente por sequías, tormentas y el fenómeno El Niño-Oscilación Sur. El cambio climático está agudizando las vulnerabilidades socioeconómicas de su población e incidirá cada vez más en sus condiciones de vida, pues los factores dependientes del clima son decisivos para las actividades productivas importantes del país como la agricultura, la dotación de agua y la generación de hidroelectricidad, entre otras.

De acuerdo, con uno de los estudios más especializados sobre la temática y más completos: “Son varios los índices que evalúan a Guatemala como muy vulnerable ante los efectos del cambio climático. El índice de riesgo climático global de la organización German Watch señala que Guatemala ocupó la posición 11 de 183 países en el período 1997-2016, donde los primeros lugares en la clasificación son los más afectados. Este índice considera eventos como tormentas, inundaciones, temperaturas extremas, olas de calor y frío. El índice del Monitor de Vulnerabilidad Climática de DARA (2012) ubicó a Guatemala en un nivel de vulnerabilidad ‘moderado’ en 2010, y lo proyecta como “agudo” para 2030”. (CEPAL, 2018).

Por su parte, el Índice Global de Adaptación de la Universidad de Notre Dame, que mide la vulnerabilidad y la preparación de los países frente al cambio climático, clasificó a Guatemala con vulnerabilidad muy alta y una preparación muy baja en 2014, ubicándolo en el lugar 116 de 180 países.

Los impactos de eventos extremos como la tormenta tropical Agatha que afectó al sur del país en 2010 y las intensas sequías de 2009, 2014 y 2015, han evidenciado la necesidad de romper el círculo vicioso de reproducción de las vulnerabilidades, así como el efecto acumulativo de pérdidas y daños.

Con base a modelos tendenciales contenidos en el estudio de cambio climático elaborado por CEPAL ya citado respecto a la evolución del uso de la tierra, señala que los bosques continuarían perdiendo territorio hasta mediados de siglo. Por su parte, el suelo agropecuario continuaría aumentando hasta la década de 2050 cuando se estabilice en 5.24 millones de hectáreas, hasta descender a 4.92 millones de hectáreas en 2100. La demanda de energía se espera creciente hasta 2050 para luego disminuir progresivamente conforme se ralentizan las tasas de crecimiento de la población.

La disponibilidad de agua en Guatemala es de 12,197 m<sup>3</sup> anuales por habitante, el doble del promedio mundial, aunque variable por la alternancia de períodos de lluvia y sequía, y con tendencia negativa por la demanda para asentamientos humanos, el desarrollo industrial y la producción agrícola intensiva. Al presente, según datos de Earth Trends citados por CEPAL, Guatemala es calificada “sin estrés hídrico” y “sin vulnerabilidad a nivel nacional, pero posible a nivel local”. (CEPAL, 2018).

La disponibilidad total de agua del país es de 155,000 millones de m<sup>3</sup> anuales, con una extracción de 5,140 millones de m<sup>3</sup> anuales. La intensidad de uso es baja: solo el 3.32 por ciento de la disponibilidad total.

#### Cuadro 04. Demanda Actual del Recurso de Agua según sector productivo y municipal y escenarios prospectivos a fin de siglo

Sector	Demanda año base 2000	Crecimiento de demanda proyectada escenario año 2100 respecto año base
Agrícola	77.0 por ciento	1,882 por ciento
Industrial	8.7 por ciento	2,200 por ciento
Municipal	16.2 por ciento	234 por ciento(*)

Fuente: Elaboración propia con base a CEPAL  
(\*) Se estima con base a un menor crecimiento de la población a partir del año 2083.



### Impactos en la seguridad alimentaria

El alza de temperatura y los trastornos potenciales del ciclo hidrológico modificarán la disponibilidad de agua, las condiciones de aridez y la frecuencia y duración de las sequías. Estas condiciones son propicias para una mayor frecuencia de incendios forestales, pérdidas de producción de granos y desfases de ejecución de prácticas agrícolas como la siembra, el control de plagas y la cosecha.

De acuerdo con las estimaciones del impacto del cambio climático en la producción de granos básicos a nivel nacional es altamente vulnerable y las proyecciones son desalentadoras en las próximas décadas de mantenerse las tendencias actuales sin introducir cambios y adaptaciones políticas alternativas a nivel productivo y la mitigación del cambio climático.

**Cuadro 05. Impacto estimado del cambio climático y uso de la tierra respecto a la seguridad alimentaria en Guatemala en la producción de granos básicos. (Escenarios años 2030, 2050 y 2100).**

Tipo de Grano Básico	2030	2050	2100
Maíz	-7 %	-12%	-21%
Frijol	-7%	-9%	-17%
Arroz	-10%	-19%	-42%

Fuente: elaboración propia con base a datos de CEPAL.

### Impactos de la actividad minera

Otra actividad importante, y el sector más dinámico de la economía guatemalteca en los años recientes, ha sido el sector minero, donde el país ha presentado un alto potencial, aunque ha tendido a la baja por diversos factores a partir de 2016.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> El valor agregado de la actividad económica del sector minero pasó a más del triple de su valor agregado en 2011 en relación con 2006, pasando de 3 mil 269.1 millones de quetzales a 10 mil 512 millones de quetzales. Esta cifra permitió que en 2011 la contribución del sector alcanzara el 2.83 por ciento del PIB. (ICEFI, 2014).

No obstante, la actividad minera, principalmente la de metales, constituye una fuente de alta conflictividad local y nacional. En este contexto, se cuestionan dos de sus aspectos: a) su impacto en las comunidades y en el entorno social y ambiental; b) su contribución como opción al desarrollo económico y social.

En lo que corresponde a las implicaciones ambientales de la minería, en particular la metálica, son de diversa índole y suceden en distintas intensidades a lo largo de las etapas del proyecto minero. Una forma de agrupar estos impactos es analizando los efectos de la actividad sobre distintos componentes del capital natural, es decir, agua, aire, suelo y ecosistemas.

En el caso del tema del impacto en el recurso del agua significativamente en la zona de los proyectos se tiende a considerar cuatro impactos relevantes: a) el drenaje ácido de mina y lixiviados contaminantes principalmente por uso de cianuro; b) la erosión de suelos y desechos mineros en aguas superficiales; c) impactos causados por los embalses, desechos de roca y lixiviación en pilas y botadores; y d) impactos por desaguado de la mina.

Otro tema central, se refiere a las zonas intervenidas por proyectos mineros pueden contaminar grandes extensiones de suelos. Las actividades agrícolas cercanas a los proyectos mineros pueden ser afectadas especialmente por la contaminación diseminada a través de la escorrentía o el agua empleada para el riego.

En el caso de Guatemala, de acuerdo con los estudios específicos disponibles, los impactos al capital natural se dan en cuerpos de agua y los suelos. Según datos del estudio desarrollado por *E-tech International*, que analizó el caso de la mina Marlín<sup>10</sup>,

<sup>10</sup> El Proyecto Marlin I consiste en una concesión de 20 kilómetros cuadrados para la explotación de oro, plata, cinc, plomo, hierro, cobre y mercurio por un plazo de 25 años y con una vida útil de producción estimada en 10 años. Utiliza tecnología mixta, por excavación subterránea y química de metales (lixiviación por cianuro). El proyecto que maneja Goldcorp Inc. de capital canadiense, por conducto de su subsidiaria, Montana Exploradora de Guatemala S.A concentra sus operaciones en San Miguel Ixtahuacán, San Marcos al occidente del país. Hasta 2017, la mina generó utilidades por US\$ 4.4 mil millones, actualmente se encuentra suspendido por resoluciones de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, aunque el oro su principal fuente de extracción se ha agotado según declaraciones de sus ejecutivos. Del monto generado, apenas un 1.2 por ciento fue concedido en regalías a las comunidades durante sus



el proyecto minero más grande del país, estableció que: “el agua almacenada en el embalse de colas excede los lineamientos efluentes recomendados por la International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial para pH, cianuro, cobre y mercurio. Las concentraciones máximas de cianuro, cobre y mercurio medidas en 2006 eran tres, diez y veinte veces mayores que los lineamientos IFC, respectivamente. Aunque se ha planeado el tratamiento para aguas de colas que están descargadas al medio ambiente, el tratamiento no resolverá la filtración de contaminantes hacia aguas subterráneas”. (ICEFI, 2014).

Ejemplos de este tipo de impactos son recurrentes en los proyectos de minería metálica en países con debilidades en materia legal e institucional, como es el caso de Guatemala.

### **Identificación de áreas, sectores y rubros con potencialidad para la transformación de la Matriz Productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental**

La propuesta que planteamos en este análisis corresponde al momento de transformación de la matriz productiva a corto plazo, considerando que el proceso a largo plazo es pertinente a la formulación del plan nacional de desarrollo, que es un ejercicio a futuro y rebasa los límites de este trabajo. Asimismo, se aclara que tiene el carácter de insumo inicial para suscitar la discusión y reflexión más amplia que conlleva necesariamente un proceso de esta naturaleza tanto a nivel nacional como regional. El proyecto de transformación de MP se divide en tres partes:

- Componente basado en el crecimiento económico vinculado a las exportaciones
- Componente basado en el crecimiento económico del mercado interno
- Acciones complementarias

El proceso de construcción de la misma, se basa en un ejercicio analítico comparativo de integración de

---

12 años de operación, mediante un acuerdo “voluntario” con las autoridades. La legislación guatemalteca obliga solamente a otorgar un 0.5 por ciento a las comunidades a los operadores mineros.

las distintas propuestas analizadas en otro estudio elaborado como base en 2016 cuya metodología se basó en la armonización de los distintos proyectos sectoriales vigentes que apuestan al cambio de MP para la consolidación de una propuesta nacional en la materia.<sup>11</sup>

### **Componente de crecimiento económico vinculado a las exportaciones**

A continuación, se enuncian los criterios generales correspondientes que orientan el cambio de MP focalizada en tres sectores y siete subsectores estratégicos a focalizar por parte del capital privado en el sector exportaciones:

- Grado de participación en el PIB/ Empleo/Exportaciones
- Mayor potencial de generación de empleo en corto y mediano plazo
- Mayores tasas de crecimiento (niveles de productividad)
- Planteamiento estratégico de su aprovechamiento en las propuestas de desarrollo sectoriales vigentes
- Capacidad de absorber mano de obra rural con baja calificación

La propuesta anterior se basa en la combinación de las estimaciones de las propuestas empresariales que privilegian la estrategia de crecimiento de este componente consideradas por FUNDESA derivadas del estudio de Hausman-Dalberg ya citado y la propuesta de AGEXPORT complementándose con otras fuentes en la materia.<sup>12</sup>

Actualmente, los sectores y subsectores productivos

---

11 Para una visión más detallada, vid. Christian Calderón Cedillos. *Transformación de la matriz productiva y proyectos de desarrollo en la Guatemala del siglo XXI (1995-2015). Una lectura de economía política*. FES, Guatemala 2016. En esa línea, el estudio base integró las propuestas formuladas por los sectores empresarial, gubernamental, ambientalista y académico.

12 Con base al estudio elaborado en por la Universidad de Harvard y patrocinado por las cámaras empresariales a través de su think tank Fundación para el Desarrollo (Fundesa) y la propuesta de la Asociación de Agroexportadores de Productos no tradicionales (Agexpront).



priorizados constituyen alrededor del 47.2 por ciento de empleos y 33.33 por ciento del PIB, y podría generar potencialmente 753 mil nuevos empleos al año 2021. Asimismo, la mitad de los mismos permiten absorber mano de obra no calificada de áreas rurales lo cual contribuye al desarrollo de esta población.

Se considera que estos sectores y subsectores priorizados serían: agrícola no tradicional, turismo, forestal, TIC's y BOP's, manufactura ligera, manufactura textil y construcción son los más viables para relanzar un proceso de transformación la matriz productiva a mediano plazo, pues presentan una tendencia tanto interna como externa hacia un crecimiento, dinamismo de productividad, generación de empleo y permite aprovechar las capacidades de conocimientos e innovación del recurso humano actual con que dispone el país (cuadro No 6).

### Componente de crecimiento económico del mercado interno

A partir de los años ochenta, cuando se emprendió una drástica reforma económica, destinada a modificar la forma de inserción en el ámbito internacional y a reorientar las actividades productivas a las exportaciones, y desde los años noventa cuando la matriz productiva empezó a experimentar la moderada diversificación ya analizada en este estudio, el país supuso que mediante estas reformas se lograría acelerar el crecimiento económico, elevar la generación de empleos y mejorar la equidad. Aunque desde entonces, se evidencia cierto déficit histórico en su balanza comercial, ya que la tasa de crecimiento de las exportaciones ha sido de 5.16 por ciento en promedio y la de las importaciones de 5.92 por ciento entre 1980 a 2012. (Red Nacional de Gestores de Guatemala, 2012).

**Cuadro 06. Sectores y Sub Sectores Estratégicos Priorizados Componente vinculado a las exportaciones**

Sector / Sub Sector	Potencial de nuevos empleos a 2020 (*) a 2021 (**)	Nivel de crecimiento anual del 2011 (**)	Presencia estratégica en las propuestas vigentes	% Participación del PIB y empleo 2011 (**)	Posibilidad de incorporar mano de obra rural con baja calificación
Primario/ Agrícola no tradicional	125 mil	12 por ciento	Si	5.2 PIB 7.0 % empleo	Si
Terciario/ Turismo	90 mil	7 por ciento	Si	3.6 PIB 7.0 % empleo	Si
Primario/ Forestal	139 mil	5 por ciento	Si	2.3 PIB 5.2 % empleo	Si
Terciario/ Tics-BOP's	63 mil	10 por ciento	Si	No disponible 1.3 % empleo	No
Otros/ Construcción	86 mil	2.6 por ciento (***) CGC 5 años	Si	5.0 PIB 11.7 % empleo	Si
Secundario/ Alimentos procesados	110 mil	10 por ciento	Si	5.5 PIB 4.0 % empleo	No
Secundario/ Manufactura Ligera y textil	140 mil	2.6 por ciento	Si	2.9 PIB 11.0 % empleo	No

Fuentes principales: elaboración propia con base a Plan Mejoramos Guatemala, Haussman-Dalberg (2012); Si el empleo es la promesa, AGEXPORT (2015), Plan Nacional K'atun 2032, 2014. Otras: BANGUAT, INE, IARNA-URL. (\*) Con base a AGEXPORT (2015); (\*\*) Haussman- Dalberg (2012); Cámara Guatemalteca de la Construcción años 2010-2015 (\*\*\*)



Por otro lado, pese a la recuperación del crecimiento económico en los últimos dos décadas, en un contexto de progresiva estabilidad macroeconómica y financiera, la pobreza mantuvo índices elevados en Guatemala. Es decir, el país mostró una baja capacidad para extraer crecimiento económico del auge exportador, y por consiguiente para generar un desarrollo sostenible.

Asimismo, mientras las exportaciones crecieron en forma acelerada, el PIB no exportable, es decir, el PIB destinado al mercado interno, experimentó en forma generalizada una tendencia al debilitamiento, que es la base económica de gran mayoría de la población, que mayoritariamente participa del mercado interno, sobre todo en las áreas rurales más empobrecidas.

En ese sentido, el segundo componente de la propuesta considerada en este análisis, apunta al aporte que puede dar al desarrollo del país el fomentar un cambio en la estrategia de la MP que sin dejar de considerar las políticas y programas de apoyo al mercado externo, propicie una mayor participación del mercado interno.

Una de las premisas se basa en el hecho que el sector exportador cuenta con una amplia y sistémica estructura de apoyo – normativa legal, tratados comerciales, instituciones y políticas de servicios otros-; mientras que, la estructura de apoyo al mercado interno es débil y dispersa para hacer sostenibles los emprendimientos que, en su gran mayoría, provienen de las pequeñas y medianas empresas, y pese que según los datos disponibles generan alrededor del 84 por ciento de los empleos.

Otra premisa, parte de que el crecimiento del mercado interno permitirá una orientación hasta ahora no considerada en la transformación de la matriz productiva que puede tener un impacto directo en la estrategia de desarrollo del país, sobre todo en las áreas rurales con los mayores niveles de exclusión, así también, por sus efectos positivos en la economía de los pequeños productores, principalmente los que dependen de la economía campesina caracterizada por un déficit de productividad y subempleo.

La propuesta en este componente se divide en dos áreas estratégicas:

- Financiamiento de la propuesta con el 5 por ciento del PIB, basado en incrementar en al-

rededor de la misma cifra la carga tributaria hasta el 2021, procedente de ingresos no tributarios combinando con ajustes de reducción del gasto tributario<sup>13</sup>. Esto se lograría mediante la combinación de dos mecanismos: el primero, de incrementar los ingresos no tributarios en el sector de minería<sup>14</sup>, lo que permitiría pasar de un 0.4 hasta el 1.7 en los próximos años; y la otra mediante la reducción del gasto tributario en por lo menos un 50 por ciento que equivaldría según las cifras actuales a un 3.3 por ciento del PIB.<sup>15</sup>

- Promoción de iniciativas existentes y creación de nueva institucionalidad, políticas y programas que configuren la estructura de fomento y apoyo al crecimiento del mercado interno. Tal estructura deberá tener como objetivos:

13 El concepto de gasto tributario se refiere a los ingresos tributarios dejados de percibir por el Estado como resultado de la aplicación de tratamientos preferenciales -exenciones, exoneraciones y moratorias- contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes ordinarias como la Ley del IVA, Decreto 26-89 o Ley de Maquilas, entre otras, incluyendo las leyes tributarias, así como algunos instrumentos de política previstos por el Estado, siempre y cuando se formalice el hecho generador, estén dirigidos a un grupo o sector específico, no existan compensaciones que neutralicen el beneficio y no se constituyan como parte de las características estructurales de la determinación del impuesto. (SAT, 2016). Para el caso guatemalteco según la misma fuente equivaldría a un 6.7 por ciento del PIB (2012), es decir, más de la mitad de la carga tributaria promedio que el Estado recauda actualmente, 10 por ciento del PIB.

14 Ingresos no tributarios percibidos por Estado por el sector extractivo con base a pagos de coproducción y regalías del petróleo y regalías en metales preciosos y no preciosos. De acuerdo con un amplio estudio sobre el tema, “el aporte directo específico de las empresas dedicadas a la exploración y explotación minera, incluyendo las regalías anteriormente descritas, pasó de Q 197.3 millones, en 2009, a Q 483.1 millones, en 2012. Dichos valores representan aproximadamente un 0.1 por ciento del PIB del país para todos los años y reflejan una carga tributaria sectorial que creció de 3.9 por ciento en 2009, a 5.7 por ciento en 2012. Es decir que para el 2012, por cada quetzal producido en el sector de minería, el Estado guatemalteco recibió menos de seis centavos (Q 0.057) en concepto de impuestos y regalías”. (ICEFI, 2014).

15 Las estimaciones respecto a los ingresos no tributarios se estiman con base a Haussman-Dalberg (2012) y los datos de gasto tributario considerando las cifras de la Superintendencia de Administración Tributaria para el período 2012-2015 de SAT (2016) y también complementariamente ICEFI (2012).



\*Operativos: Implementación de Políticas (Información de mercado, Infraestructura, Intermediación y Asociatividad); y diseño de estrategias para favorecer la productividad y creación del ente coordinador del Mercado Interno; Marco regulatorio.

\*De Desarrollo Social: Priorizar el sector de pequeños productores para mejorar sus niveles de desarrollo social y focalización en producción para garantizar la seguridad alimentaria y la protección ambiental.

En cuanto al segundo objetivo vinculado al desarrollo social las siguientes medidas contribuirían a potenciar el mercado interno al incrementar la productividad, el empleo rural y el comercio interno, y al mismo tiempo, generaría un crecimiento económico dirigido directamente a los grupos más vulnerables, además de garantizar la seguridad alimentaria en granos básicos:

- Promover la creación de alianzas público-privadas para el establecimiento de encadenamientos productivos en el área rural.
- Fortalecer programas de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización rural.
- Brindar asistencia técnica y financiera a cooperativas y organizaciones de productores rurales.
- Realizar estudios que permitan proyectar las demandas de alimentos en el territorio nacional, en función del incremento de la población del país.
- Apoyar la investigación y desarrollo de conocimientos para la producción rural por medio del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA).
- Generación de empleo agropecuario y no agropecuario –turismo comunitario, producción de artesanías entre otros- principalmente en familias en condiciones de subsistencia e infrsubsistencia.
- Promoción de iniciativas existentes y creación de nueva institucionalidad, políticas y

programas que configuren la estructura de fomento y apoyo al crecimiento del mercado interno. Tal estructura deberá tener como objetivos: fortalecimiento de la Agricultura Familiar. Implementar las acciones de las *Políticas Nacionales de Riego*, orientándolas a los hogares agrícolas en estado de subsistencia e infrsubsistencia.

### **Componente de Medidas Complementarias**

#### **Sobre formación de capital humano, innovación y transferencia de tecnología**

Cuando se habla del cambio de estructural de la matriz productiva hay que hacerlo en un contexto de articulación con otra: la matriz del conocimiento compuesta por la ecuación capital humano + innovación + tecnología.

Como medida a corto plazo, la MP no tiene otra alternativa sino aprovechar los beneficios competitivos de los subsectores productivos que pueden emplear el bajo nivel calificado de la mano de obra nacional, y tratar de compensar el bajo nivel educativo de su mano de obra con adiestramiento básico. No obstante, en el mediano y a largo plazo, sin embargo, para el país no deja de ser estratégico aumentar su inversión en capital humano para transformar estructuralmente su matriz productiva.

El modelo productivo de la economía guatemalteca, debe afianzar el proceso de la diversificación reciente que se alcanzó en los últimos veinte años para que evite la dependencia excesiva del sector primario, pero a la vez apostar a la generación de nuevos productos de valor agregado que dé lugar a los beneficios de la especialización y, si las hubiera, a economías de escala.

En este aspecto resulta crucial la innovación e investigación en desarrollo. Por ejemplo, tiene que tener la atención puesta en las innovaciones continuas de ramas novedosas como la biotecnología. Estos avances, deberían, en teoría, beneficiar por ejemplo el desarrollo rural importante para sacar adelante a un sector amplio de la población, las mejoras en semillas estarían llamadas a aumentar la productividad en las zonas rurales.

Asimismo, promover y/o ampliar la formación a



nivel superior en áreas como metrología industrial y química, ingeniería forestal, ingeniería en minas, ingeniería en alimentos; complementando con programas de becas con posgrados y doctorados en disciplinas de punta como biotecnología, robótica, nanotecnología entre otras. En este aspecto, las universidades privadas y la Universidad de San Carlos pueden contribuir reformulando sus políticas académicas, generando proyectos y alianzas estratégicas con centros académicos en el exterior para becar a estudiantes destacados para especializaciones en las áreas citadas y analizar la replicación de iniciativas exitosas de la región en la materia.<sup>16</sup>

### Sobre el modelo tributario

Como se ha sostenido en este análisis con base en las distintas fuentes especializadas y referencias sectoriales consultadas la apuesta del crecimiento económico se debe articular necesariamente al bienestar social. Si bien, la economía ha demostrado que sin crecimiento el desarrollo no es viable, a la larga, sí los indicadores de desarrollo no cambian el crecimiento de un país se detiene o revierte. En cierto sentido, esta ha sido la lección aprendida para el caso guatemalteco en las últimas décadas. Incluso, por la misma razón, las diferencias del bienestar de la población entre regiones a nivel interno se mantienen aunque la tasa de crecimiento sea la misma a nivel nacional.

Y aunque un argumento central en las propuestas que apuntan por la competitividad se sostiene en que la carga fiscal desincentiva el crecimiento y la inversión, los análisis para el caso guatemalteco muestran que en los últimos treinta años, “no se encuentran en las tasas que han tenido vigencia la explicación principal del comportamiento de la inversión”. (Valdez, 2003, Schneider, 2014)

En esa línea, la calidad de las políticas y la imple-

<sup>16</sup> Una de las iniciativas más interesantes es la conocida como Banco de Ideas, aplicada en Ecuador. Se trata de una plataforma virtual que concentra a personas con propuestas innovadoras, con el fin de aplicar sus ideas en la resolución de necesidades para el sector productivo y la sociedad. un equipo de trabajo especializado que planifica y evalúa cada proyecto y de acuerdo a su desarrollo lo cataloga como propuesta en etapa de ideación, investigación, gestación o prototipaje. A partir de este punto se seleccionan los más innovadores y se entrega un capital semilla para convertirlo en una empresa que pase a aportar al aparato productivo del país. (Ekos, 2014).

mentación de las mismas son fundamentales para el progreso social y para impulsar la siguiente etapa de crecimiento productivo, todo lo cual apunta a la capacidad que tiene el Estado para implementar políticas de calidad que su a vez retroalimentan el crecimiento.

Para el caso, se requiere un modelo tributario moderno y acorde al tamaño de las necesidades del desarrollo, que para el contexto guatemalteco como ya se apuntó en otra parte, los rezagos son muy grandes. Un sistema tributario moderno con los estándares de los países con mayor desarrollo implicaría tres aspectos renovados respecto al modelo vigente:

- Equilibrar la carga entre impuestos directos e indirectos pasando de un sistema regresivo como el actual a uno progresivo con una carga mayor respecto al PIB.
- Eliminar y/o reducir las amplias exenciones y exoneraciones fiscales que generan un gasto tributario de alrededor del 7 por ciento del PIB.
- Modernizar la institucionalidad tributaria y simplificar los procedimientos de tributación para ampliar la base.

### Sobre la transparencia, rendición de cuentas y la cooptación criminal del Estado

Aunque las prácticas de corrupción tienen largos antecedentes anecdóticos en las sociedades de la región y siempre han sido uno de los rasgos permanentes de sus sistemas políticos, sin duda, la coyuntura reciente ha evidenciado sus graves efectos estructurales y su dimensión real –cuantitativa y cualitativa- en países como Guatemala.

En esa línea, por un lado, se registra un cambio de actitud de la ciudadanía ante el fenómeno que se expresó para el caso guatemalteco en un movimiento social amplio contra el gobierno de Otto Pérez Molina – y la clase política en general- implicada en casos de corrupción, y que sacudió el sistema político, llevando en su mayor momento a una situación de crisis de gobierno a –casi- una crisis de Estado en 2015.

Por otro lado, los procesos judiciales derivados de las investigaciones de la Comisión Internacional contra



la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público, revelan los procesos de cooptación y reconfiguración cooptada del Estado guatemalteco por las estructuras criminales con métodos y procedimientos delictivos cada vez más sofisticados que se organizan en redes compuestas por políticos, actores privados legales e ilegales. (Calderón, 2015).

Desde el enfoque cuantitativo, los datos de un estudio aproximativo del Instituto de Centroamericano de Estudios Fiscales estiman que “uno de cada cinco quetzales es presa de la corrupción [...] en 2015 se teme que se pierden por corrupción alrededor de Q 4 mil 160 millones, equivalentes al 6% del presupuesto total”. (ICEFI, 2015).<sup>17</sup>

En consecuencia, es evidente que las medidas de transparencia y rendición de cuentas son esenciales y un elemento crítico en cualquier propuesta de desarrollo nacional y transformación con inclusión del modelo productivo.

### **Consideraciones de aspectos demográficos con inclusión de género**

Aunque no existen resultados concluyentes respecto a las determinaciones del factor demográfico y el crecimiento económico, de hecho una de las corrientes en boga sostiene sus efectos positivos – bono demográfico-, también existen consideraciones respecto a algunos indicadores demográficos como tasas de crecimiento poblacional y tasa de fecundidad que los toma como categoría de análisis del desarrollo, y los considera como aspectos asociados con los niveles de pobreza, la exclusión y la gestión de riesgo.

En consecuencia, si no existen posibilidades de utilización plena de sus potencialidades productivas, los sectores sociales que no acceden al progreso económico en igualdad de oportunidades se ven marginados.

<sup>17</sup> En tanto que, si se hace el ejercicio de medición del impacto en el desarrollo y gasto social, que es el dato quizá más relevante para el país, según los cálculos de la misma fuente serían en educación y salud los siguientes: 2.6 millones de niños y niñas de los niveles preprimaria y primario no reciban atención en alimentación escolar, ni reciban los útiles escolares; y en salud y nutrición: que más de cuatrocientos mil niños y niñas de 1 a 5 años no reciban los refuerzos de vacunación; 1.2 millones niños y niñas menores de 5 años no reciban atención médica por causa de infección respiratoria aguda y, 1.2 millones de personas no reciban atención médica por accidentes y violencia.

En ese sentido, una primera reflexión, el nivel de la tasa global de fecundidad es estratégica en función de la calidad de vida, particularmente de las mujeres, cuando las condiciones sociales de inequidad son altas. La tasa de fecundidad global para el país es una de las más altas de América Latina, con casi 4 hijos por mujer.<sup>18</sup>

En esta línea, la propuesta apunta a mejorar las políticas de educación dirigidas a las niñas, programas de transferencias condicionadas a las madres, apoyo en materia de becas escolares y cuotas para mantener en la equidad de género sobre todo en áreas rurales.

Otra consideración tiene que ver con la sostenibilidad del desarrollo y de la capacidad real de respuesta del Estado. Esto está vinculado con el equilibrio en la distribución y densidad de la población en el territorio, la disponibilidad de alimentos y el manejo de los recursos naturales.

### **Medidas para la reducción del gasto tributario**

En lo que corresponde a la modificación o reforma de marcos legales nos limitamos a indicar aquellos vinculados al modelo productivo y el funcionamiento de la economía y política fiscal del país. Aunque de conformidad con el artículo 239 de la Constitución Política de la República, le corresponde la exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, así como determinar las bases de recaudación, entre ellas, las exenciones, las deducciones, los descuentos y reducciones, entre otros.

No obstante, el Código Tributario guatemalteco establece que se requiere de una ley –aún pendiente- para otorgar exenciones, condonaciones, exoneraciones, deducciones, descuentos, reducciones y demás beneficios fiscales (Artículo 3). Además de las exenciones propiamente establecidas en las leyes tributarias, existen otras leyes ordinarias que conceden beneficios fiscales mediante un tratamiento

<sup>18</sup> De acuerdo con los estudios más recientes, las mujeres con mayor nivel de escolaridad tienen menos hijos que aquellas sin escolaridad (2.3 y 5.2 respectivamente), de modo que el nivel de escolaridad de las personas, y en especial de las mujeres, constituye un factor determinante del número de hijos de las mujeres. (Segeplan, 2011).



especial, como la Ley del IVA<sup>19</sup>, el decreto 29-89<sup>20</sup> o Ley de Maquilas. En este sentido, para hacer más eficiente el marco legal buscando un equilibrio entre competitividad y modernización de la carga y estructura fiscal en los aspectos indicados en la presente propuesta.

#### Cuadro 07. Proyección del Gasto Tributario de los principales impuestos administrados por la SAT

Impuesto	Estimado 2016 (datos preliminares) millones de quetzales
Al comercio exterior	1480.52
Internos	12,361.23
Directos	4,791.59
Sobre la Renta	3,913.82
Impuesto de Solidaridad	877.77
Indirectos	8,050.15
Al Valor Agregado	7,716.13
Derechos Arancelarios a las Importaciones	214.45
Al Tabaco y sus Productos	3.58
A la Distribución de Bebidas	0.41
A la Distribución de Cemento	3.63
A la Distribución de Petróleo	91.65
A la Primera Matrícula	10.27
Sobre Circulación de Vehículos	10.04
Gasto tributario Total	12,841.75
Equivalente del Gasto tributario como % PIB	2.5 %

Fuente: Elaboración propia con base a SAT (2016).

19 Las exenciones específicas contenidas en el artículo 8 de esta ley, extiende el incentivo a sectores dentro de los cuales figuran: Los centros educativos públicos y privados; Las universidades autorizadas para funcionar en el país; La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco; El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; Las misiones diplomáticas y consulares acreditadas ante el Gobierno de la República, así como los agentes diplomáticos, los funcionarios y empleados diplomáticos y consulares.

20 Esta ley perdió vigencia el 1 de enero de 2016 y fue sustituida por la Ley Emergente para la Conservación del Empleo que extiende los mismos privilegios al sector textil y de Call Center, aprobada en febrero de 2016.

Podría argumentarse que no es necesaria una reforma constitucional para hacer viables los cambios propuestos, especialmente en el tema de exenciones y exoneraciones ya que todas las demás leyes en la materia son normas ordinarias y como se explicó anteriormente, de aplicarse los cambios sugeridos significaría un incremento importante de la carga tributaria respecto al PIB con la sola reducción del gasto tributario al 50 por ciento.

#### Consideraciones sobre sostenibilidad ecológica y desafíos del cambio climático

Es clave fortalecer la relación entre medio ambiente y economía. Considerando que una de las mayores limitaciones del modelo productivo actual es no incluir el costo del impacto ambiental y los desafíos del cambio climático. A nivel económico el riesgo de ignorar los efectos en el medio ambiente tendrá repercusiones en la rentabilidad económica al mediano plazo en recursos como el agua, uso de suelos y seguridad energética. En lo que corresponde a los desafíos del cambio climático influirá en la seguridad alimentaria y sus efectos en los niveles de pobreza de las poblaciones más excluidas sobre todo en las áreas rurales y de mayoría indígena que tienen los indicadores más críticos generando un impacto además del económico también social y político, comprometiendo el desarrollo sostenible y las condiciones de vida de las futuras generaciones.

En este sentido se propone una transformación productiva ecológicamente sostenible que considere como condiciones importantes:

- El ordenamiento y fortalecimiento de la institucionalidad pública vinculada con los temas ambientales para asegurar la sostenibilidad del desarrollo. Esta institucionalidad pública debe incluir tanto a un ente rector fortalecido y con capacidades de dirección estratégica, como a las entidades sectoriales con capacidades operativas desplegadas en todos los territorios principalmente en los temas de: uso sostenible de los recursos hídricos, seguridad energética promoviendo mayor uso de fuentes renovables y más baratas, uso del suelo distribuyendo racionalmente los suelos de uso forestal y de bosques, uso agropecuario y uso para consumo de leña y de uso agroindustrial.



- En materia de cambio climático para propiciar la mitigación de los efectos en la seguridad alimentaria al mediano y largo plazo y reducciones de emisiones de GEI.

Con base a estas condiciones se propone priorizar en términos de la transformación sostenible de la matriz productiva dos tipos de medidas: las medidas para alcanzar la seguridad energética y las medidas para garantizar los recursos hídricos y mitigación del cambio climático en la seguridad alimentaria.

Medidas para garantizar la seguridad energética:

- Considerando el potencial hídrico 6000 MW del país que según los datos se encuentra aprovechado en un 15 por ciento, se vuelve estratégico promover un cambio en la matriz energética (eléctrica), aprovechando el elevado recurso hídrico nacional dadas las ventajas comparativas de la energía hidroeléctrica y su menor costo de generación. Los recursos hídricos se constituyen en un pilar para el desarrollo, por su potencial de generación energética y por la necesidad de mejorar la competitividad del país. (SEGEPLAN, 2014).
- Desarrollar a mediano plazo acciones para explotar el potencial hídrico, geotérmico, eólico y solar del país. De acuerdo con la *Política Energética 2013-2027*, el potencial del subsector eléctrico se favorece debido a la posición geográfica y a la topografía del país. El potencial hídrico se compone por medio de las tres vertientes hidrográficas que se dan en el territorio nacional. En cuanto al potencial geotérmico, el país posee una cadena volcánica compuesta por 36 volcanes distribuidos en una extensión aproximada de 300 km. El potencial solar del país es de 200,00 Twh y el potencial de energía eólica podría alcanzar una generación de energía eléctrica de hasta 20,000 Gwh.
- Implementar pequeños proyectos hidroeléctricos gestionados en el nivel comunitario, que procuren equidad y que tengan pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna. Construir capacidades comunitarias para la administración de esos pequeños proyectos hidroeléctricos. Complementar con la construcción de infraestructura para la generación de energía eléctrica por medio de otros recursos renovables - geo-

térmicos, eólicos, solar y biomasa-, tomando en cuenta la legislación ambiental, el Convenio 169 de la OIT y los contextos socioeconómicos y culturales de la población.

- Disminuir el consumo de los volúmenes de leña mejorando las condiciones de vida de los hogares que consumen leña. Establecer al menos 50 mil hectáreas<sup>21</sup> de plantaciones forestales con fines energéticos en sitios altamente prioritarios y que permitan incrementar la oferta de leña, de acuerdo con los contextos socioeconómicos de la población. Diseñar los mecanismos para la implementación de la Estrategia Nacional para la Reducción y Uso Eficiente de la Leña en Guatemala.

Medidas para garantizar el recurso hídrico y de uso suelos sostenible para la mitigación del cambio climático en la seguridad alimentaria

- Inserción del cambio climático y sus impactos en las políticas de recursos hídricos. Evaluación de la calidad de aguas para su tratamiento y reutilización para enfrentar así déficits por fenómenos emergentes del cambio climático. Implementación integral de las políticas Nacional de Riego, Desarrollo Rural Integral, Nacional del Agua y su Estrategia, Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala, Nacional de Humedales en Guatemala, Nacional de Cambio Climático y de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales.
- Asegurar la disponibilidad de tierras con capacidad de uso para la producción de granos básicos que garanticen la seguridad alimentaria. Acciones para mejorar la productividad de granos básicos y la productividad pecuaria, lo cual permite garantizar la seguridad alimentaria desde una perspectiva que considera la pertinencia de género, pueblos maya, xinka, garífuna.
- Establecer sistemas agroecológicos centrados en el mejoramiento de la producción y la sostenibilidad ecológica de los sistemas de producción. Realizar prácticas de conservación de suelo y agua en tierras que se dedican a la producción

<sup>21</sup> Estimaciones de SEGEPLAN con base a datos de MARN. (SEGEPLAN, 2014).



de granos y que presentan síntomas de deterioro. Crear incentivos a los productores que utilicen tierras de acuerdo con su capacidad de uso para la producción de granos básicos. Crear cadenas de valor para los principales cultivos básicos en el nivel local. Desarrollar infraestructura y las condiciones necesarias para el comercio de productos agrícolas.

### Situación de las políticas pro transformación de la matriz productiva con perspectiva ecológica: políticas formales y estado de aplicación

Desde la formulación gubernamental y el análisis sobre la materia hasta el momento a nivel nacional, el esfuerzo vigente y más reciente lo constituye el llamado El plan denominado “*Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032*”.

A partir del año 2012, la Secretaría de Planificación Económica (Segeplan) coordinó la iniciativa gubernamental de formulación de un plan nacional de desarrollo a largo plazo para el país, en un esfuerzo orientado a armonizar la planificación, las políticas públicas, la inversión y la cooperación internacional para alcanzar una estrategia nacional de desarrollo, y cabe resaltar que es una acción gubernamental inédita desde la reinstauración de los gobiernos democráticos en 1985, de acuerdo con la formulación oficial.<sup>22</sup>

El Plan K’atun se propuso como metodología de abordaje cinco grandes ejes temáticos: desarrollo económico, desarrollo humano, recursos naturales y ambiente, democracia y estado de derecho y globalización e integración. La metodología implicó más de 390 talleres interinstitucionales a nivel nacional con la intervención de más de 14 mil participantes de todos los sectores de la sociedad guatemalteca.

<sup>22</sup> “Desde la cosmovisión maya un K’atun, es el periodo de tiempo en que ocurre el proceso de edificación de una gestión. Esta forma de medir el tiempo se basó en el conocimiento de la astronomía y se aplicó a la cotidianidad. Al inicio y final de cada K’atun los gobernantes Mayas presentaban resultados de los logros. Para el Plan Nacional de Desarrollo, el K’atun es un horizonte que permite al país tener delineada la senda para el desarrollo de los próximos 20 años.” Tomado del documento: Plan Nacional de Desarrollo. K’atun Nuestra Guatemala 2032. Guatemala, 2014. Las citas que siguen corresponden a la misma fuente.

Cada uno de los cinco ejes citados abarca en su orden: Prioridades, Metas, Resultados y Lineamientos (P-M-R-L) a cubrirse de cara hacia el 2032.

En lo que corresponde al eje denominado *Riqueza para todos y todas* se formulan los planteamientos que orientan la parte relacionada con los cambios necesarios en los sectores productivos y la economía del país. Este eje consta de 9 prioridades, destacamos aquí la que tienen que ver más directamente con la temática de este estudio. A continuación se detalla la parte que corresponde al tema del modelo económico que propone en el Plan.

#### Eje: Riqueza para todos. Plan K’atun Guatemala 2032.

- Prioridad 1 aceleración del crecimiento económico con transformación productiva

El crecimiento económico es fundamental para incrementar la cantidad y la calidad del empleo; por ello, una condición necesaria para lograrlo consiste en acelerar el ritmo de crecimiento. Sin embargo, se debe trascender la hipótesis que proponía concentrar esfuerzos en los sectores más productivos para generar crecimiento rápido que luego beneficiara a los pobres a partir de un efecto multiplicador, ya que la realidad lo contradice. El bienestar de las personas depende de la distribución de los recursos y del aprovechamiento y la distribución de las oportunidades.

#### Meta

En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%:

- Rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020.
- Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025.
- No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.

#### Resultado

El crecimiento económico se ha acelerado sobre la base de la diversificación y transformación productiva.



### Lineamientos:

- Promover la diversificación económica del país. Medidas para la diversificación económica: diversificación productiva y exportadora. Si bien el país ha mejorado su acceso a mercados, las exportaciones siguen fuertemente concentradas en productos básicos y manufacturas de bajo contenido tecnológico; por lo tanto, se requiere:
  - \* Diversificación de las exportaciones.
  - \* Ayuda para el comercio en cuanto a la creación de capacidad comercial.
  - \* Superación de las limitaciones de oferta.
  - \* Certeza jurídica para conectarse con los mercados mundiales.
  - \* Inteligencia de mercados
  - \* Establecimiento de zonas de desarrollo económico.
- Elevar la productividad mediante la integración de cadenas de valor, apoyando su conformación, el acceso a financiamiento, tecnologías e infraestructura necesaria. Deberá propiciar una relación estrecha entre las grandes unidades productivas y las distintas manifestaciones de las unidades productivas de menor tamaño (pequeños productores, cooperativas, asociaciones de productores, micro y pequeñas empresas).
- La estrategia de inserción comercial del país implica un mayor esfuerzo de aproximación a los mercados asiáticos y los países emergentes, reconociendo que en los próximos años la demanda externa estará siendo altamente influenciada por esos mercados.
- Asegurar las inversiones necesarias (IED) y las cadenas de suministros, sin menoscabo del cumplimiento de las obligaciones y derechos vigentes en el país.
- Promover importantes niveles de ahorro e inversión, principalmente del sector privado, pero también incrementar y mejorar la calidad de la inversión pública.
- Aprovechar de manera productiva los recursos provenientes de las remesas familiares que envían los connacionales radicados en el exterior.
- Asegurar políticas de desarrollo productivo que mejoren las condiciones de acceso al crédito, tecnologías, mecanismos de capacitación, información de mercados, canales de comercialización, esquemas de asociación y diseño de nuevos productos.
- Impulsar una cultura de investigación, desarrollo, innovación y sofisticación de los negocios, para mejorar la inversión, productividad y competitividad, como elementos base para garantizar el empleo, autoempleo y emprendimiento.
- Mediante estrategias diferenciadas, priorizar los siguientes sectores productivos cuyo objetivo principal deberá ser la generación de empleo de calidad.
- Agricultura: se deberá prestar especial atención a este sector ya que cerca de la tercera parte de la fuerza de trabajo se encuentra empleada en el (30.4%, según la *Enei I, 2013*). Además, en la medida en que la población crece (15 millones actualmente, contra 22 que se esperan en 2032) se genera una mayor demanda de alimentos que este sector tiene que producir. Ello contrasta con una reducción o estancamiento de la proporción de la tierra cultivable, de manera que el crecimiento de la producción de alimentos debe provenir principalmente del aumento de la productividad y el uso adecuado del suelo y los incentivos apropiados, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria. La importancia del sector se mantendrá aun y cuando el país experimente tasas crecientes de urbanización y emigración de la mano de obra agrícola.
- Industria: sobre todo de aquellas que tienen el potencial de estimular el crecimiento, aumentar el empleo decente y de calidad y asegurar el cumplimiento de los derechos laborales, incluyendo una adecuada retribución por el trabajo (salario mínimo).
- Extractivas: aunque juegan un papel limitado en la generación de empleo y tienen una incidencia bastante significativa en el medio ambiente debido a los impactos negativos que generan,



constituyen una fuente importante y necesaria de recursos que bien se pueden utilizar en el desarrollo humano y físico del país.

- Servicios: sobre todo de aquellas actividades inmersas en la informalidad que, como consecuencia, ostentan una baja productividad y condiciones precarias de empleo. Estas actividades generalmente constituyen el cobijo de la población que emigra de las áreas rurales.
- Las micro y pequeñas empresas El fomento de la competitividad del sector que, debido a su tamaño, observan diversas limitantes para su desarrollo, independientemente del sector productivo al que pertenecen o de su ubicación geográfica.
- El turismo: considerar que este sector realiza una contribución importante a la economía del país, expresada en la generación de empleo, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural, contribuyendo también al fortalecimiento de la identidad nacional.
- Impulsar el desarrollo rural. El desarrollo rural se entiende como la generación de condiciones sociales y económicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Deberán considerarse las siguientes acciones estratégicas:

\*Asegurar el respaldo público al desarrollo rural.

\*Mecanismos para asegurar la disponibilidad alimentaria y mejorar las condiciones de vida en el ámbito rural.

\*Generación de empleo.

\* Apoyo público para los trabajadores por cuenta propia.

\* Implementación de la Política de Desarrollo Rural Integral.

\*Aseguramiento de la diversificación productiva y de nichos de mercado para el área rural, tales como la producción ambientalmente sostenible, el comercio.

\*Aseguramiento de los derechos de propiedad sobre los activos.

\*Facilitar desde el Estado mecanismos de inteligencia de mercado.

Las políticas vigentes en materia para la transformación productiva que complementan la propuesta anterior son las siguientes:

- Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
- Política de Protección, Asistencia y Atención al Guatemalteco en el Exterior
- Política Agrícola Centroamericana 2008-2017  
Política Energética 2013-2027
- Políticas Educativas 2012-2016 Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos
- Política Nacional de Empleo «Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021»
- Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022.

La propuesta gubernamental contenida en el Plan K'atun Guatemala 2032 es la más acabada en términos de un plan de desarrollo nacional ya que es la que incorpora una amplia reflexión bastante equilibrada sobre los temas económicos, sociales, de seguridad y estado derecho, desarrollo rural, medio ambiente y multiculturalidad.

La propuesta gubernamental también tiene otro atributo destacable, fue la más discutida, socializada y extensiva a nivel nacional y local, producto de una planificada estrategia para su elaboración. Al respecto se basó en la estructura institucional de los Consejos de Desarrollo y dejó una capacidad instalada que puede útil para retomar el proceso y para ejercicios similares.

La coordinación por parte de la Segeplan garantizó que en su formulación participara el personal técnico más calificado con que dispone el gobierno. En lo que corresponde al tema económico presenta una articulación con los temas demográficos y de desarrollo rural, y dispone de un buen diagnóstico e inventario actualizado de la situación del país en todas las áreas.



Asimismo plantea una conexión con las capacidades instaladas del Estado para y de la estructura de coordinación y de instituciones responsables de cada área. Además de proponer una compilación de todas las políticas, programas e iniciativas existentes en una versión integrada que no se disponía antes a nivel gubernamental.

Sin embargo, aunque el Plan K'atun es un buen insumo para un plan de desarrollo nacional, derivado de la dinámica del momento político en que inició su proceso de socialización este quedó sin concluirse, lo cual tampoco permitió avanzar a su fase de operativización, y pese a que el partido oficial del gobierno que tomó posesión en 2016 anunció que retomaría el Plan no se ha visto hasta el momento que haya reactivado el proceso al momento de concluir su último año de gobierno.

Asimismo, no incorpora la parte del financiamiento de la propuesta siendo esta quizá su mayor limitación.

### ***Sobre las políticas y medidas actuales de transformación con pertinencia ecológico-ambiental***

Actualmente Guatemala cuenta con una amplia normatividad e institucionalidad formal para atender los desafíos en materia de cambio climático y sostenibilidad ambiental. Así, en 2009, a través del Acuerdo Gubernativo 329-2009, se aprueba la Política Nacional de Cambio Climático, formulada por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Esta política se creó para definir con claridad los objetivos que se deben perseguir como país y presentar las pautas que todos los actores y sectores involucrados deben asumir.

A partir de 2013 se formuló la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero GEI, (Decreto N° 7-2013 del Congreso de la República), que determina mecanismos e instrumentos para dar respuesta a la problemática actual en materia de cambio climático. El MARN es el ente rector a nivel nacional en el tema de cambio climático. Este ministerio cuenta con un Viceministerio de Recursos Naturales y Cambio Climático, que tiene a su cargo se formulen e implementen las políticas ambientales, de recursos naturales y cam-

bio climático, tales como la Política Nacional y la Ley de Cambio Climático que busca reducir la vulnerabilidad, adaptarse al cambio climático y reducir la emisión de GEI.

A través de la Ley Marco de Cambio Climático se crea el Consejo Nacional de Cambio Climático (CNCC), que funciona como un ente regulador que supervisa la implementación de acciones y resolución de conflictos para dar seguimiento a la ejecución de dicha ley. El CNCC es presidido por el Presidente de la República y en él participan representantes de distintos sectores: gubernamental, no gubernamental, organizaciones indígenas, organizaciones campesinas, sector privado, municipalidades y académico.

Como asesor permanente en el Consejo, se encuentra el Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático (SGCCC). Fundado en 2014 por diez instituciones: cinco universidades, dos centros de investigación social, dos instituciones de gobierno, y un instituto de investigación privado. Actualmente en la materia el país cuenta con las siguientes políticas:

- Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos
- Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
- Política Forestal Nacional
- Política Marco de Gestión Ambiental
- Política Nacional de Producción más Limpia
- Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia
- Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental
- Política Nacional de Educación Ambiental
- Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala
- Política Nacional de Humedales en Guatemala
- Política Nacional de Cambio Climático
- Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales



- Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala
- Política Nacional de Diversidad Biológica
- Política de Promoción del Riego.

No obstante, el reto a escala nacional es implementar las respuestas articulando las acciones estatales con los sectores privado, ciudadanía y academia. A nivel global, es apoyo regional e internacional para implementar respuestas a la adaptación sostenible e incluyente en los países en vías de desarrollo.

Como síntesis, se reconocen los avances en políticas públicas que el país cuenta actualmente y ha desarrollado en la última década, pero que necesitan como aspecto todavía pendiente a desarrollar, el fortalecer la integralidad de la institucionalidad existente para el abordaje de las prioridades ambientales y la consolidación del sistema público ambiental que articule los diversos factores y actores en la materia.

## Conclusiones

Como ya se ha analizado en este estudio desde la visión de la economía política, los rasgos que han determinado la matriz productiva guatemalteca son: a) limitada diversificación productiva con predominancia de productos de exportación con escaso valor agregado y alta vulnerabilidad debido a la volatilidad de los precios internacionales; b) influencia importante de los sectores tradicionales del capital que centralizan la producción; c) baja carga tributaria con estructura regresiva; d) poca especialización de la mano de obra dependiente del trabajo agrícola de baja productividad, el mercado informal y la migración; y e) dinámicas de cooptación estatal por grupos criminales con efectos distorsionadores en las políticas de inversión y gasto público, generando efectos de una economía de captura.

En síntesis, en las primeras dos décadas del nuevo siglo, la economía guatemalteca se caracteriza por un cambio de la matriz productiva hacia la terciarización y, al mismo tiempo, por una ampliación del balance negativo en el comercio exterior.

La combinación de los rasgos señalados configura un modelo productivo que limita el desarrollo eco-

nómico y social del país que permita ampliar el crecimiento económico, reducir la vulnerabilidad de la economía, evitar la exclusión laboral y de ingresos de amplios sectores sociales principalmente en las áreas rurales de mayorías indígenas y superar las desigualdades territoriales en materia de servicios públicos y derechos sociales y políticos.

De acuerdo con uno de los estudios disponibles con proyecciones prospectivas hasta finales del presente siglo, los modelos econométricos, estiman que la población mantendría una tendencia creciente hasta 2083, año en el que se alcanzaría un máximo de 27 millones de habitantes, para luego comenzar a disminuir suavemente hacia finales del presente siglo. Mientras, que el PIB real por habitante conservaría una tendencia ascendente a lo largo del presente siglo, alcanzando 3,560 US\$ en 2050 y 14,934 US\$ en 2100 -a precios de 2000-. (CEPAL, 2018)

En lo que corresponde a la matriz energética del país los datos muestran una alta dependencia del exterior de los hidrocarburos que a finales de siglo actual según las proyecciones podría tener un incremento del 871 por ciento respecto a niveles del año 2000.

A nivel de energía primaria actualmente dos tercios son generados por la leña lo que implica un impacto elevado en los bosques y con tendencia creciente sino se revierten las condiciones de pobreza que mantienen alto este tipo de combustible dada las condiciones materiales de la población. En ese sentido, es prioritario desarrollar mecanismos para la implementación de la Estrategia Nacional para la Reducción y Uso Eficiente de la Leña en Guatemala, como han sugerido sectores ambientalistas.

A nivel de la generación de electricidad, aunque la electrificación presenta un media de casi el 98 por ciento a nivel nacional, existe un rezago importante en algunos departamentos del norte del país que son los más excluidos en términos sociales como es el caso de Alta Verapaz cuya cobertura es aún del 44 por ciento. Existe apenas un 2 por ciento de explotación de energía geotérmica.

Como se mostró previamente se evidencia que la mayor parte de la energía eléctrica es producida a partir de recursos naturales renovables (hidroeléctricas) lo cual debe potenciarse según las medidas señaladas en el apartado correspondiente.



Uno de los aspectos más preocupantes es el que corresponde a los impactos en la seguridad alimentaria. Para Guatemala su tradición agropecuaria es un activo importante, pero se requerirá estimular la transición a un sistema alimentario y a cadenas de valor más sostenibles e incluyentes. Algunas acciones necesarias para asegurar la adaptación de la producción de granos básicos son ampliar las redes de productores, aumentar los servicios de innovación, difundir opciones de adaptación sostenible, cambiar las prácticas de cultivo, certificar los fertilizantes apropiados.

Por lo tanto, la presente propuesta de cambio de MP parte de la tesis que no puede darse un crecimiento sostenible sin desarrollo pero tampoco es viable el concebir un desarrollo sin crecimiento económico con pertinencia ecológica y ambiental, que permita elevar la productividad y la competitividad pero vinculado estratégicamente a un plan nacional de desarrollo para el país a largo plazo y ecológicamente sostenible, por lo tanto, se plantea como objetivos centrales de la propuesta:

#### **A nivel económico productivo:**

- Mantener el equilibrio entre diversificación y especialización económica.
- Diversificación de la MP en dos momentos: a corto plazo para incorporar productos con mayor valor agregado y aminorar la vulnerabilidad de precios para que sirva de plataforma en un segundo momento para alcanzar la especialización sustantiva a largo plazo.
- Integración, acercamiento y armonización de las distintas propuestas sectoriales actuales que propongan un cambio de MP con la finalidad de consolidar una propuesta nacional en la materia a corto plazo.
- Equilibrio de la MP entre crecimiento de las exportaciones y la promoción y crecimiento del mercado interno.
- Promover la descentralización de la MP para generar nuevas fuentes de trabajo en el mediano y largo plazo que combinen labores agrícolas con otras alternativas de empleo en áreas rurales que actualmente tienen mayor exclusión laboral y económica.

- Reactivar el papel económico del Estado para reorientar el gasto público y la inversión social a corto y mediano plazo con énfasis en las áreas rurales con criterios de descentralización, transparencia y participación comunitaria.
- En el aspecto de los recursos para generar la transformación de la matriz productiva es estratégico combinar una alternativa de incremento de los ingresos públicos con la contribución del sector productivo de la Minería que aunque juegan un papel limitado en la generación de empleo y tienen una incidencia bastante significativa en el medio ambiente por sus impactos negativos, también ha tenido un crecimiento importante y genera altos rendimientos y su aporte podría potenciar el desarrollo de los sectores sociales más vulnerables, está propuesta operará a mediano plazo y deberá a futuro dar lugar a un nuevo modelo económico basado en menor proporción en estas actividades extractivas. Es evidente que se requiere un esfuerzo importante por introducir un nuevo marco legal, así como los instrumentos fiscales necesarios que permitan recuperar un mayor porcentaje de la renta del recurso minero. Del mismo modo, se deberán considerar los elementos que permitan que esas rentas puedan ser invertidas en medidas de sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria como se sugiere en la parte de propuesta de este estudio.
- Complementar la propuesta de transformación de la MP al mediano plazo con políticas públicas y/o estrategias de responsabilidad social del sector privado empresarial en las áreas de formación de capital humano, inversión en tecnología, estructura tributaria, marcos legales, protección ambiental, de transparencia y rendición de cuentas, aspectos demográficos y de sostenibilidad ecológica y frente al cambio climático.

#### **A nivel ecológico sostenible y desafíos del cambio climático:**

- Aunque el país cuenta con avances en materia de institucionalidad pública en la materia, uno de los retos que conlleva el cambio de modelo productivo es contar con un paradigma que incluya la comprensión de la importancia estratégica para el país de la sostenibilidad ambiental y los desafíos del cambio climático, que fortalezca la



comprensión de la integralidad en el abordaje de las prioridades ambientales y del cambio climático y la consolidación de un sistema nacional que articule sus diversos actores.

- Una transformación del modelo productivo que responda de forma ecológicamente sostenible y desafíos del cambio climático implica una serie de esfuerzos multisectoriales que deben enfrentarse con respuestas particulares para cada sector y con instancias de articulación intersectorial que faciliten los aportes del sector público, el sector privado, la ciudadanía, el sector académico, así como las instituciones de integración regional/extraregional. Esto conlleva una mayor atención a desafíos de vulnerabilidades del clima y desastres naturales como a bienes y servicios públicos como eliminación de desechos, uso del suelo, el agua, la seguridad alimentaria y la seguridad energética.
- Priorizar en términos de la transformación sostenible de la matriz productiva *dos tipos de medidas: las medidas para alcanzar la seguridad energética y las medidas para garantizar los recursos hídricos y de uso de suelos sostenible para la mitigación del cambio climático en la seguridad alimentaria.*
- Considerar la vinculación necesaria de las respuestas de un desarrollo con sostenibilidad ecológica y desafíos del cambio climático con los programas de reducción de la pobreza, la mejora de la calidad de vida y la ampliación de las oportunidades de la población es algo crucial. Asimismo, los distintos estudios confirman que además de los efectos en rentabilidad económica que tendría a mediano y largo plazo no atender la dimensión del impacto ambiental del actual modelo productivo y de los desafíos del cambio climático, esto implica además la toma de decisiones políticas y éticas sobre el compromiso de asumir estos costos por la generación actual considerando las necesidades de las futuras generaciones de guatemaltecos.

## Referencias Bibliográficas

- Banco de Guatemala (2018). Producto interno bruto trimestral. Guatemala
- (2017). Guatemala en Cifras 2017. Guatemala.
- (2016). Guatemala en Cifras 2016. Guatemala.
- (2016). Remesas familiares. Guatemala.
- (2011). Guatemala en Cifras 2011. Guatemala.
- (2007). Cuentas Nacionales. Aspectos Metodológicos. Tomo I. Guatemala.
- Banco Mundial (2014). ADN económico de Guatemala. Guatemala.
- Calderón Cedillos, C. (2016). Transformación de la matriz productiva y proyectos de desarrollo en la Guatemala del siglo XXI (1995-2015). Una lectura de economía política. Friedrich Ebert Stiftung, Guatemala.
- (2015). Las nuevas dinámicas del crimen organizado en la región y sus efectos. El caso de Guatemala y la experiencia de la CICIG. En: Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, anuario 2015. Friedrich Ebert Stiftung, Colombia.
- Comisión Económica para América Latina (2018). La economía del cambio climático en Guatemala. Documento Técnico. CEPAL, México.
- (2018). Informe Nacional de Monitoreo de la eficiencia energética de Guatemala. CEPAL, México.
- (2018). Balance económico preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2018. CEPAL, México.
- Dosal, Paul (1997). Desarrollo Industrial. En: Historia General de Guatemala. Época Contemporánea: de 1945 a la actualidad. Tomo VI. Asociación de Amigos del País. Guatemala.
- Ekos (2014) Matriz Productiva. Ecuador: Equipo editorial EKos Negocios.
- INE (2015). Encuesta de Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.
- (2017) Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI-I. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.



- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2014) La Minería en Guatemala. Realidades y desafíos frente a la democracia y el desarrollo. ICEFI. Guatemala.
- (2015) Los costos de la corrupción. ICEFI. Guatemala.
- MAGA (2016). El Agro en cifras 2016. Ministerio de Agricultura, ganadería y alimentación. Guatemala.
- Red Nacional de Grupos Gestores (2012). Estudio. El comercio interno en Guatemala. Versión PDF.
- Sáenz de Tejada R. (2014) Mapeo del Arreglo Político Vigente en Guatemala. Guatemala: Coordinación de ONGs y Cooperativas.
- Secretaría de Estado de Comercio de España, (2016). Informe de Comercio y Negocios. Guatemala.
- Schneider A. (2013) Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica. Guatemala: F&G editores.
- SEGEPLAN (2014) Plan Nacional de desarrollo K'atun. Nuestra Guatemala 2032. Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia. Guatemala.
- Segovia A. (2006) El impacto del CAFTA sobre el modelo de desarrollo en Centroamérica En: Rodas
- Martini P. Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI. Volumen III. ASIES-IDRC. Guatemala: F&G Editores.
- (2004) Modernización empresarial en Guatemala: ¿cambio real o nuevo discurso? Guatemala: F&G Editores.
- (2004) Centroamérica después del café. En: Revista Centroamericana de Ciencias Sociales No.2 Volumen I.
- Superintendencia de Administración Tributaria, SAT (2016) Estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central Aspectos Conceptuales y Metodológicos Período 2012-2015. SAT, Guatemala.
- Torres-Rivas (2007) La piel de Centroamérica (una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia). Flacso, Costa Rica.
- Waxenecker, H. (2019) Desigualdad y poder en Guatemala: Economía de Captura. Paraíso Desigual, Guatemala.



### Anexos. Guatemala. Indicadores Sectores Externo, Comercio y Desarrollo Humano por año (2006-2016)

Indicador/Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016
% Variación anual del PIB	5.4	6.3	3.3	0.5	2.9	3.45	3.0	3.7	4.2	3.1
% Inflación interanual de enero-enero	5.79	8.75	9.40	-0.28	5.39	6.20		4.39	2.95	4.23
% Déficit/superávit respecto al PIB	-5.0	-5.2	-4.3	0.7	-1.4	-3.4	-2.6	-2.5	-2.4	1.0
Déficit/superávit balanza comercial	-4,852	-5,487	-5,574	-3,348	-4,270	-4,964	-5,735	-6,176	-6,058	-5,275
Ratio Deuda pública (interna y externa) respecto al PIB	21.9	21.6	21.1	23.0	24.5	23.9	24.4	24.8	24.7	24.3
<b>Inversión Extranjera Directa en Millones US\$</b>	591.6	745.1	753.8	600.0	805.8	1,026.1	1,244.5	1,295.4	1,395.8	1,196.4
% de Desempleo abierto (*)	-----	-----	-----	-----	3.7	4.1	2.9	3.2	2.9	3.9
% de Subempleo visible (*)	-----	-----	-----	-----	21.0	12.8	17.8	14.4	11.7	-----
% de Informalidad (*)	-----	-----	-----	-----	72.3	69.4	74.5	69.2	65.8	-----
% de Pobreza e indigencia / Pobreza total (**)	35.80 15.2 (51.0)					40.38 13.33 (53.71)			35.9 23.4 (59.3)	-----
Coefficiente de GINI (**)	0.56					0.57			0.53	
Indicador/Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Relación de ingresos entre el 20% más rico de la población respecto al 20% más pobre (**)	(59.5) Quintil + alto (2.7) Quintil + bajo					(60.5) Quintil + alto (2.9) Quintil + bajo			(57.3) Quintil + alto (3.9) Quintil + bajo	-----

Fuentes: Banco de Guatemala, cifras macroeconómicas. Guatemala en cifras 2011, 2016 y 2017. Los datos más actualizados para pobreza corresponden al 2014, por lo cual se cierran los datos en este año.

(\*) Instituto Nacional de Estadística, INE.



## **Autor**

### **Christian Calderón Cedillos**

investigador y consultor en las áreas de políticas públicas, desarrollo, gestión de gobierno, seguridad y sociología política. Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Posgrados en Gestión de Gobierno y Antropología Social. Becario del Center of Hemispheric Defense, Washington, DC. Ha sido consultor y asesor en Segeplan, la Vicepresidencia y Presidencia de la República de Guatemala y en el NIMD de Holanda, IDEA International, Clingendael Institute y Fundación Friedrich Ebert.

Contacto: criceos@yahoo.com.mx

## **Pie de Imprinta**

Fundación Friedrich Ebert

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Ingrid Ross

Representante Fundación Friedrich Ebert para Guatemala, Honduras y Nicaragua

Directora del Proyecto Juventudes Progresistas

E-mail: [guatemala@fesamericacentral.org](mailto:guatemala@fesamericacentral.org)

tel: +502 23335798

<https://www.fesamericacentral.org/>

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) tiene presencia permanente en Guatemala desde el año 1987. En su trabajo en el país, comprometido con la promoción de la democracia y la justicia social, la FES acompañó los procesos de democratización, de negociaciones para alcanzar la paz y el cumplimiento de los acuerdos que pusieron fin a la guerra civil en diciembre de 1996. A pesar de estos logros, la sociedad guatemalteca enfrenta múltiples desafíos, que incluyen la superación de la alta desigualdad social y la exclusión de amplios grupos de población, la erradicación del racismo y la discriminación contra los pueblos indígenas, la inclusión de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y la construcción de un modelo de desarrollo que permita mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

En Guatemala, la FES coopera con diferentes contrapartes, especialmente con organizaciones sociales (de mujeres, campesinos, pueblos indígenas, jóvenes); entidades académicas y partidos políticos progresistas. Considerando que una de las causas de la exclusión está en el excesivo centralismo de la ciudad de Guatemala, en los últimos años la Fundación ha impulsado procesos de diálogo social y político en diversas regiones del país, promoviendo la participación de aquellos sujetos que generalmente no son tomados en cuenta.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.