

III. LOS EFECTOS GLOBALES DE LOS DAÑOS

En este apartado se presenta un breve recuento del desempeño económico de Guatemala en los meses previos a la ocurrencia del huracán Mitch y se identifican diferentes efectos del fenómeno sobre el curso futuro de la economía. Se detallan el impacto sobre el nivel de actividad, las finanzas públicas, el sector externo, los precios, las remuneraciones y el empleo. Se estima que los principales efectos del fenómeno natural se materializarán en el sector externo —por la merma de las exportaciones y necesidades adicionales de importaciones— y en las cuentas fiscales, por los mayores recursos dedicados a atender la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.

1. La evolución económica de Guatemala antes del desastre

Las perspectivas de crecimiento de Guatemala en 1998 indicaban un desempeño favorable del sector exportador, un crecimiento de **4.5%** del PIB y una inflación de entre **8%** y **10%**, con un déficit global del sector público situado alrededor del 1% del producto.²⁶

El avance de la economía guatemalteca se viene dando en el marco del Acuerdo Global de **Paz** Firme y Duradera; los resultados alcanzados favorecían el cumplimiento efectivo de la letra y espíritu de dichos Acuerdos.²⁷ Es evidente que uno de los principales logros de la política económica durante la presente década fue mantener la carga tributaria por encima del 8% en 1996 y 1997, conservando la inflación moderada por la estabilidad cambiaria y las políticas restrictivas monetaria y fiscal.²⁸ Los mayores niveles de inversión, tanto del sector privado como del gobierno central —propiciados por menores tasas de interés—, constituyeron factores clave del desempeño económico.

La política fiscal se ha dirigido al cumplimiento de las metas de recaudación tributaria y se ha reorientado el gasto hacia los sectores sociales, manteniendo las condiciones de equilibrio fiscal del gobierno. Para 1998, la meta de lograr el 10% de carga tributaria se torna difícil en un año preelectoral, donde las presiones por incrementar el gasto público se vuelven mayores.

En 1998 se esperaba un crecimiento de la economía de **4.8%**.²⁹ Ahora se estima en 4.6%. Lo que explica esta leve reducción es que gran parte de la actividad económica se había realizado ya antes de la llegada de Mitch, por lo que puede esperarse que el daño mayor se refleje en 1999 y en menor grado en años subsiguientes.

El sector agrícola se expandió a una tasa de **3%**, similar a la registrada por la industria. En el desempeño agrícola jugaron un papel importante los productos de exportación, especialmente la

²⁶ Véase CEPAL (1998), *Guatemala: Evolución económica durante 1997* (LC/MEX/L.354), 16 de julio.

²⁷ Véase MINUGUA (1998), *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala*, Ciudad de Guatemala.

²⁸ CEPAL (1998), *Guatemala: Evolución económica ...*, *op. cit.*

²⁹ Véase CEPAL (1998), *Guatemala: Balance preliminar de la economía*, 1998, mimeo.

caña de azúcar y el café. También el sector productor de granos básicos se expandió a un ritmo normal. Los productos no tradicionales también se beneficiaron del buen desempeño agrícola.

El sector industrial, por su parte, continuó sintiendo el efecto positivo del crecimiento del comercio intracentroamericano, de tal manera que las exportaciones a los países de la región, la mayor parte de los cuales son bienes manufacturados, crecieron 11%. La industria vinculada a las actividades de maquila, especialmente textiles, también experimentó un crecimiento gracias al buen desempeño exportador del sector. La producción minera continuó aumentando vigorosamente gracias a las actividades de explotación y exploración petroleras. El sector de la construcción creció 9.5% a consecuencia de la inversión pública en carreteras y al impulso de algunos proyectos habitacionales y de hotelería.

Por el lado de la oferta y la demanda globales, el dinamismo de la formación bruta de capital y la evolución favorable del consumo público y privado explican el comportamiento sectorial anotado.

2. Los efectos macroeconómicos del desastre

En general, el impacto macroeconómico del huracán Mitch se reflejará en mayor medida en 1999 y 2000, con afectación directa en los sectores reales y en las cuentas externas y fiscales, lo cual debería tenerse en cuenta para mantener el cumplimiento de las metas específicas de los Acuerdos de Paz.³⁰

El mayor impacto provocado por Mitch en el nivel económico se observará en 1999, afectando al producto en un punto y medio porcentual; se esperan pérdidas en la producción orientada a la exportación por 40 millones de dólares, a lo que se suma una disminución en los precios de los principales productos de exportación; se prevé una reducción de 5% en el valor de las exportaciones de café, 20% en las exportaciones de banano y 5% en las exportaciones no tradicionales.

Las pérdidas más graves se registraron en el sector agrícola, sobre todo en la reducción de exportaciones, lo que ocasiona un deterioro del balance de bienes y agudiza la situación de desequilibrio del sector externo ejerciendo una presión en el alza de los precios de legumbres y vegetales principalmente.

Como consecuencia de la escasez temporal de ciertos productos del campo (tomate, cebolla, entre otros), su precio se disparó en los primeros días de noviembre produciendo un aumento del nivel general de precios de 2.6% en la segunda semana del mes. Ello provocó un cambio en la expectativa inflacionaria de 6% a 7.5% para el conjunto del año. Estimaciones preliminares indican reducciones del orden del 15% de empleo en el sector agrícola y pérdidas en la producción del 6.8%.

³⁰

Los Acuerdos de Paz señalan que la carga tributaria debe aumentar de 7.5% del PIB en 1995 a 12% en el año 2000. La meta de recaudación tributaria para 1998 es de 10% del PIB.

a) Los efectos sobre el crecimiento económico

Estimaciones oficiales preliminares sitúan en **4.6%** la tasa de crecimiento del PIB para 1998, cercana a las expectativas definidas a principios de año por las autoridades económicas y levemente superior a la registrada el año anterior (**4.3%**). Sin embargo, si se generan las condiciones para el crecimiento del sector construcción y la reactivación del sector agrícola, la tasa de crecimiento podría situarse en **5%**. El desempeño económico de 1998 se explica por la adopción de políticas más expansivas en el campo monetario y fiscal, así como por el mantenimiento de un buen desempeño del sector exportador a lo largo de la mayor parte del año.

En todo caso, la tasa real de crecimiento esperada para 1998 y 1999 dependerá en gran parte de los efectos negativos de Mitch en el sector agropecuario, y del efecto combinado de la desaceleración de la demanda internacional, de la merma en el comercio centroamericano y del alcance de los programas de reconstrucción de cada uno de los países. Se espera que los efectos negativos del huracán sean contrarrestados en parte por el incremento en la inversión que se generará a partir del proceso de reconstrucción.

Para 1999, el Banco de Guatemala había estimado la **tasa** esperada de crecimiento antes de Mitch en 5.2% y después del mismo en 3.6%. Sin embargo, puede esperarse un crecimiento mayor, que podría situarse en 3.9%. La tasa real de reducción del producto se producirá por un efecto combinado de los factores mencionados anteriormente y además por la pérdida de ingresos por desempleo, estimado en 5% de la población económicamente activa, pérdidas en producciones agrícolas exportables y reducciones en su nivel de precios, en parte atribuibles a las secuelas de la crisis financiera internacional.³¹ Se considera que una reducción de un punto y medio del producto es razonable y previsible para 1999.

b) Efectos en las finanzas públicas

En 1998 la política fiscal mostró signos expansivos. El déficit del gobierno central se amplió de 0.6% a 1.4% del PIB, debido a la decisión de las autoridades de cesar las operaciones de mercado abierto. Las pérdidas cuasifiscales se redujeron de 0.5% a 0.2% del PIB. En conjunto, el déficit global pasó de 1.1% a 1.6% del **YIB**.

Los gastos gubernamentales volvieron a crecer fuertemente (**27%**), en parte para atender los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz en materia de gastos de salud y educación. También aumentaron los gastos dedicados a fortalecer la seguridad ciudadana, y hubo erogaciones significativas en el rubro de inversión, principalmente en carreteras y transporte. Los gastos corrientes se incrementaron a una tasa aproximada de **28%**, mientras que los gastos de inversión lo hicieron a **24%**.

Los ingresos de las finanzas públicas siguieron mostrando gran vulnerabilidad. Los Acuerdos de Paz contemplaban una carga tributaria de 10% para el año 1998; sin embargo, apenas

³¹

CEPAL (1998), *Guatemala: Evolución económica...*, op. cit.

se logró alcanzar una carga tributaria neta de alrededor de **9.1%**.³² Los ingresos totales esperados del año (**12,435** millones de quetzales antes de Mitch) se mantienen como meta después del desastre. De estos ingresos, el **79.7%** proviene de impuestos indirectos, especialmente al valor agregado, y el porcentaje restante a impuestos directos como la renta. En cuanto al gasto, se esperaba para el cierre de **1998** un incremento de **2.3%**, pasando de **14,130.9** millones de quetzales (sin efecto Mitch) a **14,451.9** millones de quetzales (con efecto Mitch). Para este rubro se calcula, solamente para **1998**, un aumento de la inversión de **4.8%**.

La atención a los programas de emergencia y reconstrucción conlleva a un aumento del déficit fiscal, particularmente para **1999**, año en el cual es posible prever restricciones mayores para financiar el presupuesto. Esta situación sugiere la adopción de medidas orientadas a focalizar el gasto público, de tal forma que el financiamiento de los costos de la reconstrucción no compita con el financiamiento para el cumplimiento de los compromisos incluidos en los Acuerdos de Paz. Es evidente que la obtención de recursos confesionales a través de foros como los Grupos Consultivos nacionales o regionales y recursos de cooperación técnica no reembolsable bilateral o multilateral, serán clave para el financiamiento total o parcial de las tareas de reconstrucción

Para **1999** no se prevé una variación de los ingresos totales a causa de Mitch, estimados en **13,649.6** millones de quetzales. Sin embargo, los gastos totales aumentarían **8.4%** por el desastre, en razón de los mayores niveles de deuda externa originados por préstamos que se destinarían al financiamiento del programa de reconstrucción. En especial, la inversión real directa se incrementaría **16%** para **1999**. El déficit fiscal subiría **0.9%** en **1999**, debido al crecimiento proporcional del gasto público, el cual pasaría de **12%** en **1998** a **12.9%** en **1999**.

La carga tributaria bruta en **1999** se ha ajustado de una programación original de **10.3%** a **9.6%**, lo cual conllevaría una disminución mayor de la carga tributaria si no se adoptan medidas de muy corto plazo para cumplir con el acuerdo de recalendarización. Más aún, los Acuerdos de Paz contemplaban una evolución más equilibrada entre impuestos directos e indirectos, corrigiendo la tendencia del gobierno de apoyarse de manera desproporcionada en los últimos. Sin embargo, los datos preliminares para **1998** indican que los impuestos indirectos ganaron importancia.

c) Efectos en el balance de pagos

El efecto en el balance de pagos se deberá al aumento del déficit de la cuenta corriente, como resultado de un mayor nivel de importaciones a causa de la reconstrucción, y una merma en las exportaciones, especialmente de productos agrícolas. El déficit en la cuenta corriente del balance de pagos en **1998**, después del huracán Mitch, alcanzaría los 700 millones de dólares, cifra significativamente superior a la observada el año anterior (**547** millones de dólares).

Un factor importante en el empeoramiento del déficit en cuenta corriente será el aumento sustancial (más de 50%) en el déficit de la cuenta de comercio de bienes. En esta evolución desfavorable incide el crecimiento menor del valor de las exportaciones (**8.8%**), comparado con el de las importaciones (**20%**). En resumen, el balance de comercio de bienes alcanzará un déficit de **1,423** millones de dólares. En la expansión del déficit comercial, sin duda jugó un papel central el

³² Se trata de los ingresos tributarios netos de las devoluciones del crédito fiscal, principalmente correspondientes al IVA. La carga tributaria bruta se ubicó en 9.5% del PIB.

incremento de liquidez registrado en **1998**, junto con la relativa estabilidad del tipo de cambio nominal.

d) Efectos en otras variables

Dado que el mayor impacto se dio en el sector agropecuario, puede preverse un mayor nivel de desempleo en el sector agrícola y un aumento de la pobreza rural, ya que el huracán azotó las zonas más vulnerables con alta concentración de pobreza como **Alta Verapaz, Izabal y Zacapa**.

Se presentan en el cuadro **19** los escenarios posibles y el comportamiento de las principales variables económicas, antes y después de Mitch para **1998 y 1999**.

Cuadro 19

GUATEMALA: **ESCENARIO ECONÓMICO 1998-1999**

(Porcentajes)

	1997	1998		1999	
		Antes de Mitch	Después de Mitch	Antes de Mitch	Después de Mitch
Tasas de crecimiento					
PIB	4.3	4.8	5.0	5.2	3.9
Precios al consumidor promedio	9.2	6-8	6.0	6-7	n.d.
Precios al consumidor diciembrediciembre	7.1	6-8	n.d.	6-1	n.d.
Porcentajes del PIB					
Déficit fiscal	1.5	2.1	1.7	2.4	2.6
Gasto público	10.4	11.8	12.0	2.0	13.0
Carga tributaria bruta	9.3	9.6	9.5	0.3	9.1
Carga tributaria neta (con medidas) a/	8.8	9.2	9.1	9.3	8.7
Carga tributaria neta (sin medidas)	8.8	9.2	9.1	6.6	8.0
Balance de cuenta corriente	3.1	2.7	2.7	2.6	2.3
Balance presupuestal	-0.6	-1.4	-1.7	-1.6	-2.6
Financiamiento externo neto	1.6	1.8	1.9	2.6	3.3
Financiamiento interno neto	-1.0	-0.4	-0.2	-1.0	-0.7
Financiamiento total	0.6	1.4	1.7	1.6	2.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y cálculos propios.

a/ *Se* refiere a las medidas presentadas a la Comisión de Acompañamiento.

e) **Consecuencias en la política monetaria y financiera**

No se prevé un cambio significativo de la política monetaria a raíz del huracán. Durante 1998 se aplicó una política expansiva. En el primer semestre del año se puso en práctica el programa de reducción del encaje monetario aprobado a fines de 1997. En términos concretos, el encaje efectivo se redujo drásticamente de 24.6% a 19.6% entre diciembre de 1997 y junio de 1998. En consecuencia, se produjo una inyección de liquidez en la economía de más de 1,600 millones de quetzales.

Además, continuó la política de suspensión de las operaciones de mercado abierto, habiéndose incluso registrado una descolocación neta en los instrumentos de regulación monetaria por unos 200 millones de quetzales. En contraste, el crédito neto del banco central al gobierno tuvo una variación negativa menor de apenas unos 200 millones de quetzales.³³

Conviene observar, sin embargo, que a pesar del crecimiento de la disponibilidad de recursos financieros, las tasas de interés activas y pasivas promedio mantuvieron niveles similares a los observados a fines de 1997. En consecuencia, el margen financiero permaneció en un rango excesivo de aproximadamente 10 puntos. Es posible anticipar incremento de la cartera morosa debido a la reciente insolvencia financiera de productores y comerciantes afectados por el huracán, por lo que el sistema financiero está estudiando opciones de refinanciamiento.

Por otro lado, hacia el cuarto trimestre del año se empezó a constatar un fenómeno de iliquidez en el sistema bancario que impulsó a la alza las tasas de interés. Alcanzaron su punto máximo en la segunda semana de noviembre. Este comportamiento posiblemente se haya debido a una apresurada colocación de los recursos nuevos con los que contó el sistema financiero, con lo cual la calidad de la cartera posiblemente se deterioró. También puede haberse debido a un descalce entre los plazos de captación y de colocación de recursos. Todo esto se enmarca en una estructura de supervisión deficiente.

Para prevenir problemas mayores, las autoridades decidieron reducir levemente las inversiones obligatorias de los bancos en el Banco Central, además de aceptar una nueva descolocación de títulos de regulación monetaria. Asimismo anunciaron la puesta en marcha de una serie de reformas dedicadas a fortalecer la supervisión bancaria. A comienzos de diciembre, el problema de la iliquidez parecía haberse controlado.

f) **Efectos en la inflación y el empleo**

La relativa estabilidad del tipo de cambio permitió que en 1998 la inflación se mantuviera en el rango esperado por las autoridades. La inflación interanual octubre 1997-octubre 1998 se ubicó en 5%. Antes del huracán se esperaba que la inflación promedio anual se situara en 6%. Sin embargo, después del huracán y al 5 de noviembre, la inflación acumulada llegó a 6.9% para luego

³³

A fines de año la variación negativa mostraba un comportamiento sustancial, pero eso fue debido a los ingresos extraordinarios por la privatización de la empresa eléctrica, que fueron depositados por el gobierno en el Banco Central.

mostrar una tendencia a bajar y estabilizarse finalmente en el nivel de **6%**. La tasa de inflación fue muy alta en los rubros de educación (18%), vivienda (9.5%) y equipamiento para el hogar (14%).

La situación de empleo mostró cierta mejoría a lo largo del año. Sin embargo, el impacto del huracán Mitch, en noviembre de 1998, produjo una destrucción masiva de las plantaciones de banano. En consecuencia, a fines de 1998 esa zona registró un desempleo masivo. Se teme que se produzcan situaciones similares en otras áreas del país.