





LANDÍVAR *ECONOMICS*

BOLETÍN ECONÓMICO 4 | OCTUBRE-DICIEMBRE DE 2021



Fuente: Lemonsoup14. (s.f.). Empresario que señala objetivos financieros y planificación económica global. https://www.shutterstock.com/es/image-photo/businessman-pointing-chart-financial-goals-economic-1887349105

ÍNDICE

Proyecciones de crecimiento 2021 y 2022 y principales riesgos del entorno

Astrid Beltetón Mohr, investigadora del Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural (Idies) y María Antonieta de Bonilla, decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (FCEE)

2

Las finanzas públicas en 2021 y el proyecto de presupuesto del Estado para 2022

Erick Coyoy, director del Idies

Guatemala: Caracterización de los flujos de capitales en el contexto de América Latina y el Caribe

Oscar Herrera, director Departamento de Economía Empresarial de la FCEE

Importancia de las mipymes en la recuperación postcovid-19 y aproximación a un índice de gestión de políticas públicas para este sector

José Pedro Alberti, consultor independiente





Proyecciones de crecimiento 2021 y 2022 y principales riesgos del entorno

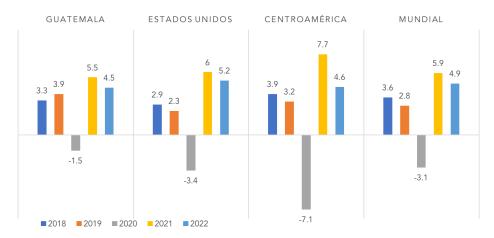
Astrid Beltetón Mohr y María Antonieta de Bonilla

La economía mundial está en recuperación, pero en un contexto de elevados niveles de incertidumbre. Por un lado, encontramos factores relacionados con la pandemia, como el surgimiento de nuevas variantes del virus y el desigual proceso de vacunación. Por otro, los efectos económicos derivados de la contracción, tanto de la oferta como de la demanda, como las interrupciones en la cadena de suministro que han resultado en el desabastecimiento y encarecimiento de los productos. A esto, se suma el aumento de precios en el sector energético y el surgimiento de riesgos de inflación en las economías avanzadas, principalmente en Estados Unidos.

Los aspectos descritos resultan en una combinación de riesgos para la economía mundial y nacional.

Recuperación del ritmo de crecimiento. Conforme a los pronósticos más recientes del Fondo Monetario Internacional –FMI– (World Economic Outlook, octubre 2021), las cifras a nivel macroeconómico reflejan una recuperación en forma de «V» a nivel agregado. En efecto, el referido organismo indica que el crecimiento económico mundial alcanzará 5.9 % en 2021 y 4.9 % en el 2022 (FMI, 2021). Mientras que, para Centroamérica, la proyección es de 7.7 % y 4.6 % respectivamente.

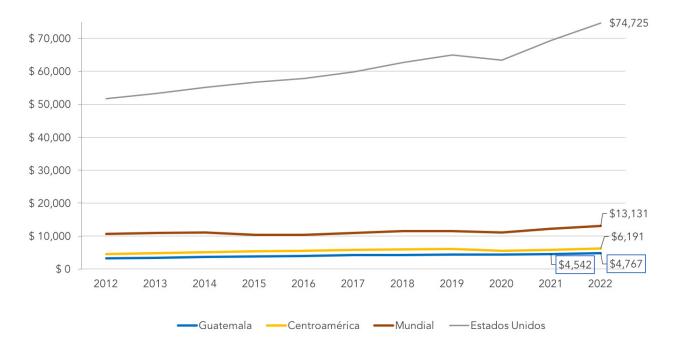
Figura 1Crecimiento económico: Guatemala, Estados Unidos, Centroamérica y promedio mundial, 2018 a 2020 y proyecciones 2021 y 2022



Fuente: elaboración propia con datos del FMI (2021), los datos de Centroamérica incluyen a República Dominicana.

Figura 2

PIB per cápita: Guatemala, Estados Unidos, Centroamérica y promedio mundial, 2012 a 2020 y proyecciones 2021 y 2022, cifras en US\$ a precios corrientes



Fuente: elaboración propia con datos del FMI (2021)

En Guatemala, las últimas proyecciones del Banguat fueron al alza, proyectando una tasa de crecimiento entre el 4 % y el 6 % en 2021 y de entre 3.5 % y 5.5 % en 2022. Por lo tanto, se prevé un regreso gradual, al crecimiento potencial de la economía (calculado en 3.5 %), congruente con el promedio observado durante el período 2010-2019.

El impulso en el 2021 está siendo motivado por el aumento en el consumo de los hogares, en especial en el segundo trimestre con una tasa de crecimiento de 15 % e importaciones con un 43 %. Este aumento en el consumo puede ser explicado, en parte, por una recuperación en los niveles de movilidad en diversas categorías de lugares.

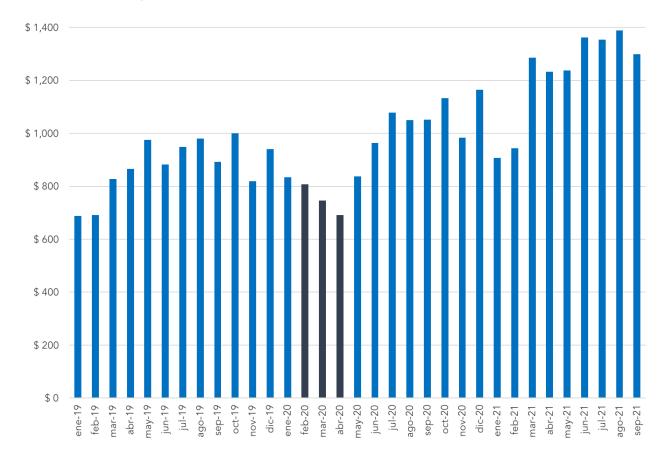
En espacios de ocio, tiendas, supermercados y farmacias la movilidad se ha recuperado a niveles superiores de la crisis, según el índice de movilidad de Google (19 de octubre 2021). Evidencia de esto es que la actividad económica está siendo impulsada por el comercio, manufactura y la reactivación de algunos sectores de servicios, aunque otros como el turismo aún no recuperan los niveles que tenían antes de la crisis.

No obstante, los pronósticos sobre el nivel de ingreso per cápita son menos alentadores. A diferencia de la tendencia mundial de recuperación, el país está rezagado tanto a nivel histórico como al analizar las proyecciones. Las remesas, uno no de los factores que apuntalan la recuperación económica. El ingreso de remesas desafió todo pronóstico inicial, tanto en 2020 como en 2021. La resiliencia macroeconómica y el consumo en el 2020 fueron motivados por el ingreso de divisas por remesas familiares, las cuales crecieron un 7.9 % y en parte por el incremento de las exportaciones en 1.5 %. Estos factores, en conjunto con menores precios del petróleo, dieron lugar a un superávit en cuenta corriente y permitieron una importante acumulación de reservas monetarias internacionales. En el año 2021 el crecimiento de las remesas a septiembre fue de 36.6 % comparado con 2020 y si en el último trimestre crecen las remesas en el mismo monto de \$1299 millones mensuales, al final del 2021 ascenderán a \$15 000 millones, es decir, un crecimiento del 30 % en el año. Sin embargo, cada vez están representando un mayor porcentaje del PIB, con el 13.7 % en 2020 y por encima del 16.6 % en 2021, pero traen también efectos negativos como la presión en el tipo de cambio nominal y una mayor dependencia externa.

Según un análisis publicado por el FMI (Gammadigbe, 2021), las remesas jugaron un papel de un estabilizador automático durante la pandemia. Los factores que lo impulsaron fueron, en parte, el estímulo fiscal en Estados Unidos, que resultó en mayor ingreso disponible y dadas las condiciones económicas en desventaja las economías –como Guatemala– evidenciaron la necesidad de que los migrantes brindaran mayor asistencia a sus familias. Por otro lado, el artículo también resalta que también ocurrió un cambio en la forma de envío de la transferencia, de utilizar canales informales a canales formales en los cuales se puede monitorear los montos de envío con exactitud.

Sumado a estos factores, parece que un mayor número de guatemaltecos(as) está migrando a Estados Unidos. Esta situación es también un reflejo del deterioro de la falta de oportunidades en el país. Situación que se traduce en una pérdida de fuerza laboral y talento y en no ser capaz de aprovechar el bono demográfico, ya que la mayoría de los migrantes salen del país en su edad productiva.

Figura 3Impulso en el consumo: Las remesas, ingreso de divisas por remesas familiares (enero 2019 a septiembre 2021, cifras en millones de US dólares)



Fuente: elaboración propia con datos del Banguat 2021

Diferentes factores ponen en riesgo la recuperación

Aun cuando la recuperación económica mundial continúa, los riesgos hacia la baja se han intensificado; a continuación, se presentan algunos de los riesgos más importantes.

(A) **Perspectivas inciertas de inflación.** Las presiones inflacionarias han aumentado en Estados Unidos, y en los últimos meses también se han observado aumentos en la inflación en algunas economías emergentes y en desarrollo (FMI, 2021). Si bien no hay un único factor que explique esta tendencia ni son los mismos factores para unas economías que para otras, la expectativa es que las presiones inflacionarias que han surgido sean temporales, una vez que los desajustes entre oferta y demanda disminuyan, que los cuellos de botella en el comercio se resuelvan a medida que se reajustan las cadenas de suministro y se resuelvan los problemas de logística, y que los precios de la energía bajen en el segundo trimestre del 2022 cuando termine el invierno en Estados Unidos y Europa.

Desde mediados del 2020, los precios de muchos productos básicos se han disparado, algunos como el acero y la madera, a niveles récord. La figura 2 muestra los cambios en tres índices de precios de productos básicos, metales, petróleo y alimentos. El promedio de los tres hasta agosto ha aumentado en aproximadamente un 38 % con respecto al año anterior.

Figura 4Precios de «commodities», índice año base 2014 = 100



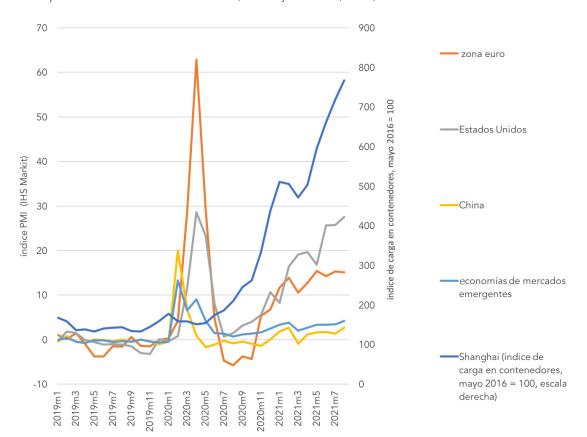
Fuente: elaboración propia con datos del FMI (2021)

Otro factor que se añade es el incremento de precios en los mercados energéticos. En el 2020 se contrajo el consumo de energía, lo que llevó a las empresas de energía a recortar la inversión (Pescatori, Stuermer y Valckx, 2021). Sin embargo, el consumo de gas natural se recuperó, impulsado principalmente por la producción industrial, promoviendo la demanda en un momento en que los suministros eran relativamente bajos. Esto ha resultado en que los precios spot del gas natural se han más que cuadriplicado a niveles récord en Europa y Asia. Además, según los mismos autores, puede que los precios no disminuyan hasta el próximo año, al finalizar el invierno en Europa y Estados Unidos.

En el ámbito de comercio internacional, los impactos que la pandemia del COVID-19 tuvo en las cadenas de suministro en el 2020 con el consiguiente aumento en los costos de envío también repercute en la inflación. En efecto, las cadenas de suministro se vieron interrumpidas por las políticas de contención implementadas por Gobiernos de todo el mundo y por las medidas comerciales proteccionistas sobre productos médicos esenciales.

De enero a octubre de 2021, se registra un fuerte aumento en los costos de envío causado por la escasez de contenedores, la falta de personal en los puertos y los aumentos de la demanda, que no fue suplida con el aumento necesario en la producción. La figura 3 refleja el incremento en las interrupciones en las cadenas de suministro en especial en Estados Unidos y la zona euro, además del incremento en el índice de carga en contenedores de Shanghái (SCFI), el índice más utilizado para medir las tarifas de flete marítimo para la importación de China en todo el mundo. Según el Freightos Baltic Index, que informa los precios diarios de los contenedores enviados por mar y aire, los costos de envío en mayo de 2021 eran más del 200 % más altos que los costos en mayo de 2020. Lo anterior estaría impactando directamente en el aumento de los precios de los productos finales, si se transmiten al consumidor. Se cree que estos desajustes, persistirán hasta mediados del año 2022.

Figura 5
Interrupciones de la cadena de suministro, 2019 - julio 2021 (índice)



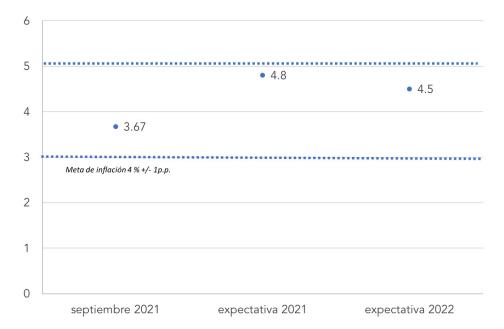
Fuente: elaboración propia con datos de FMI (2021)

Asimismo, cabe resaltar, que las presiones inflacionarias actuales también son consecuencia de las medidas de la política monetaria y fiscal expansionistas implementadas durante el 2020, en particular en los países industrializados en donde el gasto de Gobierno aumentó considerablemente para amortiguar los efectos de la contracción de la demanda. Lo anterior también conlleva el riesgo de que la normalización en la política monetaria de Estados Unidos comience antes de lo previsto lo que, dependiendo de la gradualidad de las medidas y el aviso oportuno de su implementación, podría impactar al alza las tasas de interés con repercusiones a nivel global.

Los factores descritos también generarán presiones de inflación en Guatemala. Aunque el país se ha caracterizado por mantener las expectativas de inflación ancladas, tal como muestra la figura 4, el riesgo latente es que, si la inflación permanece elevada durante un período prolongado, se comiencen a desanclar dichas expectativas.

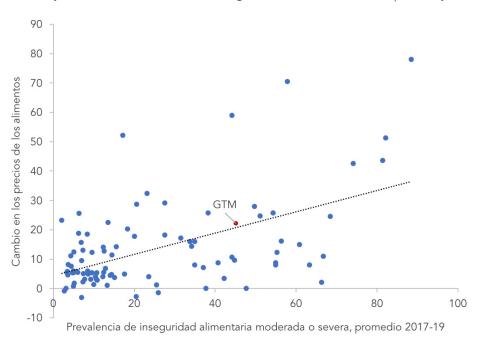
En este sentido, corresponde a la autoridad monetaria mantenerse alerta y actuar oportunamente, así como fortalecer la coordinación con la política fiscal, de manera que se logre la combinación adecuada de políticas que permita mantener estabilidad de precios, sin dejar de apuntalar el crecimiento económico.

Figura 6La inflación a septiembre 2021 y las expectativas 2021 y 2022 para Guatemala permanecen ancladas, la inflación está dentro del rango fijado como meta, (variación interanual)



Fuente: elaboración propia con datos del Banguat a septiembre 2021 y FMI proyecciones 2021 y 2022

Figura 7Porcentaje de inflación en alimentos e inseguridad alimentaria (cifras en porcentaje)



Nota: cambio en los precios de los alimentos entre marzo 2019 y marzo 2021. Fuente: IMF (2021)

En el caso de Guatemala, de los doce componentes que componen el índice de precios al consumidor (IPC), el rubro de alimentos y bebidas no alcohólicas es el que tiene mayor peso. En este sentido el riesgo es el incremento de la vulnerabilidad social. Según los cálculos del FMI en el período de entre marzo 2019 y marzo 2021, los precios de los alimentos se han incrementado en un 22 % en Guatemala y la incidencia de la inseguridad alimentaria moderada o severa es del 45.2 %. Según la figura 4, hay una relación positiva entre el cambio en los precios de los alimentos y la prevalencia en la inseguridad alimentaria.

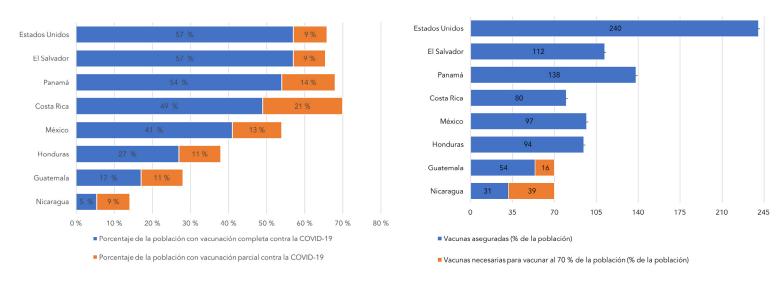
(B) Incertidumbre frente a posibles nuevas cepas de COVID-19, antes de una vacunación generalizada a nivel global. Durante las recientes reuniones anuales del FMI y el BM, la importancia de una vacunación generalizada como factor esencial para una recuperación económica sostenida a nivel global, fue resaltada ampliamente. En este contexto, ambos organismos enfatizaron en la desigualdad en el proceso de vacunación entre países y regiones, que prevalece actualmente. El FMI explicó que, mientras en los países avanzados el promedio de habitantes con al menos una dosis de vacunación superaba el 70 %, en los países de ingresos más bajos el promedio era menor a 2 %.

El FMI planteó como meta alcanzar a nivel global un promedio de vacunación de 40 % para finales de 2021 y de 70 % para mediados de 2022.

Guatemala sigue siendo uno de los países más rezagados a nivel de América Latina en el proceso de vacunación, asociado tanto al problema de escasez de vacunas (en la primera mitad del año) como a debilidades institucionales que limitan poder acelerar el proceso. Con todo, se ha registrado una mejora en los últimos meses lográndose alcanzar a la fecha un porcentaje de 28 % (25 de octubre de 2021).

Figura 8

Porcentaje de la población con vacunación completa o parcial y vacunas aseguradas como porcentaje de la población, Centroamérica, México y Estados Unidos



Fuente: elaboración propia con datos de Our World in Data (26 octubre de 2021) y de FMI (2021)

Como parte de un esquema de abordaje integral del combate a la pandemia las recomendaciones también apuntan a la importancia de implementar pruebas en forma masiva, invertir en los tratamientos y equipos indispensables e implementar las reformas necesarias para el fortalecimiento del sector salud.

Continuar con un ritmo desigual entre países y regiones en el acceso a vacunas y pruebas y en los procesos de vacunación pone en riesgo la sostenibilidad de la recuperación mundial, pues el peligro de la aparición de nuevas cepas y olas de contagio se mantendría latente, repercutiendo en las perspectivas de crecimiento y desarrollo. Cabe citar aquí la afirmación de Gita Gopinath, economista jefa del FMI: «La pandemia no ha terminado en ningún lado a menos que esté controlada en todos lados».

Referencias

- Pescatori, A., Stuermer, M. y Valckx, N. (2021). Surging Energy Prices May Not Ease Until Next Year. https://blogs.imf.org/2021/10/21/surging-energy-prices-may-not-ease-until-next-year/
- Banco de Guatemala. (2021). *Estadísticas Macroeconómicas*. http://banguat.gob. gt/es/page/estadisticas-macroeconomicas
- Neely; C. J. (2021). Overshooting the Inflation Target. *Economic Synopses* (24). https://doi.org/10.20955/es.2021.24
- IMF. (octubre de 2021). Informe de perspectivas de la economía mundial. https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economicoutlook-october-2021
- IMF. (26 October 2021). *IMF-WHO COVID-19 Vaccine Supply Tracker*. https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/IMF-WHO-COVID-19-Vaccine-Supply-Tracker
- Gammadigbe, V. (16 Jul 2021). Defying the Odds: Remittances During the COVID-19 Pandemic, *IMF Working Papers*, 2021(186), A001. https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2021/186/article-A001-en.xml
- Our World in Data. (October 2021). Share of people vaccinated against COVID-19, (25) https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL
- Williamson, C. (21 July 2021). *Understanding PMI suppliers' delivery times*. https://ihsmarkit.com/research-analysis/understanding--pmi-suppliers-delivery-times-a-widely-used-indicator-of-supply-delays-capacity-constraints-and-price-pressures-Jul21.html

Las finanzas públicas en 2021 y el proyecto de presupuesto del Estado para 2022

Erick Coyoy, director del Idies

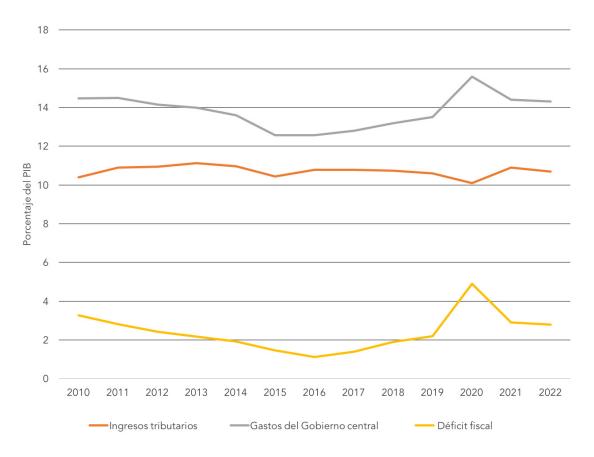
La situación de las finanzas públicas en 2021 estuvo caracterizada por dos aspectos principales, la continuidad del presupuesto aprobado originalmente para 2019, y modificado en 2020 con las ampliaciones presupuestarias para financiar los programas creados para enfrentar los efectos negativos de la pandemia (especialmente el bono familia, el programa de protección del empleo y el programa de créditos a microempresas, pequeñas y medianas empresas por medio del Crédito Hipotecario Nacional); por el lado de los ingresos, una importante recuperación de la recaudación tributaria, como resultado de la reactivación económica luego de la contracción registrada el año pasado, también como parte de los efectos de la pandemia.

Respecto a lo ejecutado en 2020, cuando se tuvo el financiamiento extraordinario aprobado para financiar los programas para enfrentar la pandemia, el gasto total tiene un comportamiento diferente en 2021, precisamente, porque dichos programas no tuvieron continuidad en este año. Aunque en cifras absolutas el monto de gasto total es casi el mismo en ambos años (arriba de los Q93 000 millones) en comparación con el PIB, la magnitud se reduce en 2021. Dado el aumento antes indicado en los ingresos, el déficit fiscal se reduce respecto a 2020, pero todavía se mantiene por arriba del nivel de los cinco años anteriores a la pandemia.

En la figura 1 se puede observar que el gasto total del Gobierno, con excepción de 2020 en donde se acercó a 16 % debido al gasto extraordinario para atender la pandemia, se mantiene casi todos los años alrededor del 14 % del PIB, en tanto que los ingresos por la recaudación tributaria fluctúan entre el 10 % y el 11 % del PIB. Esto da lugar a los continuos déficits fiscales,

que llevan a los Gobiernos a acudir al endeudamiento como medio para cubrir el exceso de gastos sobre ingresos.

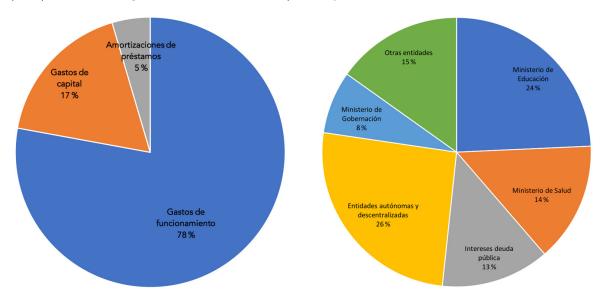
Figura 1Ingresos tributarios, gastos totales del Gobierno y déficit fiscal como porcentaje del PIB 2010-2022



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas, 2010-2020: ejecutado, 2021: cierre estimado, 2022: proyecto de presupuesto

Para 2022, el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, presentado por el Organismo Ejecutivo, alcanza el total de Q103 993 millones, los cuales se distribuyen como se muestra en la figura 2.

Figura 2Proyecto de proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para 2022 por tipo de gasto y principales rubros del gasto de funcionamiento (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas

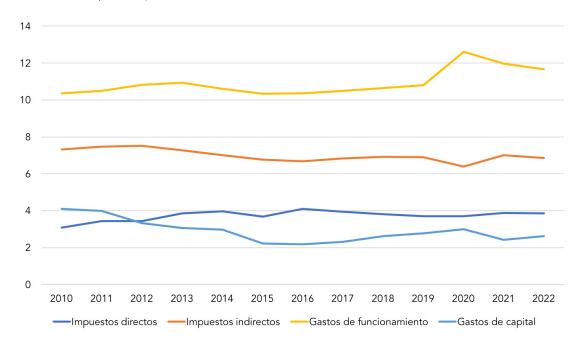
Entre los principales destinos del gasto de funcionamiento, el rubro de mayor proporción es el de entidades autónomas y descentralizadas, abarca a todas las entidades que por distintas leyes vigentes reciben recursos del Gobierno central para su funcionamiento regular. Entre ellas resaltan el Ministerio Público, Organismos Legislativo y Judicial, Universidad de San Carlos, Confederación Deportiva y Comité Olímpico, Superintendencia de Administración Tributaria, cuotas del Estado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, así como el pago de pensiones a jubilados del Estado. El grupo de otras entidades incluye a los demás ministerios de Estado (11) y a la Presidencia de la República y sus secretarías (más de 20).

En el caso de los recursos para inversión, la mayor parte corresponde a lo que por mandato legal se debe transferir a las municipalidades del país para que inviertan en sus localidades, así como a los Consejos Departamentales de Desarrollo, los cuales son coordinados por los gobernadores departamentales, quienes son nombrados por el presidente de la República. De los ministerios de Estado, el único que cuenta con una asignación relevante para ejecución de proyectos, aunque muy reducida con relación al PIB, es el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Debido a la insuficiencia de ingresos, la inversión pública es el rubro que más ajustes hacia la baja ha tenido a través de los años. Esto se debe principalmente a la tendencia de los ingresos a mantenerse constantes respecto al PIB, en tanto que el gasto de funcionamiento si ha mostrado cierta tendencia al alza.

La figura 3 muestra que el gasto de funcionamiento no solo constituye la mayor parte de los recursos del presupuesto del Estado, sino que mantiene una tendencia al alza, que implica que cada vez son menos los recursos disponibles para la inversión pública. La reducción en la proporción del gasto de funcionamiento respecto al PIB, luego de los programas extraordinarios por la pandemia, es leve; de tal manera que para 2022 permanecerá por arriba de los niveles previos a la crisis.

Por el lado de los ingresos, los impuestos indirectos (entre los cuales el IVA es el más importante) generan la mayor proporción de los recursos, pero con una leve tendencia hacia la baja, a pesar de la recuperación en 2021 luego de la crisis por la pandemia, pero en 2022 pierden ese dinamismo, según lo programado en el proyecto de presupuesto anual del Estado.

Figura 3Ingresos tributarios por impuestos directos e indirectos, y gastos del Gobierno de funcionamiento y de inversión como porcentaje del PIB 2010-2022



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas, 2010-2020: ejecutado, 2021: cierre estimado, 2022: proyecto de presupuesto

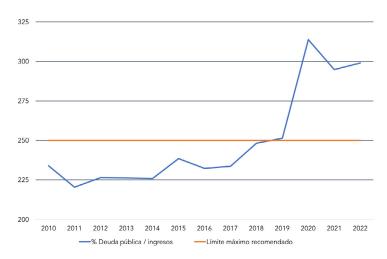
La constante insuficiencia de ingresos fiscales lleva a que los distintos Gobiernos acudan a la contratación de deuda pública para financiar niveles de gasto por arriba de la disponibilidad para pagar. De esa cuenta el endeudamiento ha crecido continuamente a lo largo de los años, pero por mucho tiempo se ha mantenido un historial de estabilidad macroeconómica caracterizado, entre otras cosas, porque el exceso de gastos permanece moderado y evita incrementos abruptos de la deuda de un año a otro.

Dado que se carece de otras fuentes de ingresos significativas, la capacidad de pago del Gobierno está dada principalmente por la recaudación tributaria, proveniente de los impuestos vigentes. Desde esta óptica la situación no es la más adecuada para Guatemala. La figura 4 muestra continuos aumentos de un año a otro en la relación entre el saldo de la deuda pública y la recaudación tributaria en cada año, pero un notable incremento en 2020 para financiar los programas diseñados para enfrentar los efectos negativos de la pandemia.

El Fondo Monetario Internacional estima que, para países con un nivel medio de fortaleza institucional y de calidad de las políticas económicas, como es el caso de Guatemala, la relación entre la deuda y los ingresos tributarios no debe exceder el 250 %. Se agrega que, en caso de que la situación persista por arriba de ese umbral, la situación califica como de alto riesgo, debido a que el endeudamiento continuaría aumentando a mayor ritmo que la capacidad de pago.

Figura 4

Saldo de la deuda pública como porcentaje de la recaudación tributaria de cada año, 2010-2022



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas, 2010-2020: ejecutado, 2021: cierre estimado, 2022: proyecto de presupuesto

Pero el principal problema no es haber alcanzado el punto máximo en 2020, sino permanecer en ese nivel más alto, como puede ocurrir si se aprueba el presupuesto para 2022, tal como fue presentado por el Organismo Ejecutivo. En 2021 el buen desempeño económico nacional e internacional favoreció la recuperación de la recaudación tributaria, con un aumento estimado de 16 % (Q10 000 millones más) respecto a 2020. Al mismo tiempo, el nuevo endeudamiento fue inferior al del año anterior debido a que ya no se ejecutaron los programas de emergencia, por lo que parecía iniciarse la ruta de descenso de la relación entre la deuda y los ingresos, para no seguir comprometiendo la capacidad de pago del Gobierno.

No obstante, el escenario cambia para 2022 porque se ha programado un débil aumento de la recaudación (apenas 6 %, solamente Q4000 millones más, que es menos de la mitad del aumento de este año) a pesar de que las proyecciones del Banco de Guatemala indican que

también se alcanzará un buen crecimiento económico el próximo año (arriba del 4 %). Pero el aumento que se programa en la deuda es porcentualmente mayor (7 %), lo que significa que el endeudamiento aumentará a un ritmo mayor que los ingresos. De tal manera que es recomendable para no comprometer la capacidad de pago del Gobierno, aumentar la meta de recaudación tributaria y reducir el monto del nuevo endeudamiento en 2022, para detener la tendencia alcista acelerada en 2020. Por otra parte, para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, y que se constituyan en una herramienta efectiva para promover el desarrollo y crecimiento económico del país es necesaria una revisión integral de todos sus componentes como se concibió en el Pacto Fiscal suscrito en el año 2000.

El 9 de noviembre de 2021, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República dio a conocer el borrador del dictamen a la iniciativa de ley para aprobar el presupuesto del Estado para 2022. Como es usual, se incluyen algunos cambios respecto al proyecto de presupuesto, entre los que resalta un aumento de Q1 947 millones en la meta de recaudación tributaria a alcanzar (2.6 % mayor a la meta inicial), y una reducción de Q1 000 millones en la nueva deuda a contratar. De esta manera, el indicador de la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos tributarios se mantiene en 290 % para los dos años 2021 y 2022. Este es un panorama menos negativo que el del proyecto de presupuesto, pero aún es necesario que vuelva los niveles previos por debajo del 250 % para no comprometer la capacidad de pago del Gobierno.

Referencias

Ministerio de Finanzas Públicas. (2021). *Estadísticas*. https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/estadisticas-financieras

_____ (2021). *Presupuesto abierto*. https://presupuestoabierto.minfin.gob.gt/presupuesto-abierto/

_____ (2021). Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2022. https://www.minfin.gob.gt/index.php/proyecto-de-presupuesto

Guatemala: Caracterización de los flujos de capitales en el contexto de América Latina y el Caribe

Oscar Herrera, director del Departamento de Economía Empresarial FCEE

Introducción

Por muchos años se ha debatido acerca de la relación entre los flujos de capitales y el desempeño económico de los países a partir del enfoque neoclásico de mediados de la década de los noventa, que asume mercados de capital perfectos, es decir, el libre flujo de capitales entre países debe conducir a una asignación de recursos más eficiente, mejorando de esta manera el bienestar de la sociedad. De manera similar se interpreta la liberalización del comercio. De ahí la importancia del monitoreo y estudio de los flujos de capitales para los países, que según sea su utilización y destino así será el impacto que puedan tener sobre el crecimiento y el nivel de vida. Sin embargo, la ocurrencia de las crisis económicas y financieras, con impacto mundial, ponen en entredicho como los mercados financieros internos con ciertas debilidades en los países receptores y la mala gestión del riesgo en los países exportadores de capitales, pueden afectar el desempeño económico de algunos países dependientes de dichos capitales.

A partir de la segunda mitad de los años noventa ha surgido una gran cantidad de literatura empírica sobre los efectos macroeconómicos de los flujos de capitales, a partir de la cual se ha encontrado poca evidencia acerca de la correlación entre el libre flujo de capitales y el crecimiento económico.

En los años posteriores a la denominada Gran Crisis Financiera (GCF) de 2007 a 2009, se observaron cambios significativos en los patrones de los flujos de capitales, principalmente en cuanto a su composición. Tales cambios, evidenciaron una disminución en sus variaciones de corto plazo y la cantidad

de los flujos de capitales, los cuales anteriormente venían siendo excepcionalmente grandes y volátiles. Sin embargo, la preocupación sobre las variaciones extremas de flujos de capitales, principalmente para las economías emergentes altamente dependientes de dichos flujos y cuyos sistemas financieros son menos resistentes a los choques externos, sigue latente. No obstante, con la reversión del flujo de capitales sin precedentes observado en las primeras etapas de la crisis provocada por la covid-19, las herramientas de política económica de la mayoría de los países demostraron ser más eficientes para gestionar los riesgos asociados a dicha reversión.

Como resultado de la GCF, muchas economías emergentes adoptaron el uso de regulaciones con respecto a los flujos de capital a partir de la segunda mitad de 2009, lo cual abrió el debate en varios países acerca del manejo de la cuenta de capital. Asimismo, abre el debate sobre cuáles deberían ser las respuestas idóneas de política macroeconómica. Debido a los riesgos en juego, la gestión de la cuenta financiera es mucho más que una cuestión técnica. Derivado de los efectos que los flujos de capital pudieran tener sobre la estabilidad financiera, las consecuencias pueden ser de amplio alcance. Sin embargo, el flujo neto de capitales tiene su propia naturaleza en cuanto al efecto y la volatilidad para cada país; en algunos el flujo de cartera es el más importante, en otros son los flujos por endeudamiento del Gobierno o la inversión extranjera directa o las líneas de crédito a los bancos.

De acuerdo con Guzmán (2010) las contrapartes de los flujos de capital neto son la cuenta corriente y la variación de las reservas internacionales. Durante los episodios de ingresos de capitales de los años ochenta y noventa, los flujos hacia América Latina y el Caribe (ALCA) se utilizaron principalmente para financiar elevados déficits en cuenta corriente.

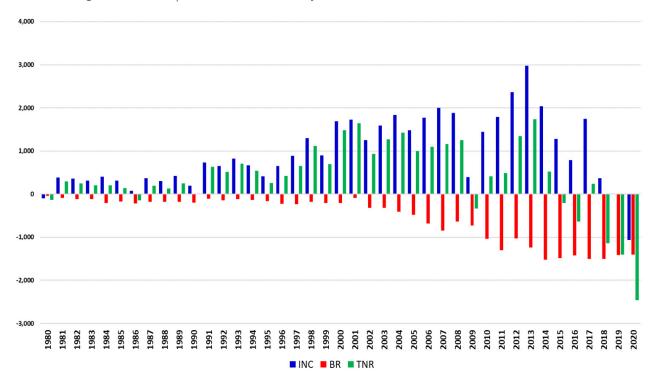
La situación cambió drásticamente en los primeros años de la década de los dos mil, en los cuales las entradas de capitales fueron acompañadas por excedentes en la cuenta corriente, cuyo resultado fue una fuerte acumulación de reservas internacionales. La situación a partir de 2011, según el FMI y otros analistas, puede ser considerada como una fase intermedia, ya que se observan déficits moderados en la cuenta corriente y una continua acumulación de reservas internacionales.

El presente artículo pretende dar a conocer la importancia relativa de los flujos de capitales del Guatemala, por tipo de flujo, de manera global y de forma comparada con América Latina, durante el período de 1980 a 2020. Asimismo, se presentan correlaciones entre los flujos de capitales y el crecimiento económico por país.

Evolución de los flujos de capital

A partir de principios de los años dos mil, Guatemala experimenta un cambio de tendencia en la transferencia neta de recursos (TNR) (figura 1), los cuales fueron creciendo hasta 2008, año previo al desencadenamiento de la GCF en 2009, con un balance de renta (BR) negativo no tan pronunciado como en años anteriores, sin embargo, el ingreso neto de capitales (INC) experimentó una fuerte disminución (-79 %), tal que el monto de TNR fue negativo por primera vez en muchos años, para luego recuperarse a partir de 2010 como resultado de la recuperación del INC, que alcanzó su nivel histórico más alto en 2013. Se registró un saldo positivo de las TNR hasta 2014, ya que nuevamente las TNR vuelven a registrar saldo negativo a partir de 2015, el cual se exacerba en 2019 y 2020 con la crisis por la covid-19, que ya venía siendo negativa desde 2015.

Figura 1Guatemala: Ingreso neto de capitales, balance de renta y transferencia neta de recursos millones de USD



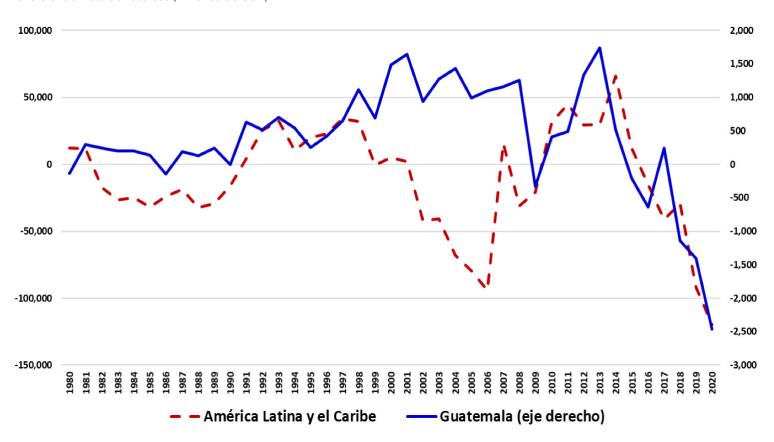
Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal)

De acuerdo con Ugarteche (2008), el monto de TNR pretende mostrar el aporte del ahorro externo de largo plazo al crecimiento económico, a diferencia de las bases de datos de otros organismos internacionales. En el contexto de los flujos de capital de América Latina y el Caribe (ALCA), en la década de los ochenta, por ejemplo, el impacto del pago de capital e intereses de la deuda pública en ALCA afectó a las finanzas públicas, lo cual derivó en la depresión económica registrada durante varios años de esa década, donde el PIB per cápita de la mayor parte de los países culminó en niveles históricos bajos. La salida de capitales de los países de ALCA fue de 16.7 % de su ahorro interno durante la década de los años ochenta, en promedio. Esto fue 2.8 % del PIB entre 1982 y 1990. Como resultado las TNR disminuyeron consistentemente durante toda esta década de los ochenta para ALCA (ver figura 2).

En la década de los noventa, tras resolver de manera efectiva el problema de la deuda, ALCA experimentó un choque positivo de TNR, resultado de las privatizaciones, la desregulación bancaria, la apertura de la cuenta de capitales y nuevas fuentes de financiamiento privado externo. Todo ello, junto con un incremento sustancial en la emisión de bonos públicos. Esta tendencia se revierte a partir del año 1998 como resultado de la crisis asiática, con una fuerte disminución del crédito externo y de las inversiones procedentes del exterior. Esta tendencia se exacerbó hasta 2006 como resultado de la crisis bursátil a nivel mundial y de la recesión de Estados Unidos de América y Europa a principios de la década de los dos mil. Después de la recuperación de las TNR en 2007, con la GCF que inicia en 2008, las estas nuevamente caen para luego recuperarse hasta 2013. En 2014 comienza el declive sin precedentes en todo el período analizado,

declive que se profundiza con la crisis por la covid-19 hasta 2020. Según el Fondo Monetario Internacional (2016), la caída refleja una combinación de la disminución de los ingresos de capitales y un aumento de las salidas de los cuatro tipos de activos, que se muestran en los datos de la balanza de pagos: inversión extranjera directa, capital de cartera, deuda de cartera y otras inversiones (incluidos los flujos bancarios), aunque el aumento de las salidas se revirtió en 2015, la disminución de los ingresos de capitales fue mayor, por lo que la tendencia hacia la baja de la TNR se profundizó.

Figura 2Transferencia neta de recursos (millones de USD)

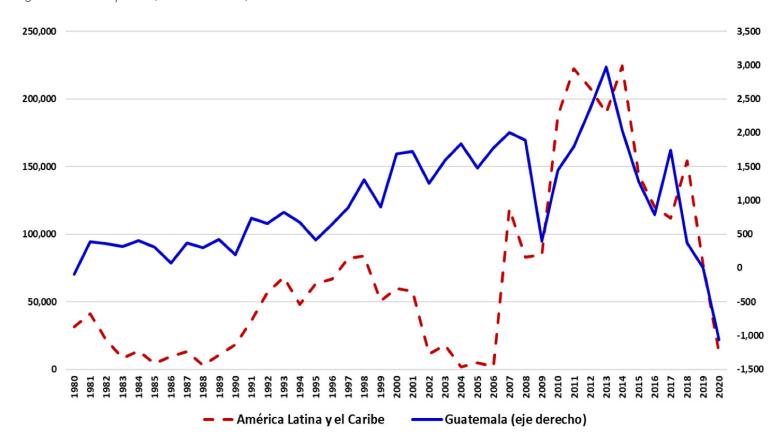


Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal)

Guatemala exhibe un comportamiento con cambios menos intensos de 1980 a 2008, respecto de lo mostrado por ALCA, con una tendencia hacia el alza durante esos años, la cual se revierte con la GCF en 2009, sien embargo, junto con la tendencia de ALCA, después de la recuperación de la GCF, la disminución desde 2014, junto con la de ALCA, es la más pronunciada de todo el período analizado, principalmente porque se ha mantenido en el tiempo la intensidad de un BR negativo y,

alternativamente, fuertes disminuciones en los INC. En efecto, el INC hacia Guatemala presenta una evolución similar a la de América Latina y el Caribe (ALCA), aunque con cambios de tendencia menos pronunciados (ver figura 3), por ejemplo, el cambio de tendencia hacia la baja en ALCA en los ochenta y en la de los dos mil, donde los cambios hacia la baja fueron más profundos o el abrupto incremento que inició a partir de 2007.

Figura 3Ingreso neto de capitales (millones de USD)

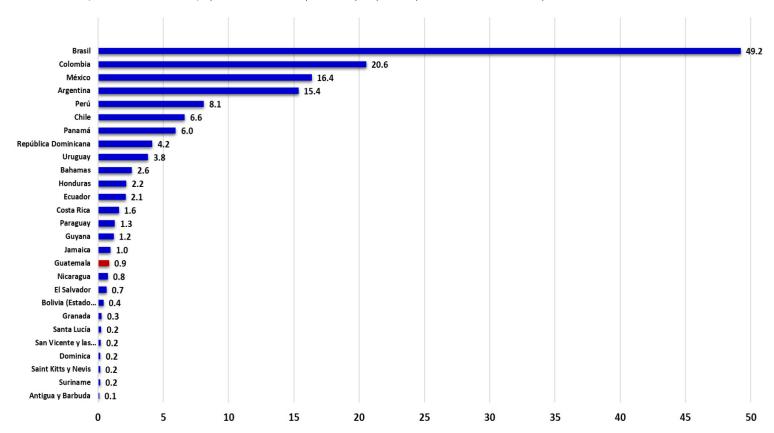


Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal)

Posterior a la GCF de 2009, año en el que el descenso en el INC fue de aproximadamente un 79 %, este se recupera en 2010 hasta alcanzar su valor histórico más alto del período en 2013, a partir del cual se vuelve a presentar un fuerte descenso en 2015 y 2016, con recuperación en 2017 y posterior precipitación desde 2018 hasta 2020 como consecuencia directa de la crisis por la covid-19. Similar comportamiento evidencia ALCA.

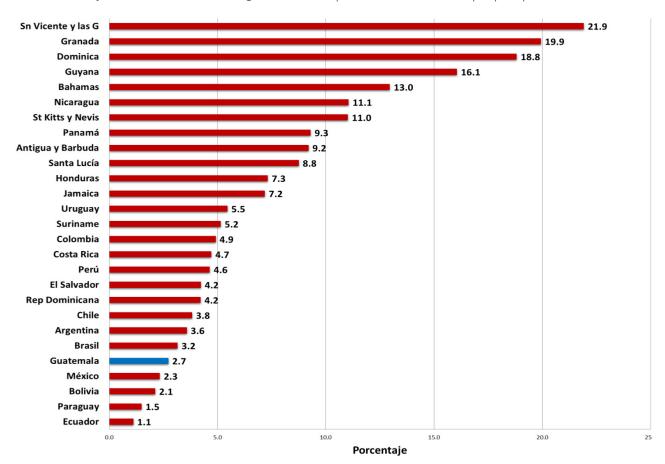
Como proporción del total de INC de ALCA, durante la última década, los ocho países con mayor proporción de flujos positivos de capital son, en su orden, Brasil, Colombia, México, Argentina, Perú, Chile, Panamá y República Dominicana. Guatemala ocupa el lugar diecisiete en importancia de veintisiete países latinoamericanos, con un 0.9 % en promedio respecto al total de ALCA. Asimismo, ocupa uno de los lugares más bajos entre los países del ALCA respecto a la proporción del INC sobre el PIB en USD (ver figuras 4 y 5).

Figura 4América Latina y el Caribe: Porcentaje promedio de INC positivos por país respecto al total de ALCA, período 2010-2020*



^{*}Nota. El promedio incluye únicamente los flujos positivos netos, no incluye a Cuba, Belice y Haití por falta de información y a Venezuela por presentar flujos netos negativos durante el período de los últimos diez años. Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Figura 5América Latina y el Caribe: Promedio del ingreso neto de capitales sobre PIB en USD por país, período 2010-2020*



*Nota. El promedio incluye únicamente los flujos positivos netos, no incluye a Cuba, Belice y Haití por falta de información y a Venezuela por presentar flujos netos negativos durante el período de los últimos diez años. Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Para inferir acerca del grado de importancia de los flujos de capitales, la figura 6 muestra la relación del INC sobre el PIB (INC/PIB), la relación entre el INC sobre el nivel de exportaciones (INC/X) y el coeficiente de correlación (CC) entre el INC y el PIB en dólares de los Estados Unidos de América (USD). Estos indicadores muestran la importancia de los flujos de capitales sobre el nivel de producción y que tan importantes son respecto a las exportaciones. Asimismo, la correlación sobre el PIB pretende mostrar el impacto que dichos flujos han ejercido sobre el nivel de la producción durante el período 2010-2020.

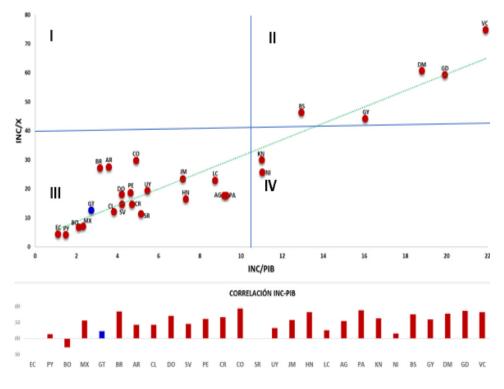
Para mostrar tales relaciones, la ubicación de cada país en la figura 6 muestra el grado de relevancia de los flujos comparado con el nivel de exportaciones, pero más importante aún, que grado de importancia tienen sobre el PIB y su correlación sobre este.

En el cuadrante II de la referida figura 6, se ubican los países con una estrecha relación entre el INC/PIB y el INC/X, es decir, los países que exhiben mayor INC/PIB tienen un mayor INC/X (la tendencia se muestra por la línea verde punteada). A pesar de que el flujo de capitales es mucho menor que la gran mayoría de los países del ALCA, las economías que exhiben dicho comportamiento son las de los países caribeños. Estos países se separan de la mayoría de los países de ALCA, asimismo, revelan una fuerte CC, lo cual podría indicar la importancia y alta dependencia de los flujos de capitales para el desempeño macroeconómico de sus respectivas economías.

Países como Jamaica, Honduras, Santa Lucía, Panamá y San Kitts y Nevis (ubicados cerca de la frontera en los cuadrante III y IV), a pesar de que muestran una mediana relación entre los indicadores INC/PIB e INC/X, tienen un CC alto. No obstante ubicarse en el cuadrante III, Brasil, Colombia, México, Argentina, Perú, Chile y Panamá, los siete países con el más alto nivel de INC de ALCA (figura 4), tienen alto CC, lo cual también sugiere alta dependencia de la economía por los flujos de capitales.

Un buen número de países ubicados en la esquina inferior del cuadrante III de la figura 6, en general presentan un nivel bajo en todos los indicadores, en el cual se incluye a Guatemala como uno de los cinco países con todos los indicadores más bajos.

Figura 6América Latina y el Caribe: INC sobre PIB y sobre exportaciones, por país, período 2010-2020 (porcentajes)*1/



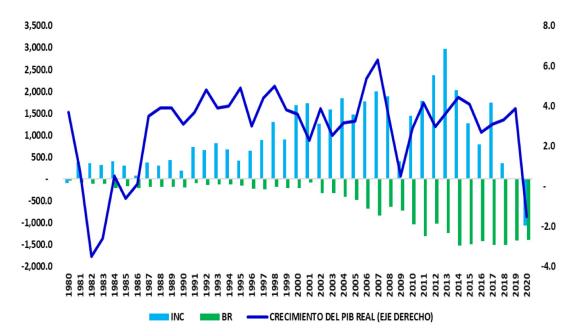
*Nota. El promedio incluye únicamente los flujos positivos netos. No incluye a Cuba, Belice y Haití por falta de información y a Venezuela por presentar flujos netos negativos durante el período. ^{1/} Las siglas de cada país utilizadas son según código ISO 3166-1. Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Como se mencionó anteriormente, uno de los aspectos relevantes acerca de la evolución de los flujos de capital es su relación con la evolución del PIB. De acuerdo con la literatura, varios trabajos empíricos muestran una correlación positiva entre el grado de ingreso de capitales y el crecimiento económico. Muchas veces los países en desarrollo enfrentan restricciones de crédito que les impiden tomar prestado en los buenos tiempos y en ocasiones están obligados a pagar en los malos tiempos, situación que afecta a la política económica. Estos episodios normalmente están relacionados con determinadas crisis internacionales o con incertidumbre en los mercados de capital. Las oscilaciones extremas de los flujos de capital han sido durante mucho tiempo motivo de preocupación para los responsables de la formulación de la política económica, debido a los riesgos que pueden plantear para la estabilidad macroeconómica y financiera. Posterior a la GCF, tanto el volumen como la composición de los flujos de capital experimentaron cambios significativos, incluso en las

vías de canalización de estos. En particular, una parte cada vez mayor del capital extranjero se ha canalizado a través de inversores de cartera y otros intermediarios financieros no bancarios. Tales cambios pueden haber provocado al mismo tiempo un incremento en los riesgos asociados con los flujos de capital.

Para el caso de Guatemala, la figura 7 muestra poca relación con el INC, excepto en algunos episodios marcados por la GCF en 2009 y la crisis por la covid-19 en 2019 y 2020. Al correlacionar los componentes de las TNR con el crecimiento económico, los coeficientes de correlación son poco significativos (ver tabla 1), tanto para el período completo como para algunos subperíodos marcados por cambios de tendencia, lo cual, junto con la baja proporción relativa respecto al PIB (figura 5), refuerza la idea del bajo impacto de los flujos de capitales en el crecimiento económico de país. Por supuesto, para validar esta idea se deben elaborar trabajos empíricos más completos.

Figura 7Guatemala: Crecimiento del PIB real y componentes de las TNR



Fuente: elaboración propia con datos de Comisión Económica para América Latina (Cepal) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco de Guatemala

Tabla 1Guatemala: Coeficientes de correlación entre el PIB real y los componentes de BNR

	Período									
Componente	1980-2020	1980 - 1987	1987 -1999	1988 - 2020						
	Coeficiente de correlación									
INC	0.45844015	-0.41281541	0.45876982	0.39239736						
Déficit en BR	0.13274268	-0.06488013	-0.19973804	-0.21216289						

Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y del Fondo Monetario Internacional (FMI)

Conclusiones

A pesar de los marcados cambios en los flujos de capital hacia los mercados emergentes, en particular hacia los países de ALCA, los mismos no han evidenciado cambios importantes para Guatemala, aunque por algún largo período (1980-2008) mostraron una tendencia hacia el alza, contrario a los cambios evidenciados en de dichos flujos, en promedio, para ALCA. Asimismo, no se observa una correlación importante con el nivel del PIB, como sí se infiere en varios países de ALCA. Refuerza esta idea también la baja participación de tales flujos sobre el PIB y sobre el nivel de las exportaciones, es uno de los cinco países con las más bajas proporciones de ALCA (figura 6). Asimismo, Guatemala es uno de los países con flujo de capitales más bajo de ALCA.

Las relaciones entre variables analizadas parecen mostrar que los países con fuertes proporciones en sus flujos de capital sobre PIB, la evolución de sus respectivas economías parece ser más dependiente de dichos flujos, lo cual también se evidencia por las fuertes correlaciones de estos con el PIB.

En la medida en que algunas condiciones cambien y al mismo tiempo se desarrollen como, por ejemplo, mejores condiciones para la atracción de inversión directa y de cartera, lo cual debe ir acompañado de un mercado financiero dispuesto a intermediar el ingreso de recursos del exterior, los ingresos de capitales a Guatemala podrían verse

incrementados y ser utilizados convenientemente para mejorar el crecimiento económico y al mismo tiempo el nivel de vida de la sociedad. Sin embargo, el país puede aprovechar que las condiciones macroeconómicas por muchos años han sido estables que, junto con un régimen de tipo de cambio flexible, pueden ser un marco adecuado de atracción de capitales. Es ampliamente aceptado que los tipos de cambio flexibles reducen la probabilidad de crisis. Además, un régimen de tipo de cambio flexible es capaz de repeler a los capitales especulativos y sus impactos negativos sobre la actividad económica.

La evolución de los flujos de capital y su impacto sobre la economía reflejan la condición relativa, a priori, de las economías de ALCA y la de Guatemala en particular, respecto al grado de importancia de los flujos netos de capital y las transferencias netas de recursos. Para corroborar técnicamente la relación entre los flujos de capitales y la condición económica de los países, es necesario elaborar cálculos más complejos por medio de algunos modelos econométricos que permitan validar los hechos.

Referencias

- Bank for International Settlements. (2009). Capital flows and emerging market economies. *CGFS Papers* (33). https://www.bis.org/publ/cgfs33.pdf
- _____ (2021). Changing patterns of capital flows. *CGFS Papers* (66). https://www.bis.org/publ/cgfs66.pdf
- Blanchard, O., Ostry, J., Ghosh, A. & Chamon, M. (2015). Are capital inflows expansionary or contractionary? theory, policy implications, and some evidence (Working Paper 21619). Cambridge, MA, USA: National Bureau of Economic Research.
- Guzmán, J. (2010). Flujos de capital hacia América Latina: Retos y respuestas de política (documentos de discusión n.º 1). México D. F., México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Habib, M. & Venditti, F. (2019). The global capital flows cycle: structural drivers and transmission channels (Working Paper Series). European Central Bank.
- International Monetary Fund. (April 2016). Too slow for too long. *World Economic Outlook*. Washington, D. C., USA.
- _____ (October 2021). Recovery During a Pandemic Health Concerns, Supply Disruptions, and Price Pressures. World Economic Outlook. Washington, DC, USA.

- López, T. y Basilio, E. (2019). Flujos de capital, estabilidad monetaria y política fiscal procíclica. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Revista Internacional de Política Económica, 1(1), 21-47.
- Massad, C. y Eyzaguirre, N. (1990). Ahorro y Formación de Capital. Experiencias latinoamericanas. Colección Estudios Políticos y Sociales. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Molina, L. y Viani, F. (2019). Flujos de capitales a emergentes: Evolución reciente y determinantes. *Artículos Analíticos, Boletín Económico* (2), 1-8.
- Ndiweni, Z. & Bonga-Bonga, L. (2021). Capital inflows and economic growth nexus in Sub-Saharan Africa: Evidence on the role of institutions. Munich Personal RePEc Archive, University of Johannesburg.
- Ugarteche, O. (2008). Fuentes de financiamiento públicos e indicadores internacionales: La evidencia latinoamericana reciente. Revista Economía, Universidad Autónoma de México, 5(13).

Importancia de las mipymes en la recuperación poscovid-19 y una aproximación a un índice de gestión de políticas públicas para este sector

José Pedro Alberti

Este artículo presenta una propuesta para un índice de gestión de políticas públicas para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en Guatemala. Este tema cobra mayor relevancia en el actual contexto de la pandemia, en el que resulta necesaria la implementación de estrategias que busquen proteger las empresas y el empleo en un entorno económico y social cambiante e incierto.

Introducción

El paradigma económico taylorista predominante en el siglo XX, caracterizado por la búsqueda de economías de escala, la producción en series únicas y masivas de productos de larga duración, el ideal de la gran empresa industrial está expirando (Alberti, 2018). En el cual, el sueño americano proveería a cada hogar, una casa, un auto, un refrigerador, un televisor y también el empleo para disfrutar de estos a lo largo de la vida. Pero al mismo tiempo, avanzaba lentamente, hasta la llegada del covid-19 que acelera su proceso de desarrollo, un nuevo paradigma, cuyos rasgos centrales son:

- nuevas tecnologías y materiales;
- capital humano como principal factor de competitividad;
- organización descentralizada en redes;
- comunicación inalámbrica universal;

- revolución en transporte de mercancías marítimo y terrestre de alta velocidad, alta capacidad, no tripulado, con cadena de frío continua y bajo costo energético.
- desaparece la intermediación;
- energías alternativas;
- regreso a las ventajas comparativas de las naciones en el sentido de David Ricardo;
- potencial de valorización de los recursos naturales de América Latina.

El concepto de la llamada «cuarta revolución industrial», en el que los robots sustituirían a los empleados, tiene fuertes limitantes para América Latina, ya que es solo aplicable a la industria de ensamble y sus tareas rutinarias, a la elaboración de productos altamente homogéneos, en los cualesse observaría la pérdida devalor (Foro Económico Mundial 2016, en Alberti, 2018). Sin embargo, en el contexto actual existe una creciente diversificación, cambio y sofisticación, donde las industrias de procesos con base en recursos naturales serán decisivas y sus precios se incrementarán en la búsqueda de las exigencias de calidad y sustenta bilidad que cada vez más impone el nuevo consumidor.

En el futuro próximo, un productor aplicando técnicas seguras de *bionanotecnología* podrá obtener la mejor calidad que requiera su producto específico, diferenciarse y venderlo en kilos y fresco (24 horas en cadena de frío a temperatura justa) a cualquier persona en cualquier lugar del mundo. También pueden ser insumos medicinales de origen bío u otros productos. Los costos de transporte y certificaciones tendrán una caída como la que ha ocurrido en las comunicaciones.

En este nuevo contexto, radica la relevancia sobre cómo se gestionarán las políticas públicas enfocadas en las mipymes, por lo tanto, se presenta un índice de medición y comparación. Para construirlo, se plantearon las siguientes preguntas: (I) ¿qué tan efectiva es la rectoría mipyme?, ¿qué autoridad y qué legitimidad tiene?; (II) ¿qué tan articulada se encuentra la estructura de gestión?; (III) ¿qué tanta independencia y credibilidad tienen las instancias de evaluación de políticas públicas mipyme?; (IV) ¿qué grado de articulación hacia arriba y hacia abajo tiene el sistema de información y cuál es su grado de cobertura del grupo meta, así como de la gama de servicios de apoyo disponibles?; (V) ¿qué grado de calidad normada y estandarizada tienen los servicios de desarrollo empresarial (SDE) ofrecidos?

Este artículo presenta el capítulo de Guatemala en una investigación que busca construir un índice de gestión de políticas públicas para las mipymes, iniciando con un análisis comparativo entre siete países: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana(Alberti,2021). Laconstrucción de este índicese basa en un análisis exclusivamente normativo, y en un doble sentido. Solo se considera el marco normativo relevante y solo se consideran las funciones de gestión (no se toman en cuenta instancias y funciones meramente consultivas), que el legislador le asignó a cada actor que designó para estos efectos. Cuanto mayor sea el acatamiento en la práctica a lo establec ido por el legislador, en cuanto a los actores y a las funciones de gestión que deben cumplir, más realista será este análisis y por ende el índice resultante y viceversa.

La hipótesis de trabajo es que las funciones normadas por el legislador se aplican porque ellas establecen las áreas de poder de cada actor involucrado, por ende, el análisis normativo explica aproximadamente la realidad de la gestión. Los marcos normativos de los países analizados, siguiendo lo que es tradición al menos en la Latinoamérica hispana, son profusos en materia de leyes mipyme, por lo que el instrumento de análisis usado recopiló gran cantidad y variedad de funciones normadas. La información fue suficiente para describir en detalle la estructura de gestión imperante en cada país, establecer una comparabilidad entre los siete países y construir un índice de gestión de políticas públicas mipyme.

El artículo consta de tres partes y un anexo. En la primera parte, se presenta un análisis de la estructura de gestión según la normativa vigente en Guatemala. En el Anexo 1 se encuentra la matriz de estructura de gestión según la normativa vigente, que contiene todos los actores y todas las funciones de gestión legisladas. Esta matriz es la base para el ensayo de calificación que se presenta en la segunda parte. En la tercera parte se presentan los principales hallazgos en este proceso de construcción de un índice de gestión de políticas públicas mipyme.

I. Análisis de la estructura de gestión

Desde 1987, Guatemala ha ido consolidando un mismo modelo, a un que con transferencias de potesta des rectoras-manteniendo inalteradas las funciones- entre diversos actores públicos. La normativa de 1987 crea la Comisión Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa y su Programa de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa. El modelo implementado se traslada en 1994 al Consejo Nacional de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, incluidos sus bienes y otros activos, y se lo adscribe a la Presidencia de la República. En el año 2001, el mismo modelo se traslada al Ministerio de Economía, toda nueva normativa deroga expresamente la anterior, peromantiene inalteradas las funciones normadas. El regulador no ha asignado funciones de segundo y primer piso porque el enterectorestuvoconcebidodesdeuniniciocomoejecutor de su propio programa. La normativa vigente establece, por lo tanto, funciones de tercer piso, exclusivamente.

Tal como puede observarse en las tablas 1 y 2 de estructura de gestión según la normativa vigente, las funciones asignadas son sencillas.

El ente rector es el Ministerio de Economía, que actúa operativamente a través del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Conadmipyme), coordinado por su viceministro de DesarrollodelaMicroempresa,PequeñayMedianaEmpresa. Conadmipymedirige,coordina,supervisa,controlayejecuta recursos financieros –públicos y privados, nacionales o internacionales— destinados al Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa y Pequeña Empresa (Pronadmipyme), que es la estructura administrativa del MinisteriodeEconomía,comprendidadentrodelaDirección ServiciosFinancierosEmpresarialesyencargadadeejecutar los planes y proyectos relacionados con el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa que apruebe el Consejo Nacional.

Asimismo, Conadmipyme califica a entidades de capacitación, asistencia técnica y financiera para su participación en Pronadmipyme, aprueba reglamentos internos, y recomienda la contratación de personas individuales o jurídicas para fiscalizar y supervisar la ejecución de planes y proyectos.

II. Ensayo de calificación

Dimensión 1: autoridad y legitimidad rectora. Mide el nivel de efectividad potencial de la rectoría con base en dos variables: (I) la autoridad medida según el posicionamiento en los niveles de gobernanza: entidad pública autónoma, división/dirección, Viceministerio, ministro, Consejo de Ministros, Presidencia; así como (II) la legitimidad según el grado de inclusión de otros actores relevantes de políticas públicas mipyme como institutos o sistemas públicos de formación profesional y capacitación en el empleo, organismos certificadores de calidad, centros de innovación y desarrollo tecnológico, asociaciones representativas de microfinanzas, banca pública con orientación a las mipymes, oenegés específicas, oferentes de SDE, gremios representativos de la mipyme de cadenas de valor, de clúster y de otros relevantes.

Tabla 1Guatemala: Actores rectores según niveles de gobernanza

	¿En qué nivel de gobernanza está posicionada la autoridad rectora?										
	Actores rectores según niveles de gobernanza	Niveles de gobernanza/ rectores									
5	Presidencia	quinto piso									
4	Consejo de Ministros/entidad pública autónoma de evaluación de políticas públicas	cuarto piso									
3	ministro	tercer piso 3.3 (autoridad alta)									
2	viceministro	tercer piso 3.2 (autoridad media)									
1	director/entidad pública autónoma	tercer piso 3.1 (autoridad baja)									

Nota. En Guatemala, los actores según el nivel de gobernanza del tercer piso 3.2 y 3.3, son el ministro y el viceministro. Fuente: elaboración propia.

Tabla 2Guatemala: Grados de inclusión

¿Cuál es el grado de inclusión de los restantes actores relevantes en políticas públicas mipyme involucrados por el regulador en la estructura de gestión establecida en la normativa vigente?

5	integral
4	alto
3	medio
2	bajo
1	escaso
0	nulo

Nota. El grado de inclusión para Guatemala es nulo. El regulador ha instalado una rectoría con estructura administrativa programática –Pronadmipyme–, dentro de la cual la única función de articulación prevista es coordinar los recursos financieros del mismo, función que debe cumplir el Conadmipyme. En este no hay presencia del sistema de formación profesional (Intecap) o de otros ministerios con políticas públicas vinculadas (de trabajo, sociales). Fuente: elaboración propia.

Dimensión 2: articulación. Mide la articulación de la estructura de gestión de las políticas públicas mipyme y resume por ende una visión totalizadora de la estructura de gestión.

Tabla 3

Guatemala: Grados de articulación

¿Qué grado de articulación tiene la estructura de gestión de las políticas públicas mipyme según la normativa vigente?

- 5 Existe un solo ente rector con una estructura de gestión única, integral y articulada bajo su rectoría, incluyendo acciones de otros entes rectores vinculados.
- 4 Existen uno o varios entes rectores, cada uno con estructuras de gestión articuladas.
- 3 Existe un solo ente rector con estructura de gestión parcial y articulada, pero desarticulada de otros actores relevantes.
- 2 Existen varios entes rectores con estructuras de gestión desarticuladas.
- No existen entes rectores, pero funcionan redes de organizaciones dedicadas a prestar servicios a las mipyme.

Nota. En Guatemala, existe un solo ente rector con estructura de gestión parcial y articulada, pero desarticulada de otros actores relevantes. Fuente: elaboración propia.

Dimensión 3: evaluación. Mide la independencia y por ende credibilidad, validez y utilidad, de las instancias de evaluación de políticas públicas mipyme.

Tabla 4

Guatemala: Nivel de Independencia

Grado de independencia técnica (libre de conflictos de juez y parte) de las instancias de evaluación de políticas públicas mipyme previstas en la normativa vigente

- 5 Instancia de quinto piso como Secretaría Técnica de la Presidencia de la República.
- 4 Instancia de cuarto piso que reporta a la Presidencia de la República.
- Instancia de cuarto piso que reporta a Consejo de Ministros o ministro que no sea del ramo mipyme (primer ministro, ministro de Finanzas).
- 2 Instancia de tercer piso que contrata una agencia externa para evaluarse a sí misma (bajo a mediano conflicto de juez y parte).
- 1 Instancia de tercer piso que tiene asignada como función interna, evaluarse a sí misma (alto conflicto de juez y parte).
- 0 No existe instancia, ni función de evaluación prevista en la normativa vigente

Nota. Según la normativa, en Guatemala la instancia de tercer piso tiene asignada como función interna, evaluarse a sí misma, es decir, con alto conflicto de juez y parte. Fuente: elaboración propia.

Dimensión 4: información. Mide el grado de articulación vertical entre niveles de gobernanza en materia de información, así como la cobertura de los sistemas de información, de tal modo que las mipymes estén informadas sobre todas las opciones de apoyo disponibles y el ente rector tome decisiones con base en sus sistemas de información.

Tabla 5

Guatemala: Grado de articulación y cobertura

Grado de articulación de los sistemas de información entre los diversos niveles de gobernanza

- 5 Están establecidos los sistemas de información correspondientes a cada nivel de gobernanza y los tres son operados por el ente rector, cubriendo todos los aspectos.
- 4 Están establecidos los sistemas de información correspondientes a cada nivel de gobernanza, son operados por distintos actores en forma articulada y cubren todos los aspectos relevantes.
- 3 Están establecidos los sistemas de información correspondientes a cada nivel de gobernanza y los tres son operados por el ente rector, aunque no cubren todos los aspectos.
- 2 Están establecidos los sistemas de información correspondientes a cada nivel de gobernanza, son operados por distintos actores en forma desarticulada y no cubren todos los aspectos relevantes.
- 1 No todos los niveles de gobernanza cuentan con un sistema de información según la normativa vigente.
- No se cuenta con ningún sistema de información en ningún nivel de gobernanza, según la normativa vigente.

Nota. En Guatemala, no se cuenta con ningún sistema de información en ningún nivel de gobernanza, según la normativa vigente. Internamente la estructura administrativa Pronadmipyme probablemente tendrá su sistema de información, pero el regulador no asignó ninguna función de información pública en ningún nivel de gobernanza. Fuente: elaboración propia.

Dimensión 5: calidad. Mide la calidad potencial de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) disponibles con base en el grado de normalización y estandarización técnica de los mismos.

Tabla 6

Guatemala: Grados de normalización y estandarización en materia de calidad y pertinencia de SDE para mipymes según normativa vigente

¿Cuál es el grado de normalización y estandarización en materia de calidad y pertinencia de los servicios de SDE para mipymes que establece la normativa vigente?

- 5 Se establece un registro de oferentes de SDE en la normativa vigente que incluye estándares de calidad y pertinencia para las mipymes y mecanismos de ranking según demandas y evaluaciones de las empresas mipyme.
- 4 Se establece un registro de oferentes de SDE en la normativa vigente que incluye estándares de calidad y pertinencia para las mipymes.
- 3 Se establece un registro de oferentes de SDE en la normativa vigente que incluye estándares de pertinencia para las mipymes.
- Se establece un registro de oferentes de SDE en la normativa vigente que incluye estándares de calidad básicos.
- 1 Se establece un registro de oferentes de SDE en la normativa vigente.
- O No está previsto un registro de oferentes de SDE en la normativa vigente.

Nota. En Guatemala se establece un registro de oferentes de SDE en la normativa vigente. La calificación se basa en que Conadmipyme certifica las entidades de SDE que participan en Pronadmipyme, aun cuando la normativa vigente no mencione explícitamente un registro de SDE, pero no se explicita si esta certificación incluye estándares de calidad y pertinencia. Fuente: elaboración propia.

III. Principales hallazgos

Alo largo del análisis realizado se han encontrado dos tipos de modelos de gestión y en la mayoría de los países aún se oscila entre uno y otro, y son claramente distinguibles; o bien, autoridad ministerial (Despacho del ministro) con apoyo en Viceministerio y Dirección específicos o entidad autónoma con funciones rectoras y ejecutoras.

En Guatemala, el modelo de autoridad ministerial se ubica como un articulador de políticas y tiende a dejar toda la cadena programática de segundo piso a otros operadores. En este modelo, el ente rector no tiene incidencia sobre la calidad, vale decir, la calidad y pertinencia de los servicios de desarrollo empresarial (SDE).

En la mayoría de los países de la región, se suceden normativas que van de un modelo a otro, aunque no de modo puro, sin encontrar una solución definitiva a tres problemas rectores centrales: la autoridad y legitimidad del ente rector y la articulación que logra con el resto de las políticas públicas con enfoque mipyme, así como entre los diversos niveles territoriales.

En materia de información se observa la tendencia en los últimos años, con diversos grados de alcance, a establecer el óptimo previsto idealmente por este índice: «Están establecidoslossistemas de información correspondientes a cada nivel de gobernanza y los tres son operados por el ente rector, cubriendo todos los aspectos». Esta es una evolución sumamente positiva, el primery decisivo sistema de toda gestión pública es la información.

En la calidad y pertinencia de los servicios de desarrollo empresarial y en evaluación, parecen encontrarse los mayores déficits de la mayor parte de los modelos de gestión de la región centroamericana. No se cuenta, al parecer, con registros públicos de SDE que certifiquen la calidad y pertinencia de estos y los califiquen según un ranking con participación de las empresas y los difundan ampliamente.

Asimismo, las evaluaciones de impactos de las políticas vigentes son casi inexistentes y las evaluaciones de resultados de programas previstas en la normativa están afectadas por fuertes conflictos de juez y parte.

En síntesis, un conjunto de modelos de gestión que está buscando consolidarse desde hace más de 20 años, con avances y retrocesos, en materia de autoridad y legitimidad de su rectoría, así como en su capacidad de articulación con otras políticas públicas con enfoque mipyme y que en tendencia está logrando un sistema de información para la gestión debidamente articulado, pero que tiene serios déficits en materia de calidad de los SDE que promociona y la evaluación de resultados e impactos.

Referencias

- Alberti, J. (27 de octubre de 2008). ¿Quo vadis, América Latina?, cómo será el mundo para el que educamos a nuestros hijos. https://www.linkedin.com/pulse/quo-vadis-am%C3%A9rica-latina-c%C3%B3mo-ser%C3%A1-el-mundo-para-que-educamos/
- Alberti, J. (22 de julio de 2021). Aproximación a un índice de gestión de políticas públicas mipyme. https://www.linkedin.com/pulse/aproximaci%25C3%25B3n-un-%25C3%25ADndice-de-gesti%25C3%25B3n-pol%25C3%25ADticas-p%25C3%25BAblicas-mipyme-alberti/?trackingId=NMyT9ayfSfWSkbix0b0dug%3D%3D
- Ministerio de Economía. (2015). Sistema Nacional de Información Mipyme Guatemala. http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Comunicacion%20Social/sistema_nacional_de_informacion_mipyme_guatemala_ano_base_2015.pdf
- Presidente la República de Guatemala. (1994). Acuerdo Gubernativo 253-94 de Fomento a la Microempresa. http://www.sice.oas.org/SME_CH/GTM/Acuerdo_Gubernativo_253_94_s.pdf
- _____ (2001). Acuerdo Gubernativo 178-2001, para el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala. http://www.sice.oas.org/SME_CH/GTM/Acuerdo_Gubernativo_178_2001_s.pdf

Anexo 1

Tabla 7

Estructura de gestión de políticas públicas mipyme de Guatemala según la normativa vigente

- Normativa relevante por código 1987AGCNFMYPE, Acuerdo Gubernativo de creación de la Comisión Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa.
- 1994AGFM, Acuerdo Gubernativo de Fomento a la Microempresa (de Creación del Consejo Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa).
- 2001AGVMDMIPYME Acuerdo Gubernativo para el Viceministerio de Desarrollo de la MIPYME.

Sistemas de Gestión Niveles de Gobernanza	Información	Normalización	Planificación	Articulación	Administración	Financiamiento	Supervisión	Monitoreo	Control	Evaluación de resultados	Evaluación de impactos
(cuarto piso) Vicepresidencia de la República Conafmype		1994AGFM art. 1 Se crea Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa (Conafmype), adscrito a Vicepresidencia de la República. ² 1994AGFM art. 2 Conafmype dirige, coordina, supervisa, controla y evalúa recursos financieros, públicos y privados, nacionales o internacionales, destinados al Programa Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa (Pronafmype) (en realidad, la estructura administrativa de Conafmype). 1994AGFM art. 11, h) Conafmype califica a entidades de capacitación, asistencia técnica y financiera para su participación en Pronafmype. 1994AGFM art. 11, k) Conafmype aprueba reglamentos internos Pronafmype.		1994AGFM art. 2 Conafmype coordina recursos financieros Pronafmype.	(Normas de contrataciones del Estado)	(Normas de finanzas públicas) 1994AGFM art. 17 Todos los créditos y activos existentes a nombre del Programa Nacional de la Microempresa y Pequeña Empresa (Pronamype) y/o de la Comisión Nacional de la Microempresa y Pequeña Empresa (Conamype), deberán denominarse o identificarse en lo sucesivo con el nombre del Conafmype a efecto que se modifiquen los instrumentos legales que sea necesario.	1994AGFM art. 2 Conafmype supervisa recursos financieros Pronafmype. 1994AGFM art. 11 i) Conafmype contrata firmas o profesionales independientes para fiscalizar y supervisar la ejecución de Pronafmype.		(Contraloría General de la República) 1994AGFM art. 2 Conafmype controla recursos financieros Pronafmype.	1994AGFM art. 11 j) Conafmype evalúa ejecución de entidades participantes en Pronafmype, y en caso de falta e irregularidades, puede suspenderlas o darles de baja.	1994AGFM art. 2 Conafmype evalúa recursos financieros Pronafmype

² Integrado por: (a) en delegado de la Vicepresidencia de la República, quien lo coordinará; (b) Un delegado del Financiamiento Externo y Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Publicas; (c) un delegado del Ministerio de Economía; (d) dos delegados de organizaciones no gubernamentales entendiéndose como tales a las asociaciones, fundaciones, cooperativas, cámaras gremiales etcétera; **que trabajen con el programa**; y (e) dos delegados de los microempresarios y pequeños Empresarios. **Todos los delegados desempeñaran sus funciones ad honorem**. **Sesiona de modo quincenal**.

Sistemas de Gestión Niveles de Gobernanza	Información	Normalización	Planificación	Articulación	Administración	Financiamiento	Supervisión	Monitoreo	Control	Evaluación de resultados	Evaluación de impactos
(tercer piso) Ministerio de Economía Viceministerio Desarrollo Mipyme Conadmipyme		2001AGVMDMIPYME art. 1. Se crea el Consejo para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Conadmipyme),³ que actúa bajo la rectoría del Ministerio de Economía. 2001AGVMDMIPYME art. 2 Conadmipyme dirige, coordina, supervisa, controla y evalúa recursos financieros públicos y privados, nacionales o internacionales destinados al Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa y Pequeña Empresa (Pronadmipyme), (que es la estructura administrativa del Ministerio de Economía, comprendida dentro de la Dirección Servicios Financieros y Técnico-Empresariales, encargada de ejecutar los planes y proyectos relacionados con el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, que apruebe el Consejo Nacional).		2001AGVMDMIPYME art. 2 Conadmipyme coordina recursos financieros Pronadmipyme.		2001AGVMDMIPYME art. 17. Todos los activos, recursos financieros créditos y demás bienes a nombre del Programa Nacional para la Microempresa y Pequeña Empresa; Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa y Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, constituyen el patrimonio del Pronadmipyme.	2001AGVMDMIPYME art. 2 Conadmipyme supervisa recursos financieros Pronadmype. (2001AGVMDMIPYME Art. 11 i) Conadmipyme recomienda la contratación de personas individuales o jurídicas para fiscalizar y supervisar la ejecución de planes y proyectos del Pronadmipyme).		2001AGVMDMIPYME art. 2 Conadmype controla recursos financieros Pronadmipyme.	2001AGVMDMIPYME art. 11 j) Conadmipyme evalúa trabajo contratado y desarrollado por personas individuales o jurídicas, tomando acciones correctivas que procedan.	2001AGVMDMIPYME art. 2 Conadmipyme evalúa recursos financieros Pronadmipyme.

³ Integrado por: El viceministro de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía, quien lo coordina; un delegado de la Vicepresidencia de la República; un delegado de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; un delegado de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas; un delegado de las organizaciones no gubernamentales y un delegado de los beneficiarios del Programa Nacional. **Sesiona de modo mensual**.

Sistemas de Gestión Niveles de Gobernanza	Información	Normalización	Planificación	Articulación	Administración	Financiamiento	Supervisión	Monitoreo	Control	Evaluación de resultados	Evaluación de impactos
(tercer piso) Ministerio de Economía Viceministerio Desarrollo Mipyme Conadmipyme		2001AGVMDMIPYME art. 11, h) Conadmipyme califica a entidades de capacitación, asistencia técnica y financiera para su participación en Pronadmipyme. 2001AGVMDMIPYME art. 11, k) Conadmipyme aprueba reglamentos internos Pronadmipyme.									
(segundo piso)											
(primer piso)											



LANDÍVAR ECONOMICS

Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (FCEE) Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural (Idies) Universidad Rafael Landívar, Departamento de Economía Empresarial Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens

Coordinación Astrid Beltetón Mohr, investigadora del Idies

Comité Editorial

María Antonieta de Bonilla, decana de la FCEE
Erick Coyoy, director del Idies
Oscar Herrera, director del Departamento de Economía Empresarial de la FCEE
Juan Fernando Díaz Lara, docente de la FCEE
José Gerardo Castillo Bermúdez, docente de la FCEE

D. R. ©
Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens
Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16, Edificio G, oficina 103
Apartado postal 39-C, ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
PBX: (502) 2426 26626, extensiones 3158 y 3124
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt
Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Las opiniones expresadas e imágenes incluidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.