

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Humanidades

Doctorado en Ciencias Sociales



**POBREZA, SUBDESARROLLO Y EXCLUSIÓN FINANCIERA, LOS VÍNCULOS
QUE SUBYACEN EN EL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO
GUATEMALTECO**

(Tesis Doctoral)

Autor

Manuel Ernesto Rodríguez Tuez

Director de tesis

Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez

Guatemala, mayo de 2022

**POBREZA, SUBDESARROLLO Y EXCLUSIÓN FINANCIERA, LOS VÍNCULOS
QUE SUBYACEN EN EL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO
GUATEMALTECO**
(Tesis Doctoral)

Autor

Manuel Ernesto Rodríguez Tuez

Director de tesis

Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez

Guatemala, mayo de 2022

Autoridades de la Universidad Panamericana

M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Rector

Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrectora Académica

M.A. César Augusto Custodio Cobar

Vicerrector Administrativo

EMBA. Adolfo Noguera Bosque

Secretario General

Autoridades de la Facultad de Humanidades

M.A. Elizabeth Herrera de Tan

Decana

M.Sc. Ana Muñoz de Vásquez

Vicedecana

Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez

Director de tesis

Doctor Julio César Díaz Argueta

Revisor



**UNIVERSIDAD
PANAMERICANA**
"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

APROBACIÓN DE TEMA Y DIRECTOR DE TESIS

Licenciado

Manuel Ernesto Rodríguez Tuez

Presente

Distinguido Licenciado Rodríguez:

En relación a su solicitud de aprobación de punto de tesis cuyo título es: **“Pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, los vínculos que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco”** me permito informarle que dicho tema ha sido aprobado.

Asimismo, se le aprueba su solicitud para que el Doctor Norman Mendoza dirija su trabajo de investigación, en cuanto a los aspectos metodológicos del mismo.

En virtud de lo anterior emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 15 de enero de 2021

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Vo.Bo. Dr. Julio César Díaz
Director del Programa

1779

upana.edu.gt

Diagonal 34, 31-43 Zona 16

DICTAMEN DEL DIRECTOR DE TESIS DOCTORAL

Nombre del Estudiante: **Manuel Ernesto Rodriguez Tuez**

Título de la tesis: **"Pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, los vínculos que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco"**

El Director de Tesis,

Considerando:

Primero: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de su campo.

Segundo: Que ha realizado todas las correcciones que le fueron planteadas en su oportunidad.

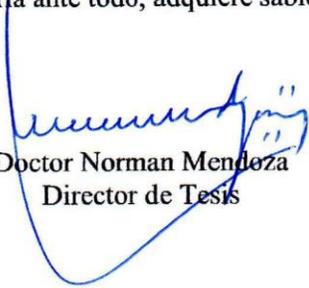
Tercero: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una investigación de doctorado.

Por tanto,

En su calidad de Director de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 01 de agosto 2021

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Doctor Norman Mendoza
Director de Tesis

Cc/estudiante
Archivo

 1779

 upana.edu.gt

 Diagonal 34, 31-43 Zona 16



**UNIVERSIDAD
PANAMERICANA**
"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

APROBACIÓN DE REVISOR DE TESIS

El Director del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Virtud que el estudiante Manuel Ernesto Rodríguez Tuez finalizó su informe de tesis doctoral, de acuerdo con el dictamen favorable emitido por su asesor, doctor Norman Octavio Mendoza,

ACUERDA:

Nombrar a la doctor Julio César Díaz Argueta como REVISOR de dicho trabajo, debiendo emitir dictamen conjunto con el Dr. Norman Octavio Mendoza después de su lectura.

Guatemala, 28 de febrero de 2022

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Dr. Julio César Díaz Argueta
Coordinador de programa

Cc/estudiante
Archivo

 1779

 upana.edu.gt

 Diagonal 34, 31-43 Zona 16

DICTAMEN DE COMITÉ DE TESIS DOCTORAL

Nombre del Estudiante: **Manuel Ernesto Rodriguez Tuez**

Título de la tesis: **"Pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, los vínculos que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco"**

El Comité de Tesis,

Considerando:

Primero: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de su campo.

Segundo: Que ha realizado todas las correcciones que le fueron planteadas en su oportunidad.

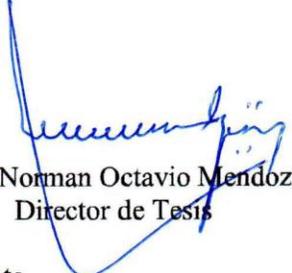
Tercero: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una investigación de doctorado.

Por tanto,

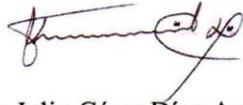
En su calidad de Comité de Tesis, emite DICTAMEN FAVORABLE para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 01 de marzo de 2022

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Dr. Norman Octavio Mendoza
Director de Tesis



Dr. Julio César Díaz Argueta
Revisor de Tesis

Cc/estudiante
Archivo

☎ 1779

🌐 upana.edu.gt

📍 Diagonal 34, 31-43 Zona 16



**UNIVERSIDAD
PANAMERICANA**

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

**DICTAMEN DE DIRECTOR DE DOCTORADO
EN CIENCIAS SOCIALES**

Nombre del Estudiante: **Manuel Ernesto Rodríguez Tuez**

Título de la tesis: **“Pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, los vínculos que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco”**

El Director del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales,

Considerando:

Que ha tenido a la vista los dictámenes del Director de Tesis y Comité de Tesis, respectivamente, donde se hace constar que el estudiante en mención ha llenado los requisitos académicos de su Tesis Doctoral, cuyo título se hace constar en este documento.

Por tanto,

Extiende el presente Dictamen que faculta al interesado para que realice los pagos de rigor y demás trámites administrativos previos a fijar la fecha para realizar la Defensa de su Tesis.

Nombra como miembros del Tribunal de Graduación a los profesionales siguientes:

Doctor Norman Octavio Mendoza (Director)

Doctora Julio César Díaz Argueta (Revisor)

Doctor Jose Domingo Conde (Vocal)

Guatemala, 02 de marzo de 2022

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Dr. Julio César Díaz Argueta
Director Programa de Doctorado

1779

upana.edu.gt

Diagonal 34, 31-43 Zona 16

ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DOCTORAL

Nombre del Estudiante: **Manuel Ernesto Rodriguez Tuez**

Título de la tesis: **"Pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, los vínculos que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco"**

El Decano de la Facultad de Humanidades,

Considerando:

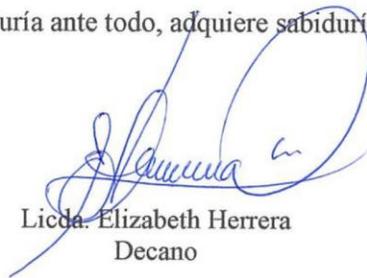
Que ha tenido a la vista los dictámenes del Director de Tesis, Comité de Tesis y del Director del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, respectivamente, donde hacen constar que el estudiante en mención ha llenado los requisitos académicos de su Tesis Doctoral, cuyo título se hace constar en el informe de investigación.

Por tanto,

Autoriza la impresión de dicho documento en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 02 de mayo de 2022

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Licda. Elizabeth Herrera
Decano

Cc/estudiante
Archivo

☎ 1779

🌐 upana.edu.gt

📍 Diagonal 34, 31-43 Zona 16

Para los efectos legales correspondientes, únicamente el sustentante del presente informe de investigación es el responsable de su contenido, doctrinas y análisis vertidos en el mismo.

Confirmando que se respetaron los derechos de autor de las fuentes consultadas y están consignadas las citas correspondientes.

CONTENIDO

RESUMEN	i
INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN	ii
CAPÍTULO 1	1
METODOLOGÍA Y FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1. Planteamiento del problema	1
1.2. Preguntas de investigación	5
1.3. Objetivos de la investigación	6
1.3.1. Objetivo general	7
1.3.2. Objetivos específicos	7
1.4. Hipótesis de la investigación	8
1.5. Variables de la investigación	8
1.6. Justificación de la investigación	9
1.7. Viabilidad de la investigación	12
1.8. Delimitación (teórica, espacial, temporal y unidades de análisis)	12
1.8.1. Delimitación teórica	12
1.8.2. Delimitación espacial	13
1.8.3. Delimitación temporal	14
1.8.4. Delimitación de las unidades de análisis	14
1.9. Estado del arte	14
1.10. Tipo de estudio	15
1.11. Enfoque de la investigación	15
1.12. Métodos de la investigación	16
1.13. Etapas del proceso	17
1.14. Fuentes de información	18

1.14.1. Fuentes primarias	18
1.14.2. Fuentes secundarias	18
1.15. Reflexiones finales del capítulo	19
CAPÍTULO 2	20
FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO GUATEMALTECO	20
2.1. Modelos de desarrollo en América Latina: perspectiva según la teoría estructuralista o Cepalina	24
2.1.1. Modelo primario exportador (1850-1930)	24
2.1.2. Modelo de sustitución de importaciones (1930-1982)	32
2.1.3. Modelo neoliberal (1983)	39
2.1.4. Modelo basado en las instituciones	46
2.2. Descifrando el modelo de desarrollo guatemalteco	60
2.2.1. Características del Modelo Primario Exportador en el modelo guatemalteco	62
2.2.2. Características del Modelo de Sustitución de Importaciones en el modelo guatemalteco	64
2.2.3. Características del Modelo Neoliberal en el modelo guatemalteco	67
2.3. Estudio de las dos fallas del modelo de desarrollo guatemalteco	73
2.3.1. Heterogeneidad estructural y relación de dependencia del modelo guatemalteco	74
2.4. Concentración de ingresos y acumulación de capital: un problema desde la colonia	82
2.4.1. El sistema económico colonial	88
2.4.2. Economía y sociedad del Reino de Guatemala en los siglos XVI y XVII	90
2.5. Crecimiento y estabilidad de la economía guatemalteca desde la década de los ochenta y su efecto en el desarrollo social	95
2.5.1. Producto Interno Bruto y PIB per cápita (1960-2020)	95

2.5.2.	Estabilidad de precios	99
2.5.3.	Dependencia externa	102
2.5.4.	Pobreza y modelo de desarrollo	106
2.5.5.	Alfabetismo y modelo de desarrollo	109
2.5.6.	Esperanza de vida y modelo de desarrollo	113
2.5.7.	Distribución de la riqueza medida por el índice de GINI y el Índice del Desarrollo Humano	118
2.5.8.	Política económica como acción del gobierno para orientar el crecimiento económico	121
2.6.	Reflexiones finales del capítulo	124
CAPÍTULO 3		126
EL ROSTRO DEL MODELO DE DESARROLLO GUATEMALTECO		126
3.1.	Mapas de pobreza. Una forma explícita de entender el problema del subdesarrollo guatemalteco	126
3.1.1.	Ley preliminar de regionalización	127
3.1.2.	Cantidad de habitantes en Guatemala en 2020	129
3.1.3.	Distribución de la población en áreas urbanas	134
3.1.4.	Distribución de mujeres indígenas por regiones del país	137
3.2.	Pobreza, desempleo, educación, salud y migración: el rostro del modelo de desarrollo guatemalteco	140
3.2.1.	Regiones más pobres del país	140
3.2.2.	Cambio de la pobreza total, brecha y severidad de la pobreza (2006-2014)	143
3.2.3.	Desempleo	147
3.2.4.	Educación	150
3.2.5.	Salud	155
3.2.6.	Migración	164
3.3.	Heterogeneidad estructural: una economía en manos de pocos	167

3.3.1.	Acceso a servicios básicos	171
3.3.2.	Acceso a servicios de distribución de agua	171
3.3.3.	Acceso a servicios de distribución de energía eléctrica	174
3.3.4.	Acceso a servicios de telefonía, internet y televisión por cable	175
3.3.5.	Otros indicadores de desigualdad	180
3.3.6.	Algunos indicadores bancarios que muestran desigualdad	184
3.4.	Desarrollo social detenido y el crecimiento económico sostenido	190
3.4.1.	Necesidades humanas básicas	192
3.4.2.	Fundamentos del bienestar	193
3.4.3.	Oportunidades de progreso	195
3.5.	Oportunidades de desarrollo según la vocación de cada región	199
3.6.	Reflexiones finales del capítulo	202
CAPÍTULO 4		205
UNA BANCA AL SERVICIO DEL MODELO DE DESARROLLO		205
4.1.	Radiografía del sistema financiero guatemalteco	206
4.1.1.	Estructura del sistema financiero supervisado guatemalteco	207
4.1.2.	Funciones de los bancos	218
4.1.3.	Tipos de entidades bancarias en el Sistema Financiero Supervisado	225
4.1.4.	Entidades financieras que otorgan préstamos en el Sistema Financiero Supervisado	230
4.1.5.	Comparación del costo del crédito productivo a las PYMES en Guatemala	235
4.1.6.	El papel subestimado de las Microfinancieras en el Sistema Financiero Supervisado	242
4.1.7.	Evolución del Sistema Bancario	251
4.1.8.	Situación actual del Sistema Bancario (Radiografía)	269
4.2.	Un sistema financiero con poca inclusión y amplio crédito de consumo	294

4.2.1.	El crédito de consumo, entre el crecimiento económico y el sobreendeudamiento	296
4.2.2.	Congreso Regional de Remesas, Microfinanzas e Inclusión Financiera.	300
4.3.	Los otros actores, además de la banca	303
4.3.1.	Cooperativas de ahorro y préstamo	303
4.3.2.	Entes de microfinanzas sin fines de lucro	306
4.3.3.	Empresas privadas y prestamistas individuales	312
4.4.	La inversión en pequeños y medianos empresarios como fuente generadora de empleo y desarrollo sostenido	314
4.4.1.	Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva	317
4.5.	Ajustar el modelo a través de la banca: en busca de homogeneidad estructural	319
4.5.1.	En busca de la homogeneidad estructural	320
4.5.2.	Entidades clave en la corrección de las dos fallas	322
4.5.3.	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera para Guatemala	325
4.6.	La generación de empleo y sus vínculos con la pobreza y la migración	326
4.7.	Reflexiones finales del capítulo	329
CAPÍTULO 5		331
PROPUESTA PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA MICROFINANCIERA DE AHORRO Y CRÉDITO A TRAVÉS DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO, PARA COADYUVAR EN LA DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO A TRAVÉS DE INCENTIVAR LAS MICROFINANZAS EN LA REGIÓN NOROCCIDENTAL DE GUATEMALA		331
5.1.	Presentación de la propuesta de creación de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito como modelo de participación pública-privada	332
5.2.	Influencia de la propuesta en la corrección de las fallas del modelo de desarrollo económico guatemalteco	336

5.3.	Inclusión financiera de una de las regiones con mayor potencial en la economía del país: La región noroccidental como motor económico a mediano y largo plazo	340
5.4.	Desarrollo humano, territorial y local derivado de la propuesta doctoral	341
5.5.	Experiencias previas de la banca para el desarrollo de Guatemala	343
5.6.	Vinculación de la propuesta de creación de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito (modelo de participación pública-privada) con el plan nacional de desarrollo a través de políticas públicas	350
5.6.1.	Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032	351
5.6.2.	Política Pública, una definición general	356
5.6.3.	Propuesta para la constitución de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito como intervención pública a través del modelo de participación pública y privada	360
5.7.	Reflexiones finales del capítulo	384
	CONCLUSIONES	386
	REFERENCIAS	389
	ANEXO	407

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1 Variables independientes	8
Tabla No. 2 Variables dependientes	9
Tabla No. 3 Relación de concentración de productos de exportación en 1913	30
Tabla No. 4 Características principales de los modelos de desarrollo en América Latina según la teoría estructuralista o cepalina	61
Tabla No. 5 Principales productos de exportación e importación en Guatemala	64
Tabla No. 6 Producto Interno Bruto por Actividad Económica	65
Tabla No. 7 Exportaciones guatemaltecas según país comprador	68
Tabla No. 8 Reformas propuestas por el Consenso de Washington y su implicación en Guatemala	69
Tabla No. 9 Ingresos mensuales de los empleados guatemaltecos según actividad económica (2018)	75
Tabla No. 10 Principales características de la población guatemalteca (%)	79
Tabla No. 11 Ingresos mensuales de los empleados según actividad económica por países seleccionados	80
Tabla No. 12 Ideas de la teoría del desarrollo sobre tecnología y heterogeneidad	81
Tabla No. 13 Crecimiento promedio anual del PIB por década	97
Tabla No. 14 Pobreza extrema en Guatemala por regiones	107
Tabla No. 15 Tasa de alfabetización en Guatemala	111
Tabla No. 16 Los 10 países de América Latina y el Caribe con mayor tasa de desnutrición crónica infantil	117
Tabla No. 17 Departamentos que conforman las regiones en que se divide Guatemala	128
Tabla No. 18 Población histórica y proyectada para el 2020 y 2050 por género y edades	131
Tabla No. 19 Porción de la población que son mujeres, indígenas y distribución por edad (%)	137
Tabla No. 20 Incidencia de pobreza total y extrema por etnicidad	143

Tabla No. 21 Tasa de informalidad por características seleccionadas como % de la población ocupada	149
Tabla No. 22 Causa de mortandad en 2019 por departamentos seleccionados	162
Tabla No. 23 Índice del Desarrollo Social: Dimensión – Necesidades humanas básicas	192
Tabla No. 24 Índice del Desarrollo Social: Dimensión – Fundamentos del bienestar	194
Tabla No. 25 Índice del Desarrollo Social: Dimensión – Oportunidades de progreso	196
Tabla No. 26 Entidades que integran el Sistema Financiero Supervisado	217
Tabla No. 27 Principales rubros de las entidades que integran el Sistema Financiero Supervisado en 2020	218
Tabla No. 28 Ejemplo de cómo los Bancos crean dinero	223
Tabla No. 29 Sociedades financieras que se han transformado en entidades bancarias en Guatemala	226
Tabla No. 30 Clasificación de Bancos en Guatemala e incidencia de la cartera de créditos en 2020	227
Tabla No. 31 Incidencia de la cartera e inversiones en las Sociedades Financieras y las Entidades Fuera de Plaza en 2020	228
Tabla No. 32 Entidades que otorgan créditos en el sistema financiero supervisado: peso relativo	230
Tabla No. 33 Definición de la micro, pequeña y mediana empresa	231
Tabla No. 34 Activos crediticios según agrupación al 31 de diciembre de 2020	233
Tabla No. 35 Tasa de interés promedio cobrada a pequeñas y medianas empresas	236
Tabla No. 36 Algunas características de empresas financiadoras y casas de empeño en Guatemala	238
Tabla No. 37 Histórico de actos registrales en el Registro de Garantías Mobiliarias de Guatemala	249
Tabla No. 38 Entidades bancarias que operan en Guatemala en 2020 que no son productos de fusiones y que no han absorbido las operaciones o una parte sustancial de los activos de otro banco	253

Tabla No. 39 Entidades bancarias que operan en Guatemala en 2020 que se transformaron de sociedades financieras a bancos nacionales privados	254
Tabla No. 40 Entidades bancarias que operan en Guatemala en 2020 que surgieron de la absorción por consolidación de operaciones de otras entidades bancarias	255
Tabla No. 41 Entidades bancarias que operan en Guatemala en 2020 que han absorbido las operaciones de otras entidades bancarias	257
Tabla No. 42 Entidades bancarias que operaron en Guatemala y que cerraron sus operaciones por disposición de la Junta Monetaria	261
Tabla No. 43 Cartera de créditos por actividad económica como % del total de la cartera de los bancos	266
Tabla No. 44 Concentración de la cartera y los depósitos por departamento en 2019	270
Tabla No. 45 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Guatemala	271
Tabla No. 46 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Alta Verapaz	272
Tabla No. 47 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Baja Verapaz	273
Tabla No. 48 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Izabal	274
Tabla No. 49 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Chiquimula	275
Tabla No. 50 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Zacapa	276
Tabla No. 51 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de El Progreso	277
Tabla No. 52 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Jutiapa	278
Tabla No. 53 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Jalapa	279
Tabla No. 54 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Santa Rosa	280

Tabla No. 55 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Chimaltenango	281
Tabla No. 56 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Sacatepéquez	282
Tabla No. 57 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Escuintla	283
Tabla No. 58 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de San Marcos	284
Tabla No. 59 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Quetzaltenango	285
Tabla No. 60 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Totonicapán	286
Tabla No. 61 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Sololá	287
Tabla No. 62 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Retalhuleu	288
Tabla No. 63 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Suchitepéquez	289
Tabla No. 64 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Huehuetenango	290
Tabla No. 65 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Quiché	291
Tabla No. 66 Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Petén	292
Tabla No. 67	301
Tabla No. 68 Información general de cooperativas en Guatemala	305
Tabla No. 69 Principales indicadores del Sistema Bancario y el Sistema Micoope, diciembre 2018	306
Tabla No. 70 Fundaciones y ONG inscritas en el período 2006-2018	307
Tabla No. 71 Algunas características de las operaciones que realizan los dos principales entes de microfinanzas sin fines de lucro que operan en Guatemala	310

Tabla No. 72 Algunas características de empresas financiadoras y casas de empeño en Guatemala	313
Tabla No. 73 Prioridad Nacional de Desarrollo No. 1, según K'atun 2032	354
Tabla No. 74 Prioridad Nacional de Desarrollo No. 4, según K'atun 2032	355
Tabla No. 75 Pertinencia del modelo de participación pública-privada para la constitución de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito, que destine financiamientos para la diversificación de la producción en la región noroccidental del país	360
Tabla No. 76 Análisis de la magnitud del problema	368
Tabla No. 77 Análisis del marco legal y normativo para abordar el problema investigado	371
Tabla No. 78 Acopio de políticas públicas a marzo 2021	373
Tabla No. 79 Departamentos beneficiarios por la implementación de política pública y/o programa	381

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura No. 1 Salarios mensuales en el mundo	77
Figura No. 2 Guatemala: Variación del PIB 1960-2020	96
Figura No. 3 PIB per cápita a precios constantes de 2010	98
Figura No. 4 Crecimiento anual de la población guatemalteca 1960-2020	99
Figura No. 5 Ritmo inflacionario anual 1960-2020	101
Figura No. 6 Guatemala: Comportamiento del flujo de remesas entrantes 1980-2020	104
Figura No. 7 Porcentaje que representan las remesas entrantes en el PIB 1980-2020	104
Figura No. 8 Tasa de incidencia de la pobreza sobre la base de 1.90 dólares por día	108
Figura No. 9 Tasa de alfabetización como % de total de personas mayores de 15 años	111
Figura No. 10 Esperanza de vida al nacer 1960-2020	114
Figura No. 11 Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años y prevalencia de la desnutrición. Guatemala 1980-2015	116
Figura No. 12 Comparación del desarrollo en países con Modelo Neoliberal vrs. Modelo Nórdico y Modelo de Economía Social de Mercado	118
Figura No. 13 Regiones en que se divide Guatemala según Ley Preliminar de Regionalización	127
Figura No. 14 Nombre de Departamentos y visualización según región	129
Figura No. 15 Población proyectada para el 2020 por Departamento	130
Figura No. 16 Densidad poblacional / Habitantes por Km ²	132
Figura No. 17 Distribución porcentual de la población en áreas urbanas	136
Figura No. 18 Mujeres indígenas como % de la población total de mujeres	138
Figura No. 19 Porcentaje de personas autoidentificadas como mayas dentro de cada ubicación geográfica	139
Figura No. 20 Proporción de la población en situación de pobreza general	141
Figura No. 21 Proporción de la población en situación de pobreza extrema	142

Figura No. 22 Cambio de la pobreza total entre 2006 y 2014	144
Figura No. 23 Brecha de la pobreza total	145
Figura No. 24 Severidad de la pobreza	146
Figura No. 25 Desempleo	147
Figura No. 26 Tasa de alfabetismo en población mayor o igual a 15 años	150
Figura No. 27 Años de escolaridad promedio en población mayor o igual a 15 años	152
Figura No. 28 Número de no inscritos en el ciclo de educación primaria como % de la población total entre 7 y 13 años	154
Figura No. 29 Casos de desnutrición crónica como porcentaje de la población menor de 5 años	156
Figura No. 30 Casos de desnutrición aguda como porcentaje de la población menor de 5 años	158
Figura No. 31 Cantidad de consultas médicas atendidas por el sector privado como % de la población	159
Figura No. 32 Cantidad de consultas médicas atendidas por el sector público como % de la población	160
Figura No. 33 Defunciones por departamento de residencia como % de la población total en 2019	161
Figura No. 34 Nacimientos por departamento de residencia como % de la población total en 2019	163
Figura No. 35 Migración como % de la población total en el período 2002-2018	165
Figura No. 36 Indicador de desigualdad (GINI)	168
Figura No. 37 Indicador de desigualdad (Atkinson)	170
Figura No. 38 Proporción de hogares conectados a servicios de distribución de agua	172
Figura No. 39 Proporción de hogares conectados a servicios de drenaje	173
Figura No. 40 Proporción de hogares conectados a servicios de energía eléctrica	174
Figura No. 41 Proporción de hogares conectados a servicios de telefonía fija	176
Figura No. 42 Proporción de hogares conectados a servicios de telefonía celular	177

Figura No. 43 Proporción de hogares conectados a servicios de internet	178
Figura No. 44 Proporción de hogares conectados a servicios de TV por cable	179
Figura No. 45 Proporción de hogares que utilizan leña para cocinar	180
Figura No. 46 Familias afectadas por daños y pérdidas en la agricultura como % de la población	181
Figura No. 47 Delitos cometidos como % de la población	182
Figura No. 48 Delitos cometidos a mujeres como % de la población de mujeres	183
Figura No. 49 Saldo de préstamos como % del total otorgado por el Sistema Bancario en Guatemala	185
Figura No. 50 Saldo de depósitos como % del total captado por el Sistema Bancario en Guatemala	186
Figura No. 51 Puntos de Acceso por cada 10,000 habitantes (agencias bancarias, agentes bancarios y cajeros automáticos)	187
Figura No. 52 Cantidad de Deudores como % de los adultos	188
Figura No. 53 Saldo de créditos otorgados a mujeres como % del total otorgado a personas individuales	189
Figura No. 54 IDS vs PIB per cápita	197
Figura No. 55 Cantidad de bancos operando en el Sistema Financiero Supervisado en el período 1950-2020	252
Figura No. 56 Crédito interno como % del PIB 1950-2020	263
Figura No. 57 Crédito interno como % del PIB 1950-2020	264
Figura No. 58 Variación del crédito y del PIB 1950-2020	265
Figura No. 59 Árbol del problema estudiado	367
Figura No. 60 Análisis de la población objetivo	367
Figura No. 61 Gráfica de actores, influencia e interés en el planteamiento de política pública	370

RESUMEN

El estudio aborda el modelo de desarrollo de Guatemala y como este define la pobreza, el subdesarrollo y la exclusión financiera. Parte de la premisa que el desarrollo es multidimensional y multicausal, desde ese marco, la investigación profundiza en las características del modelo de desarrollo económico guatemalteco estableciendo los elementos que lo definen y lo perpetúan. La investigación es de carácter descriptivo-explicativo, con enfoque mixto y se apoya de diversas técnicas de investigación, identifica conceptos, relaciones y explica las causas de los fenómenos estudiados, además, deja abierta la posibilidad de nuevos estudios.

El estudio demostró que la heterogeneidad estructural y la relación centro-periferia son las principales deficiencias del modelo de desarrollo económico guatemalteco, ocasionando una distribución desigual de la riqueza y un bajo estímulo de las capacidades de su población, elementos que se observan principalmente en las áreas geográficas del norte y occidente del país; asimismo, reveló que la desigualdad no solo incluye un deficiente acceso a servicios básicos sino también a servicios financieros e identificó una correlación de estas características en las áreas geográficas con mayor incidencia de pobreza. Finalmente aportó evidencia que vincula al sistema financiero supervisado en torno al modelo de desarrollo económico, pero a la vez, se convierte en una herramienta importante para coadyuvar en la corrección de las deficiencias de tal modelo al propiciar, a través de las microfinanzas, una diversificación de la producción y generación de empleo. Con esa base, se propone la incursión activa del Estado en políticas públicas a través de un modelo que incluye la participación del sector público y privado, con el objeto de crear una entidad de microfinanzas orientada a estimular las microfinanzas en las regiones con mayores indicadores de desigualdad y con ello coadyuvar en generar desarrollo social y mejores condiciones de vida en los habitantes de dichas áreas.

Palabras claves: modelo de desarrollo económico, indicadores de desarrollo social y económico, inclusión financiera, políticas públicas, alianzas público-privadas.

INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación denominada “Pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, los vínculos que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco”, aborda el estudio del modelo de desarrollo económico de Guatemala y cómo este, a lo largo de la historia de su implementación, ha definido la vida social del guatemalteco, provocando alarmantes niveles de pobreza y subdesarrollo en una parte significativa de la población, lo que se refleja, entre otros indicadores, con un deficiente acceso a servicios básicos, educativos y de la salud, además, su efecto es tal que también define otros indicadores, tales como el acceso a servicios financieros.

Durante el segundo semestre del doctorado en ciencias sociales, se estudió el libro “La cultura es lo que importa” de Samuel Huntington y Lawrence Harrison, que propone la tesis que los valores de una sociedad dan forma al progreso humano y con ello se explica por qué unas naciones son más avanzadas que otras. En torno a este documento se generó un debate extenso en argumentos y puntos de vista, por citar algunos, la tesis de Toffler & Toffler (2006) que considera que ningún sistema de riqueza puede autosustentarse sin una cultura y una sociedad anfitriona y que la propia cultura y el anfitrión se ven sacudidos cuando colisionan dos o más sistemas de riqueza. Tanto la tesis de Huntington como la de Toffler coinciden con el pensamiento de Max Weber (1905), uno de los teóricos más importantes sobre el desarrollo de la sociedad occidental moderna, que sobre el tema indicado afirma que, además de las diferencias culturales, las religiones son las que determinan distintos resultados económicos.

En el debate se observó que, si bien estas teorías podían explicar algunos casos concretos de éxito y fracaso en determinadas sociedades, no podían justificar el devenir de muchos países, en especial los de América Latina, donde se identifican países con marcados valores religiosos y culturales, como es el caso de Brasil, México y Guatemala, pero que en gran medida su desempeño económico depende de otros factores exógenos a los antes citados. Ante esa discrepancia teórica, se buscaron algunas respuestas que pudieran orientar sobre la

historia y el destino de la economía de América Latina, una de ellas en especial, la teoría latinoamericana del desarrollo también denominada estructural o Cepalina, que aborda el problema de la región desde las transformaciones económicas y sociales a lo largo de los últimos dos siglos.

Como señala Guillén (2008), esta teoría propone que la región transitó por tres etapas: 1) el modelo primario exportador (1850-1930) en el que el sector agropecuario y la producción minera se constituyeron en la base del proceso de acumulación de capital; 2) el modelo de sustitución de importaciones (1930-1982) proceso en el que la región por primera vez tiene un modelo de acumulación endógeno, es decir, un modelo que depende de sí mismo, sin embargo, dicho proceso se vio influenciado por la presencia de capitales extranjeros a través de empresas transnacionales que capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria; y, 3) modelo neoliberal (1983-actualidad) fundamentado en el modelo de economía abierta, orientado hacia el exterior, cuya característica principal es el enfoque de la exportación como el eje del régimen de acumulación.

Es propicio comentar que en este proceso de transición que propone la teoría cepalina, no todos los países de la región lo cursaron al mismo tiempo, sino que se observa una adopción más temprana en la región del cono sur y tardía en la región de América Central, lo que explica las diferencias entre unos y otros países en la región latinoamericana.

Por último, en el debate se abordó la tesis institucionalista, orientada a estructuras democráticas y a la política, en la que el modelo de desarrollo se basa en las instituciones, consideradas como aquellas que funcionan con reglas claras, con personas honestas, en las que rigen los derechos de propiedad y fomentan la competencia empresarial, procuran un bien común y tienden a ser justas y equitativas en la distribución de la riqueza que genera el modelo. Esta tesis surge en la escuela de pensamiento del *Pearson Institute* siendo sus mayores exponentes Acemoglu & Robinson (2001).

Claro está que en el debate surgieron otras muchas teorías que intentaron explicar las razones que vinculan el desarrollo de un país con eventos o características puntuales del mismo, sin embargo, ninguna de ellas logró explicar detallada y concretamente la pregunta formulada en la coyuntura del debate. ¿Cuál es el modelo de desarrollo económico implementado por Guatemala y cómo se relaciona con la desigualdad observada en el país?

Es en ese contexto que nace este proyecto, para aportar evidencia, datos, ejemplos, puntos de vista, ejecutados con el estricto rigor de la investigación científica, que proponga un marco conceptual general y explique el modelo de desarrollo económico del país y cómo se vincula con la cotidianidad que hoy se vive en Guatemala; además, desde una perspectiva del sistema financiero, considerado como una institución que funciona con reglas claras, se abordan temas de inclusión financiera y microfinanzas, especialmente créditos a personas, pequeños y medianos empresarios, como una medida que coadyuva en el crecimiento económico y desarrollo social.

Es así como en el primer capítulo se expone la metodología y fuentes de investigación aplicadas en el estudio, el cual dispone de una amplia investigación documental sobre el conocimiento existente y principales escuelas de pensamiento en el contexto del modelo de desarrollo económico en que se basa la sociedad guatemalteca, sus características históricas y rasgos esenciales que lo definen.

Como lo afirma Hernández (2016) una misma investigación puede incluir diferentes alcances, por ello, el tipo de estudio que se realizó es de carácter descriptivo-explicativo, toda vez que su carácter descriptivo permitió considerar al fenómeno estudiado y sus componentes, medir conceptos y definir variables, mientras que por su carácter explicativo se identificó cómo y por qué las variables investigadas están relacionadas, así mismo, deja abierta la posibilidad incursionar en nuevos estudios. Además, el enfoque de la investigación fue mixto, lo que implicó un proceso de recolección, análisis y vinculación de

datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio para responder al planteamiento del problema.

Para llevar a cabo el estudio se hizo uso del método deductivo, implícito en la investigación cuantitativa, y el método inductivo, propio de la investigación cualitativa, con el fin de abordar desde una perspectiva integral la descripción del problema de investigación, además, se apoyó en técnicas documentales y literarias que proporcionaron información para la explicación del fenómeno, observaciones de campo del área de estudio, entrevistas a personas claves y grupos focales, permitiendo la obtención de información relevante que se integró al trabajo de investigación.

El enfoque mixto de la investigación permitió que la hipótesis inicial se perfeccionara durante el proceso en la medida en que se recabaron los datos, además, todas las preguntas fueron respondidas con la evidencia aportada en la investigación. La evidencia aportada permitió atender los objetivos planteados en la investigación y los resultados se presentan en una estructura conceptual que parte de lo general hacia lo específico, y que se evidencia en los capítulos que conforman este documento.

En el capítulo dos se exponen los fundamentos teóricos para el estudio del modelo de desarrollo económico guatemalteco en el que, además de abordar las distintas teorías del desarrollo, se estudia con mayor detenimiento la transición del modelo de desarrollo propuesta por la teoría cepalina, aportando evidencia de cómo fue ese tránsito en la economía guatemalteca, y cómo dicha teoría ayuda a conceptualizar el actual modelo de desarrollo económico guatemalteco.

En ese sentido, el principal hallazgo en este capítulo es que en el modelo de desarrollo económico guatemalteco cohabitan varios modelos de desarrollo, lo que ha creado una base de producción heterogénea y dependiente del centro capitalista, cuyas características fundamentales son la desigualdad y el subdesarrollo de los sectores menos avanzados.

Esta afirmación concuerda con la tesis de Toffler & Toffler (2006) en el entendimiento que tales modelos de desarrollo se mueven de forma desigual por el mundo y que en algunos países se pueden encontrar solapándose y desplazándose al unísono, a lo interno de cada economía.

En este capítulo se realiza el estudio de las dos fallas del modelo de desarrollo guatemalteco a saber, la primera identificada como heterogeneidad estructural, la que Guillén (2008) define como la compleja articulación en la que cohabitan formas de producción avanzadas y modernas con formas menos desarrolladas de producción; y la segunda identificada como las relaciones de dominación-dependencia, que fundamentan su vinculación con los centros capitalistas. Además, se aborda el fenómeno de la concentración de la riqueza y acumulación del capital y se estudia el fenómeno no como algo coyuntural, sino que surge y permanece desde la época colonial, para concluir con el estudio del crecimiento y estabilidad de la economía guatemalteca en las últimas cuatro décadas y el impacto que ha tenido en el desarrollo social y la calidad de vida de sus habitantes.

Este abordaje se realizó desde la perspectiva de la tesis de Thorp (1998) que se fundamenta en la correlación que existe entre el crecimiento económico de calidad y el impacto que este tiene en la calidad de vida de la población y la distribución de los beneficios que genera, por tal razón, también se abordaron aspectos del bienestar desde la perspectiva de la distribución del ingreso, así como el alfabetismo, nivel de escolaridad y esperanza de vida de la población guatemalteca, elementos que sirven de base para el estudio del tercer capítulo.

En el capítulo tres se describe el efecto que el modelo de desarrollo económico guatemalteco ha tenido en su población, se concluye que uno de esos efectos es la pobreza, que si bien es multicausal y afecta a una proporción importante de la población, se observa una mayor manifestación en la mujer indígena, en edad comprendida entre los 15 y 64

años, que reside en la región norte y occidental del país, eminentemente rural y que, en los últimos años, su condición de pobreza ha aumentado a causa de las asimetrías territoriales, inequidades y desigualdad social que genera dicho modelo.

El valor metodológico de este capítulo radica en que el abordaje del estudio se realizó a través de mapas de pobreza que permitió estimar indicadores de pobreza y desigualdad, densidad poblacional, zonas urbanas y rurales, conformación de la población, desempleo, migración, acceso a servicios básicos como la educación, salud, servicios de agua potable, energía eléctrica, telefonía, entre otros, todos ellos desagregados por área geográfica y departamento.

El principal aporte del capítulo es que identifica la correlación directa que existe entre las áreas mayormente habitadas por personas autoidentificadas como mayas o indígenas que, a su vez, son las áreas que muestran menor desarrollo y acceso a servicios básicos, así como mayores índices de pobreza y desigualdad; en tal sentido, no es coincidencia que estas áreas presenten estas características sino que obedece a un comportamiento sistemático, provisto principalmente por el modelo de desarrollo.

La metodología de mapas de pobreza también permitió estimar indicadores de inclusión financiera, como un primer esbozo previo a abordar el cuarto capítulo de este informe de investigación. La razón de incluir un análisis del sistema financiero como parte de la metodología de mapas, es que el sistema financiero, principalmente el supervisado, en su conjunto, se constituye como una institución con reglas claras, que funciona y que cumple una función vital para toda economía, canalizar los excedentes de recursos hacia actividades productivas que tiendan a diversificar la producción y generar empleo.

En tal sentido, en el cuarto capítulo se estudia cómo el sistema financiero se correlaciona con el modelo de desarrollo y cómo dicho sistema puede profundizar los problemas del modelo o bien coadyuvar en su corrección desde su función de intermediación.

Siguiendo esta línea de pensamiento, en este capítulo se estudiaron las estructuras más sólidas que conforman el sistema financiero guatemalteco, entendiendo este como el conjunto de políticas, instituciones, mercados y medios cuyo objetivo y finalidad principal es la de canalizar el ahorro hacia los prestatarios y las actividades que lo necesitan para el crecimiento económico. El capítulo aborda con mayor precisión al conjunto de bancos que operan en Guatemala, pues es de este sector del que se dispone de mayor información. A lo largo del capítulo, como una suerte de estudio deductivo que se realiza, se logran identificar los vínculos que subyacen en el sistema financiero y que se correlacionan con el modelo de desarrollo guatemalteco.

En el mismo capítulo cuarto, se realizaron dos aportes importantes, el primero consistió en identificar que en el sistema financiero supervisado existe la figura de las microfinancieras de ahorro y crédito, entidades especializadas que otorgan microcréditos, ofrecen otros productos y servicios financieros, captan recursos del público en forma de depósitos de ahorro, depósitos a plazo y la emisión de títulos de valor representativos de deuda y que se pueden constituir en el eje principal de una política pública para coadyuvar con el desarrollo económico y social del país, desde una perspectiva de promover la actividad de microfinanzas, a efecto de que las personas que no son sujeto de crédito en el sistema bancario nacional, tengan acceso al mismo, con lo cual se estaría promoviendo la inclusión financiera, principalmente en el área rural y en pequeños centros urbanos.

De esa cuenta, la naturaleza de su importancia, a criterio del sustentante, es fundamental en el ajuste del modelo de desarrollo económico y es en este tipo de estructuras financieras en donde es más favorable impulsar un modelo que incluya la participación pública y privada para el desarrollo de la economía nacional, en especial de las áreas geográficas con mayor incidencia de pobreza y más aún a nivel local o comunitario.

El segundo aporte consiste en identificar el perfil crediticio, de inclusión financiera, uso de tierra y principales actividades económicas por cada uno de los veintidós departamentos

que conforman la República de Guatemala, lo que se constituye en una herramienta necesaria para la implementación de políticas públicas al brindar un contexto general de la situación actual de cada departamento en función de enfocar los esfuerzos de inclusión y financiamiento productivo según las características y vocación de cada departamento.

Este mismo capítulo, empleando el enfoque de investigación cualitativo, incluye opiniones de terceros especializados en el tema, así como el resultado del grupo focal relacionado con microfinanzas, inclusión financiera y los problemas que enfrenta el sector, principalmente vinculados al sobreendeudamiento.

Finalmente, en el capítulo cinco se contextualiza la banca para el desarrollo, así como las experiencias y los retos previsibles en Guatemala. En este capítulo se evalúa la pertinencia de constituir una microfinanciera de ahorro y crédito con recursos público-privados para desarrollar las áreas geográficas con mayores indicadores de desigualdad del país, para lo cual se vale de los hallazgos identificados en el capítulo tres.

Esta propuesta se vinculó con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032, principalmente para atender dos prioridades nacionales de desarrollo, siendo estas la reducción de la pobreza y protección social, así como la generación de empleo e inversión, además, se identificó a los actores principales en la coyuntura del problema investigado, su influencia e interés para apoyar la solución de este, así como algunas posibles fuentes de fondeo para viabilizar el proyecto propuesto.

En resumen, el informe de investigación aborda el estudio del modelo de desarrollo económico implementado por Guatemala y cómo este define la pobreza, el subdesarrollo y la exclusión financiera; además, plantea una acción propositiva en la identificación de soluciones del problema investigado.

CAPÍTULO 1

METODOLOGÍA Y FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación, se presenta el marco metodológico y las fuentes de investigación utilizadas para llevar a cabo el estudio. En este capítulo también se desarrolla el estado del arte, el cual se encuentra integrado en el anteproyecto de esta investigación; se explica que el tipo de estudio es de carácter descriptivo-explicativo con enfoque mixto, con el empleo de diversos métodos y técnicas de investigación.

1.1. Planteamiento del problema

El trabajo de tesis denominado “Pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, los vínculos que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco” aborda el estudio del modelo de desarrollo económico de Guatemala y cómo este, a lo largo de la historia de su implementación, ha configurado la vida social del guatemalteco, provocando alarmantes niveles de pobreza y subdesarrollo en una parte significativa de la población, lo que se refleja, entre otros aspectos, en deficientes indicadores de acceso a servicios básicos, educativos y de la salud, además, su efecto es tal que también incide en otros aspectos de la vida y del desarrollo, tales como el acceso a servicios financieros, especialmente al crédito.

“Un modelo de desarrollo o patrón de acumulación es una modalidad del proceso de reproducción del capital, históricamente determinado” (Valenzuela, 1990, p. 63). Para Guillén (2008), en América Latina se observan tres modelos de desarrollo, el modelo primario exportador (1850-1930), el modelo de sustitución de importaciones (1930-1982) y el modelo neoliberal (1983-actualidad). La tesis de Guillén radica en que: “... cada modelo de desarrollo involucra una inserción específica de cada país en la división internacional del trabajo, lo que determina la configuración de su sistema productivo y define a la vez, las modalidades específicas de su estructura social y del bloque en el poder que domina y ejerce el poder político” (2008, p. 16).

Desde la perspectiva de los modelos citados por Guillén (2008), se observa que en la economía guatemalteca cohabitan los tres modelos; evidencia de ello es que una parte importante de su economía se basa en la producción y exportación de productos de bajo valor agregado, mientras que se importan productos de alta tecnología y elevado valor agregado, rasgo característico del modelo primario exportador. Según el Banco de Guatemala (2020), dentro de los principales productos de exportación del país figuran el banano, azúcar, café y cardamomo, los que en conjunto representaron el 25.4% del total de las exportaciones en 2019, por otro lado, según Bulmer-Thomas (1994) en Guatemala para 1913 las mayores exportaciones correspondieron al café y al banano, que representaron el 84.8% y 5.7% del total exportado en ese año, respectivamente, es decir, un siglo más tarde, la economía guatemalteca sigue dependiendo, en buena medida, del café y el banano como importantes productos de exportación.

La segunda evidencia de la cohabitación de los tres modelos en la economía guatemalteca, da cuenta que desde la década de los cincuenta se observa un incremento en la participación porcentual de la industria manufacturera en el Producto Interno Bruto, aumentando de 12.0% en 1950 a 18.1% en 2010. Otros sectores como el transporte, almacenamiento y comunicación, han mostrado dinamismo, en especial a partir de la década de los noventa, derivado de los cambios tecnológicos y de telecomunicaciones suscitados en dicho período, sin embargo, a pesar de dicho comportamiento en estos sectores, el país no transitó por la etapa avanzada del modelo de sustitución de importaciones, toda vez que esta consistía en la producción de bienes de consumo duradero como electrodomésticos, automóviles, entre otros, situación que no se observó en la economía guatemalteca.

La tercera evidencia denota características del modelo neoliberal, caracterizado por la conversión de la exportación en el eje del régimen de acumulación. Un factor esencial de este modelo es que el país se convirtió en una plataforma de exportación hacia Estados Unidos, principalmente mediante maquiladoras.

En ese contexto, el análisis del modelo de desarrollo económico se articula en torno a dos categorías claves del subdesarrollo, la relación centro-periferia y la heterogeneidad estructural.

Estas categorías son relevantes en el estudio de los dos problemas fundamentales que, a criterio de Guillén (2008), se reproducen en toda la historia de Latinoamérica: la concentración del ingreso y la ausencia de una base interna de acumulación de capital.

Guillén (2008) analiza que, durante el modelo primario exportador, los países de la región latinoamericana se especializaron en la producción y exportación de productos primarios, convirtiéndose este sector en el motor de la economía, enfocado en el mercado exterior. A nivel interno de cada economía, se conformó un sistema productivo dual, que consistió en la coexistencia de sectores modernos, principalmente el sector exportador, desarticulado del resto de la economía y sectores atrasados, regularmente de subsistencia, cuya producción se orientaba al abastecimiento de los mercados locales y el autoconsumo. Esta dualidad aún persiste en el sistema productivo de muchos países latinoamericanos incluyendo a Guatemala, de tal manera que profundizar en su estudio es un proceso clave para comprender las relaciones que subyacen en el sistema. A esta dualidad se le conoce como heterogeneidad estructural.

La relación centro periferia no surge con el modelo primario exportador, sino que está presente desde los tiempos de la Colonia. Guillén advierte: “Las potencias coloniales prohibieron desarrollar en las colonias actividades manufactureras que pudieran competir con la metrópoli. El grueso del comercio exterior latinoamericano en esa época, en pleno dominio del mercantilismo, consistió en la exportación de metales preciosos, principalmente oro y plata, y de algunos productos de consumo, como el azúcar y el tabaco. El patrón general de la división internacional de trabajo se conservó, en lo esencial, con la transformación de las colonias americanas en Estados nacionales independientes. Las aspiraciones industrializadoras y de diversificación productiva fueron rápidamente abandonadas ante la fuerza del movimiento liberal, para el cual la libertad económica y la libertad política eran elementos indisolubles.” (2008, p. 16-17)

En ese contexto, Guillén (2008) apunta a que la división internacional del trabajo tuvo cambios sustanciales desde la perspectiva geográfica y por la composición de la producción, ya que los centros receptores de las exportaciones primarias cambiaron de las antiguas potencias coloniales hacia Gran Bretaña y los Estados Unidos de América.

En este contexto, surge la inclusión financiera como una medida para generar desarrollo y coadyuvar en el equilibrio del defecto estructural de la economía. Según el Banco Mundial (2018), dos mil millones o el 38% de los adultos en el mundo no utilizan servicios financieros formales y un porcentaje aún mayor de los pobres no tiene cuenta bancaria debido a los costos, las distancias de viaje y a los requisitos que se deben cumplir para abrir una cuenta. Afecta a más de la mitad de los adultos en el 40% de los hogares más pobres en los países en desarrollo. En Guatemala, según la Superintendencia de Bancos (2020), el 55.9% no tiene cuenta bancaria mientras que el 12.1% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

La falta de servicios bancarios está vinculada con el nivel de ingresos ya que el 20% de los adultos más ricos de los países en desarrollo tiene el doble de probabilidades de poseer una cuenta formal que el 20% más pobre. Sin embargo, si bien los pobres no tienen el mismo acceso a productos financieros que los individuos con niveles más altos de ingresos, su necesidad de contar con servicios financieros podría ser incluso mayor.

En las últimas décadas, distintos tipos de proveedores de servicios financieros han ofrecido nuevas oportunidades a las personas excluidas del sistema. Se trata de organizaciones no gubernamentales (ONG), cooperativas, instituciones de desarrollo comunitario, bancos comerciales y estatales, empresas de seguros y tarjetas de crédito, servicios de telecomunicaciones y otras empresas que ofrecen acceso a puntos de venta.

Una cuenta de transacción o de depósito puede ser el trampolín hacia la inclusión financiera, pues ofrece una ruta hacia una gama más amplia de servicios financieros responsables, provistos a través de instituciones sólidas y diversas. Cada vez hay más evidencia que indica que el acceso a los servicios financieros a través de cuentas formales permiten a los individuos y a las empresas normalizar el consumo, administrar los riesgos e invertir en educación, salud y emprendimientos.

Las fallas en el modelo de desarrollo tienen como indicador primario la pobreza. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en Guatemala la definición de pobreza absoluta está dada por el costo mínimo necesario para cubrir una canasta que permita satisfacer las necesidades

alimentarias y no alimentarias, en tal caso, se considera a la población en pobreza extrema, cuando no alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos mensuales de Q479, por aparte, se considera como pobreza total a los que alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, pero no así, el costo mínimo adicional para otros bienes y servicios básicos, siendo el costo mensual de Q852. En la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) del 2014, el umbral de pobreza total se fijó en un ingreso anual de Q10,218 mientras que para la pobreza extrema fue de Q5,750.

La pobreza, la desigualdad y la falta de inclusión, entre otros, provocan otro fenómeno, la migración. Según la Organización Internacional para las Migraciones, la migración es un término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. Cita como ejemplo los movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o la falta de proyectos de desarrollo.

Por otro lado, según la Organización Internacional para las Migraciones, a nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término migrante. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona, por razones de conveniencia personal y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.

1.2. Preguntas de investigación

En el proceso de investigación se plantearon las preguntas siguientes:

- 1.2.1. ¿Cómo se construye y define el actual modelo de desarrollo económico guatemalteco, considerando que en su interior cohabitan rasgos de modelos históricamente observados en la región; así como, características que datan de la época colonial?

- 1.2.2. ¿Cómo se vincula la heterogeneidad estructural y la relación centro-periferia, definidas por la teoría Cepalina como las principales deficiencias del modelo de desarrollo de la región latinoamericana, con la distribución desigual de la riqueza, la pobreza, el subdesarrollo, la migración, la exclusión financiera, el bajo estímulo de las capacidades productivas y la calidad de vida de los guatemaltecos?
- 1.2.3. ¿Qué relación subyacente evidencia el insuficiente financiamiento a las personas individuales, pequeños y medianos empresarios, la baja generación de empleo o la generación de empleo mal pagado y el fenómeno de la pobreza y migración?
- 1.2.4. ¿Cómo se compara el costo del crédito productivo, especialmente el destinado a las micro, pequeñas y medianas empresas en Guatemala, respecto a otros países de la región y del mundo?
- 1.2.5. ¿Qué alcance deberá considerar una política pública que fomente el financiamiento productivo a personas individuales, pequeño y mediano empresario, con vistas a generar empleo y con ello impulse condiciones de homogeneidad estructural y menor dependencia del vínculo centro-periferia?

1.3. Objetivos de la investigación

La investigación pretende contribuir en el estudio del problema de la exclusión financiera y busca establecer sus vínculos con el modelo de desarrollo económico y social del país, modelo que se caracteriza por ser heterogéneo estructuralmente y dependiente con el centro capitalista. Se considera que la manera en que el estudio ayudará a resolver el problema es a través de la descripción y el análisis de las relaciones existentes entre el problema y la fuente que lo origina, identificando cómo ambos crean un círculo de pobreza, desigualdad y subdesarrollo. Identificar las raíces de los problemas es el primer paso para proponer políticas públicas que tiendan a contener y resolver la problemática identificada. A continuación, se presentan los objetivos de la investigación:

1.3.1. Objetivo general

Estudiar el modelo de desarrollo económico adoptado por Guatemala y la incidencia de la heterogeneidad estructural y la relación centro-periferia en el sistema financiero, la generación de empleo, la distribución del ingreso nacional, el subdesarrollo, la exclusión, la migración y la estabilidad macroeconómica del país.

1.3.2. Objetivos específicos

- 1.3.2.1. Describir el actual modelo de desarrollo económico guatemalteco e identificar la influencia que generan las características de modelos de desarrollo históricamente adoptados; así como, identificar los rasgos que subsisten del modelo económico de la época colonial y su influencia en el modelo vigente.
- 1.3.2.2. Determinar la correlación entre las deficiencias del modelo de desarrollo y su impacto en la calidad de vida de los guatemaltecos, a través de mediciones de índices de distribución de riqueza, pobreza, subdesarrollo, migración, exclusión financiera y capacidades productivas, utilizando para el efecto la metodología de mapas de pobreza para establecer las áreas geográficas más vulnerables a dichas mediciones.
- 1.3.2.3. Identificar si el fenómeno de la exclusión financiera es más profundo en las regiones que muestran mayor pobreza, subdesarrollo y migración; así como, evaluar el rol que juega el sistema financiero en el desarrollo económico de tales regiones, determinando la incidencia de la inclusión financiera en la viabilidad del desarrollo social.
- 1.3.2.4. Identificar la asimetría entre el costo del crédito productivo en Guatemala, en especial para las micro, pequeñas y medianas empresas, respecto a otros países de la región y del mundo.
- 1.3.2.5. Determinar los alcances de una política pública para incentivar el financiamiento productivo para personas individuales, micro, pequeñas y medianas empresas, que generen empleo y contribuya a una mayor homogeneidad estructural y a la menor dependencia de la relación centro-periferia.

1.4. Hipótesis de la investigación

Debido a que el alcance del estudio fue descriptivo-explicativo, se formuló una hipótesis inicial, misma que se perfeccionó durante el proceso de investigación y en la medida en que se recabaron datos e información. La hipótesis final se comprobó y es la siguiente:

La cohabitación de varios modelos de desarrollo en la economía guatemalteca, cuyas características principales son la heterogeneidad estructural y la dependencia con el centro capitalista, ha provocado que el crecimiento económico no se vincule positivamente con el desarrollo social de una parte representativa de la población, lo que se refleja en elevados niveles de pobreza, deficientes indicadores de acceso a servicios básicos, de educación y de la salud, además, su efecto es tal, que también incide en indicadores de inclusión a servicios financieros.

1.5. Variables de la investigación

Tabla No. 1
Variables independientes

Variables	Indicadores
Modelo de desarrollo	Heterogeneidad estructural Dependencia centro-capitalista Desarrollo económico

Fuente: Elaboración propia

Estas variables representan la causa del problema de investigación, en tal sentido, pueden manipularse para verificar su efecto en las variables dependientes. A través de la técnica de la observación, estas variables se demostraron cualitativamente en el desarrollo del capítulo dos, en el que se describió el modelo de desarrollo económico guatemalteco y se contextualizó la influencia que genera en la economía. Estas variables se compararon con la región de América Latina y se contrastaron con países de Europa que han implementado modelos de desarrollo donde las variables tienden a ser más homogéneas estructuralmente y menos dependientes del centro capitalista; además, donde la variable del desarrollo es más justa y equitativa en un contexto de sociedades de bienestar.

Para completar el alcance de estas variables se utilizaron los instrumentos de investigación siguientes: entrevistas con expertos clave y grupo focal.

Tabla No. 2
VARIABLES DEPENDIENTES

Variables	Indicadores
Crecimiento económico	Producto interno bruto Producto interno bruto per cápita
Desarrollo social	Pobreza Acceso a servicios básicos (principalmente educación y salud) Distribución de la riqueza Índice de desarrollo humano Índice de desarrollo social
Inclusión financiera	Acceso a crédito Acceso a servicios financieros

Fuente: Elaboración propia

Estas variables representan el efecto que se deriva del problema de investigación, en tal sentido, no se pueden manipular sino únicamente medir, interpretar y contextualizar. A través de técnicas de investigación documental, estas variables se demostraron cuantitativamente en el desarrollo de los capítulos tres y cuatro, en los que se determinó la correlación entre las deficiencias del modelo de desarrollo económico guatemalteco y los nexos que subyacen hacia el sistema financiero. Estas variables se compararon a nivel local a través de las distintas regiones y departamentos que conforman el país; además, se contextualizaron en el actual modelo de desarrollo guatemalteco, utilizando la metodología de mapas de pobreza o mapas de calor.

El alcance en la determinación de las variables dependientes implicó el uso de datos secundarios de fuentes públicas y privadas.

1.6. Justificación de la investigación

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a finales del 2017 los migrantes guatemaltecos en el mundo sumaban más de un millón de personas, de los cuales un

porcentaje mayor al 87.4% reside en los Estados Unidos de América; estos envían remesas a sus familiares por más de seis mil quinientos millones de dólares, recursos que crean condiciones macroeconómicas favorables para Guatemala. En 2020, según datos del Banco de Guatemala, las remesas familiares que ingresaron al país alcanzaron más de once mil millones de dólares.

La magnitud de estos recursos es tal, que representan poco más de dos terceras partes del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, equivalen al 10.8% del Producto Interno Bruto del país y es utilizado como un indicador frecuente en los análisis macroeconómicos del país, revistiéndolo como un elemento clave en la estabilidad económica; sin embargo, lejos está de ser un indicador de desarrollo, ya que el problema raíz de este fenómeno es la incapacidad de los sectores económicos y del Estado de Guatemala para generar y promover empleos que permitan a los ciudadanos la igualdad de oportunidades de desarrollo.

En esta coyuntura el sistema financiero juega un papel trascendental, toda vez que, como parte del modelo de desarrollo, tiene la labor de procurar el desarrollo económico y social del país a través de canalizar el ahorro hacia la inversión. En contraste, la proliferación de entidades no supervisadas que prestan servicios financieros en condiciones menos favorables para los usuarios, la exclusión del sistema financiero regulado de amplios sectores como los emprendedores, el sector no formalizado y las pequeñas empresas, el escaso financiamiento bancario destinado a determinados sectores económicos y geográficos, la permanencia de la pobreza y subdesarrollo y el constante flujo de migrantes hacia Estados Unidos de América, hacen cuestionar si el sistema financiero es eficiente en la función de contribuir al desarrollo económico y social del país.

En ese orden de ideas, la investigación realizada es conveniente en un momento históricamente importante para Latinoamérica y especialmente para Guatemala, en donde la incertidumbre de la política migratoria de los Estados Unidos de América, pone de manifiesto la disrupción que podría tener el flujo de remesas, el retorno de migrantes y la estabilidad macroeconómica del país, consecuencia de la rigurosidad de dicha política. Por ello, la coyuntura ofrece el momento propicio para que se desarrollen políticas de Estado que tiendan a ajustar el modelo de desarrollo

económico guatemalteco, a través de incentivar a los pequeños sectores productivos del país, para que generen empleos y salarios que tiendan al desarrollo de las familias.

El mismo desarrollo social es de suma relevancia para construir la nación desde sus cimientos, pues los principales beneficiarios serán las familias que conforman la base de la sociedad, que encontrarán en la inversión y la generación de empleo la alternativa necesaria para invertir en educación, salud y alimentación, elementos básicos en el desarrollo social y en la búsqueda de los objetivos del desarrollo sostenible adoptados por la Organización de las Naciones Unidas.

Dentro de las implicaciones prácticas del estudio se encuentra mostrar la configuración de las regiones más pobres del país, tomando como referencia la inversión que la banca hace en estas, y cómo en ellas el desarrollo de empleos no es suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población, provocando con ello, la migración interna e internacional, los altos índices de pobreza y que estos no logren disminuir, sino que se mantengan en el tiempo pese a que el país ha mostrado en las últimas décadas un crecimiento económico sostenido.

El valor teórico de la investigación radica en que llenará un vacío de conocimiento, pues son pocos los estudios de banca y su relación con la generación de empleo, pobreza, subdesarrollo y migración en Guatemala. Se estima que los resultados puedan desarrollar principios más amplios del conocimiento, configurar una teoría de desarrollo comunitario y se podrá conocer en mayor medida el comportamiento de las variables que configuran el problema de investigación. La investigación ofrece la posibilidad de una exploración fructífera del fenómeno y sugerir ideas, recomendaciones e hipótesis para futuros estudios.

La utilidad metodológica del estudio se enfoca en contribuir en la definición de conceptos, variables y relaciones entre variables, así como definir elementos que ayuden a estudiar el problema de una manera integral.

1.7. Viabilidad de la investigación

Hernández (2016) señala que la viabilidad del proyecto se establece a través de tres elementos: la disponibilidad de recursos, el alcance del estudio y las consecuencias de la investigación.

En cuanto al alcance del estudio, dos factores influyeron para establecer este elemento: el conocimiento actual del tema de investigación y la perspectiva que se pretende dar al estudio. Hernández (2016) también sugiere que una misma investigación puede incluir diferentes alcances, por ello, el alcance de esta investigación se definió como descriptiva-explicativa.

Por otro lado, toda investigación cumple con dos propósitos fundamentales: a) producir conocimiento y teoría (investigación básica), y b) resolver problemas (investigación aplicada). Por ello, la principal consecuencia de la investigación fue realizar propuestas que permitan ajustar el modelo de desarrollo al establecer políticas públicas que tiendan al desarrollo social y la distribución equitativa de riqueza y oportunidades a través de la inclusión financiera, el financiamiento al pequeño y mediano empresario y de esta manera generar empleo y contener la pobreza, el subdesarrollo, la migración e incentivar la participación pública y privada para el desarrollo regional.

1.8. Delimitación (teórica, espacial, temporal y unidades de análisis)

A continuación, se describe la delimitación teórica, espacial, temporal y unidades de análisis a los que se circunscribe la investigación.

1.8.1. Delimitación teórica

El marco teórico se abordó desde varios puntos de vista, complementarios entre sí y que se constituyen en las fuentes de información para estudiar el problema a investigar.

La primera fuente corresponde al modelo de desarrollo en América Latina, descrito por Arturo Guillén (2008) en el estudio América Latina y Desarrollo Económico; este documento ofrece la teoría latinoamericana del desarrollo, analiza su estructura, inserción externa y la sociedad. Esta delimitación teórica permitió definir el modelo económico guatemalteco, describir sus principales

características, deficiencias y razones del subdesarrollo. La escuela Cepalina o Estructural fue fundamental en este enfoque.

La segunda fuente tuvo como punto de referencia la teoría descrita en el estudio La política del destierro y el exilio en América Latina de Sznajder & Roniger (2016), con lo cual se estudiaron las causas del fenómeno migratorio en Guatemala; esta teoría propone que las razones para que las personas migren surgen de preceptos étnicos, demográficos, de seguridad y socioeconómicos. Esta teoría se complementó con el estudio de Manuel Orozco (2012) sobre el desarrollo, migración y remesas en América Latina y el Caribe, que propone que las remesas poseen un efecto sobre las finanzas, la economía y el desarrollo.

Una tercera fuente fue provista por el sistema financiero supervisado a través de información publicada por la Superintendencia de Bancos y el Banco de Guatemala, que permitió realizar el análisis de la inclusión financiera observado a nivel del país; esto se complementó con información observada en cooperativas de ahorro y crédito y organizaciones no gubernamentales que apoyan el crédito en el interior del país.

La cuarta fuente fue provista por la legislación guatemalteca, particularmente por los preceptos constitucionales que conforman el régimen económico y social del país y le da forma al sistema financiero, concediéndole a éste un papel importante en el desarrollo y la distribución de los ingresos y la riqueza a través de orientar el ahorro nacional hacia actividades productivas.

1.8.2. Delimitación espacial

Debido a que el modelo de desarrollo, la pobreza, el subdesarrollo, la migración y la exclusión financiera son problemas que se afrontan en todo el país, la delimitación espacial fue a nivel nacional, con especial énfasis en las regiones del país con mayor subdesarrollo.

1.8.3. Delimitación temporal

Se aplicaron análisis al modelo de desarrollo guatemalteco que esbozan características de la época colonial y durante los primeros tres cuartos del siglo XX; sin embargo, la investigación se profundiza a partir de la década de los ochenta, toda vez que se dispone de mayor información.

1.8.4. Delimitación de las unidades de análisis

1.8.4.1. Modelo de desarrollo de Guatemala

Se estudiaron los principales rasgos del Modelo Primario Exportador (MPE), del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) y del Modelo Neoliberal (MN) en Guatemala, con mayor detenimiento a partir de la década de los ochenta, en tránsito del MSI al MN.

1.8.4.2. Regiones geográficas con menor desarrollo y acceso a servicios básicos

En función de los mapas de pobreza que facilita el Instituto Nacional de Estadística, se estudiaron los fenómenos del subdesarrollo, la migración y la exclusión financiera en las regiones más propensas del país. El estudio permitió diagramar una línea del tiempo desde la década de los ochenta, para evidenciar que el modelo de desarrollo adoptado por Guatemala no propicia el desarrollo social.

1.8.4.3. Sistema Financiero Supervisado

El estudio se enfocó en el sistema bancario, integrando las causas que lo colocan como un promotor de inclusión y educación financiera.

1.9. Estado del arte

Como parte del proceso de la investigación se llevó a cabo el desarrollo del estado del arte, proceso que comprende la investigación documental sobre el conocimiento existente y principales escuelas de pensamiento en el contexto del modelo de desarrollo económico en que se basa la sociedad guatemalteca, sus características históricas y rasgos esenciales que lo definen.

La principal escuela de pensamiento que aborda la investigación es la teoría latinoamericana del desarrollo también conocida como teoría Cepalina, que define las transformaciones económicas y sociales en América Latina a partir de la década de los cincuenta.

El estado del arte tiene la finalidad de construir análisis que posibiliten la comprensión crítica sobre el conocimiento del tema abordado, también permite desarrollar una perspectiva teórica a partir de la revisión e interpretación de la teoría existente. Como parte del requisito solicitado por Universidad Panamericana, el estado del arte se presentó en el anteproyecto de tesis “Pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, los vínculos que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco”, el cual obtuvo dictamen favorable el veintitrés de mayo de dos mil diecisiete. (Rodríguez, 2017, p.1)

El acceso al anteproyecto de investigación y al estado del arte, puede realizarse con el código QR siguiente:



1.10. Tipo de estudio

Hernández (2016) define que una misma investigación puede incluir diferentes alcances, por ello, el tipo de estudio que se realizó es de carácter descriptivo-explicativo, toda vez que su carácter descriptivo permitió considerar al fenómeno estudiado y sus componentes, definir conceptos y plantear variables, mientras que por su carácter explicativo abordó y explicó las causas del problema investigado, identificó conceptos promisorios y deja abierta la posibilidad de nuevos estudios. El alcance descriptivo se circunscribe a la definición del modelo de desarrollo y su efecto en las variables dependientes, mientras que el alcance explicativo se aplicó en la definición e identificación de correlaciones de los elementos que subyacen al sistema financiero y lo condiciona a partir de las características y elementos que define el modelo de desarrollo.

1.11. Enfoque de la investigación

La investigación realizada es descriptiva-explicativa con enfoque mixto, que implicó un proceso de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio para responder al planteamiento del problema. A través del enfoque mixto se obtuvo la

información cuantitativa necesaria para describir las relaciones del sistema financiero guatemalteco con el modelo de desarrollo, mientras que la información cualitativa permitió identificar las relaciones que subyacen en el mismo y que influyen indirectamente en categorías amplias del problema estudiado.

1.12. Métodos de la investigación

Como afirma Hernández (2016), la meta de la investigación mixta no es reemplazar a la investigación cuantitativa ni a la investigación cualitativa, sino utilizar las fortalezas de ambos tipos de indagación combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales.

Al respecto, para llevar a cabo el estudio se hizo uso del pensamiento deductivo, implícito en la investigación cuantitativa y que se aplicó en el razonamiento lógico para describir el modelo de desarrollo económico y su incidencia en la calidad de vida de los guatemaltecos. Para medir este fenómeno se hizo uso de variables estadísticas a través de las cuales se abordaron los índices de distribución de riqueza, pobreza, subdesarrollo, migración, exclusión financiera y capacidades productivas, realizando un análisis de causa y efecto que se desarrolló en los capítulos dos y tres. A través del método cuantitativo, fue posible probar y vincular las razones por las cuales el área geográfica noroccidental del país es una de las regiones que manifiesta mayores indicadores de desigualdad.

Desde la perspectiva del método cuantitativo, con los hallazgos realizados, fue posible generalizar el resultado de la problemática abordada, determinando las características en común de esta región, que permite medir con cierto grado de precisión, cómo el fenómeno estudiado surge y se desarrolla en otras regiones a partir de los elementos identificados como detonadores.

Por aparte, haciendo uso del método cualitativo, se aplicó el pensamiento inductivo con el fin de abordar, desde una perspectiva integral, las relaciones que subyacen, condicionan y definen el sistema financiero a partir de la adopción del modelo de desarrollo económico, aspectos que se desarrollaron principalmente en el capítulo cuatro del informe de investigación.

A través del enfoque cualitativo se abordó a profundidad el fenómeno de la exclusión financiera, considerando para el efecto los significados del problema provistos por los datos cuantitativos. Se complementó con los aportes brindados del panel de expertos en la materia, lo que brindó una riqueza interpretativa al fenómeno.

A través de las entrevistas con expertos se obtuvieron perspectivas y puntos de vista que complementaron entre sí los resultados y fortalecieron las conclusiones, se identificó en cada uno significados y aspectos subjetivos para contextualizar las distintas perspectivas que se tienen del fenómeno estudiado.

Se realizaron observaciones no estructuradas, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales e interacción con grupos. El enfoque cualitativo aplicado se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado del problema en cuestión para cada uno de los entrevistados.

El proceso de investigación también se apoyó en técnicas documentales y literarias que proporcionaron información para la explicación del fenómeno, observaciones de campo del área de estudio, entrevistas a personas claves y grupos focales, permitiendo la obtención de información relevante que se integró al trabajo de investigación.

1.13. Etapas del proceso

En el proceso de investigación se realizaron las distintas fases de la metodología cuantitativa y cualitativa, se establecieron las preguntas de investigación iniciales, se desarrollaron los objetivos de la investigación, se determinó su justificación y viabilidad y se definió y evaluó la literatura y su aporte en el conocimiento del problema.

La revisión bibliográfica implicó seleccionar y clasificar fuentes secundarias de información constituidas por textos, leyes, registros, estadísticas y políticas públicas. La revisión de bibliografía fue un proceso constante y esencial para la definición y formulación del problema de investigación y de apoyo para la construcción del marco teórico y contextual.

En la conformación del marco teórico se aplicaron las referencias bibliográficas y las citas textuales se realizaron conforme las normas establecidas por la Asociación Americana de Psicología, séptima edición.

1.14. Fuentes de información

Para la elaboración de la investigación se establecieron fuentes informativas que reunieran las calidades propias del rigor científico, entre ellas:

1.14.1. Fuentes primarias

Entrevista con expertos clave:

- a. Funcionario y exfuncionarios de la Superintendencia de Bancos.
- b. Funcionarios y exfuncionario de entidades bancarias.
- c. Exfuncionario de la Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria, FINCA, por sus siglas en inglés.
- d. Grupo focal en el X Congreso Regional de Remesas, Microfinanzas e Inclusión Financiera COREMIF 2015.

1.14.2. Fuentes secundarias

Se tuvo acceso a las bibliotecas siguientes:

- a. Biblioteca del Banco de Guatemala. Ubicada en el Centro Cívico, dispone de información estadística y macrofinanciera desde 1945, atiende en horario de 8:00 am a 5:00 pm. Su acceso es público.
- b. Biblioteca Gilberto Batres Paz. Ubicada dentro de las instalaciones de la Superintendencia de Bancos, ofrece información estadística y estudios del sistema financiero supervisado desde 1950. El acceso a esta biblioteca es privado.
- c. Biblioteca de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). Ubicada en la zona 9 de la ciudad de Guatemala, atiende en horario de 9:00 am a 16:00 pm. Su acceso es público.

- d. Librería del Fondo de Cultura Económica, Luis Cardoza y Aragón, ubicada en la zona 1 de la ciudad de Guatemala, ofrece literatura en ciencias económicas y sociales. Atiende en horario de 8:00 am a 7:00 pm.
- e. Bibliotecas virtuales del Banco Mundial y *The Global Knowledge Partnership on Migration and Development* (KNOMAD), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otras relacionadas al tema de investigación.
- f. Se consultaron periódicos, libros, tesis, páginas de internet, mismas que fortalecieron la información contenida en la presente investigación.

1.15. Reflexiones finales del capítulo

El marco metodológico adoptado y las fuentes de investigación utilizadas, permitieron abordar el problema de forma integral. Se empleó el método de investigación mixto a través del cual, el planteamiento del problema orientó la investigación en la descripción, predicción y explicación del modelo de desarrollo económico de Guatemala y cómo este influye en las variables de pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera. A través de la metodología de mapas de pobreza, se identificaron datos susceptibles de medición, observación y evolución en los procesos económicos y sociales del país, así como su vinculación con el sistema financiero, abordando el estudio de esta unidad de análisis a través de la descripción y el entendimiento de los vínculos que subyacen entre ésta y el modelo de desarrollo.

Este proceso permitió formular y responder a las preguntas de investigación planteadas, así como cubrir los objetivos trazados, además, la hipótesis se derivó del proceso de investigación, e identificó las variables independientes y dependientes, delimitando las unidades de análisis. El proceso de investigación deja abierta la posibilidad de nuevos estudios, aporta evidencia, juicios críticos y coadyuva en la determinación de soluciones de la problemática planteada.

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO GUATEMALTECO

En el sentido más general, la riqueza es todo aquello que satisface necesidades o deseos. Desde sus inicios la humanidad ha sido capaz de generar riqueza:

Mucho antes de que surgiera el primer sistema de riqueza propiamente dicho, los humanos, según parece, empezamos como cazadores nómadas, matando y forrajeando para conseguir lo mínimo necesario. Con la domesticación de animales, la caza y la recolección se fusionaron progresivamente en forma de, o dieron paso a, rebaños o pastoreo. Pero hace miles de años apenas era algo más que sistemas de supervivencia. (Toffler & Toffler, 2006, p. 47)

Toffler & Toffler (2006) afirman que fue únicamente la capacidad de la humanidad para producir un excedente económico lo que hizo posible el primer sistema de riqueza. Desde entonces se han ensayado un gran número de formas para producir excedentes, los que por sus características generales y el cambio que crearon en la humanidad se reducen en tres categorías: la agricultura, la industrialización y la sociedad del conocimiento, las que Toffler denomina las tres olas de riqueza.

Un elemento de análisis que aporta el entendimiento de estas olas de riqueza definidas por Toffler, es que las mismas se mueven de forma desigual por el mundo y cita como ejemplo que en países como China, Brasil y la India se pueden encontrar las tres olas solapándose y desplazándose al unísono; es decir, se observan vestigios de cazadores y recolectores que desaparecen a medida que campesinos de la primera ola toman sus tierras; campesinos que se trasladan a las ciudades a trabajar en fábricas de la segunda ola y cibercafés e iniciativas en materia de software aflorando a medida que llega la tercer ola. (Toffler & Toffler, 2006)

Toffler & Toffler (2006) consideran que “...ningún sistema de riqueza puede autosustentarse sin una cultura y una sociedad anfitrionas y que la propia cultura y el anfitrión se ven sacudidos cuando colisionan dos o más sistemas de riqueza” (p. 52).

A criterio del sustentante, esta aseveración concuerda con la tesis de Harrison y Huntington (2001), que advierte que la cultura de los países se vincula con el desarrollo económico. Esta idea surge de la observación de Huntington en la que compara los datos económicos de Ghana y Corea del Sur de la década de 1960, identificando que ambos países tenían niveles comparables de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, la división de las economías era similar entre productos primarios, manufacturas y servicios, así como importantes exportaciones de productos primarios. Huntington destaca:

Treinta años más tarde, Corea del Sur se había convertido en un gigante industrial que ocupaba el decimocuarto lugar entre las economías más grandes del mundo, con compañías multinacionales, importantes exportaciones de automóviles, equipos electrónicos y otras manufacturas sofisticadas, mientras que en Ghana no se habían producido cambios semejantes. (Harrison y Huntington, 2001, prefacio)

Si bien muchos factores influyeron en el desarrollo desigual de estos países, Huntington describe que una parte importante de este cambio fue consecuencia de la cultura, pues sostiene que mientras los surcoreanos valoran el ahorro, la inversión, el trabajo constante, la educación, la organización y la disciplina, los habitantes de Ghana tenían valores diferentes. En resumen, Huntington sustenta que las culturas cuentan en el desarrollo económico.

Para el filósofo y economista alemán Max Weber (1905), uno de los teóricos más importantes sobre el desarrollo de la sociedad occidental moderna, las diferencias religiosas o culturales eran las que determinaban distintos resultados económicos, pensamiento que concuerda con la tesis de Harrison y Huntington.

A criterio del investigador, la historia del desarrollo y la generación de riqueza en América Latina tiene un matiz distinto al de otras regiones del mundo, en la que confluye su descubrimiento e

integración tardía a los avances tecnológicos y económicos, su proceso violento de colonización y posteriores procesos independentistas que configuraron la región.

Con relación a la conquista como fenómeno económico, Martínez Peláez (1970) describe que, como consecuencia del proceso de conquista en Guatemala, los indios quedaron en una situación de inferioridad permanente respecto de los españoles. Este proceso se vivió en tres momentos: el primero fue el suceso bélico en el que los conquistadores, con clara superioridad tecnológica¹, dejaron heridas a las sociedades indígenas; el segundo paso fue el despojo de sus fuentes de riqueza por medio de la apropiación de sus tierras y el sometimiento a la esclavitud; y la tercera fase fue el sometimiento ideológico a través de la evangelización. Esta última fase es coherente con las tesis de Weber (1905) y Harrison y Huntington (2001), quienes argumentan que los factores religiosos y culturales determinan el desarrollo económico. En el caso de Guatemala, estos factores religiosos y culturales influyeron en la aceptación del proceso violento de la conquista y colonización, como un designio divino, como un proceso natural de superioridad, ante el cual no cabía otra respuesta más que la aceptación de la clase oprimida.

Para abordar el problema de investigación, también fue necesario identificar los aportes que realizan escuelas de pensamiento más modernas, tal es el caso de la teoría latinoamericana del desarrollo también denominada estructural o Cepalina², la que aborda el problema de la región desde las transformaciones económicas y sociales a lo largo de las últimas cuatro décadas. Esta teoría propone que en el paisaje regional aún reina la escasez, la rapidez de los cambios y la sensación de abundancia y de éxito que no trasciende a todos los sectores y regiones e identifica como principales problemas la heterogeneidad estructural, la dependencia del centro capitalista y la exclusión social. (Correa, Déniz & Palazuelos, 2008)

¹ Para Martínez Peláez (1970), esta superioridad consistió en el desarrollo de la ganadería caballar que proveía a los españoles de ágiles caballos de guerra, el conocimiento de técnicas de trabajo del acero y el uso de la pólvora. (p. 25)

² Se le denomina Cepalina a la escuela de pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) responsable de promover el desarrollo económico y social de la región.

Según James Robinson (2020), exponente de la escuela de pensamiento del *Pearson Institute*, el éxito en el desarrollo de las sociedades no obedece a las diferencias religiosas o culturales ni a los recursos naturales o conocimientos técnicos, sino que responde a reglas que los propios humanos crean en la sociedad y que generan diferentes patrones de incentivos, en otras palabras, la diferencia de los países pobres con los países ricos, es que estos últimos tienen instituciones que funcionan, como parlamentos o tribunales honestos y reglas que rigen los derechos de propiedad y fomentan la competencia empresarial. Estas reglas tienden a ser justas, predecibles y se aplican a todos. (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-54607044> recuperado 28.10.2020)

A criterio del investigador, las teorías de generación de riqueza esbozadas confluyen en dos elementos de análisis: históricamente la humanidad ha sido capaz de generar riqueza, más no de distribuirla equitativamente, toda vez que estos procesos tienden a que algunos pocos acumulen los excedentes y a partir de ello configuren la hegemonía y el poder económico, que también se traduce en el poder político.

En el desarrollo de este capítulo se abordan los modelos de desarrollo observados en América Latina desde la perspectiva de la teoría latinoamericana del desarrollo, estructuralista o Cepalina, así como la escuela de pensamiento del *Pearson Institute*, que permitirá introducir el estudio del modelo de desarrollo guatemalteco enfocado en las dos fallas del sistema, su heterogeneidad estructural y dependencia centro-capitalista, seguidamente se analiza cómo este sistema tiene rezagos de la época colonial para finalmente abordar el crecimiento y estabilidad de la economía guatemalteca desde la década de 1980.

El estudio propuesto en este capítulo permite abordar los siguientes capítulos con elementos teóricos concretos para conceptualizar los problemas en profundidad del modelo de desarrollo guatemalteco y esbozar la importancia y protagonismo del sistema financiero, tomando como referencia la teoría institucionalista o de *Pearson Institute*, que como se menciona antes, correlaciona el desarrollo de las sociedades con instituciones que funcionan, en un marco de certeza y de aplicación general.

2.1. Modelos de desarrollo en América Latina: perspectiva según la teoría estructuralista o Cepalina

Con los elementos que proporciona la teoría del desarrollo o teoría estructuralista, se exponen las principales características de los tres modelos de desarrollo observados en la historia económica de América Latina a partir de su descubrimiento y colonización, a saber: el modelo primario exportador, el de sustitución de importaciones y el modelo neoliberal.

El análisis de estos modelos gira alrededor de dos elementos clave del subdesarrollo: la relación centro-periferia y la heterogeneidad estructural. Desde la perspectiva de Guillén (2008):

En los países de la periferia capitalista, como es el caso de los latinoamericanos, los modelos de desarrollo están definidos por dos elementos básicos que definen el subdesarrollo: la heterogeneidad estructural, es decir, la articulación compleja de formas de producción avanzadas o modernas, con formas de producción atrasadas; y las relaciones de dominación-dependencia que fundamentan su vinculación con los centros de la economía mundo. (p. 16)

Según Guillén (2008) estas categorías son necesarias para entender dos problemas fundamentales que se reproducen a lo largo de la historia latinoamericana: la concentración del ingreso y la ausencia de una base endógena de acumulación de capital. El estudio de estos modelos, desde la perspectiva estructuralista, ayudarán a identificar y comprender el modelo de desarrollo que actualmente se observan en los países de la región, principalmente el modelo de desarrollo guatemalteco, objeto de estudio de este capítulo.

2.1.1. Modelo primario exportador (1850-1930)

Guillén se refiere al modelo primario exportador en América Latina: "...como el periodo histórico que comienza con los movimientos de independencia política a comienzos del siglo XIX y que culmina en el periodo de Entreguerras, cuando se colapsa el orden liberal encabezado por Gran Bretaña desde la Revolución Industrial." (2008, p. 16)

En esta etapa, la base del proceso de acumulación de capital fueron las actividades agropecuarias y la producción minera. Los países de la región se destacaron y especializaron en la producción y exportación de productos primarios, siendo el mercado externo el motor de la economía.

En ese contexto, a lo interno de las economías latinoamericanas, Guatemala no fue la excepción, se configuró un sistema productivo conformado por un sector moderno, integrado por el sector exportador, desarticulado del resto de la economía, y un sector atrasado, menos favorecido, de subsistencia, orientado principalmente a abastecer los mercados locales y las necesidades de autoconsumo.

Gamboa (1991) afirma que Guatemala poseía una estructura industrial incipiente y se contaba con producción local desde finales del siglo XIX, había algunas empresas textiles, minas y funcionaban algunos ingenios azucareros, la producción de cemento era industrial. En contraste, el panorama estaba dominado por las artesanías las cuales se conformaban, en su mayoría, por menos de cinco empleados permanentes que utilizaban medios muy simples de producción.

Guillén (2008) afirma que la división internacional del trabajo³ que se basa en la exportación de productos primarios y en la importación de manufacturas de los países desarrollados, no surgió en el siglo XX, sino que data de la época colonial.

En opinión de Furtado (1969), las potencias colonizadoras prohibieron a las colonias desarrollarse en actividades manufactureras que, de alguna manera, pudieran competir con tales metrópolis. De esa cuenta, la base del comercio exterior latinoamericano en esa época, consistió en la exportación de metales preciosos, como el oro y la plata, así como de algunos productos primarios o de consumo, tales como el azúcar y el tabaco. También se observó que la economía de plantación tuvo un importante desarrollo en Brasil y en las Antillas, en las que la utilización de mano de obra esclava fue intensa.

Por su parte, Guillén afirma que: “Las importaciones de América Latina consistían básicamente en productos manufacturados para consumo de las élites internas.” (2008, p. 17)

³ Arturo Guillen afirma que cada modelo de desarrollo implica una inclusión específica de cada país en la división internacional del trabajo, lo que determina la configuración de la producción y delimita las formas específicas de su estructura social, así como quién sustenta y ejerce el poder político.

Ese patrón general se conservó, en lo esencial, con la transformación de las colonias americanas en Estados nacionales independientes: “Las aspiraciones industrializadoras y de diversificación productiva o las políticas proteccionistas impulsadas, rápidamente fueron abandonadas ante la fuerza del movimiento liberal, para el cual la libertad económica y la libertad política eran elementos indisolubles, por lo que los grupos y clases dominantes se adhirieron a un ciego liberalismo comercial.” (Guillén, 2008, p. 17)

Este cambio en el patrón de producción propició el surgimiento de nuevos centros receptores de las exportaciones primarias, principalmente Gran Bretaña y, cada vez más creciente, Estados Unidos de América, los que sustituyeron a las antiguas potencias coloniales. Si bien se observa que en países como México, la exportación de plata siguió siendo elemental en la economía hasta finales del siglo XIX, fueron tomando su lugar los productos agropecuarios, entre ellos el trigo, maíz, café, carne, cueros, lana y algodón, así como minerales de uso industrial, tales como el cobre, estaño y, posteriormente el petróleo. En consecuencia, las ventas de materiales preciosos, paulatinamente tendieron a disminuir.

Un elemento importante que resalta Marini (1973) es que las exportaciones de productos primarios de la periferia, tenían el efecto de abaratar la fuerza de trabajo, así como los insumos industriales en los centros capitalistas. En tal sentido, tales centros capitalistas utilizaron a la periferia latinoamericana como un mercado para sus manufacturas y como espacio para la colocación de sus excedentes de capital, que muchas veces tomó la figura de financiamiento de los gobiernos.

Más adelante, al finalizar el siglo XIX, con el tránsito al imperialismo, la declinación de la hegemonía británica y el ascenso de potencias emergentes, la exportación de capital tomó la forma de inversión extranjera directa, con el objetivo principal de controlar las fuentes de materias primas. La inversión extranjera directa se colocó preferentemente en la actividad minera, en los circuitos financieros y en servicios conexos. (Guillén, 2008, p. 17)

A criterio del sustentante, un elemento trascendental en la configuración de las diferencias entre los países de la región fue que el modelo primario exportador se desarrolló en forma desigual en el subcontinente latinoamericano.

En efecto, Guillén destaca que: “Los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) se insertaron más tempranamente, desde el triunfo de la causa independentista, a las necesidades del capitalismo inglés. El tipo de productos en los que se especializaron (cuero, cereales, carnes) que tenían amplia demanda en los centros capitalistas, imprimió un fuerte dinamismo en su sector exportador, repercutiendo en su desarrollo general.” (2008, p. 17)

Guillén (2008) afirma que la oligarquía de la colonia no se modificó con el movimiento independentista, sino que se adaptó a las necesidades del capitalismo industrial europeo. Por el contrario, en México, Brasil y otros países de la región, este fenómeno no se configuró sino hasta finales del siglo XIX, posterior a la reforma liberal. Fue entonces que se consolidó la economía cafetalera en Brasil, similar a lo que sucedió en Guatemala, convirtiéndose en el sector base de la economía de estos países en aquella época. Incluso a la fecha, el sector sigue teniendo un protagonismo importante en estas economías.

En opinión de Florescano (1991) en el período de 1880 a 1910, México experimentó un cambio económico importante que se derivó de tres factores.

“En primer lugar la vinculación estrecha con las naciones industriales que originó una demanda intensa de recursos naturales que trastocó el uso del suelo, volcó la producción agrícola al exterior y atrajo capital foráneo (...) En segundo lugar, la creación de una red de ferrocarriles que conectó a las tierras ricas del norte del sureste y de la costa con la Europa atlántica y Estados Unidos. En tercer lugar, Porfirio Díaz construyó un gobierno fuerte y centralizado” (p. 58)

Una situación similar se observó en Guatemala cuando el presidente de facto Miguel García Granados contempló la construcción de un tren que favoreciera el traslado de café, azúcar y añil hacia los puertos de embarcación. (Publinews, 2017, p. 6)

Guillén (2008) refiere que, necesariamente, la más temprana y mejor inserción de los países del Cono Sur en los mercados internacionales, incidió en que a inicios del siglo XX, estos hubiesen alcanzado un mayor desarrollo respecto al resto de la región.

Por su parte, Furtado (1967) enfatiza que este fenómeno implicó una especialización de la mano de obra que incidió en la creciente polarización entre el centro y la periferia, así como en la existencia de una estructura interna dual, representada por un sector moderno, principalmente el sector exportador, en el que la presencia del capital extranjero era elevada, y un sector atrasado o de subsistencia, que operaba en el campo o en actividades artesanales de baja productividad.

A criterio de Guillén (2008) la cohabitación de un sector atrasado y un sector moderno en las economías periféricas, propició toda una revolución en el análisis económico y sociológico, por lo que surgió el estudio de los fenómenos de la marginación, la migración y la exclusión social.

En este mismo marco de análisis, Guillén hace un aporte trascendental al proponer que la heterogeneidad estructural es un rasgo específico del subdesarrollo, que lo diferencia del modelo de capitalismo clásico del centro y que esa heterogeneidad no puede entenderse, sin tomar en consideración las relaciones de dominación-dependencia entre el centro y la periferia del sistema, que la condicionan.

Durante el modelo primario exportador, la heterogeneidad estructural, por razones históricas, asumió formas diversas, según los distintos países. En los países del Cono Sur que exterminaron o redujeron a su mínima expresión a las poblaciones indígenas originales - por lo demás más atrasadas que las del Altiplano -, nacieron a la vida independiente con estructuras más homogéneas y recurrieron con éxito a la inmigración de población europea. En los países andinos, centroamericanos o en México donde las culturas indígenas tenían una fuerte presencia, el mestizaje cobró carta de naturalización y la heterogeneidad de su estructura productiva y social fue mayor. (Guillén, 2008, p. 19)

En Centro América, la existencia de un sector atrasado y de una oferta ilimitada de mano de obra, determinó que los salarios reales se estancaran, independientemente de la acumulación de capital y el incremento en la productividad, propiciando la alta concentración del ingreso.

Este mismo autor destaca que otro elemento clave en esta etapa fue el déficit democrático.

“Aunque formalmente desde la Independencia se instauraron regímenes republicanos que reconocían la democracia representativa, ésta era más decorativa que real. Cada vez que las oligarquías veían sus intereses amenazados, recurrían a las asonadas militares o a las intervenciones extranjeras. El déficit democrático se traducía en políticas públicas que menospreciaban la educación o la salud pública, lo que tendía a perpetuar las desigualdades.” (Guillén, 2008, p. 21)

Como afirma Guillén (2008), incluso el Banco Mundial reconoce que la permanencia de las élites en el poder explica la enorme desigualdad económica de los países de América Latina. Un estudio de dicho organismo refiere:

Aunque finalmente estas colonias (las de América Latina) lograron su independencia y el desarrollo de la tecnología y la economía mundial, trajo consigo importantes cambios, la desigualdad extrema persistió en los siglos XIX y XX porque la evolución de las instituciones políticas y económicas tendió a reproducir la distribución altamente desigual de la riqueza, capital humano e influencia política. (Ferranti et ál., 2005, p. 101)

Más adelante en este capítulo, se podrá deducir que el tránsito a los nuevos modelos de desarrollo, a saber, el Modelo de Sustitución de Importaciones y el Modelo Neoliberal, no implicó un desplazamiento de las viejas clases dirigentes, sino, fundamentalmente, una recomposición del bloque dominante. Esto se traduce en la continuidad de los privilegios de las élites, así como en la permanencia de los altos niveles de concentración del ingreso a lo largo de la historia y que prevalecen hasta el día de hoy.

El ocaso del modelo primario exportador, según describe la teoría Cepalina, tuvo su origen en su mayor virtud, y a la vez, su mayor debilidad: la alta concentración de las exportaciones en pocos productos, incluso en las economías donde la diversificación productiva fue mayor.

En 1913, en la mayoría de los países de la región un solo bien representaba más del 50% de las exportaciones totales; sólo en dos países (Argentina y Perú) el producto principal participaba con el 25% del total de las ventas externas. Los dos bienes más importantes sumaban más del 50% del total de las exportaciones en dieciocho repúblicas, más del 70% en trece y más de 90% en tres de ellas. En Argentina el maíz y el trigo sumaban el 43.2% de las exportaciones totales; en Brasil el café y el caucho respondían por el 78.2%; en México, la plata y el cobre con el 40.6%, y en Chile los nitratos y el cobre con el 78.3% (Bulmer-Thomas, 1994).

Bulmer-Thomas (1994) agrega que la lógica del modelo primario exportador orientó a la necesidad de la diversificación a fin de evitar una situación en la cual las ganancias por exportación dependieran de uno o dos artículos en los que el país ya hubiese adquirido una posición dominante y que el peor escenario era aquel en el cual las exportaciones se concentraban en un solo producto y un solo mercado, y en la que la productividad del sector no exportador no era afectada por un aumento de las exportaciones. En tales circunstancias era casi seguro que

fracasara el modelo y fue lo que con frecuencia se observó en América Latina, aun durante la llamada edad de oro del modelo primario exportador.

Tabla No. 3
Relación de concentración de productos de exportación en 1913

País	Primer producto	Porcentaje	Segundo producto	Porcentaje	Total
Argentina	Maíz	22.5	Trigo	20.7	43.2
Bolivia	Estaño	72.3	Plata	4.3	76.6
Brasil	Café	62.3	Caucho	15.9	78.2
Chile	Nitratos	71.3	Cobre	7.0	78.3
Colombia	Café	37.2	Oro	20.4	57.6
Costa Rica	Plátano	50.9	Café	35.2	86.1
Cuba	Azúcar	72.0	Tabaco	19.5	91.5
Ecuador	Cacao	64.1	Café	5.4	69.5
El Salvador	Café	79.6	Metales preciosos	15.9	95.5
Guatemala	Café	84.8	Plátano	5.7	90.5
Haití	Café	64.0	Cacao	6.8	70.8
Honduras	Plátano	50.1	Metales preciosos	25.9	76.0
México	Plata	30.3	Cobre	10.3	40.6
Nicaragua	Café	64.9	Metales preciosos	13.8	78.7
Panamá	Plátano	65.0	Coco	7.0	72.0
Paraguay	Yerba mate	32.1	Tabaco	15.8	47.9
Perú	Cobre	22.0	Azúcar	15.4	37.4
Puerto Rico	Azúcar	47.0	Café	19.0	66.0
República Dominicana	Cacao	39.2	Azúcar	34.8	74.0
Uruguay	Lana	42.0	Carne	24.0	66.0
Venezuela	Café	52.0	Cacao	21.4	73.4

Fuente: Bulmer-Thomas (1994, p. 69).

Como se observa en la tabla número 3, la concentración de un solo producto de exportación en la economía guatemalteca fue la más alta en toda la región, por lo que se infiere que el desarrollo económico del país estaba basado en la producción de café y alrededor de este producto giraban las acciones políticas y económicas de la época.

En efecto, para Cazali (1976) la explotación cafetalera recibió su mayor impulso en la época de la Reforma Liberal, ya que los gobiernos de ese período se constituyeron en decididos protectores

del cultivo del café, dentro de un plan general de proteccionismo agrícola. Al terminar la época reformista liberal, la producción del grano se habría constituido en la fuente principal de riqueza pública y privada; agrega el autor:

El desarrollo cafetalero fue logrado, sin embargo, a costa de una serie de medidas coactivas, dictadas y aplicadas en forma muy radical por las autoridades de gobierno. Dentro de este tipo de medidas destaca la relacionada con el régimen del trabajo agrícola y, de manera especial, la legislación que prácticamente obligó al trabajo forzado de los indígenas en las plantaciones cafetaleras. (p. 36)

A criterio del sustentante, el aporte de Cazali es una clara manifestación de cómo el modelo primario exportador no fue capaz de distribuir equitativamente la riqueza que generaba, profundizó la heterogeneidad estructural al direccionar los esfuerzos políticos y económicos en fortalecer y proteger a un sector económico determinado, pero principalmente, identifica cómo el modelo profundizó la desigualdad económica entre las élites y el resto de la población.

Esta idea la comparte Siebold (2014) que señala que la sociedad guatemalteca permaneció intacta, en gran medida, al progreso material que se dio en la capital, toda vez que no se reflejó en las ciudades departamentales y mucho menos en el área rural.

Por aparte, en el análisis de la evolución del modelo primario exportador en la región, Bulmer-Thomas (1994) define que el periodo comprendido entre mediados del siglo XIX y la primera Guerra Mundial, se observó el surgimiento de nuevos productos de exportación en toda América Latina como respuesta a las demandas creadas por la Revolución Industrial. Por consiguiente, los patrones coloniales de las exportaciones, basados principalmente en metales preciosos, terminaron de eclipsarse.

Prebish (1949) cuestionó el esquema de la división internacional del trabajo que asignaba a las economías periféricas el papel de productoras y exportadoras de productos primarios como un mecanismo eficiente para alcanzar el desarrollo, tomando como punto de referencia el deterioro en las condiciones de intercambio de productos primarios respecto a productos manufacturados.

Por su parte, según Guillén (2008) señala que la crisis de los años treinta en los países de la región latinoamericana no solo se debía a factores monetarios o financieros, sino que también respondía al debilitamiento de un modelo de acumulación cuya base era la agroexportación.

La relación de precios desfavorables y el colapso de los flujos comerciales que se había profundizado durante la depresión internacional y financieros, tornaban inviable mantener el esquema vigente y obligaban a industrializar los países de la región sobre la base de la sustitución de importaciones. Ello era apremiante, además, por los cambios que la Segunda Guerra Mundial había introducido en el orden mundial al consolidar la hegemonía de los Estados Unidos. Se trataba de un nuevo centro, más cerrado y proteccionista que su antecesor, y quien concentraba una abrumadora mayoría de las reservas de oro del mundo. (Guillén, 2008, p. 26)

Estas razones marcaron el camino para el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo económico en la región.

2.1.2. Modelo de sustitución de importaciones (1930-1982)

Guillén (2008) afirma que el tránsito al modelo de sustitución de importaciones resultó en amplias desigualdades en América Latina. Por su parte, Furtado (1967) agrega que en los países en los cuales el modelo primario exportador se había instalado con mejores resultados, cita como ejemplo el Cono Sur, Brasil y México, el crecimiento de algunas industrias de bienes ligeros, había tomado impulso previo a la Primera Guerra Mundial.

Por su parte, Bulmer-Thomas propone un estadio previo al modelo de sustitución de importaciones, enfocado en la estrategia de promoción de las exportaciones basado en el reconocimiento de que: “el mercado interno no era lo bastante grande para mantener, en muchas ramas de la industria, empresas de dimensiones óptimas. Al mismo tiempo, esa estrategia se comprometió a proteger las manufacturas contra la competencia internacional.” (1994, p. 295)

Por ello, en los países de la región se intentó incluir incentivos que hicieran posible la exportación de artículos manufacturados. La estrategia de la promoción de exportaciones fue de industrialización y se alentó a las empresas a aprovechar las oportunidades que ofrecían el protegido mercado interno y el crecimiento del comercio mundial, sin embargo, esta estrategia no se implementó de forma congruente según afirma Bulmer-Thomas:

Seis países (Argentina, Brasil, Colombia, México, Haití y República Dominicana) siguieron la estrategia de promoción de exportaciones a partir de los sesenta, aunque no en forma congruente. Argentina abandonó esta política durante los setenta en favor de la sustitución de exportaciones. Haití y República Dominicana intentaron aprovechar la nueva división internacional de la mano de obra mediante incentivos para compañías extranjeras que ensamblaban artículos manufacturados en zonas de procesamiento de exportaciones. México favoreció las operaciones de ensamblado mediante su industria maquiladora en la frontera norte, y en vista de su más avanzada base industrial también promovió otros tipos de exportaciones manufacturadas. (1994, p. 295)

La estrategia del modelo de sustitución de importaciones por medio del proteccionismo aumentó el valor industrial agregado por unidad de producción en el mercado interno y al mismo tiempo, los exportadores de artículos manufacturados resultaron perjudicados como resultado de tipos de cambio sobrevaluados y gravámenes a los insumos importados. Bulmer-Thomas (1994) destaca que para la mayor parte de los bienes manufacturados el valor agregado por unidad de producción en los mercados mundiales era muy inferior al que habría podido lograrse en el mercado interno. Si se quería que la estrategia de la promoción de exportaciones tuviese éxito, necesariamente había que eliminar o reducir esa tendencia anti exportadora.

Para Guillén (2008) el deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios de la periferia y los productos manufacturados de los países desarrollados, provocaban un desequilibrio con crisis recurrentes, recesión e inflación en la periferia. El problema de fondo era que la periferia no retenía ni irradiaba al conjunto de la economía los frutos del progreso técnico.

Por ello, para superar las contradicciones del modelo primario exportador era necesario impulsar la industrialización aprovechando las circunstancias que ofrecían la depresión y la guerra. A través de una estrategia gradualista en donde la protección y la acción económica del Estado jugaban un papel central, se aspiraba a conseguir mayor autonomía frente al centro, lo que permitiría, con el tiempo, construir una base endógena de acumulación de capital. (Guillén, 2008, p. 24)

En ese momento, la industria se convirtió en la base del proceso de acumulación de capital. A criterio de Guillén (2008), en toda la historia de la región, por primera vez las economías latinoamericanas contaron con una fuente interna de desarrollo y un proyecto nacional.

A criterio del sustentante, Guillén realiza un aporte importante en el entendimiento del modelo de sustitución de importaciones, toda vez que, como consecuencia de la crisis de los años treinta y las dos guerras mundiales, no sólo se dieron las condiciones para la sustitución de importaciones,

sino que se suscitaron cambios profundos en temas políticos y sociales, los que provocaron el surgimiento de un nuevo bloque de poder que viabilizó la industrialización e incorporó a una naciente burguesía industrial y a amplios sectores populares que se beneficiaron con el nuevo modelo. El resultado fue que la estructura social se transformó sustancialmente, creciendo en forma acelerada la clase obrera, los asalariados y las clases medias urbanas, aspectos que redefinieron el modelo económico.

Para Guillén (2008) el modelo de sustitución de importaciones atravesó por dos etapas: la primera, definida como sustitución fácil por los estructuralistas, que finaliza a mediados de los años cincuenta, y la etapa denominada sustitución difícil, la que concluye a inicios de los ochenta con la ruptura del modelo, resultado de la crisis de deuda externa.

En la primera etapa, las importaciones de manufacturas se sustituyen por fabricación interna. Esta sustitución se da en la producción de bienes de consumo no duraderos, destacando los textiles y la industria alimenticia, que de cierta manera, utilizaban técnicas de producción relativamente sencillas. Otra característica de esta etapa corresponde a las restricciones de las importaciones como incentivo a la industria local, además, la producción se basó en torno a la demanda preexistente. Según Guillén (2008), este proceso se facilitó por la devaluación del tipo de cambio de las monedas y por las políticas proteccionistas adoptadas por los gobiernos.

Guillén (2008), señala que la segunda etapa, identificada como sustitución difícil, inició a mediados y finales de los años cincuenta en los países más desarrollados de Latinoamérica. Esta etapa involucró cambios importantes en el funcionamiento del modelo de sustitución de importaciones, toda vez que, si bien sigue siendo un crecimiento orientado hacia dentro de las economías, es decir hacia el mercado interno, el modelo presentó cambios sustantivos.

El primer cambio, identificado por Tavares (1979), consistió en una etapa en que el proceso meramente sustitutivo eclipsó. Por su parte, Pinto (1980) decidió denominar a esta segunda etapa, de la industrialización difícil, para enfatizar que no era el resultado propiamente de una sustitución de importaciones.

Los nuevos bienes industriales que comienzan a producirse son, principalmente, bienes de consumo duradero (electrodomésticos, automóviles, etc.). Más que una sustitución de importaciones era una descentralización de actividades desde el centro hacia la periferia. (Guillén, 2008, p. 26)

Para Guillén, una de las características de la etapa anterior era que la industrialización se dio con capitales locales, sin embargo, en la segunda etapa las empresas transnacionales, principalmente estadounidenses, son las que toman el liderazgo del proceso de industrialización. Por ello, afirma: “Las transnacionales capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria.” (2008, p. 26)

Cardoso y Faletto (1967) denominaron a este proceso la internacionalización del mercado interno, que consistió en trasladar los centros de decisión hacia el exterior, lo que debilitó el manejo nacional del proceso de industrialización y limitó tanto el campo de acción como la efectividad de las políticas económicas implementadas por los gobiernos. En tal sentido, “Las decisiones fundamentales para la continuación del proceso de industrialización dejaron de estar en manos nacionales y pasaron a depender de decisiones externas, altamente centralizadas, tomadas en el ámbito de las empresas transnacionales.” (Furtado, 1969; Sunkel, 1971).

Para Sunkel (1971), el papel que jugaron las transnacionales en el proceso de industrialización implicó por un lado la integración transnacional y por otro la de desintegración local, toda vez que los países de mayor desarrollo en la región, prosperaron con el apoyo de la inversión extranjera directa y del Estado, en la producción de bienes intermedios y, a menor escala, en la producción de bienes de capital. Sunkel señala que tales avances no fueron suficientes para generar una base endógena o interna de acumulación de capital y un sistema productivo más integrado.

Para Guillén (2008) las dificultades que encontró la industrialización sustitutiva en la región, fue la escasa tecnología, el tamaño del mercado, la alta concentración del ingreso, la restricción de divisas y las decisiones que pasaron a tomarse desde el extranjero. Sin embargo, también señala que la política económica jugó un papel desalentador, principalmente al aplicar políticas cambiarias que produjeron la sobrevaluación de las monedas, así como la ineficaz protección a la

importación de insumos y bienes de capital, que buscaban alentar la producción nacional de los mismos.

Guillén (2008) destaca la importancia de la participación del Estado en la construcción de un sistema productivo articulado, pues de este se espera una orientación de la política económica con ese fin. De tal cuenta, la heterogeneidad estructural del sistema no desapareció, sino que sufrió cambios y se volvió aún más compleja. Tanto la heterogeneidad estructural y la permanencia de formas de producción atrasadas, no solo se puede justificar en el pasado, sino que es un rasgo específico del subdesarrollo que se reprodujo y perpetuó.

Así lo percibió Furtado (1967) cuando afirmaba que la estructura dual aparecía bajo formas novedosas en el modelo de sustitución de importaciones.

Al sector exportador moderno heredado del modelo primario exportador se sumó un nuevo sector moderno liderado por la industria orientada al mercado interno. Al sector tradicional antes circunscrito, fundamentalmente, al mundo rural y a las comunidades indígenas, y que se definía como desempleo disfrazado o latente, vino a agregarse un nuevo sector de subempleados y marginados urbanos que emigraron del medio rural o de ciudades más pequeñas, pero que no lograron ser absorbidos por el sector moderno ubicado en las grandes urbes. A pesar del dinamismo de la industria, al operar ésta con técnicas de producción intensivas en capital importadas del centro, resultó incapaz de absorber la migración procedente del campo, dando origen al fenómeno de la economía informal. (Guillén, 2008, p. 27)

Como aporta Guillén (2008), el capitalismo latinoamericano, reproduce la heterogeneidad estructural. La industria sustitutiva y el proceso de acumulación de capital, fueron poco eficientes en la absorción de grandes cantidades de fuerza laboral que migró a las metrópolis.

Lewis (1954) idealizaba que la acumulación de capital generada en este proceso de industrialización, provocara la disminución del sector atrasado, sin embargo, lo que se produjo fue la aparición del subempleo, la informalidad y la marginalidad en las grandes ciudades. Por su parte, Pinto (1980) advertía que, más que un progreso hacia la homogeneización de la estructura global, lo que se observó fue una profundización de la heterogeneidad de esta. Para Guillén (2008), con el modelo de sustitución de importaciones se producía una triple concentración del

progreso técnico: económica, social y regional, por lo que el modelo de sustitución de importaciones no modificó la enorme concentración del ingreso heredada del modelo previo.

Guillén señala que las empresas transnacionales trasladaron a los países de la región formas de consumo habituales en los centros capitalistas, pero que no correspondían con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas de la periferia. Esas formas de consumo favorecieron los altos niveles de concentración del ingreso. También señala:

Si bien el dinamismo de la acumulación de capital hizo posible cierta mejoría en los salarios reales, así como la incorporación de las capas medias al consumo de bienes duraderos, amplios segmentos de la población se mantuvieron al margen de ese proceso. Ante la ausencia de acciones correctivas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso por parte de Estados crecientemente transnacionalizados y vinculados a las nuevas oligarquías internas que se desarrollaron con el modelo de sustitución de importaciones, la acumulación siempre chocó con los límites que le marcaba la existencia de un mercado estrecho y concentrado. (Guillén, 2008, p. 27)

De esa cuenta Guillen (2008) concluye que en la región se configuró una estructura industrial desarticulada, carente de una base interna de acumulación de capital, además, los avances para crear una base científica y tecnológica propia fueron escasos y se limitaron a algunas actividades, que por lo general, estaban controladas por el Estado o bien, se realizaban en las universidades públicas.

De esa cuenta, el problema de la heterogeneidad estructural se mantuvo bajo nuevas formas y Guillén (2008) identifica que la razón de ello se debió, en parte, a la alta dependencia de las importaciones de insumos y bienes de capital, así como la incapacidad estructural de los países periféricos de generar las divisas suficientes para financiar, mantener y renovar las plantas de producción.

Por su parte, Tavares (1972) afirma que la dinámica del proceso de desarrollo por medio de la sustitución de importaciones puede atribuirse, en resumen, a la presión del sector externo, que incidió en que las economías se hicieran menos dependientes del exterior en lo cuantitativo, pero más dependientes de las transformaciones cualitativas.

Guillén (2008) relacionaba el agravamiento del desequilibrio externo, con el descuido que se dio en el sector agropecuario, pues mientras la industria se modificaba y se constituía como el eje de acumulación de capital, las exportaciones continuaron descansando en productos primarios.

Guillén (2008) afirma que ante la ausencia de acciones políticas tendentes a recuperar autonomía frente al exterior y emprender los cambios necesarios para fortalecer el modelo, hacia finales de los sesenta, en los países desarrollados como en los periféricos, se recurrió al endeudamiento externo con el objetivo de financiar los desequilibrios externos y las deficiencias presupuestales, lo que profundizó la intervención estatal de la economía y coadyuvó en la contracción de la inversión privada.

En tal sentido, esto ocasionó que el endeudamiento externo asumiera, paulatinamente, la forma de un endeudamiento piramidal. Asimismo este proceso se facilitó por el hecho de que las tasas de interés reales se volvieron negativas, debido al relajamiento de la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos, por lo que esa ola deudora impulsada frenéticamente por los bancos acreedores y los organismos multilaterales, bajo la idea que los gobiernos no quiebran, acabó por establecer, como afirma Guillén (2008), los límites del modelo de sustitución de importaciones y determinar el tránsito al modelo neoliberal.

En los años setenta se profundizó el debate sobre la viabilidad del modelo de sustitución de importaciones. Desde la óptica de la economía estándar, los problemas se encontraban en el excesivo intervencionismo estatal y en la falta de apertura hacia el exterior. Más adelante, ante el comportamiento contrastante en materia de crecimiento de los países latinoamericanos frente a los países del sudeste asiático, el pensamiento liberal, haciendo un análisis deformado y reduccionista de los procesos históricos en ambas regiones, sugirió que el modelo de sustitución de importaciones era un fracaso por haber construido una economía cerrada, mientras que los países asiáticos al decidir abrir sus economías al exterior y elegir una estrategia liderada por las exportaciones, habrían tenido resultados exitosos. (Balassa, 1982, p. 7)

Guillén (2008) refiere que para alcanzar los objetivos generales del desarrollo, desde la experiencia observada en la región, debe existir una articulación económica y social interna, para lograr una participación más sólida en la economía internacional. En tal sentido, señala que no concibe la idea que dicha participación excluya en forma parcial a sectores sociales y regiones,

toda vez que las tensiones sociales se traducen en incertidumbres y terminan comprometiendo la inversión y el crecimiento económico.

En tal sentido, Guillén concluye que el modelo de sustitución de importaciones no se agotó, como si se tratara de un recurso natural sobreexplotado, sino que: “Las contradicciones del modelo podrían haber sido confrontadas, de haberse aplicado reformas estructurales que redistribuyeran el ingreso, políticas adecuadas para impulsar los efectos hacia atrás de la industrialización y la articulación del sistema productivo, así como la revisión selectiva de los esquemas de protección.” (2008, p. 30). Lo que faltó, afirma Guillén, fue voluntad política para llevar adelante las reformas.

En esta coyuntura, afirma Guillén (2008) se observó que durante la década de los sesenta y setenta, en la región se había conformado una oligarquía distinta a la del modelo primario exportador, que se vinculó a las empresas transnacionales y al capitalismo a través de la deuda externa, además, considera que el proyecto nacional de desarrollo, que en su momento los regímenes progresistas de mitad de siglo habían impulsado, había sido abandonado por las nuevas élites.

2.1.3. Modelo neoliberal (1983)

Según Guillén (2008), hacia inicios de la década de los ochenta, el modelo de sustitución de importaciones finalizó, tomando como punto de referencia la crisis de la deuda externa, e inició el tránsito hacia el modelo neoliberal. Afirma que, como es frecuente en las rupturas históricas, el modelo neoliberal tuvo antecedentes que lo anunciaron.

Estos antecedentes en América Latina se observan en las dictaduras militares de Pinochet (1973-1990) en Chile, y en la junta militar argentina (1976-1983) que se inaugura con el ascenso de Videla al poder en 1976. Ambos países fueron laboratorios de las políticas neoliberales y anticiparon las medidas después puestas en práctica por Ronald Reagan y Margaret Thatcher en Estados Unidos y en el Reino Unido (Harvey, 2005, p. 39).

A criterio de Guillén (2008), tanto el régimen de Pinochet como de la junta militar en Argentina, además de la presión que ejercían hacia los grupos opositores, ambos se caracterizaron por la

implementación de políticas económicas restrictivas que incidieron en el aumento del costo de las políticas de estabilización y que impactaron en los trabajadores y en los sectores populares.

Ferrer (2004) afirma que estas medidas anticiparon la implementación de las que posteriormente serían bautizadas como reformas estructurales, siendo estas la apertura comercial y la desregulación financiera. Para Guillén:

La decisión de los acreedores externos de suspender el financiamiento voluntario y la rigidez de los programas de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), orillaron a los países latinoamericanos a proyectar sus economías hacia el exterior y a financiar el pago del servicio de la deuda mediante la obtención de superávit en la balanza comercial, lo que se tradujo en una drástica compresión de la capacidad de importación y de los niveles de inversión, consumo y empleo. (2008, p. 31)

Por otro lado, Fausto (2004) aborda el caso de la economía brasileña y considera que este es diferente respecto de otras economías de la región, pues aunque Brasil también tuvo regímenes militares hacia 1974 y que estos fueron autoritarios e implementaron políticas monetarias y fiscales restrictivas, la diferencia es que mantuvieron la política de sustitución de importaciones, extendiéndola a la producción de bienes intermedios y de capital, manteniendo una importante participación económica del Estado.

Según Guillén (2008), desde 1983 los países latinoamericanos transitaron al modelo neoliberal, basado en una economía abierta, orientado hacia el mercado exterior, cuya característica fundamental fue que las exportaciones se convirtieron en el eje del sistema de acumulación. A criterio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el proceso de transición al nuevo modelo tomó dos rutas: la primera fue la seguida por los países de América del Sur, en la que se observó una reprimarización de sus economías, y por otro lado, México y los países centroamericanos y del Caribe que se convirtieron en plataformas de exportación hacia Estados Unidos, a través de maquiladoras, principalmente.

Al respecto, Guillén afirma que en toda la región se observaron procesos de desindustrialización y de ruptura de cadenas productivas internas. Cita como ejemplo: “La participación de la industria en el PIB disminuyó en Argentina del 28% en 1976, al tomar Videla el poder, al 15.4%

en 2001. En México, pasó del 29.0% en 1980 al 24.5% en 2003 y en Guatemala pasó de 15.7% en 1974 a 19.2% en 2002.” (2008, p. 32)

En el análisis que realiza Guillén (2008) determina que el modelo neoliberal fue una consecuencia de las tendencias mundiales a direccionar los sistemas de producción hacia el mercado externo, como resultado de la crisis a finales de los sesenta en los países desarrollados. Señala que esa crisis coincidió con la crisis del modelo de sustitución de importaciones en los países de la región latinoamericana, además, observa que la globalización coadyuvó en la crisis para las empresas transnacionales más grandes e internacionalizadas. Así mismo, la clase dominante interna y los gobiernos de los países endeudados de la periferia, encontraron en la globalización, una opción para transformar las empresas y enfocarlas al mercado externo.

Como menciona Guillén (2008), los ajustes llevados a cabo en los ochenta fracasaron y propiciaron el estancamiento en la región, profundizando los desequilibrios que estaba llamado a superar, lo que obligó a replantearse las estrategias de una reforma del modelo. John Williamson (1990), llamó a esta nueva estrategia el Consenso de Washington, que consistía en la implementación de diez medidas de política económica que abarcaban desde la disciplina fiscal hasta la liberalización comercial y financiera.

A criterio de Guillén (2008), Williamson reconocía el peligro que los países de la periferia entendieron este consenso como una imposición de Estados Unidos, sin embargo, los economistas latinoamericanos que participaron en las conferencias organizadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos, coincidían con los planteamientos de dicho consenso, lo que de alguna manera justificaba su adopción. En tal sentido, afirma Guillén:

El Consenso de Washington no consistió meramente en un decálogo de política económica impuesto desde Washington, con la colaboración del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ni refleja únicamente una convergencia de ideas, sino que expresa, ante todo, un compromiso político, un entramado de intereses, entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las élites internas de América Latina. Estas buscaban con su inserción en la globalización una salida de la crisis y un nuevo campo de acumulación para sus capitales. (2008, p. 32)

Según Guillén (2008), durante la etapa del ajuste de los ochenta, se habían consolidado en las áreas financieras de los gobiernos latinoamericanos, grupos neoliberales educados en universidades estadounidenses, Chicago, Yale y Harvard, que estaban dispuestos a aplicar rigurosamente el nuevo decálogo neoliberal. Señala que a finales de la década de los ochenta, se renegoció la deuda externa lo que produjo un relativo alivio en la carga de la deuda externa, lo que reanudó el crecimiento económico y movilizó la inversión extranjera directa y los flujos privados de capital hacia las economías periféricas. Sin embargo, la apertura financiera y el ingreso masivo de flujos externos provocaron la sobrevaluación de las monedas y un nuevo ciclo de endeudamiento externo que agravaron la vulnerabilidad externa y la fragilidad financiera (Bresser-Pereira, 2007).

Guillén (2008) señala que, a consecuencia de la sobrevaluación de la moneda y la deuda externa, los países emergentes de la región experimentaron crisis financieras con importantes secuelas y cita como ejemplo las crisis de México en 1994-1995, Brasil en 1999 y Argentina en 2001. Bajo esas premisas, el modelo neoliberal no solo acentuó y profundizó la ya compleja heterogeneidad estructural del sistema productivo y de la estructura social, sino que le otorgó al sector exportador, un papel semejante al que ostentaba en el modelo primario exportador.

Para Guillén, dentro del sistema productivo se identifican tres niveles en los sistemas productivos de los países latinoamericanos:

- 1) En la cúspide, el sector exportador convertido en el eje dinámico del sistema, pero aislado, en gran medida, del resto del sistema productivo;
- 2) El antiguo sector moderno creado durante la etapa de sustitución de importaciones, integrado por pequeñas, medianas y hasta grandes industrias, separadas del sector exportador y dependientes del mercado interno; y
- 3) Los sectores atrasados compuestos por: a) las antiguas actividades tradicionales, urbanas y rurales (incluyendo las comunidades indígenas en el caso de México, de Guatemala y de los países andinos); y b) la cada vez más densa franja de la economía informal.
(Guillén, 2008, p. 34)

Según Guillén (2008), una de las complejidades del modelo neoliberal es que el progreso técnico del sector exportador no se transmite al resto del sistema productivo, es decir, no genera cadenas productivas internas, lo que dificulta la transformación hacia una base endógena de acumulación

de capital. En tal sentido, al concentrarse el progreso técnico, también se concentran las ganancias de productividad, lo que afecta la modernización del resto del sistema productivo.

Guillén (2008) señala que el modelo exportador funciona sobre la base de salarios reales bajos y restringe la participación directa del Estado en la economía, por lo que el mercado interno, lejos de expandirse, queda estancado y afecta directamente a la mayoría de las empresas y actividades que dependen de éste.

Guillén reconoce que, una de las características más notorias de las economías de la región latinoamericana en las últimas dos décadas, es su lento crecimiento económico.

El PIB por habitante de América Latina descendió -0.8% en la década de los ochentas. En los noventa ya en pleno Consenso de Washington, el crecimiento del PIB per cápita fue bastante mediocre, del 1.3% anual, lo que contrasta negativamente con el 2.54% conseguido en los sesentas y el 3.3% de los setentas (citado por Stiglitz, 2003:10). Contrariamente a lo que sostenían los representantes del “pensamiento único” en el sentido de que la apertura se traduciría en un mayor crecimiento económico, sucedió exactamente lo contrario. Rodrik (2004) encuentra que los países que tuvieron resultados exitosos en materia de crecimiento económico durante las últimas décadas fueron aquellos que no siguieron al pie de la letra el decálogo del Consenso de Washington (Taiwán, Corea del Sur, China o India), mientras que los que obtuvieron los peores resultados fueron los que se apegaron dogmáticamente al libreto neoliberal, como Argentina, Brasil o México. (Guillén, 2008, p. 34)

Siguiendo la idea de Guillén, según datos del Banco Mundial, en Guatemala el crecimiento promedio anual del PIB per cápita en los noventa fue de 1.5%, muy diferente con el 2.6% de los sesenta y el 3.4% de los setenta, lo que denota una correlación con lo observado en otras economías de la región.

Como señala Guillén (2008), el modelo neoliberal fue presentado por sus promotores como uno que permitiría superar la restricción externa. Se suponía que al cambiar la orientación de la industria hacia fuera se superaría el sesgo anti exportador de la sustitución de importaciones, lo que posibilitaría conseguir, mediante el comercio exterior, las divisas que reclama la continuidad del proceso de crecimiento. Se generaría, así, una base endógena de acumulación de capital y de financiamiento, lo que tendería a eliminar gradualmente la dependencia de la economía en el financiamiento externo.

Sin embargo, también en esto, ocurrió exactamente lo contrario. La recomposición del sistema productivo inducida por el modelo neoliberal acentuó la dependencia respecto de las importaciones.

A manera de ejemplo, Guillén (2008) cita que el coeficiente de importaciones en América Latina se incrementó del 15.9% del PIB en 1981, un año antes de la crisis de la deuda externa, a 22.3% en 2000. El cambio más acentuado ocurre en México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyo coeficiente de importaciones en el mismo periodo crece más de dos y media veces, al pasar del 16.3% al 41.5%. En Argentina aumenta del 10.4% al 13.5% registrándose el salto fundamentalmente en la década de los noventa. Sólo Brasil conserva un coeficiente de importaciones semejante al del final del modelo de sustitución de importaciones, aunque se registran también aumentos a partir del gobierno de Cardoso. (p. 35)

Debido a la gran dependencia respecto de las importaciones, el desequilibrio de la balanza comercial se agudizó, por lo que se requirió de crecientes recursos financieros del exterior, por la vía de inversiones extranjeras directas y de capital de cartera. Esto implicó el mantenimiento de una política monetaria y fiscal restrictivas, lo que se tradujo en altas tasas reales de interés y en crecimiento económico bajo. La afluencia de recursos externos provoca la sobrevaluación de la moneda, lo que a su vez, se convierte en un factor de atracción de capitales del exterior. El peso del endeudamiento externo es muy alto.

Para Guillén (2008), la heterogeneidad estructural, rasgo del capitalismo latinoamericano desde su nacimiento, en vez de atenuarse se ha reproducido en forma ampliada, haciendo más complejas las relaciones entre el sector moderno y el sector atrasado. La idea de los neoliberales de que la globalización moderniza y homogeniza, no se corresponde con los procesos reales que ha experimentado América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo XX. Con la instauración del modelo neoliberal, se configuró un sistema productivo más desarticulado y extravertido que el prevaleciente durante el modelo de sustitución de importaciones. En muchos

sentidos, el modelo neoliberal se parece al modelo primario exportador, ya que ambos carecen de motor interno y dependen de la demanda externa.

Debido a los cambios registrados en el sistema productivo, la estructura social se ha vuelto más heterogénea y compleja cobrando inusual fuerza fenómenos como la informalidad y la migración hacia Estados Unidos o hacia Europa en los casos argentino, peruano o ecuatoriano.

La teoría estándar postula que la integración económica puede provocar pérdidas de empleo en las ramas menos competitivas, pero que dichas pérdidas serían compensadas por incrementos de plazas en las más competitivas. La calidad de los empleos se elevaría. Además, se consideraba que el nivel agregado de empleo no se vería afectado por la integración, ya que depende de políticas macroeconómicas. La experiencia latinoamericana reciente no corrobora la validez de esa tesis. Efectivamente el modelo neoliberal provocó cambios importantes en la estructura del sistema productivo y del empleo, pero no parece haber prevalecido la creación de empleos de mayor calidad, sino más bien una expansión sin precedente de la economía informal, una creciente informalización del sector formal y una emigración imparable.

Existen razones fundadas para suponer que la debilidad del mercado de trabajo en el marco de la apertura y el neoliberalismo, así como la expansión de la economía informal, han sido elementos de primer orden en el deterioro de los salarios reales, la concentración del ingreso y el aumento de la pobreza. La situación actual es similar a la que propuso Furtado (1959), en donde la acumulación de capital ocurre sin que se produzca un incremento de los salarios reales, toda vez que la oferta de mano de obra resulta abundante.

La economía informal no sólo es un refugio de quienes no encuentran un lugar en la economía formal, sino que constituye, también, el piso del valor de la fuerza de trabajo. El efecto depresor en los salarios reales de este enorme excedente de mano de obra se mantiene. El ingreso se ha concentrado cada vez más en manos de unos cuantos oligarcas y de los altos ejecutivos de las empresas transnacionales y de los grandes grupos privados nativos.

En el caso guatemalteco, el deterioro salarial ha sido imparable, toda vez que, entre 1980 y 2010 el salario mínimo perdió el 95% de su poder adquisitivo y de 1995 a 2019 perdió el 84% del poder adquisitivo (Ministerio de Trabajo, 2021). Según Guillén (2008), en Argentina y en Brasil el comportamiento de los salarios reales ha sido más volátil, sin embargo, en ambos países se encuentran por debajo del nivel existente al entrar en crisis el modelo de sustitución de importaciones.

La economía informal constituye el marco objetivo que determina el bajo nivel de los salarios reales en la periferia. Sin embargo, este proceso bajista se ve reforzado por factores institucionales. Difícilmente puede sostenerse que existe un mercado de trabajo donde empleadores y trabajadores se enfrenten como agentes libres y en donde el salario sea resultado de esa puja mercantil. El papel del mercado libre de trabajo parece estar circunscrito a establecer los diferenciales de salarios entre el trabajo simple y el calificado, más que determinar el nivel de los salarios reales.

Por el lado de los trabajadores, la capacidad negociadora de los sindicatos se ha debilitado con la ofensiva neoliberal. La disposición de los trabajadores a organizarse y luchar por la mejora de sus condiciones salariales y de trabajo tiene mucho que ver con lo que Alan Greenspan, expresidente del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, FED por sus siglas en inglés, llamó la psicología del trabajador traumatizado, el cual se resiste a exigir mayores salarios por inseguridad y por temor a perder su empleo.

2.1.4. Modelo basado en las instituciones

En la última década, ha tomado mayor fuerza la corriente de pensamiento de desarrollo basada en las instituciones, también conocida como la escuela de pensamiento del *Pearson Institute*, que en términos generales refiere que el éxito en el desarrollo de las sociedades obedece a instituciones que funcionan, por ejemplo, parlamentos o tribunales honestos y reglas que rigen los derechos de propiedad y fomentan la competencia empresarial.

Según Acemoglu & Robinson (2001) cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas y económicas creadas e impuestas por el Estado, aunque influenciadas muchas veces por los ciudadanos. El éxito o fracaso de las naciones depende de sus instituciones políticas, las que a su vez determinan las instituciones económicas. Estas últimas pueden ser de dos tipos: inclusivas y extractivas. Las instituciones económicas inclusivas posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea. (p. 96).

Las instituciones económicas inclusivas ofrecen una garantía al derecho de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y un conjunto de servicios públicos que proporcionan igualdad de condiciones para la realización de intercambios mercantiles, firmas de contratos, libertad de elección en las profesiones, entre otros. Ahora bien, todas estas cuestiones recaen sobre el Estado, por lo tanto, está correlacionado con las instituciones políticas, siendo el responsable del ordenamiento legal, de garantizar el derecho a la propiedad privada y, finalmente, como proveedor clave de servicios públicos de calidad. Instituciones de este tipo pueden verse en países como Estados Unidos, Corea del Sur, Singapur, Australia, Reino Unido, Japón y Alemania.

En contraste, en países como Corea del Norte y países latinoamericanos o del África subsahariana las instituciones son diferentes. Por ejemplo, en Corea del Norte la propiedad privada no existe. El Estado, lejos de fomentar la igualdad de oportunidades y el desarrollo de ciertas libertades básicas, ha construido un sistema educativo para inculcar propaganda a favor del régimen dictatorial. En estos países las instituciones económicas son extractivas. Se les llama de esa manera ya que el objetivo de estas consiste en extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a una élite acomodada.

Acemoglu & Robinson (2001) mencionan que estas instituciones económicas tienen su génesis en la política. Como en toda sociedad, siempre habrá pujas distributivas y de poder, lo que se expresa en conflictos sobre las instituciones, y lo que en estas suceda, dependerá de las personas o grupos que tomen ventaja en el juego político. Las instituciones políticas de una sociedad son un elemento determinante del resultado de este juego, ya que estipulan quién ostenta el poder en

la sociedad y con qué fines se utiliza. Si el reparto del poder es restrictivo e ilimitado para unos pocos, las instituciones políticas terminarán siendo restrictivas. Esto permitirá que la élite acomodada pueda establecer instituciones económicas extractivas que garanticen un mayor enriquecimiento y poder a costa del resto de la sociedad. En cambio, las instituciones políticas inclusivas son aquellas que reparten el poder ampliamente en la sociedad y lo limitan a quienes lo ejercen. En lugar de concederlo a un individuo o a un pequeño grupo, el poder político reside en una amplia coalición o pluralidad de grupos.

Acemoglu & Robinson (2001) no niegan que el crecimiento económico pueda darse bajo la presencia de instituciones extractivas, en tanto las élites puedan asignar recursos directamente a actividades de alta productividad que controlan personalmente, el crecimiento será una realidad.

Si bien Acemoglu & Robinson señalan que no hay una receta para la prosperidad, consideran que la clave es la existencia de un Estado centralizado y de una democracia pluralista. Es fundamental que el poder político esté suficientemente bien repartido en la sociedad, de modo tal que las élites no tengan tan fácil el trabajo de extraer los recursos del resto de la población. También es necesario un Estado centralizado, donde la ley y el orden se cumplan. Esto dará el puntapié inicial para el surgimiento de instituciones económicas inclusivas. En una sociedad donde la propiedad privada no se respeta, las personas tendrán menos incentivos para trabajar y/o entrar en el mecanismo de la destrucción creativa.

En el contexto de la teoría institucionalista, el modelo requiere de algunas precondiciones para su buen funcionamiento y viabilidad, siendo estos los bajos niveles de percepción de corrupción en instituciones del Estado, un equilibrado sistema político tendente a la profesionalización de la carrera pública, así como un adecuado margen tributario que provea al Estado de los recursos necesarios para su funcionamiento. Estos aspectos en la región de América Latina, y especialmente en Guatemala, se analizan seguidamente.

2.1.4.1. La alta percepción de la corrupción como un problema sistémico

El Banco Mundial (2020) define la corrupción como el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados, además, incluye una variedad de comportamientos que van desde el soborno hasta el hurto de fondos públicos. Señala que la corrupción se da en todo el mundo, pero su incidencia suele ser mayor en países con instituciones débiles y que a menudo se ven afectados por la fragilidad y los conflictos.

La alta incidencia de la corrupción no solo debilita la credibilidad de los gobiernos y de las instituciones del Estado, sino también del sistema democrático, como consecuencia, se propicia un entorno poco optimista y opaco para la inversión extranjera y para la ciudadanía, toda vez que se limita la certeza jurídica para los negocios y los beneficios de la acción del Estado no llegan a los más necesitados, además, una de las dificultades para entender este sistema de corrupción es su complejidad para medirlo y compararlo en el tiempo y a nivel regional. Este entorno condiciona la efectividad de la implementación del modelo de desarrollo basado en las instituciones, ya que dicho modelo parte de disponer de entidades fortalecidas para ejecutar su actuación y obtener resultados positivos. Uno de los mayores retos para entender este sistema de corrupción es la complejidad de medirlo.

En ese contexto, desde 1995 la organización no gubernamental con sede en Berlín, Alemania, denominada Transparencia Internacional, publica el Índice de Percepción de la Corrupción, el cual otorga una puntuación y clasifica a los países o territorios según las percepciones que tienen expertos y ejecutivos de empresas sobre el grado de corrupción que existe en el sector público. Se trata de un índice compuesto, creado mediante una combinación de 13 encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por 12 instituciones independientes a nivel mundial. Es el indicador de corrupción más usado en todo el mundo.

Según la organización Transparencia Internacional (2021) existen cuatro características que convierten al Índice de Percepción de la Corrupción en un valioso indicador de gobernanza, siendo estos: 1) es un índice con cobertura geográfica mundial; 2) es más fiable que las distintas fuentes consideradas por separado, pues compensa los posibles errores que podrían existir en las

fuentes, al promediar al menos tres fuentes distintas, e incluso hasta trece; 3) el Índice de Percepción de la Corrupción, con una escala de 0 a 100, puede diferenciar entre niveles de corrupción percibida con mayor grado de especificidad que las fuentes que, por ejemplo, presentan escalas del 1 al 7 o del 1 al 10, en las que a cada país se le asigna un número entero; y, 4) dado que las fuentes subyacentes del indicador evalúan distintas dimensiones y manifestaciones de la corrupción en el sector público, este logra conciliar varios aspectos de la corrupción en un solo indicador.

Un elemento metodológico importante para considerar en este indicador, es que el mismo se basa en percepciones de expertos consultados. Según Transparencia Internacional (2021), en general, la corrupción supone actividades ilícitas que se ocultan deliberadamente y solo se conocen a través de escándalos, investigaciones o juicios, de esa cuenta, aunque los investigadores del sector académico, la sociedad civil y los gobiernos han logrado avances en la medición objetiva de la corrupción en ámbitos específicos, hasta la fecha no hay un indicador que mida niveles nacionales de corrupción objetivos de forma directa y exhaustiva. En ese sentido, el índice tiene un alcance limitado y ofrece información sobre las percepciones acerca de la magnitud de la corrupción en el sector público, desde la perspectiva de empresarios y especialistas de países.

Previo a estudiar los Índices de Percepción de la Corrupción en la región, y especialmente en Guatemala, es importante tener en cuenta que la puntuación de un país muestra la percepción sobre el nivel de corrupción del sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 implica que un país se percibe como sumamente corrupto y 100 significa que se percibe como muy transparente, mientras que la posición de un país indica el puesto que ocupa respecto de otros países incluidos en el índice.

Según la organización Transparencia Internacional (2022) el Índice de Percepción de la Corrupción para 2020 incluye las percepciones del nivel de corrupción en el sector público en 180 países de todo el mundo y denota que la mayoría de los países evaluados no mostraron algún avance en la lucha contra la corrupción y más de dos tercios obtuvieron una nota por debajo de los 50 puntos, mientras que la puntuación media global es de 43 puntos.

Por regiones, la mayor nota promedio se muestra en Europa Occidental y la Unión Europea con 66 puntos, mientras que la más baja es en África Subsahariana con una nota promedio de 33 puntos. Según Transparencia Internacional (2022), con una puntuación media de 43, por tercer año consecutivo, América es un escaparate de corrupción y mala gestión de fondos en una de las regiones peor afectadas por la crisis de la covid-19.

Las puntuaciones máximas de la región son para Canadá (74 puntos), Uruguay (73 puntos), Chile y los Estados Unidos (67 puntos), mientras que las notas más bajas las ostentan Nicaragua (20 puntos), Haití (20 puntos) y Venezuela (14 puntos). En el caso de Guatemala, muestra una nota de 25 puntos, muy cercana a las puntuaciones mínimas de la región. En efecto, Guatemala muestra un deterioro significativo en el índice toda vez que disminuyó en 8 puntos desde el año 2012, además, es el quinto más bajo de la región, sólo por encima de Honduras, Nicaragua, Haití y Venezuela. A nivel mundial, Guatemala ocupa el puesto 150 de 180.

A criterio de Transparencia Internacional, América se constituye:

En una región ya caracterizada por unas instituciones de gobierno débiles, la covid-19 ha puesto de relieve unas profundas desigualdades sociales y económicas, que afectan de forma desproporcionada a los sectores más vulnerables de la población, como las mujeres, las niñas, las personas mayores, las poblaciones indígenas, los inmigrantes y la población afroamericana. Al igual que en otras partes del mundo, los gobiernos americanos tomaron medidas extraordinarias ante la covid-19, con estados de alarma que restringían los derechos civiles. Las restricciones coartaron la libertad de expresión y de reunión, debilitaron los controles y contrapesos institucionales y redujeron el espacio de la sociedad civil. (Transparencia Internacional, 2021, p. 12)

En el caso de Guatemala, a criterio de Transparencia Internacional (2022) el Índice de Percepción de la Corrupción se ha deteriorado, toda vez que pasó de tener una nota de 33 puntos en 2012 a 25 puntos en 2021, que si bien ambas notas son deficientes, preocupa que la misma vaya en disminución, lo que evidencia poco interés y acción del sector público en subsanar las deficiencias de transparencia.

Este bajo indicador refleja la percepción que en el sector público guatemalteco se practican una serie de comportamientos corruptos tales como sobornos, desvío de fondos, uso de la función pública para beneficio personal, nepotismo en la administración pública y la captura del Estado.

Lo anterior se confirma desde una perspectiva distinta, tal es el caso de la experiencia ciudadana. En ese sentido, Transparencia Internacional publica el barómetro global de la corrupción, que recoge la opinión y experiencias, desde el punto de vista de los ciudadanos, en materia de corrupción. Al respecto, Transparencia Internacional (2020) señala que en Guatemala “el 90% de los ciudadanos afirman tener poca o ninguna confianza en el Gobierno, los tribunales y la policía” (p. 11).

Según el informe de Transparencia Internacional (2020) el 46% de los ciudadanos encuestados sostienen que la corrupción aumentó en 2019, a tal punto que el 25% de estos experimentaron algún tipo de este flagelo o bien conoce a alguien que pasó por esta situación, además, el 23% de los encuestados pagó algún soborno por servicios públicos en ese período mientras que al 27% de estos se le ofrecieron sobornos a cambio de votos. (p. 43)

A pesar de la coyuntura descrita, Transparencia Internacional es optimista en cuanto a que dicho flagelo se puede superar, por lo que realiza algunas recomendaciones para mitigar la corrupción, lo que indudablemente requiere del compromiso del Estado. Estas recomendaciones derivan en cuatro compromisos, los cuales se describen a continuación:

- Reforzar los organismos de supervisión. La acción contra la covid-19 expuso los puntos débiles de una supervisión endeble y una transparencia insuficiente. Para lograr que los recursos lleguen a la población más necesitada sin peligro de robo por personas corruptas, las instituciones anticorrupción y los organismos de supervisión deben contar con recursos e independencia suficientes para cumplir su cometido.
- Procesos de contratación abiertos y transparentes. Muchos gobiernos relajaron drásticamente sus procesos de contratación, con procedimientos precipitados y opacos que

presentan grandes oportunidades para la corrupción y el desvío de recursos públicos. Los procesos de contratación deben mantenerse abiertos y transparentes a fin de combatir irregularidades, identificar conflictos de interés y garantizar precios justos.

- Defender la democracia y fomentar el espacio público. La crisis de la covid-19 exacerbó el debilitamiento de la democracia. Algunos gobiernos han aprovechado la pandemia para suspender parlamentos, dar la espalda a los mecanismos de rendición de cuentas públicas e instigar la violencia contra los disidentes. La defensa del espacio público requiere que los colectivos de la sociedad civil y los medios de comunicación estén en condiciones de pedir cuentas a los gobiernos.
- Publicar datos pertinentes y accesibles. La publicación de datos desglosados sobre gastos y distribución de recursos es especialmente relevante en situaciones de emergencia, ya que permite actuar con políticas justas y equitativas. Asimismo, los gobiernos deben proporcionar a la población información sencilla, accesible, oportuna y pertinente, garantizando el derecho a la información.

Finalmente, es importante comentar que Transparencia Internacional es una red global establecida a través de capítulos, constituidos como organizaciones locales que se unen al movimiento. Para ello deben pasar por una serie de requerimientos y validar su adhesión como capítulo de Transparencia Internacional cada tres años. En el caso de Guatemala, la organización de la sociedad civil que ejerce esta representación es la entidad denominada Acción Ciudadana.

En tal sentido, la misión del capítulo en Guatemala es trabajar por un país democrático y libre de corrupción, en donde la sociedad practique la transparencia y la participación ciudadana, para el efecto, se apoya en tres esferas de acción: 1) fomentar una ciudadanía consciente; 2) exigir la transparencia en la gestión pública, y 3) libre acceso a la información pública; esferas que son acorde a las recomendaciones que realiza Transparencia Internacional para combatir la corrupción.

2.1.4.2. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB (Carga tributaria)

La premisa central de Agosín et al. (2005) es que el crecimiento económico y el desarrollo humano están íntimamente ligados por relaciones de múltiple causalidad. Refiere que para alcanzar el desarrollo humano el sector público cumple un papel evidente en la provisión de muchos servicios de los cuales depende la rentabilidad de las inversiones privadas, en tal caso, la función del Estado de asegurar una oferta adecuada de ellos es insustituible, particularmente en países de bajos ingresos, razón por la cual, es vital que los Estados cuenten con los ingresos suficientes para cubrir dichas necesidades a través de la recaudación y la carga tributaria.

En ese orden de ideas, en la conferencia del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) realizada en Montevideo Uruguay, la expresidenta de la República de Chile, Dra. Michelle Bachelete Jeria, hizo referencia a que los programas sociales del país habrían sido posibles únicamente debido a un desempeño económico fructífero, como consecuencia de las políticas aplicadas en las dos décadas previas; en ese sentido Bachelete (2010), destaca el desempeño económico y estable, así como la obtención de recursos del Estado, como elementos claves previo a generar políticas de largo plazo que apoyen el acceso a la población a servicios esenciales y mejorar sus condiciones de vida.

De esa cuenta, a criterio del sustentante, que las entidades del Estado dispongan de los recursos necesarios para su funcionamiento, además, que las mismas operen en un ambiente de transparencia y honestidad, son elementos clave para la implementación de un modelo de desarrollo basado en las instituciones.

Sin embargo, distinto a las premisas indicadas anteriormente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021), OECD por sus siglas en inglés, señala que en 2019, en la región de América Latina y el Caribe, el promedio de la recaudación tributaria con respecto al Producto Interno Bruto fue del 22.9%, por debajo del promedio de los países que conforman la OECD.

En toda la región de ALC, la proporción de recaudación tributaria y PIB osciló entre el 13.1% en Guatemala y el 42.0% en Cuba en 2019, y todos los países de ALC, salvo Cuba, registraron ratios por debajo del promedio de la OCDE que ascendió al 33.8%. Entre 2018 y 2019, el promedio entre la recaudación tributaria y el PIB de ALC aumentó en 0.3 puntos porcentuales a pesar de una desaceleración del crecimiento económico de la región en 2019 (0.1% de crecimiento del PIB) y un descontento social en varios países latinoamericanos. (p. 23)

Es propicio comentar que los países con la menor recaudación tributaria como porcentaje del PIB en 2019 fueron Guatemala con un indicador del 13.1%, República Dominicana 13.5% y Paraguay 13.9%. En tal sentido, Guatemala enfrenta retos importantes toda vez que se ubica en el último lugar de la región latinoamericana en cuanto a recaudación y carga tributaria.

Por otro lado, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021) la evasión es otro problema relevante en la región. Cita como ejemplo que la evasión del impuesto de sociedades es un tema grave en la región, toda vez que “las tasas de evasión relativas al impuesto de sociedad van de un 19.9% en México a casi un 80% en Guatemala”. (p. 80)

Como se aprecia en estas aseveraciones, si bien la región latinoamericana transita por un camino en el que la baja recaudación, la evasión fiscal y la poca transparencia del gasto público son temas pendientes, llama la atención el caso de Guatemala, no solo por las características propias del país en cuanto a estas materias, sino, fundamentalmente, porque es precisamente en este país en el que se centra el estudio del problema de investigación abordado en este informe.

En cuanto a la evolución de la recaudación tributaria, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022) señala que desde 1990 el promedio de la región latinoamericana aumentó de 15.0% a 22.9% en 2019, mostrando un mejor dinamismo en los países del Caribe, por aparte, en el caso de Guatemala, este indicador creció de 8.0% a inicio de la década de los noventa a 13.1% en 2019, mostrando uno de los crecimientos más modestos de la región. Un hallazgo importante en el análisis de esta serie es que toda la región mostró un decremento en 2008 y 2009 producto de la crisis financiera mundial de 2008, manifestando en los años posteriores el crecimiento habitual previo a dicho evento, sin embargo, en Guatemala los ingresos tributarios como porcentaje del PIB se mantuvieron en similares proporciones, creciendo de 12.5% en 2009 a 13.1% en 2019, mientras que la región mostró un comportamiento distinto.

La contraparte de la recaudación es el uso adecuado que las entidades del Estado designen a dichos recursos, en ese sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022) señala que el gasto social se define como los recursos dirigidos a las siguientes 6 funciones: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación y vi) protección social.

Al respecto, la región de América Latina en los últimos 20 años destinó para gastos social, en promedio, el 9.9% del PIB, mientras que Guatemala invirtió en promedio el 7.1%. Por citar un ejemplo, en Guatemala la inversión en gasto social de 2019 fue de 7.9%, cifra que fue similar a la que el país invirtió en 2006, es decir, la estructura se mantiene durante el tiempo por lo que no se amplía a más sectores de la población.

A criterio del sustentante, esta precondition para que el modelo basado en instituciones funcione adecuadamente como un modelo de desarrollo, tiene un alto grado de complejidad, toda vez que por un lado busca ampliar la recaudación de impuestos, ya sea por la vía de extender la base pasiva o bien por el incremento de las tasas impositivas, mientras que por otro lado busca la eficacia de las entidades del Estado en cuanto a ejecutar sus presupuestos y que estos beneficien a la población, en todo caso, ambos aspectos requieren generar la transparencia y certidumbre de una gestión basada en la ética y en la entrega de resultados, aspectos íntimamente ligados a una gestión pública basada en la profesionalización y la meritocracia.

2.1.4.3. El problema del desarrollo y su vinculación con el problema político

A criterio de Kaltschmitt (2021), el problema del desarrollo en Guatemala también es un problema político, y en la búsqueda de disminuir la corrupción que se percibe en el país, existen tres leyes cuya aprobación o modificación coadyuvarían a mejorar la percepción de transparencia y eficiencia de las entidades del Estado. Estas leyes son: 1) Ley de Compras y Contrataciones del Estado; 2) Ley General de Infraestructura Vial; y, 3) Ley de Servicio Civil.

En cuanto a la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, en Guatemala se implementa el régimen de licitación y cotización pública, vinculados al monto de los bienes, suministros y obras que se desean contratar. Al respecto, la entidad que demanda los bienes conforma juntas de licitación o cotización, según sea el caso, cuyos miembros lo integran el personal de la misma entidad que desea contrata. A criterio Kaltschmitt (2021), las contrataciones del Estado de Guatemala debieran regirse por ley internacional y no por el escrutinio de las juntas cotizadoras o calificadoras, lo que daría una mayor transparencia al proceso de contratación.

En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012) emitió trece recomendaciones para los procesos de contratación pública de los Estados que incluye una modernización de los sistemas de contratación así como una mayor eficiencia en el gasto público, principalmente, atenúa los riesgos de ineficiencia y corrupción. Dentro de las recomendaciones se fomenta el aprovechamiento de las tecnologías digitales para dar soporte a la innovación a través de la contratación electrónica, así como, aplicar mecanismos de supervisión y control que favorezcan la rendición de cuentas.

Al respecto, cabe comentar que el Estado de Guatemala dispone de un Sistema de información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUAATECOMPRAS, el cual promueve la transparencia y la eficiencia de las adquisiciones públicas. Su consulta es pública, irrestricta y gratuita (Congreso de la República de Guatemala, 1992).

Es importante comentar que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012), la contratación pública representa una parte sustancial del dinero de los contribuyentes y se espera que los gobiernos la lleven a cabo de manera eficiente y con altos estándares de conducta para garantizar una alta calidad en la prestación de servicios y salvaguardar el interés público.

En cuanto a la Ley General de Infraestructura, a criterio de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (2018), uno de los pilares fundamentales del desarrollo del país, que beneficia a todos los guatemaltecos, lo constituye su infraestructura y particularmente su infraestructura vial, la cual permite aprovechar el potencial productivo y competitivo de Guatemala, entre otras razones, porque facilita acercar a la población de todo el país, reducir la pobreza, generar fuentes de empleo, promover el desarrollo rural atraer más inversiones nacionales y extranjeras y hacer al país más competitivo.

En ese sentido, a criterio de Kaltschmitt (2021) la iniciativa de ley número 5431 que contiene la Ley General de Infraestructura Vial, es un elemento importante para el desarrollo del país, sin embargo, esta corre el riesgo de quedar estancada si la fuerza política del país no promueve su discusión, por ello afirma que el problema de desarrollo, también es un problema político.

Lo anterior se sustenta en que dicha iniciativa llegó a la dirección legislativa en abril de 2018, a finales de ese año se emitió dictamen favorable por parte de la Comisión de Economía y Comercio Exterior del Congreso de la República, tuvo su primer debate en marzo de 2019 y el segundo debate en octubre de 2020, a partir de dicha fecha, la iniciativa se quedó estancada, lo que demuestra el poco avance que ha tenido a pesar de considerarse una ley muy importante para el desarrollo del país.

Finalmente, el último aspecto de la vinculación entre el problema de desarrollo y el problema político está definido por las reformas que se puedan proponer a la Ley de Servicio Civil, toda vez que se buscaría la profesionalización del servidor público y que ocupe tales puestos por meritocracia evitando de esta manera la burocracia profesional.

Estos elementos considerados por Kaltschmitt (2021), que inciden en propiciar una administración pública transparente y profesional, también se consideran condiciones previas para implementar un modelo de desarrollo basado en las instituciones del Estado, toda vez que, en primer lugar, hay que fortalecer y dotar de herramientas a las referidas instituciones públicas.

2.1.4.4. Ley electoral y de partidos políticos

Una de las precondiciones elementales para el funcionamiento eficiente del modelo de desarrollo económico basado en las instituciones o del *Pearson Institute*, es el consenso por la legitimidad de la democracia como forma de gobierno, a través de la aplicabilidad de la ley electoral y de partidos políticos.

A criterio de Villareal (2021) la debilidad de la democracia guatemalteca y su particular forma de interpretar la necesidad de los partidos políticos, hace que cada vez más se les considere como una vía para desarrollar proyectos personales y privados, y como forma de tener acceso a los recursos económicos y materiales del Gobierno, y no como parte del proceso de profundización de su democracia.

Según Villareal (2021) esta dinámica genera, como en otros países, pero de manera exponencial, la insatisfacción y desconfianza en los partidos, toda vez que estos son percibidos como instituciones que se están volviendo obsoletas o en declive y las democracias son percibidas como peligros en países como Guatemala. De esa cuenta, no son una vía para fortalecer una vida entre iguales, sino todo lo contrario, es el camino de unos cuantos para acceder al poder y a los recursos públicos. Esto se puede observar cada cuatro años, cuando diferentes grupos o personas organizan partidos coyunturales y temporales, no permanentes, para tomar el poder, utilizando estrategias de propaganda para llegar al poder, con el fin de hacer realidad sus objetivos, lo cual ha debilitado el sistema de partidos y por ende al mismo Estado y al sistema democrático, repercutiendo también en el sistema económico.

Desde esa perspectiva, los partidos también son vistos, al igual que muchas otras instituciones, como instancias estrechamente vinculadas con la corrupción y dentro del contexto de corrupción generalizada, los partidos se ven imposibilitados a combatirla, sino que son parte de ella pues les es imposible excluir a candidatos corruptos. De esa cuenta, realizar las modificaciones necesarias a la Ley Electoral y de Partidos Políticos para fortalecer la participación ciudadana así como a las organizaciones políticas, constituye un elemento relevante en el fortalecimiento del Estado desde la perspectiva de la teoría institucionalista del desarrollo económico.

2.2. Descifrando el modelo de desarrollo guatemalteco

Guillén (2008) define un modelo de desarrollo o patrón de acumulación como el proceso de reproducción del capital históricamente determinado, que en el caso de los países latinoamericanos, constituidos como la periferia capitalista, sustentan modelos de desarrollo que son determinados por dos categorías que mantienen el subdesarrollo de estos: la heterogeneidad estructural, definida como la cohabitación de formas de producción modernas con formas de producción atrasadas; y relaciones que hacen de estas economías dependientes y dominadas por los centros capitalistas.

Guillén (2008) también infiere que cada modelo de desarrollo determina la inclusión de una economía en la división internacional del trabajo, lo que configura su sistema de producción y además define su estructura social y el bloque de poder, que se caracteriza por alianzas y segmentos de clases dominantes que también ejercen el control político.

A criterio del sustentante, el modelo de desarrollo también define las características sociales que se configuran dentro del país, el grado de desarrollo de sus habitantes, el acceso a servicios básicos como la educación y la salud, el estado de bienestar, la inclusión en temas tan diversos como la participación ciudadana, la representatividad política por género y etnia y en términos generales, el acceso a una vida de calidad y equitativa. En ese sentido, existe una correlación entre las fallas del modelo y la desigualdad económica y social basada en indicadores heterogéneos que muestran cómo algunas regiones o poblaciones del país se quedan atrasadas respecto a otras que tienden a acumular los beneficios del modelo.

Como se observó anteriormente, en la historia latinoamericana, la teoría estructuralista o Cepalina identifica tres modelos de desarrollo, cuyas principales características se presentan a continuación:

Tabla No. 4

Características principales de los modelos de desarrollo en América Latina según la teoría estructuralista o cepalina

Modelos de desarrollo	Modelo Primerio Exportador	Modelo de Sustitución de Importaciones	Modelo Neoliberal
Período histórico	1850-1930	1930-1982	1983-Indefinido
Principales características	<p>Se exportan productos primarios y se importan manufacturas del centro.</p> <p>Esto configura un sistema productivo dual, con sectores exportadores más desarrollados que el resto de las actividades económicas.</p>	<p>La crisis de los años 30 y las dos guerras mundiales crearon las condiciones propicias para la sustitución de importaciones. La industria hacia dentro tiene un importante realce, es decir, se producía para el consumo del país, con importante participación del Estado en su protección. Se sustituye las importaciones de manufacturas por fabricación interna.</p>	<p>El modelo es consecuencia de las tendencias mundiales a proyectar los sistemas productivos hacia el exterior (globalización). Es un modelo de economía abierta.</p>
Ejes del proceso de acumulación de capital	El sector agropecuario y la producción minera	La industria se dirige principalmente al consumo interno.	Exportaciones
Tipo de productos en que se especializaron en el modelo	Cueros, cereales, carnes	<p>Primera etapa: Textiles, alimentos, bebidas.</p> <p>Segunda etapa: Bienes de consumo duradero, como electrodomésticos, automóviles, etc.</p>	<p>Países del cono sur: reprimarización de las economías. México, Centro América y el Caribe: se convirtieron en plataformas de exportación hacia Estados Unidos, mediante maquiladoras.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Guillén (2008)

De la tabla número 4 es importante resaltar tres características de los modelos de desarrollo históricamente identificados en la región latinoamericana, con especial enfoque en el modelo de desarrollo económico guatemalteco.

2.2.1. Características del Modelo Primario Exportador en el modelo guatemalteco

El primer elemento por considerar se observa en el Modelo Primario Exportador (1850-1930), cuya característica principal es que las economías exportan productos primarios e importan manufacturas del centro capitalista. Estas manufacturas importadas tienen la característica de ser complejas, por lo que incluyen un valor agregado consistente en mano de obra calificada y la implementación de asistencia de maquinaria especializada, lo que incrementa su valor en contraste con los productos que el país exporta.

Esto define a la economía guatemalteca con rasgos similares a los del modelo primario exportador, toda vez que una parte importante de su economía se basa en la producción y exportación de productos de bajo valor agregado, mientras que se importan productos de alta tecnología y elevado valor agregado. Según información del Banco de Guatemala, dentro de los primeros productos de exportación del país figuran el banano, azúcar, café y cardamomo, los que en conjunto representaron el 25.4% del total de las exportaciones en 2019 y el 19.2% en el 2000.

Según la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA)⁴, el país es el cuarto exportador de azúcar en el mundo, el segundo en Latinoamérica y el tercer país con mayor productividad. El sector azucarero guatemalteco es símbolo de eficiencia y avance tecnológico a nivel global, por esa razón es una agroindustria de relevancia en la economía del país por el impacto social y económico que genera a partir de sus actividades. (<https://www.azucar.com.gt/azucar-de-guatemala-en-el-mundo/> recuperado 06.01.2021)

Por aparte, según la Asociación Nacional del Café (ANACAFE), Guatemala es el noveno país exportador de café en el mundo, con una participación del 2.7% en el mercado internacional. Más de la mitad se exporta a Norte América, un 24.6% a Europa, 22.3% a Asia y 2.7% al resto del mundo. El café guatemalteco se destaca por su calidad y proceso de producción, calidad vinculada en gran medida a las diferentes altitudes que posee la geografía nacional y la variedad

⁴ En 1957 se creó la Asociación de Azucareros de Guatemala -ASAZGUA-, conformada por once ingenios azucareros y tres organizaciones técnicas especializadas en la investigación, la exportación de azúcar y la responsabilidad social.

de microclimas. Según ANACAFE, sumado a ello, el café guatemalteco tiene un valor agregado por la forma única en que es cultivado bajo sombra, cosechado a mano y la dedicación de cada persona en la cadena productiva.

(<https://www.anacafe.org/uploads/file/cd2552c54b3a4616b0e82ae14c7db79a/GuatemalaCafeenCifras-2018-2019.pdf> recuperado 06.01.2021)

Lo anterior tiene dos connotaciones, el primero es la falta de una base endógena que promueva el surgimiento de industrias productivas con mayor valor agregado y que la organización, infraestructura y tecnificación de las industrias más avanzadas, a decir la agroindustria azucarera y cafetalera, no se transmiten a otros sectores de la economía guatemalteca.

El segundo elemento para tener en cuenta es que estos productos agrícolas están relacionados directamente con los precios internacionales, por lo que las variaciones de estos afectan directamente a las exportaciones del país.

Estos dos factores evidencian que en el país existe una producción dual, con industrias altamente tecnificadas y organizadas, mientras que subsisten otras formas de producción menos desarrolladas, con bajos salarios y poco acceso a mercados externos, además, evidencia que este modelo no solo se ha mantenido desde inicios del siglo XXI si no que su participación ha ido en aumento.

Al comparar los principales productos de exportación guatemaltecos de 1913 (ver tabla número 3), las mayores exportaciones correspondieron al café y al banano, que representaron el 84.8% y 5.7% del total exportado en ese año, respetivamente. Un siglo más tarde, la economía guatemalteca sigue dependiendo, en buena medida, del café y el banano como importantes productos de exportación. Por otro lado, la importación de vehículos y maquinaria, productos con alta tecnificación y valor agregado, se han mantenido en similares valores porcentuales desde el año 2000, así mismo, la importación de combustibles, productos plásticos, productos químicos y farmacéuticos y productos de hierro y acero, representan un porcentaje importante del total de las importaciones (27.0% en 2019 y 19.5% en 2000), evidenciando que a nivel interno, la industria no ha cubierto la demanda local.

Tabla No. 5**Principales productos de exportación e importación en Guatemala**

Producto	Exportaciones			Importaciones			
	% sobre total exportado			Producto	% sobre total importado		
	2000*	2010	2019		2000	2010	2019
Artículos de vestuario	29.8	13.7	12.5	Gasolina y Diesel	5.4	12.1	11.0
Banano	5.2	4.2	7.5	Vehículos	9.7	7.0	8.3
Azúcar	5.5	8.6	6.2	Maquinaria	9.5	8.3	7.2
Café	6.3	8.4	5.9	Prod. Plásticos	5.2	5.8	5.6
Cardamomo	2.2	3.6	5.8	Prod. Químicos	3.8	3.9	4.0
Grasas y aceites	1.0	2.4	4.4	Transmisores	2.6	3.1	3.8
Hierro y acero	0.6	0.8	3.2	Prod. Farmacia	3.4	3.3	3.6
Petróleo	3.6	2.9	0.9	Textiles	12.8	4.2	2.9
Piedras/metales	0.0	6.2	0.1	Hierro y acero	1.7	2.6	2.8

* Las cifras corresponden a 2002, año a partir del cual se incorporó la actividad de maquila y zonas francas a las estadísticas de exportación.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Guatemala

En este punto habrá que tomar en cuenta la tesis de Prebish (1949) que afirma que el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios respecto a los productos manufacturados, debatieron en su momento la efectividad del esquema de división internacional del trabajo del modelo primario exportador, que asignaba a los países periféricos el papel de productores y exportadores de productos primarios, y que ello era una forma eficiente de lograr el desarrollo, sin embargo, la relación de precios era ampliamente desfavorable, por lo que la caída de los flujos comerciales, más notoria en tiempos de estrés financiero internacional, hacían de este, un modelo difícil de mantener. Esto no es más que una alerta, que el modelo guatemalteco bajo la premisa primaria exportadora, es vulnerable a los cambios externos, mismos que no están en manos de los productores nacionales.

2.2.2. Características del Modelo de Sustitución de Importaciones en el modelo guatemalteco

El segundo elemento por considerar tiene matices de la primera etapa del Modelo de Sustitución de Importaciones, la que Guillén (2008) identifica como sustitución de importaciones sencilla, que consiste en la sustitución de importaciones de manufacturas por fabricación interna. En términos generales, en esta etapa toma impulso la producción de bienes de consumo no

duraderos, tales como textiles, alimentos, bebidas, entre otros, los que implementan técnicas de producción relativamente sencillas.

Al respecto, al analizar la producción nacional desde la década de los cincuenta, se observa un incremento en la participación porcentual de la industria manufacturera en el Producto Interno Bruto, aumentando de 12.0% en 1950 a 18.1% en 2010. Otro sector que muestra un aumento en la conformación del PIB es el de transporte, almacenamiento y comunicación, mostrando una mayor dinámica a partir de la década de los noventa, derivado de los cambios tecnológicos y de telecomunicaciones suscitados en dicho período, lo cual se consolidó con la privatización de la empresa pública de telefonía a mediados de los noventa.

Tabla No. 6
Producto Interno Bruto por Actividad Económica

Actividad	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020 ^{py}
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	33.1%	32.3%	27.3%	27.7%	25.9%	22.8%	13.2%	10.1%
Explotación de minas y canteras	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.3%	0.5%	0.7%	0.8%
Industria manufacturera	12.0%	12.2%	15.8%	16.0%	15.1%	13.2%	18.1%	14.3%
Construcción	3.0%	2.9%	1.6%	1.5%	2.0%	1.9%	3.0%	4.2%
Suministro de electricidad y agua	0.5%	0.5%	1.2%	1.2%	2.5%	4.2%	2.6%	2.9%
Transporte, almacenamiento, información y comunicaciones	3.6%	3.8%	5.5%	5.6%	8.0%	9.6%	10.5%	7.3%
Comercio al por mayor y al por menor	26.7%	26.4%	28.9%	28.6%	24.1%	24.6%	11.7%	17.9%
Actividades financieras y de seguros	1.3%	1.3%	2.4%	2.3%	4.1%	5.2%	4.3%	4.1%
Actividades inmobiliarias	8.4%	8.6%	7.0%	6.7%	5.1%	4.6%	10.2%	9.4%
Administración pública y defensa	5.8%	6.2%	4.8%	4.7%	7.0%	7.6%	7.6%	4.1%
Servicios privados	5.5%	5.7%	5.5%	5.6%	6.1%	5.7%	16.0%	18.5%

py: proyectado

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Guatemala

Es importante comentar que el modelo de desarrollo guatemalteco no transitó por la etapa difícil o avanzada del Modelo de Sustitución de Importaciones, toda vez que esta consistía en la producción de bienes de consumo duradero como electrodomésticos, automóviles, etc. Como afirma Guillén: “Más que una sustitución de importaciones, esta etapa es una descentralización de actividades del centro hacia la periferia.” (2008, p. 26)

Si bien en el país se presentaron ciertas iniciativas para incursionar en la fabricación de bienes durables, estas no tuvieron el éxito esperado. Un caso paradigmático, citado a manera de ejemplo, fue la fabricación del primer automóvil en el país.

En junio de 1977 se inauguró la planta de fabricación del vehículo que se conoció con el nombre de “el Chato”. El presidente del país de ese entonces, el General Kjell Laugerud García junto con Ramiro Ponce Monroy, ministro de economía, inauguró la producción en la planta de Industrias Superiores en la zona 13 capitalina. En la portada del diario Prensa Libre del 18 de junio de 1977 se publicó lo siguiente:

Laugerud García agradeció a General Motors y otras industrias mundiales por haber puesto los ojos en Guatemala, para empezar el ensamble de vehículos. En su discurso, el presidente destacó las cualidades del camioncito, el cual, por cierto, era una versión burda pero robusta de lo que eran los vehículos de carga. Julio Lowenthal, de la firma CIDEA, aclaró entonces que el país no necesariamente se convertía en productor o ensamblador de autos, sino que todas las partes, incluyendo la lámina para el camioncito, iban a ser importadas. De hecho, dijo que “el Chato” era solamente una versión humilde de un carro tipo pickup y que estaba diseñado solo para carga. Después del discurso de inauguración, Lowenthal le dijo en son de broma a Laugerud: “Si arranca, señor Presidente, puede llevárselo”.

(<https://www.prensalibre.com/hemeroteca/fabricaran-el-chato-en-guatemala/> recuperado 07.01.2021)

En esa década se produjeron algunas unidades, pero la producción desapareció por falta de mercado. Otro dato interesante es que este camioncito también fue producido en América del Sur con el nombre de “Andino” en Ecuador, “Amico” en Costa Rica, “Pinolero” en Nicaragua, “Danta” en Honduras, “Tair” en Guayana y “Elefantito” en Indonesia.

A criterio del sustentante, esta es una clara muestra que la etapa difícil del Modelo de Sustitución de Importaciones no tuvo un papel preponderante en el modelo de desarrollo económico

guatemalteco, lo que hubiese permitido, en parte, la descentralización de actividades del centro hacia la periferia.

2.2.3. Características del Modelo Neoliberal en el modelo guatemalteco

El tercer elemento denota características del Modelo Neoliberal (a partir de 1983) determinado por posicionar a las exportaciones como el eje de acumulación. Un factor esencial de este modelo es que países como México y los integrantes de Centro América y el Caribe, se transformaron en plataformas exportadoras hacia Estados Unidos, principalmente a través de la industria maquiladora.

Como se observa en la tabla número 5 y como lo sugiere Guillén (2008) las exportaciones de manufacturas representan la mayor parte de las exportaciones del modelo guatemalteco. Si bien esta actividad se caracteriza por la incorporación en el mercado laboral de cierto grado de tecnificación y especialización de la mano de obra, además de generar fuertes cantidades de empleo, particularmente la actividad manufacturera de textiles, la que se presenta en forma de maquilas, la acumulación de la riqueza y la distribución de ésta no se ve reflejada en un crecimiento de la economía guatemalteca, pues la mayoría de estas empresas son de capital extranjero, por lo que los beneficios y rendimiento de esta actividad son llevados fuera del país.

Por otro lado, existe una clara concentración de las exportaciones, lo que se sustenta con información publicada por el Banco de Guatemala, que refiere que el principal destino de las exportaciones del país es Estados Unidos de América, donde se concentra el 32.2% de las exportaciones de Guatemala, seguido de los países centroamericanos, que en conjunto concentran el 32.3% de las exportaciones.

Tabla No. 7

Exportaciones guatemaltecas según país comprador

Destino	% sobre total exportado		
	2000*	2010	2019
Estados Unidos de América	53.2	38.5	32.2
El Salvador	11.3	11.8	12.4
Honduras	6.7	8.3	9.0
México	3.2	5.3	5.0
Nicaragua	3.3	4.2	4.9
Costa Rica	3.6	4.1	3.8
Países Bajos	0.6	1.3	2.7
Panamá	1.9	2.6	2.2
Otros destinos	16.1	24.1	27.8

* Las cifras corresponde a 2002, año a partir del cual se incorporó la actividad de maquila y zonas francas a las estadísticas de exportación.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Guatemala

Cabe comentar que la implementación del modelo neoliberal implicó tomar una nueva estrategia, que consistía en diez medidas de política económica, conocidas como el Consenso de Washington. Estas medidas abarcaron desde la disciplina fiscal hasta la liberalización comercial y financiera.

La historia del Consenso de Washington data de 1989 cuando la prensa de Estados Unidos aún comentaba la poca disposición que tenían los países de América Latina para emprender las reformas que les permitiría salir de la crisis de la deuda. (Williamson, 2003)

El Instituto de Economía Internacional decidió convocar una conferencia para que autores de diez naciones latinoamericanas detallaran lo que había estado sucediendo en sus respectivos países. Para asegurar que todos abordaran un conjunto de cuestiones en común, John Williamson redactó un documento de referencia donde enumeró diez reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina en ese momento. A este programa de reformas se le denominó Consenso de Washington. Se enumeran a continuación las diez reformas y las implicaciones que tuvo en Guatemala.

Tabla No. 8

Reformas propuestas por el Consenso de Washington y su implicación en Guatemala

Reforma	¿En qué consistía?	Implicación en Guatemala
Disciplina fiscal	Esta se daba en el contexto de una región en la que casi todos los países habían acumulado grandes déficits que condujeron a crisis en la balanza de pagos y estaban experimentando inflaciones elevadas que afectaban principalmente a los pobres porque los ricos podían colocar su dinero en el extranjero.	La negociación de un Pacto Fiscal en Guatemala se inició en 1999 y culminó un año más tarde con un gran acuerdo nacional suscrito por una amplia diversidad de sectores. En 2001 el poder ejecutivo y la mayoría en el Congreso decidieron aumentar las tasas del IVA y de un impuesto sobre activos netos o ventas. La confrontación que generó, se manifestó de diferentes formas, entre ellas la interposición de recursos de inconstitucionalidad por el sector empresarial en contra de las medidas tributarias, lo que al final debilitó las finanzas del gobierno electo a fines del 2003; el cual, frente a esta debilidad tributaria acudió en el 2004 a una estrategia de negociación de élites que, al igual que negociaciones previas de este tipo, resultó en aumentos extremadamente reducidos de la carga tributaria y con impuestos directos temporales y decrecientes. (Fuentes y Cabrera, 2005)
Reordenación de las prioridades del gasto público	Sugería redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres, por ejemplo, desde subsidios justificados hacia la atención sanitaria básica, la educación y la infraestructura.	
Reforma tributaria	Tenía como finalidad que el sistema tributario combinara una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas.	
Liberalización de las tasas de interés	Williamson (2003) señala haber preferido formular esta propuesta más ampliamente como liberalización financiera, señalando que diferían las opiniones sobre el ritmo de implementación, y reconociendo la importancia de acompañar la liberalización financiera con una supervisión prudencial.	Se lleva a cabo la modernización del sistema financiero nacional de 1989-1999, buscando reformas que favorecieran la estabilidad macroeconómica y que propiciaran una mayor apertura del mercado financiero. El programa había dado inicio en 1989 con la adopción, por parte de la Junta Monetaria, de la liberalización de las tasas de interés para los intermediarios financieros regulados y de la eliminación del tipo de cambio de carácter regulado. (https://www.banguat.gob.gt/es/page/resena-historica recuperado 07.01.2021)

Reforma	¿En qué consistía?	Implicación en Guatemala
		En el año 2000 la Junta Monetaria dictó los lineamientos para una reforma integral del Sistema Financiero, la cual se centró en la elaboración de cuatro leyes fundamentales: la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Ley Monetaria, Ley de Bancos y Grupos Financieros y la Ley de Supervisión Financiera.
Tipo de cambio competitivo	Williamson (2003) señala haberse ilusionado al aseverar que existía un consenso para asegurar que el tipo de cambio fuera competitivo, lo que implica un régimen intermedio; de hecho, Washington ya se había empezado a inclinar por la doctrina que sostiene que un país debe optar por un tipo de cambio totalmente fijo o dejarlo flotar “limpiamente”.	En 2001 se emite la Ley de Libre Negociación de Divisas y la Ley Orgánica del Banco de Guatemala contempla que el Banco Central puede participar en la compra y venta de moneda extranjera, cuando las fluctuaciones sean abruptas.
Liberalización del comercio	No había coincidencia sobre la rapidez con la que se debería liberalizar el comercio, pero todos coincidían en que era el camino acertado.	
Liberalización de la inversión extranjera directa	Expresamente Williamson (2003) no incluyó la liberalización general de las cuentas de capital pues no creía que ello tuviera consenso en Washington.	
Privatización	Solo esta área, que se originó como una idea neoliberal, logró ganar amplia aceptación. Desde entonces cobró conciencia de lo mucho que importa cómo se hace una privatización: puede ser un proceso sumamente corrupto que transfiere activos a una élite privilegiada por una fracción de su valor real, pero si se realiza como es debido, es beneficioso (en especial en lo atinente a la mejora del servicio), y la empresa privatizada vende en un mercado competitivo o se regula apropiadamente.	A mediados de los noventa inicia la privatización de las grandes empresas estatales, en el gobierno de Álvaro Arzú. Entre 1996 y 1998 se privatizaron GUATEL, INDE, CORFINA, FLOMERCA Y FEGUA. Las causas más comunes que se esgrimen como justificación para dichas privatizaciones es la carga presupuestaria (subsidios de aquellos años) que le representaba al estado su sostenimiento; la incapacidad de afrontar el servicio de la deuda interna y principalmente, la externa; tal como muchas publicaciones generadas en aquellos años las denotan, así como también la necesidad de capitales de inversión

Reforma	¿En qué consistía?	Implicación en Guatemala
		para la ampliación de su infraestructura y cobertura de sus servicios. (https://elsiglo.com.gt/2019/03/28/el-proceso-de-privatizacion-en-guatemala/ recuperado 07.01.2021)
Desregulación	Buscaba eliminar las barreras al ingreso y a la salida, y no en derogar normas de seguridad o ecológicas (o las normas que determinan los precios en una industria no competitiva).	
Derechos de propiedad	Trataba principalmente de proporcionar al sector informal la capacidad de obtener derechos de propiedad a un costo aceptable.	Este derecho ya estaba contemplado en el Código Civil de 1963.

Fuente: Elaboración propia a partir de artículo publicado en revista Finanzas y Desarrollo en septiembre 2003.

En resumen, como afirma Toffler & Toffler (2006), en el entendimiento de las olas de riqueza, habrá que distinguir que las mismas se mueven de forma desigual por el mundo y que en algunos países se pueden encontrar estas olas o modelos de desarrollo solapándose y desplazándose al unísono, a lo interno de cada economía.

Esto define paradójicamente a la economía guatemalteca, la que muestra rasgos del Modelo Primario Exportador al concentrar una parte importante de su economía en la producción y exportación de productos con bajo valor agregado, mientras que se importan productos de alta tecnología y gran valor agregado. Como consecuencia, promueve una producción dual, con industrias altamente tecnificadas y organizadas, tal es el caso de la industria azucarera y cafetalera, mientras que subsisten otras formas de producción menos desarrolladas, con bajos salarios y poco acceso a mercados externos.

Por otro lado, el modelo de desarrollo guatemalteco muestra dos rasgos del Modelo de Sustitución de Importaciones. El primero tiene relación con lo que Guillén (2008) denominó la sustitución de importaciones sencilla, consistente en la sustitución de ciertas manufacturas por fabricación interna. Básicamente se trató de la producción de bienes de consumo no duraderos, dentro de los que se pueden citar los textiles, bebidas, alimentos, etc., que utilizan técnicas de

producción sencillas. Lo anterior queda evidenciado en la conformación de la producción nacional por actividad económica, toda vez que se observa un incremento en la participación porcentual de la industria manufacturera en el Producto Interno Bruto, aumentando de 12.0% en 1950 a 18.1% en 2010. (Refiérase a la tabla número 6)

El segundo elemento está relacionado con la etapa difícil del Modelo Primario Exportador, que consiste en la fabricación de bienes de consumo duraderos, tales como electrodomésticos, automóviles, etc. Si bien en el país hubo algunos intentos esporádicos por incursionar en esta etapa, la misma no tuvo un papel preponderante, por lo que la descentralización de actividades del centro capitalista hacia la periferia no fue un rasgo esencial del modelo guatemalteco.

Finalmente, la economía guatemalteca se define como un modelo de economía abierta, Modelo Neoliberal, tratando de incorporarse a las tendencias mundiales de proyectar los sistemas productivos hacia el exterior, hacia la denominada globalización.

Esto influyó en que las exportaciones se volcaran hacia el exterior. Si bien esta etapa se caracteriza por la incorporación en el mercado laboral de cierto grado de tecnificación y especialización de la mano de obra, además de generar fuertes cantidades de empleo, particularmente la actividad manufacturera de textiles, la que se presenta en forma de maquilas, es de resaltar que la acumulación de la riqueza y la distribución de ésta no se ve reflejada en un crecimiento de la economía guatemalteca, pues la mayoría de estas empresas son de capital extranjero, por lo que los beneficios y rendimiento de esta actividad son llevados fuera del país.

Se puede indicar entonces que en el modelo guatemalteco prevalecen rasgos del modelo primario exportador y el modelo de sustitución de importaciones y que, en su intento por incorporarse al modelo neoliberal, es decir la globalización, ha creado una base de producción heterogénea con distintas necesidades y prioridades, pero con dos características fundamentales: la desigualdad y el subdesarrollo de los sectores menos avanzados.

2.3. Estudio de las dos fallas del modelo de desarrollo guatemalteco

Toda teoría tiene un conjunto de variables relevantes y tratan de explicar cómo las mismas interactúan para generar los hechos que pretende explicar. En el caso de la teoría estructuralista del desarrollo el desafío es explicar por qué ciertas regiones se mantienen rezagadas desde el punto de vista de sus ingresos por habitante y por qué ese rezago es acompañado por una marcada desigualdad distributiva, tanto al interior de la región rezagada como entre países.

En el manifiesto fundacional de la CEPAL, Prebisch (1949) elige la difusión lenta y desigual del progreso técnico en escala internacional como punto de partida para explicar el origen de las diferencias en el grado de desarrollo entre países. Es a partir del movimiento desigual de la tecnología que emergen dos estructuras polares, el centro y la periferia, que se perpetúan de manera endógena en el tiempo.

(<https://biblioguias.cepal.org/portalprebisch/SXXI/heterogeneidadestructural> recuperado 07.01.2021)

Por aparte, Guillén afirma que en los países de la periferia capitalista, cita como ejemplo a los países latinoamericanos, los modelos de desarrollo se definen por dos elementos: la heterogeneidad estructural y las relaciones de dominación-dependencia, aspectos que definen el subdesarrollo y fundamentan su vinculación con los centros de la economía. Es importante indicar, que al referirse a la heterogeneidad estructural, la define como "...la articulación compleja de formas de producción avanzadas o modernas, con formas de producción atrasadas." (Guillén, 2008, p. 16)

Cimoli y Porcile plantean el siguiente ejemplo:

Imagínese dos países o regiones que inicialmente no guardan entre sí diferencias significativas en cuanto a sus niveles tecnológicos y de ingreso. Son dos estructuras poco diversificadas en las que el progreso técnico es muy débil, y que se reproducen con ajustes pequeños a lo largo del tiempo. Por alguna razón, en un momento dado, en una de ellas (el centro) da comienzo un proceso intenso de cambios técnico y estructural, con la adopción de nuevas tecnologías, la implantación de nuevos sectores y la diversificación de la estructura económica, que se va tornando más densa, compleja y diversificada. Como resultado hay un aumento de la tasa de crecimiento de la productividad en el centro, asociada a la acumulación de capital, de conocimientos y a las complementariedades entre

sectores. Si bien la dinámica del progreso técnico no es igual en todos los sectores y algunos de ellos logran aumentos de la productividad más altos que otros, el mismo tiende a difundirse hacia el conjunto del sistema. La estructura económica que surge de ese proceso es al mismo tiempo diversificada y homogénea: diversificada porque existe en ella un gran número de sectores y un alto grado de división del trabajo; y homogénea porque las diferencias de productividad entre sectores no son elevadas ni tienden a ampliarse en el tiempo. (2014, p. 2)

En ese contexto, la teoría estructuralista del desarrollo introduce una nueva dimensión en esta reflexión, a saber la posibilidad que el proceso de destrucción creadora ocurra de manera muy polarizada, concentrando sus efectos creadores sólo en partes localizadas del sistema. No hay un retorno al equilibrio en que todos se benefician de los aumentos de productividad generados por el progreso técnico, sino que el mismo se concentra en las economías líderes y en algunos agentes exportadores en la periferia. La absorción del progreso técnico y el proceso de diversificación productiva que le está asociado penetra algunas capas de su estructura y allí se detiene. Esta asimetría básica explica por qué la estructura que emerge en la periferia es heterogénea, encontrando fuertes diferencias de productividad al interior de la estructura productiva, y especializada, en pocos bienes de exportación de baja tecnología.

Bajo estas premisas, el siguiente paso es evidenciar cómo estas dos fallas del modelo de desarrollo se perciben en el modelo guatemalteco y cómo estas tienden a mantenerse en el tiempo.

2.3.1. Heterogeneidad estructural y relación de dependencia del modelo guatemalteco

La heterogeneidad estructural que caracteriza a la periferia, Guatemala incluida para propósito del presente estudio, se define como una situación en la que existen amplias diferencias en los niveles de productividad del trabajo entre sectores de la economía y al interior de cada sector. Estas diferencias son lo suficientemente marcadas como para segmentar claramente el sistema productivo y el mercado de trabajo en capas diversas, en las que las condiciones tecnológicas y de remuneración son fuertemente asimétricas. (Cimoli y Porcile, 2014)

En ese contexto, a nivel interno del sistema productivo guatemalteco, los ingresos mensuales según la actividad económica son los siguientes:

Tabla No. 9**Ingresos mensuales de los empleados guatemaltecos según actividad económica (2018)**

No.	Actividad	En Q	PPP	US\$
1	Administración pública	5,437.00	1,219.18	723.09
2	Educación	4,658.00	1,044.50	619.48
3	Actividades financieras y de seguros	4,633.00	1,038.89	616.16
4	Electricidad y gas	4,428.00	992.93	588.90
5	Telecomunicaciones	4,381.00	982.39	582.64
6	Organizaciones y organismos internacionales	4,083.00	915.56	543.01
7	Actividades de salud humana y trabajo social	4,044.00	906.82	537.83
8	Actividades inmobiliarias	3,844.00	861.97	511.23
9	Actividades profesionales, científicas y técnicas	3,672.00	823.40	488.35
10	Minería y cantera	3,582.00	803.22	476.38
11	Artes, entretenimiento y recreación	3,315.00	743.35	440.87
12	Transporte y almacenamiento	2,991.00	670.70	397.78
13	Administración y servicios de apoyo	2,865.00	642.44	381.03
14	Manufacturas	2,817.00	631.68	374.64
15	Alojamiento y servicios de comida	2,768.00	620.69	368.13
16	Comercio al por mayor y menor	2,724.00	610.82	362.27
17	Agua, alcantarilla y gestión de residuos	2,404.00	539.07	319.72
18	Construcción	2,232.00	500.50	296.84
19	Otras actividades de servicio	1,769.00	396.68	235.27
20	Actividades de los hogares	1,327.00	297.56	176.48
21	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1,306.00	292.85	173.69
	Total	2,604.00	583.92	346.32

PPP = Paridad de Poder Adquisitivo

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo, muestra para Guatemala, que en 2018 en la cúspide de salarios mensuales se encuentran los empleos que se generan en el sector público, lo cual resulta paradójico considerando que para la administración del Estado no es indispensable el desarrollo de procesos tecnológicos, además, el sector no se caracteriza por su alta productividad. En efecto, el empleado público en Guatemala, como en otros países de América Latina, tiene fama de ser poco eficiente en las labores que realiza, todo ello en una coyuntura de ineficiencia de las entidades estatales.

Por aparte, las actividades mejor remuneradas en la economía guatemalteca corresponden a los sectores de educación, electricidad, telecomunicaciones y servicios de salud, los que guardan una

estrecha relación con la eficiencia, tecnología y nivel de estudio que los empleados de estos sectores deben mostrar para desempeñarse en sus puestos. Según la teoría del valor del trabajo, Smith (1776) distingue entre el valor de cambio y el valor de uso, siendo el primero el precio pagado en el mercado por un bien. Según el economista, este depende de la cantidad de trabajo empleado para producir la mercancía, lo que está relacionado con el valor agregado que le impregna el trabajador propietario de su fuerza de trabajo y su intelecto.

En ese sentido, se esperaría que dentro de los trabajos mejor remunerados se encuentren aquellos vinculados a la industria manufacturera, sin embargo, esta figura en el puesto catorce, muy por debajo de los primeros puestos. Este hallazgo tiene una doble connotación, pues además de no ser una de las actividades mejores remuneradas en Guatemala, resulta que incluso es menor que el salario mínimo que definió el Gobierno en 2018.

De conformidad con el Acuerdo Gubernativo No. 297-2017 publicado en el Diario de Centroamérica el 29 de diciembre de 2017, se estableció el salario mínimo vigente durante el año 2018, siendo este de Q2,992.37 para actividades agrícolas y no agrícolas y de Q2,758.16 para las actividades exportadora y de maquila. (<https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo#2018> recuperado 07.01.2021)

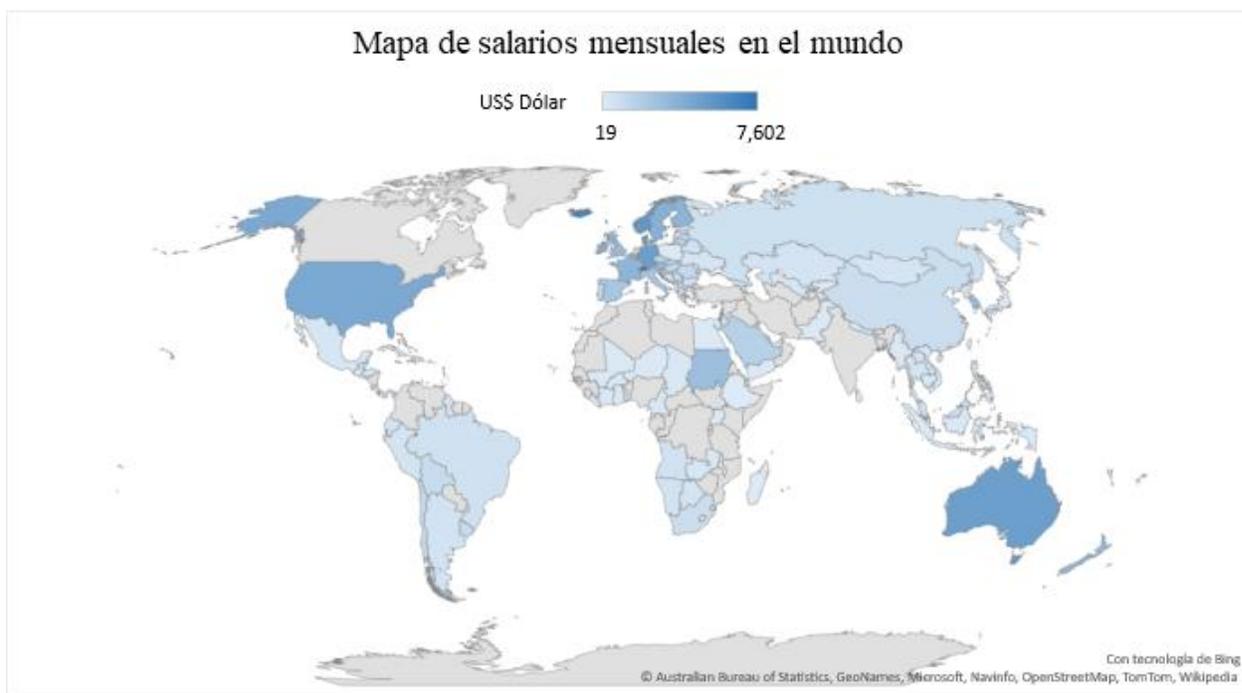
Lo anterior hace también evidente que por debajo del puesto once de la tabla número 9, todos los salarios son menores al salario mínimo establecido en Guatemala para el año 2018. Como se puede apreciar en los ingresos por salarios de las distintas actividades económicas que integran el modelo de desarrollo guatemalteco, la heterogeneidad del modelo es evidente a lo interno.

Como se mencionó antes, Guillén describe que “...cada modelo de desarrollo involucra una inserción específica de cada país en la división internacional del trabajo, lo que determina la configuración de su sistema productivo, define las modalidades específicas de su estructura social y del bloque en el poder que domina y ejerce el poder político.” (2008, p. 16)

En tal sentido, al analizar el mapa de los salarios en el mundo (figura 1), se establecen las notables diferencias entre asalariados del centro capitalista y de la periferia.

Según la Organización Internacional del Trabajo, los países con el mayor salario nominal son Suiza (7,602.03 dólares mensuales), Islandia (6,694.36 dólares), Luxemburgo (5,960.79 dólares), Dinamarca (5,570.46 dólares), Noruega (5,373.86 dólares), Alemania (4,925.69 dólares), Australia (4,887.08 dólares) y Estados Unidos (4,233.08 dólares). Muy por debajo de esas cifras se encuentra Guatemala con un salario nominal mensual de 346.32 dólares, ocupando el puesto 89 de 131.

Figura No. 1



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Organización Internacional del Trabajo

Para Cimoli (2005), la idea de heterogeneidad también se asocia a la de dualismo, que distingue entre trabajadores ocupados en actividades de subsistencia, con productividad marginal cero o negativa, y trabajadores empleados en el sector moderno. Estos dos segmentos muestran niveles cualitativamente distintos de incorporación de capital al proceso productivo y por ende de productividad media del trabajo.

Sin embargo, aun reconociendo el alto peso de los sectores de subsistencia en la periferia, se admite en general que la heterogeneidad es más que un fenómeno dual, abarcando diversas capas de productividad. Lo que distingue a la periferia de las economías del centro es que las diferencias de productividad entre las capas son mucho más elevadas. Más aún, las capas de muy baja productividad absorben parte substancial del empleo total en la periferia, reflejando la modernización parcial e imperfecta de su sistema productivo.

Al abordar el estudio de la heterogeneidad del modelo de desarrollo de Guatemala, el aporte de Cimoli toma especial relevancia, especialmente porque en la economía guatemalteca la actividad de agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca absorbe una parte importante del empleo, 30.4% de la población ocupada según el Instituto Nacional de Estadística (2009), lo que contrasta con el aporte que hace esta actividad a la producción nacional, que como se indica en la tabla número 6, tiene un peso del 13.2% en 2010 y se proyecta un 10.1% en 2020; además, como muestra la tabla número 9, la Organización Internacional del Trabajo estima que el ingreso mensual de los empleados de esta actividad es el más bajo en la economía guatemalteca.

La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) del Instituto Nacional de Estadística (2019), refiere que de la población ocupada, el 8.5% es trabajador por cuenta propia agrícola y el 15.8% por cuenta propia no agrícola, esto es 24.3% que tendría relación con los aportes de Guillén (2008), que manifiesta que el capitalismo latinoamericano tiende a reproducir con su desenvolvimiento la heterogeneidad estructural y que la industria sustitutiva y en un sentido más amplio el proceso de acumulación de capital, resultaron incapaces de absorber a los vastos contingentes que migraron a las ciudades. Lejos de producirse la reducción del sector atrasado con la acumulación de capital, proceso que Lewis (1954) idealizaba, lo que apareció fue el subempleo, la informalidad y la marginalidad, especialmente en las metrópolis.

Para comprender mejor la condición de heterogeneidad de la población que se desempeña en estas actividades, es importante conocer las características sociodemográficas de la población guatemalteca.

Tabla No. 10

Principales características de la población guatemalteca (%)

Variables		Total Nacional	Urbano Metropolitano	Resto Urbano	Rural Nacional
Sexo	Total	100.0	100.0	100.0	100.0
	Hombre	47.9	47.0	46.5	49.0
	Mujer	52.1	53.0	53.5	51.0
Grandes grupos de edad	0 a 24	29.9	22.8	27.4	34.1
	15 a 29	28.7	26.5	27.9	29.9
	30 a 64	34.2	40.3	36.7	30.6
	65 o más	7.2	10.5	8.0	5.5
Relación de parentesco	Jefe(a) de hogar	23.1	27.2	24.1	21.0
	Esposa(a) o compañero(a)	16.3	17.3	16.4	15.8
	Hijo(a)	46.8	42.3	44.7	49.7
	Otros parientes y no parientes	13.9	13.2	14.8	13.6
Nivel de escolaridad	Ninguno	16.9	5.7	15.0	22.3
	Primaria	44.9	32.1	41.5	52.1
	Media	32.6	49.3	36.2	23.9
	Superior	5.6	12.9	7.3	1.6

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística (2019)

Las características sociodemográficas muestran que las mujeres representan la mayoría de la población. La mayor concentración está en el grupo de 30 a 64 años, en cuanto al parentesco con el jefe(a) de hogar los hijos representan el mayor porcentaje y el nivel de escolaridad más alto alcanzado a nivel nacional es la primaria. (Instituto Nacional de Estadística, 2019)

Retomando el tema de los salarios, para establecer la asimetría entre los salarios del centro y la periferia, por actividad económica, según información de la Organización Internacional del Trabajo, un agricultor en los Estados Unidos de América tiene ingresos mensuales por US\$3,128.40, mientras que en Guatemala el ingreso para un agricultor es de US\$173.69, esto es 18 veces menos. El mismo patrón se observa en todas las actividades económicas. Esta dinámica también se observa en otros países del continente americano.

Tabla No. 11**Ingresos mensuales de los empleados según actividad económica por países seleccionados**

Cifras expresadas en US\$ dólares de los Estados Unidos de América

No.	Actividad	EE. UU.	GT	CR	PR	BRZ
1	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	3,128.40	173.69	509.45	253.16	317.75
2	Minería y cantera	6,026.97	476.38	633.85	842.80	1,367.76
3	Manufacturas	4,751.77	374.64	875.96	476.31	630.28
4	Electricidad y gas	5,949.83	588.90	1,793.43	802.24	1,202.36
5	Agua, alcantarilla y gestión de residuos	4,260.18	319.72	930.19	502.36	630.21
6	Construcción	4,525.45	296.84	643.07	465.19	461.79
7	Comercio al por mayor y menor	3,366.99	362.27	788.60	379.55	440.73
8	Transporte y almacenamiento	4,244.47	397.78	759.39	482.79	615.82
9	Alojamiento y servicios de comida	2,268.75	368.13	652.48	320.52	351.10
10	Telecomunicaciones	6,560.13	582.64	1,818.56	526.37	1,089.30
11	Actividades financieras y de seguros	5,655.70	616.16	1,604.49	736.57	1,372.98
12	Actividades inmobiliarias	4,814.37	511.23	739.71	600.76	673.42
13	Actividades profesionales, científicas y técnicas	5,783.56	488.35	1,354.20	680.10	826.89
14	Administración y servicios de apoyo	3,360.73	381.03	764.15	455.63	434.50
15	Administración pública	4,949.44	723.09	1,618.25	740.38	1,176.20
16	Educación	4,175.15	619.48	1,468.68	581.69	742.85
17	Actividades de salud humana y trabajo social	4,100.87	537.83	1,488.99	708.75	757.13
18	Artes, entretenimiento y recreación	3,045.55	440.87	733.11	364.47	472.66
10	Otras actividades de servicio	3,518.06	235.27	759.95	366.20	463.22
20	Actividades de los hogares	1,827.31	176.48	297.35	303.97	238.92
21	Organizaciones y organismos internac.	5,965.97	543.01	1,507.14	253.16	2,209.86
	Total	4,233.08	346.32	929.38	474.96	603.46

EE. UU.=Estados Unidos de América; GT=Guatemala; CR=Costa Rica; PR=Perú; BRZ=Brasil; ND=No Disponible
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Organización Internacional del Trabajo referida a 2018

Se puede concluir entonces, que las asimetrías de productividad entre sectores son el resultado natural de que en algunos de ellos la innovación es más rápida que en otros, y de que las firmas tienen diversa capacidad de innovar y absorber tecnología. La diferencia entre centro y periferia reside en la magnitud de estas asimetrías, no en la existencia de estas y en la concentración del empleo en actividades de menor productividad.

Por aparte, Cimoli y Porcile (2014) destacan los puntos principales de la teoría del desarrollo sobre la tecnología y heterogeneidad. En el siguiente cuadro se considera lo más esencial de estas ideas.

Tabla No. 12

Ideas de la teoría del desarrollo sobre tecnología y heterogeneidad

i)	Se parte de la base que hay una difusión desigual del progreso técnico a escala mundial. El progreso técnico penetra de forma más profunda y uniforme en el centro que en la periferia.
ii)	La penetración del progreso técnico está asociada a una transformación estructural en la que nuevos sectores se implantan y el sistema productivo se torna más complejo y diversificado, incluyendo de forma creciente los intensivos en tecnología.
iii)	Como el progreso técnico sólo se difunde localizadamente en la periferia, su estructura productiva es troncada con un menor número de sectores modernos, que no consiguen absorber toda la oferta de trabajo disponible.
iv)	Los diferenciales de productividad son más intensos entre los sectores modernos en la periferia que en el centro. Hay además un gran desnivel de productividad entre los modernos y el de subsistencia en la periferia.
v)	Como la periferia mantiene parte importante de su empleo en niveles de subsistencia, ello deprime sus niveles medios de ingreso en comparación con los del centro. Inversamente, en el centro no se observa un sector de subsistencia significativo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cimoli y Porcile (2014)

Los puntos i) a iii) explican el carácter especializado de la estructura de la periferia frente al diversificado del centro, mientras que los puntos iv) y v) ayudan a entender por qué la heterogeneidad es propia de la condición periférica.

Para Cimoli y Porcile (2014), centro y periferia no son compartimientos aislados, sino que interactúan en el tiempo. Esta interacción contribuye a definir la intensidad del aprendizaje tecnológico, así como los patrones de especialización y crecimiento de largo plazo en los dos polos del sistema. En otras palabras, las estructuras del centro y la periferia emergen y se reproducen a través de su dinámica conjunta, que requiere ser explicada.

Cimoli y Porcile (2012) plantean algunas preguntas claves: ¿En qué medida tal dinámica podría contribuir a que las diferencias de ingresos por habitante se redujeran en el tiempo (convergencia de ingresos)? ¿En qué medida la misma podría favorecer una difusión más rápida y uniforme del

progreso técnico hacia la periferia, acortando la brecha tecnológica con el centro (convergencia con la frontera tecnológica)? Si así fuera, la periferia dejaría de ser especializada y heterogénea para volverse diversificada y homogénea con el tiempo, y habría un proceso de convergencia de estructuras, tecnología e ingresos con el centro.

La condición periférica sería solamente un estado de transición, como de alguna forma está implícito en el concepto de convergencia usado en la teoría convencional. La literatura empírica sugiere que dicha convergencia no ocurre, por lo menos no a partir del funcionamiento espontáneo de las fuerzas del mercado. Si se deja el sistema librado a sus propias fuerzas, la tendencia predominante será la divergencia.

A criterio del sustentante, es en este punto donde hace totalmente sentido la tesis de Robinson (2001) que sustenta que el éxito en el desarrollo de las sociedades obedece a instituciones que funcionan, que se desempeñan con honestidad y que se rigen por reglas que tienden a ser justas, predecibles y se aplican a todos. Modelos de desarrollo como estos se encuentran en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) así como en Alemania, por lo que no es casualidad que estos países se encuentren dentro de las primeras posiciones en el mundo en cuanto a igualdad, desarrollo social y crecimiento económico. Tanto el Modelo Nórdico como el modelo de Economía Social de Mercado son modelos que combina un sistema económico capitalista de libre mercado con políticas sociales, estableciendo una competencia justa dentro del mercado y un estado de bienestar, objetivos tan distantes a los que se aplican en el modelo de desarrollo económico guatemalteco.

2.4. Concentración de ingresos y acumulación de capital: un problema desde la colonia

Para Wagner (1994) la conquista y colonización españolas, con sus estragos, reestructuraciones y reorganización de la sociedad nativa, transformaron de manera trascendental la forma de vida de

los pueblos autóctonos de Mesoamérica⁵. Previo al primer contacto con los españoles en 1524, una gran pandemia azotó a los pueblos del área en 1519 y 1520, que ya debilitados numéricamente fueron luego derrotados en las guerras de conquista, cayendo muchos otros en batalla.

Para Wagner (1994) la derrota bélica de los pueblos autóctonos significó la destrucción del sistema político, la desintegración familiar, el reasentamiento de las parcialidades y su conversión a la fe cristiana, además, dicha ruptura y alteración del orden social tradicional se vio reforzada por la incorporación del indígena al sistema europeo de explotación económica mediante la esclavitud, la encomienda, el trabajo forzado, los servicios personales y los repartimientos de mercancías e hilados.

Wagner (1994) aporta una observación interesante, el hecho que la implantación del nuevo orden colonial significó, en lo político, no la creación de una nueva nación, sino la imposición de un grupo minoritario de españoles sobre una gran masa de pueblos autóctonos, cuyo grado de desarrollo social-cultural era diferente al del grupo invasor.

El resultado fue la creación y permanencia de barreras étnicas, jurídicas, políticas, sociales y culturales entre el grupo europeo y el amerindio, además, estas barreras se manifestaron con mayor fuerza precisamente donde la población nativa era más densa, hubo menos contacto, menos mestizaje y por ende, poca aculturación. (Wagner, 1994, p. 47)

La economía agrícola y tenencia de la tierra en la sociedad prehispánica del altiplano de Guatemala, dominada por el Reino Quiché, practicaban una agricultura intensiva, cuyos ciclos agrícolas se regulaban por el calendario maya. Según Wagner (1994) habían desarrollado técnicas agrícolas avanzadas, como el sistema de cultivo de terrazas, la utilización del riego y la selección de semillas, además, utilizan el sistema de roza y la azada, abonos naturales y la coa o vara de sembrar, quemada en un extremo para hacer orificios en la tierra, sin embargo, no contaban con la fuerza animal para cargar o halar, ni con el arado o la rueda.

⁵ Concepto que se designa a un área cultural que abarca desde el altiplano de México hasta el noreste de Costa Rica, incluyendo sólo la parte occidental de Honduras y Nicaragua, albergó en la época prehispánica altas culturas como la Olmeca, Teotihuacán, Monte Albán y Maya. (Wagner, 1994, p. 48)

Solórzano (1997) afirma esta idea, pues revela que en el seno de aquellas sociedades de la preconquista, el atraso técnico engendró instituciones como la esclavitud, pues es en aquellos grupos sociales para los que la fuerza humana de trabajo es indispensable en absoluto, como consecuencia de la falta de otras fuerzas mecánicas o animales que las sustituyan en la producción. Además, manifiesta que las fuentes de la esclavitud eran la captura en la guerra o bien la venta personal voluntaria que comúnmente se efectuaba como una forma de pagar las deudas.

En cuanto al avance tecnológico de los nativos prehispánicos, Solórzano (1997) señala que el desarrollo de la técnica de producción de bienes, en las sociedades primitivas, se mide en gran parte por el conocimiento que éstas alcanzaron en la elaboración de los metales, ya que tal conocimiento supone cierto adelanto en la técnica en general y en su capacidad para adaptar al medio y a las condiciones naturales sus formas de vida y la satisfacción de sus necesidades, pues el uso de los metales significa un gran ahorro de esfuerzos y dominación de muchos obstáculos. En tal caso, señala que las culturas indígenas prehispánicas que ocuparon el territorio se encontraron en posesión de una técnica muy especial que nunca rebasó los límites de la cultura neolíticas superiores, afirma que se encontraban en la edad del cobre y su capacidad técnica para trabajar este metal no se remonta más allá del siglo VIII de nuestra era.

En efecto, Martínez Peláez (1970) señala que el proceso de conquista se vivió en tres momentos, siendo el primero de ellos el suceso bélico en el que los conquistadores, con clara superioridad tecnológica, dejaron heridas a las sociedades indígenas. Esta superioridad tecnológica consistió en el desarrollo de la ganadería caballar que proveía a los españoles de ágiles caballos de guerra, el conocimiento de técnicas de trabajo del acero y el uso de la pólvora, elementos que claramente no poseía la sociedad nativa del país y que facilitaron el proceso de conquista.

En ese contexto, Wagner (1994) describe que la economía de esta sociedad prehispánica aún no había desarrollado formas capitalistas de producción, es decir, básicamente eran para el autoconsumo. Existía la propiedad privada de la tierra como privilegio del grupo selecto de la aristocracia política, guerrera y sacerdotal, obtenida en parte por confiscación a pueblos vencidos

o expropiada a personas que habían cometido crímenes graves. Estas tierras eran trabajadas por esclavos o vasallos, que las arrendaban por una pequeña renta y que tributaban con el producto cosechado en las sementeras. La mayor parte de las tierras rurales eran propiedad de los linajes vasallos y administradas por el jefe y los principales de cada patrilinaje.

La agricultura giraba en torno a la dieta vegetariana trinitaria, que en los pueblos mesoamericanos eran el maíz, el frijol y el ayote. Comían además chile, achiote, frutas, miel, sal, pescado, mariscos, pavo, venado y otros animales de caza, así como una especie de perro. Cultivaban también el algodón, el añil, la cochinilla y el cacao, que servía como medio de pago en general y como bebida para la gente noble. (Wagner, 1994, p. 53)

Otro hallazgo importante de Wagner (1994) es identificar a la producción de artesanías como una actividad complementaria ligada al comercio, que estaba en manos de un grupo de mercaderes dedicados a viajar de un poblado a otro para vender objetos de escasa existencia, como sal, cacao, plumas, pescado, achiote, etc. Este intercambio comercial generó una interdependencia orgánica entre las tierras bajas y el altiplano, que fomentó el intercambio cultural.

En cuanto al sistema tributario de esta sociedad prehispánica, Wagner (1994) comenta que, como tributo, los señores quichés recibían cacao, sal, algodón, maíz, chile, fruta, miel, pescado, camarón, cangrejos, tortugas, iguanas, pieles de animales, cal, piedra, madera para construcción, productos forestales como tintes, achiote, tanino, ocote, antorchas, también recibían piedras preciosas, piedras verdes, esmeraldas, oro, plata y plumas.

Todo este sistema social y económico cambió radicalmente con los primeros años de la conquista, principalmente afectando las condiciones de vida de los nativos. Según Wagner (1994) los señores o principales que sobrevivieron a las pandemias de 1519-1520 y a las guerras de conquista, sufrieron durante las primeras dos décadas de la conquista no solo la pérdida de su poder y estatus, sino que también estuvieron expuestos a humillaciones, encarcelamiento, torturas, maltratos e intimidaciones.

Las guerras de conquista, las epidemias y la exportación de esclavos indígenas a América del Sur, así como las demandas para el laboreo en minas y otros trabajos en lugares lejanos, destruyeron

muchos hogares y desintegraron familias, dejando abandonadas muchas viudas y huérfanos, en consecuencia, la población nativa descendió demográficamente.

En efecto, Solórzano citando a Fray Bartolomé de las Casas, declara: "...en Guatemala no sólo se llevó a cabo la esclavización de los pueblos indígenas, sino además se estableció el comercio de esclavos, pues los españoles exigían el pago de tributos con jóvenes que eran exportados al Perú y a Panamá. Guatemala fue el único país de América donde las mujeres fueron sometidas a la esclavitud." (1997, p. 37)

Para Wagner (1994) desde 1512, con las Leyes de Burgos, la Corona española manifestó su preocupación humanitaria por que diera protección y buen trato a la mujer indígena, en particular en el período pre y postnatal, eximiéndolas de los trabajos duros y excesivos. La Corona española había tomado la determinación de reorientar su política indiana a fin de alcanzar cierta armonía política y orden social entre los pueblos nativos, emitiendo, entre otras, la Audiencia de los Confines, que contenían reformas socioeconómicas que orientaban a la abolición de la esclavitud y la encomienda.

Para Solórzano (1997) las nuevas leyes trajeron una nueva organización política para la colonia, los indígenas al quedar libres de la tutela de los encomenderos pasaron a ser gobernados por corregidores en los pueblos grandes y en los pequeños se formaron cabildos de indios o gobiernos municipales propios. Según disposición real, los indios encomendados debían tributar directamente a los corregidores, quienes a su vez, entregarían a los encomenderos lo que les pertenecía, pero en la práctica no sucedió así pues los encomenderos siguieron cobrando directamente sus tributos, correspondiendo a los corregidores cobrar solamente aquellos que pertenecían a la Corona. En tal sentido, la esclavitud seguía siendo cosa natural y casi ningún esclavo había sido libertado.

A criterio del sustentante, Wagner (1994) realiza un aporte de alto valor en el estudio del sistema económico de la colonia, en el sentido que afirma que después de las leyes nuevas de 1542, que prohibían el trato directo entre españoles e indios para evitar todo tipo de abusos, se implementó

la política de segregación racial, lo que dio lugar a la formación de dos repúblicas: la indígena y la española.

Dentro de este proceso de cambio de la postura de la Corona española para con los nativos, se modificó la tenencia de la tierra. Wagner (1994) cita que a los descendientes de los gobernantes quichés y linajes nobles se les devolvieron las tierras privadas que habían poseído anteriormente, pero debieron justificar la obtención de los títulos correspondientes mediante escritos, delimitados a sus jurisdicciones, sin embargo, a pesar de los reasentamientos de que fueron objeto las parcialidades, la costumbre de poseer tierras comunales fue conservada por los chinamitales. Esta tradición permitió la sobrevivencia de la comunidad indígena de carácter corporativo, como una unidad más o menos independiente, de permanencia e identidad y provista de una base económica.

La legislación castellana consideraba a los indios hombres libres y vasallos de la Corona, salvo aquellas excepciones de indios sometidos a esclavitud por resistencia o sujetos a servicios personales, por principio de los reconocía el derecho y capacidad de poseer, disfrutar y disponer de sus bienes, en particular de poseer la propiedad de la tierra y beneficiarse de su cultivo. Sin embargo, la realidad fue otra. El derecho a la libertad personal del indígena fue ignorado, ya que desde un principio se le compelió a trabajos y servicios personales para los españoles. En lo relativo a la propiedad de la tierra, ésta sólo era respetada cuando constituía el medio para que los indígenas pudieran producir y pagar en especie el tributo a los encomenderos o a la Corona. De lo contrario, los españoles encontraban la forma solapada o violenta para ocuparlas ilegalmente y considerarlas como propiedades a través de la obtención de composiciones de tierras. (Wagner, 1994, p. 62)

Además, a causa de la baja demografía de la población nativa durante la segunda mitad del siglo XVI y gran parte del siglo XVII, el abandono de sus tierras dio lugar a que criollos y ladinos las invadieran y ocuparan ilegalmente, bajo el supuesto o pretexto de que eran realengos, y las convirtieron en haciendas agrícolas y ganaderas. Cuando las poblaciones autóctonas empezaron a recuperarse demográficamente y aumentó la presión por la tierra durante el siglo XVIII, surgieron disputas territoriales tanto entre comunidades y propietarios individuales como entre pueblos indígenas colindantes. Esto ocurrió particularmente en la región del altiplano central y occidental del país, donde por la topografía escabrosa había pocas tierras fértiles y aptas para el cultivo y sostenimiento de las comunidades. (Wagner, 1994)

A criterio del sustentante, este hallazgo marca la línea de dependencia actual de la región norte y occidental del país, toda vez que, como se verá más adelante en el capítulo tres, esta región es la más empobrecida del país, con menos acceso a servicios básicos y tiene como característica fundamental, que es ocupada en un alto porcentaje por personas autoidentificadas como mayas. (Ver figura número 19)

2.4.1. El sistema económico colonial

Wagner (1994) relata de forma magnífica cómo la expansión comercial y marítima de los iberos, una vez terminada la reconquista de España, llevó al descubrimiento, conquista y colonización de un nuevo continente, que al quedar enlazado con el Viejo Mundo, dio inicio al proceso de formación de un mercado mundial.

Según Wagner (1994) las riquezas de los nuevos reinos en ultramar que prometían el engrandecimiento de la monarquía española fortalecieron el vínculo entre ambas partes separadas por el Atlántico. El resultado fue el surgimiento de una economía colonial, la cual fungió como complemento de la economía de la metrópoli durante los tres siglos de dominación colonial española. Sin embargo, esta riqueza no fue proporcional a todos los actores de proceso de colonialismo.

En este proceso salieron favorecidas tanto la burguesía comercial de la metrópoli, que controlaban el sistema económico colonial, como la élite de mineros, comerciales y terratenientes, que dominaba la estructura económica local en las colonias. Este sistema funcionaba gracias a las formas de explotación de trabajo no libre, como la esclavitud, la encomienda, el trabajo forzado y el peonaje por deuda. (Wagner, 1994, p. 85)

Para Wagner (1994) el principal interés económico de la metrópoli fue sacar la máxima utilidad de sus reinos en ultramar. Este proceso se dio mediante la asociación de intereses de los comerciantes y la Corona, la cual buscaba mantener su hegemonía política y el movimiento de Contrarreforma con sus guerras religiosas en Europa. La explotación de los recursos naturales del suelo y subsuelo en los nuevos territorios se hizo con el mínimo de inversión en minas, obrajes, trapiches, haciendas y una red de comunicaciones, orientada básicamente a los puertos de salida a España.

El resultado de la escasa inversión en la construcción de una infraestructura vial integral, que de cualquier manera se presentaba difícil por la geografía adversa, llevó al aislamiento intracolonial que favoreció el localismo. Estos factores más la débil diferenciación social, así como el mantenimiento de ciertos privilegios en un grupo reducido, impidieron la formación de una red de mercado interno y el posterior desarrollo integral de las naciones hispanoamericanas de la época independiente. (Wagner, 1994, p. 86)

Otro aporte importante de Wagner (1994) es que describe el sistema comercial de la época. Señala que con el objeto de aprovechar las fuentes de riqueza americanas solo para sí, España fue muy celosa de mantener a sus colonias aisladas comercial y culturalmente de otras potencias, pero también por el temor de una contaminación religiosa en el caso de que arribaran herejes a sus dominios americanos. En ese sentido, el tráfico comercial entre España y sus colonias fue regulado por el Estado y estuvo bajo control de la Casa de Contratación de Sevilla, creada en 1503, la cual tenía una estrecha relación con el Consulado de Comercio de la misma ciudad, fundado en 1543. Este era una corporación mercantil que tenía el monopolio del comercio con las colonias y gozaba de un tribunal mercantil propio.

En cuanto al sistema monetario que rigió en el Reino de Guatemala durante la época colonial, Wagner (1994) afirma que fue el sistema monetario español, sin embargo, por la escasez de moneda, también se comerció por truque o se usó el cacao como forma de pago, al igual que en la época prehispánica. La unidad del sistema español era el real, que se dividía en 34 maravedís, pequeñas monedas para las transacciones menores. Ocho reales eran un peso, que también se llamaba duro. Este tenía un contenido de plata puro, pero se redujo paulatinamente, de manera que para 1800 ya sólo era de un tercio de plata.

Además del peso y el real, existían otras medidas unitarias como el tostón, que era medio peso o cuatro reales; el tostón se dividía a su vez en dos pesetas, una peseta en dos reales y un real en dos cuartillos. También existía la onza, una moneda de oro que teóricamente contenía una onza de oro y era equivalente a 16 pesos; y el doblón, del cual había varias denominaciones de dos, cuatro y ocho escudos, llamados doblones de a dos, doblones de a cuatro y doblones de a ocho. (Wagner, 1994, p. 89)

Desde otro punto de vista, Martínez Peláez (1970) identifica al indio como el elemento central de la vida económica de la colonia. Señala que el indio aparece en un plano social perfectamente delimitado y con una función claramente definida: es el trabajador de la tierra. La trabaja para sí mismo, para los hacendados y dueños de labores, para las comunidades religiosas, para los encomenderos y para el rey. No se asemeja a los españoles, ni a los negros, ni a los distintos tipos de mestizos. Está obligado a trabajar y a tributar. Las leyes hacen de él un sujeto especial, con derechos y obligaciones diferentes de los otros sectores sociales. También señala que en la realidad colonial el indio aparece en un plano de supeditación como gran masa laborante y servil. Afirma que desde el punto de vista de los colonizadores el indio es y debe ser el complemento de la tierra.

Para Martínez Peláez (1970), el proceso de conquista se vivió en tres momentos: el primero fue el suceso bélico en el que los conquistadores, con clara superioridad tecnológica, dejaron heridas a las sociedades indígenas; el segundo paso fue el despojo de sus fuentes de riqueza por medio de la apropiación de sus tierras y el sometimiento a la esclavitud; y la tercera fase fue el sometimiento ideológico a través de la evangelización.

A criterio del sustentante, estas condiciones definieron y condicionaron en gran medida el actual modelo de desarrollo de Guatemala. Evidencia de ello la aporta Martínez Peláez (1970) que señala, con relación a la conquista como fenómeno económico, que como consecuencia del proceso de conquista, los indios quedaron en una situación de inferioridad permanente respecto de los españoles.

2.4.2. Economía y sociedad del Reino de Guatemala en los siglos XVI y XVII

Según Wagner (1994) la conquista española en América se caracterizó, durante la primera mitad de siglo XVI, por un capitalismo colonial rapaz, que se manifestó en la búsqueda de botín y enriquecimiento rápido a través de la obtención de oro, plata, perlas y esclavos.

En el período de post conquista, la vida en el istmo centroamericano fue anárquica, toda vez que los conquistadores deambulaban en búsqueda de oro, plata y botín. A criterio de Wagner el

mismo Pedro de Alvarado fue ejemplo del conquistador errante que construyó flotas en el Océano Pacífico y organizó expediciones para descubrir regiones más ricas, sin embargo, en la conquista del imperio Inca se le adelantaron Pizarro y Almagro. (Wagner, 1994, p. 90)

A pesar de que, por razones económicas y sociales, los conquistadores y primeros pobladores recibieron incentivos de tierras para establecerse en los nuevos territorios, inicialmente estos mostraron poco interés por la tierra por su escaso valor económico, pues no había un mercado interno ni comunicaciones que facilitaran las exportaciones, además se requería invertir capital, tiempo y trabajo antes de obtener ganancias en la agricultura.

Por tal razón, desde inicios de la conquista hasta mediados del siglo XVI, los conquistadores españoles vivieron del negocio del lavado de oro, la minería de plata, la venta de esclavos indígenas y los tributos de sus encomiendas. En cuanto a la venta de esclavos, Wagner (1994) anota que de las regiones de Honduras, Nicaragua y Yucatán, se calcula que en el decenio de 1532 a 1542 se exportaron unos 200,000 esclavos a Las Antillas y América del Sur, es decir, 20,000 anuales. En 1542 las Leyes Nuevas pusieron fin a la trata de esclavos nativos, pero el daño irreparable estaba hecho, toda vez que no sólo fueron despobladas las provincias, sino también gran parte murió en la travesía por las condiciones infrahumanas del transporte y las enfermedades contagiosas.

Wagner (1994) señala que al abolirse la esclavitud, suprimirse los servicios personales y reformarse la encomienda, en el sentido de que ésta ya sólo significaba el pago de tributos, muchos criollos pasaron a depender económicamente casi sólo de tales ingresos.

Inicialmente muchos pueblos en encomienda proporcionaron fondos suficientes para que sus propietarios pudieran vivir decorosamente, pero la gran pandemia que azotó la región en 1576-1577 redujo el número de indios tributarios, lo cual significó un fuerte golpe para el grupo de los encomenderos. (Wagner, 1994, p. 91)

Otro factor interesante en este siglo es que con las expediciones de conquistadores también llegaron artesanos a Guatemala, que continuaron con la estructura corporativa del gremio medieval español, cuyas raíces se remontan al inicio de la vida urbana del siglo XI al XIII. Entre

1524 y 1530 existían en Santiago oficios como armeros, espaderos, herreros, cerrajeros, carpinteros, herradores, cirujanos, constructores de navíos, sastres, zapateros y plateros.

Según Wagner (1994) en la década de 1540 el Ayuntamiento organizó y reguló los oficios mecánicos y las artes agremiadas en corporaciones, para ello emitió las ordenanzas de capataces, estancieros, labradores, encomenderos, regidores, abogados, comerciantes, artistas y artesanos.

Cabe comentar que desde la conquista, la economía agrícola de Guatemala se dividió en dos sistemas, uno de consumo interno y otro de exportación. Según Wagner (1994) desde entonces ambos sistemas han funcionado en las diversas regiones geográficas y climáticas del país bajo diferentes sistemas de producción y comercialización, en unidades pequeñas, medianas o grandes según el tipo de cultivo y empresa.

En ese sentido, los productos de consumo interno eran el maíz, frijol, chile, trigo, caña de azúcar, algodón, legumbres y frutas, los cuales eran cultivados por los indígenas, principalmente en el altiplano y el valle central de Guatemala. Parte de estos productos se utilizaban como pago de tributos en especie. Por aparte, el cultivo de la caña de azúcar y la producción de mieles, panelas y azúcares era controlada por los criollos, en especial las órdenes religiosas en las tierras bajas de Verapaz, Petapa y Amatitlán. (Wagner, 1994)

Los cultivos comerciales de exportación, como cacao, productos medicinales y añil, que se daban particularmente en las zonas costeras del Reino, estaban en manos de españoles y criollos, aunque el trabajo lo realizaban indígenas. La comercialización de tales productos se hacía en los mercados locales y regionales, en parte por indígenas y en parte por criollos y ladinos, pero también se exportaban a la Nueva España y a la metrópoli española. (Wagner, 1994, p. 93)

Para el siglo XVII, los criollos se encontraban en una situación económica difícil por la decadencia de la producción del cacao, la baja producción de la minería de plata y el descenso demográfico de la población nativa, que condujo a una merma significativa de los ingresos por concepto de tributos. De esa cuenta, debieron buscar otro medio de subsistencia por lo que empezaron a prestar mayor interés por la tierra y se dedicaron a cultivos comerciales como el añil, la crianza de ganado o la economía de subsistencia. Esto llevó a una mayor apropiación de la

tierra, en particular las de clima templado, con suelos aptos para el cultivo y de fácil acceso, cerca de las vías de comunicación, lo que favoreció el desarrollo de la hacienda. (Wagner, 1994, p. 96)

En el continente americano se implementó la costumbre de dejar pastar el ganado libremente hasta que se dispuso que los propietarios de ganado apacentaran sus rebaños en sitios fijos por los daños que ocasionaba el merodeo e invasión de ganado vacuno a la economía de subsistencia campesina, lo que dio origen a la hacienda como gran propiedad rural, que se combinó con el cultivo de caña de azúcar y cereales.

Según Wagner (1994) las actividades de la hacienda eran varias, generalmente combinaba la ganadería con la agricultura extensiva y diversificada, con cereales, granos, legumbres, que la hacían autosuficiente e independiente del mercado. El cultivo de añil se combinó con el ganado, el cual pastaba libremente entre los arbustos. La hacienda fue rentable sólo cuando había un mercado urbano cercano o reales de minas que abastecer con sus productos o cuando había demanda de cultivos de exportación en el exterior, precios favorables y un sistema de transporte adecuado a dichos mercados. Por lo tanto la agricultura de exportación siempre estuvo sujeta y fue dependiente de la coyuntura del mercado externo.

En Guatemala, la ocupación de la tierra se inició en la costa sur del país, o sea los actuales departamentos de Retalhuleu, Suchitepéquez, Escuintla y Santa Rosa, que además de los cultivos de exportación, como el cacao y el añil, se adecuaban para siembra de granos y la ganadería. (Wagner, 1994, p. 98)

Los criollos también adquirieron tierras en el Valle Central de Guatemala, por reunir las mejores condiciones climáticas, geográficas y demográficas para el establecimiento y la economía de los españoles. Según Wagner (1994) más del cincuenta por ciento de la población de todo el Reino se vio atraída a esta zona por su fertilidad, accesibilidad y potencial económico, además, al convertirse Santiago en la sede de la Audiencia de Guatemala y concentrar el poder político, económico y cultural, la tierra de dicho valle adquirió mucho valor.

Wagner (1994) relata que los pueblos indígenas de sus alrededores, es decir Sacatepéquez, Chimaltenango, Guatemala y Amatitlán, desarrollaron una agricultura de consumo interno, en

especial maíz, trigo, frijol, caña de azúcar, legumbres, hortalizas, frutas y pasturas para ganado mayor, y también criaron ganado porcino y aves de corral. Posteriormente en los siglos XVI y XVIII empezó el interés por las tierras de la región oriental, los actuales departamentos de Chiquimula, Jalapa, Jutiapa, El Progreso y parte de Santa Rosa.

Un elemento clave que relata Wagner (1994) es que en la región noroccidental, en particular Altos de Chiantla y Huehuetenango, se registraron muchas denuncias de tierras a favor de españoles, criollos y mestizos, quienes se dedicaron a la crianza de ganado ovino, ello a pesar que se prohibió a los españoles asentarse entre los pueblos de indios y que no los perjudicaran en las tierras que poseían, se presentaron muchos litigios entre comunidades indígenas y propietarios particulares por la ilegal ocupación de la tierra. Ello ocurrió sobre todo en el siglo XVIII, cuando la población nativa empezó a recuperarse demográficamente.

En efecto, esta problemática sigue vigente a la fecha. Por ejemplo, en 2015 la Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral (AEPDI) y su Programa de Justicia “Defensoría Q’eqch’í” así como varias comunidades indígenas, publicaron un comunicado en que hacían saber a la opinión pública nacional e internacional, que habían descubierto traslapes entre propiedades de una empresa de palma africana y tierras ancestrales de comunidades indígenas. (Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 2015)

A criterio del sustentante, los hallazgos descritos por Wagner (1994), Solórzano (1997) y Martínez Peláez (1970), esquematizan la heterogeneidad estructural y la dependencia del centro de la economía colonial, características que subsisten en el actual modelo económico de Guatemala, que no solo se refleja en un desarrollo social desigual, sino también en una marginación y exclusión que mantienen vigente el fenómeno en las clases menos favorecidas y con menos oportunidades, principalmente la indígena. Los elementos abordados en este punto, revalidan el concepto que la problemática del actual modelo de desarrollo guatemalteco contiene elementos que subsisten desde la colonia.

2.5. Crecimiento y estabilidad de la economía guatemalteca desde la década de los ochenta y su efecto en el desarrollo social

Para Parkin y Loria (2010), el crecimiento económico es una expansión sostenida de las posibilidades de producción medidas por un incremento real del Producto Interno Bruto (PIB) en un periodo de tiempo dado.

Para Adam Smith (1776) el desarrollo o progreso económico se caracteriza por ser un proceso endógeno, circular y acumulativo que conlleva cambios y transformaciones estructurales que resultan de las relaciones de interdependencia entre el proceso de acumulación de capital, la expansión de los mercados y el crecimiento de la producción, la productividad y el empleo.

Por su parte, Thorp (1998), señala que a lo largo del siglo XX hubo crecimiento económico en América Latina, pero ¿Cuál fue la calidad de ese crecimiento? Para la autora, el impacto más evidente del crecimiento sobre la calidad de vida guarda relación con la distribución de los beneficios que genera. Otros aspectos relevantes son la seguridad y la sostenibilidad del proceso de crecimiento, sobre todo en términos de estabilidad del ingreso y los precios, los cuales influyen en el rendimiento que se obtenga del crecimiento y en su viabilidad.

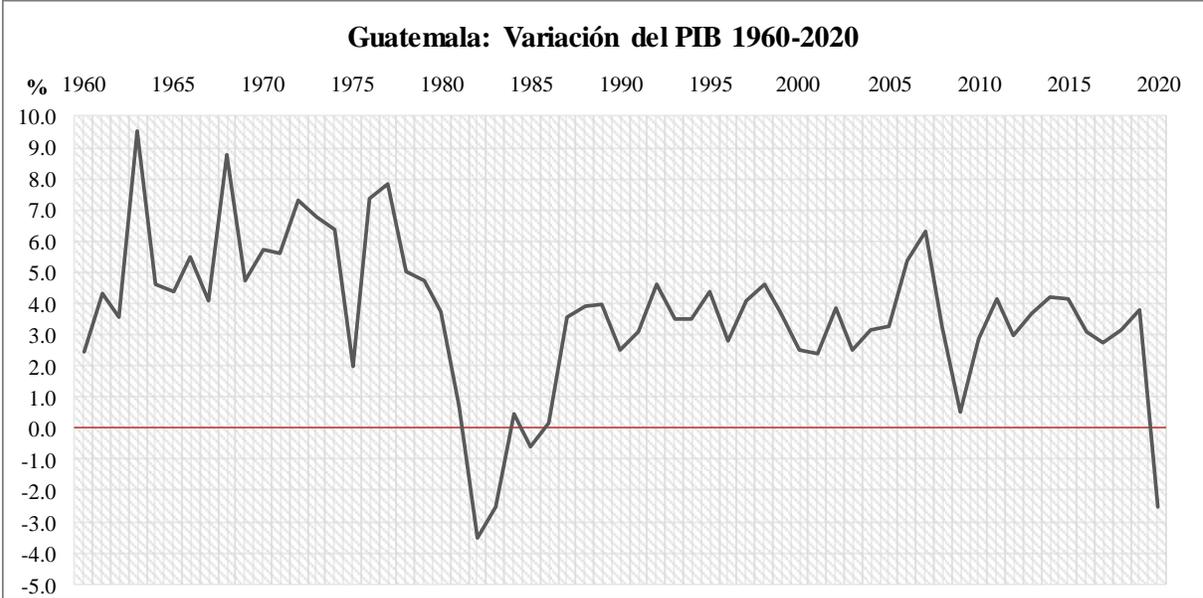
En ese contexto, a continuación se documenta el crecimiento en términos del producto interno bruto (PIB) y PIB per cápita de Guatemala, para examinar a continuación los elementos que contribuyen a determinar la calidad del crecimiento, a saber, la estabilidad de los precios y la dimensión económica del grado de dependencia externa. Seguidamente se abordan los aspectos de bienestar desde la perspectiva de la pobreza y la distribución del ingreso, para finalizar esbozando los temas de alfabetismo y esperanza de vida.

2.5.1. Producto Interno Bruto y PIB per cápita (1960-2020)

El Producto Interno Bruto es la suma de todos los bienes y servicios finales producidos por empresas nacionales o extranjeras dentro del territorio de un país, en un período determinado, que generalmente es un año. (Superintendencia de Bancos, 2019)

Según datos del Banco de Guatemala y del Banco Mundial, desde 1960 Guatemala muestra un crecimiento sostenido del PIB, manteniendo un promedio anual del 3.9%. Presentó decrecimiento únicamente en los años 1982, 1983 y 1985, producto de la denominada década perdida y en 2020 producto de la pandemia mundial de la COVID-19. Esto evidencia que la economía guatemalteca se ha mostrado estable y bajo la tesis de Smith, tendría una correlación con la acumulación de capital, la expansión de los mercados y el crecimiento de la producción, la productividad y el empleo.

Figura No. 2



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Guatemala

Este crecimiento del PIB fue mayor que el de Estados Unidos de América, que en el período de 1960 a 2020 mostró un crecimiento promedio anual del 3.0%. Otros países de la región muestran también un mejor dinamismo, como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla No. 13

Crecimiento promedio anual del PIB por década

No.	País	60	70	80	90	10	20	Total
1	Panamá	8.1%	4.8%	0.9%	5.8%	5.6%	6.2%	5.4%
2	República Dominicana	4.8%	8.2%	3.3%	5.0%	4.3%	5.6%	5.3%
3	Belice	5.2%	6.3%	4.4%	6.0%	4.8%	1.9%	4.9%
4	Paraguay	5.1%	8.3%	4.2%	3.1%	2.4%	4.4%	4.7%
5	Costa Rica	5.9%	6.3%	2.4%	4.8%	4.2%	3.6%	4.5%
6	Colombia	5.0%	5.7%	3.3%	2.9%	3.9%	3.7%	4.1%
7	Chile	4.6%	2.5%	3.1%	6.1%	4.2%	3.3%	4.0%
8	Honduras	4.9%	5.5%	2.9%	2.8%	4.5%	3.6%	4.0%
9	Brasil	5.9%	8.5%	2.3%	1.9%	3.4%	1.4%	4.0%
10	Guatemala	5.5%	5.9%	0.7%	4.1%	3.4%	3.5%	3.9%
11	México	6.8%	6.4%	1.6%	3.5%	1.5%	2.7%	3.8%
12	Ecuador	3.7%	7.3%	2.5%	2.3%	3.9%	2.8%	3.8%
13	Perú	5.5%	3.5%	(0.2%)	3.2%	5.0%	4.5%	3.7%
14	Bolivia	5.5%	4.6%	(0.3%)	4.0%	3.7%	4.6%	3.6%
15	Canadá	5.4%	5.0%	2.9%	1.3%	3.2%	2.2%	3.3%
16	Puerto Rico	7.6%	5.8%	3.0%	3.6%	1.1%	(1.1%)	3.3%
17	Trinidad y Tobago	5.0%	4.6%	(2.7%)	5.2%	6.5%	(0.1%)	3.3%
18	Cuba		5.5%	5.1%	(2.0%)	5.6%	2.3%	3.1%
19	Venezuela	4.8%	4.0%	0.3%	2.5%	4.0%	1.2%	2.8%
20	Nicaragua	7.6%	0.7%	(1.4%)	3.0%	2.9%	3.3%	2.7%
21	Argentina	4.1%	2.9%	(0.5%)	4.0%	2.6%	1.4%	2.4%
22	Estados Unidos	4.7%	3.2%	3.5%	3.2%	1.9%	2.3%	3.0%
23	Uruguay	1.3%	2.7%	0.1%	3.7%	2.2%	3.1%	2.3%
24	El Salvador	4.8%	3.9%	(0.9%)	3.7%	1.5%	2.5%	2.2%
	Región	5.3%	5.1%	1.7%	3.5%	3.6%	2.9%	3.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Mundial

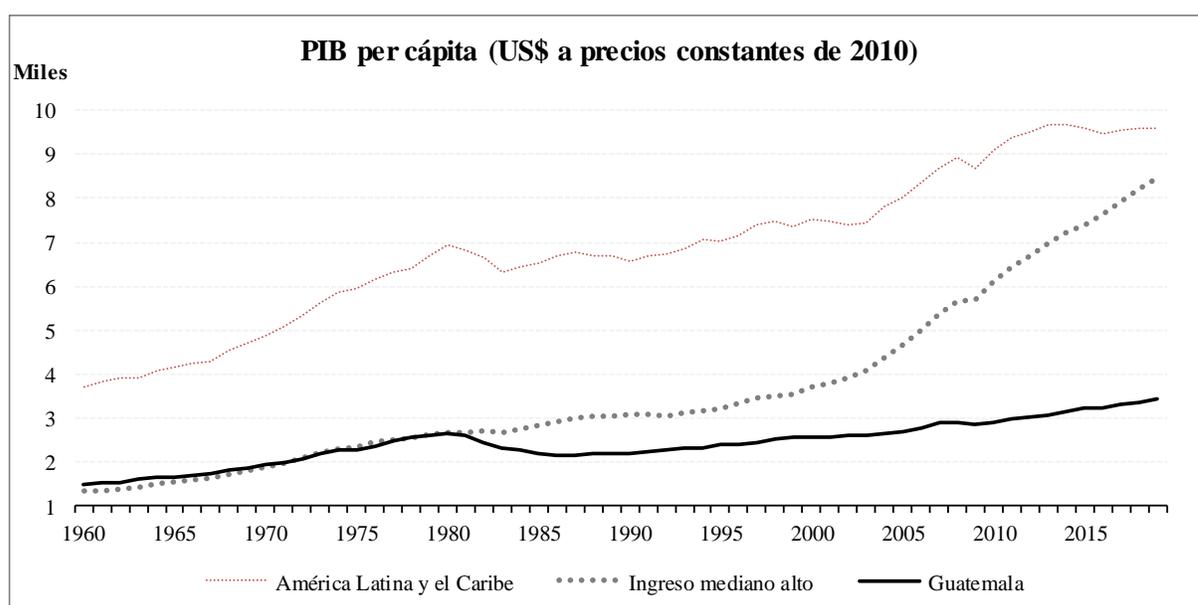
En la tabla número 13 se observa que Guatemala ocupa el puesto número diez de los países con mayor crecimiento promedio anual del PIB, lo cual es bastante bueno para el país, sin embargo, como menciona Thorp (1998), el crecimiento económico en América Latina no está en discusión, sino la calidad de ese crecimiento.

Un primer indicio de la calidad del crecimiento del PIB para Guatemala se observa en el comportamiento del PIB per cápita. Este indicador es el producto interno bruto dividido por la

población a mitad de año, por lo que la variable está vinculada no solo con la variación de la producción sino también con el aumento de la población.

En ese contexto, al analizar el PIB per cápita se evidencia que a partir de los años ochenta, el crecimiento de Guatemala ha sido menor que el de América Latina y el Caribe y el de los países de ingresos mediano alto, lo cual contrasta con la información que muestra la tabla número 13, que ubica a Guatemala dentro de los diez primeros países de mayor crecimiento en el último medio siglo.

Figura No. 3



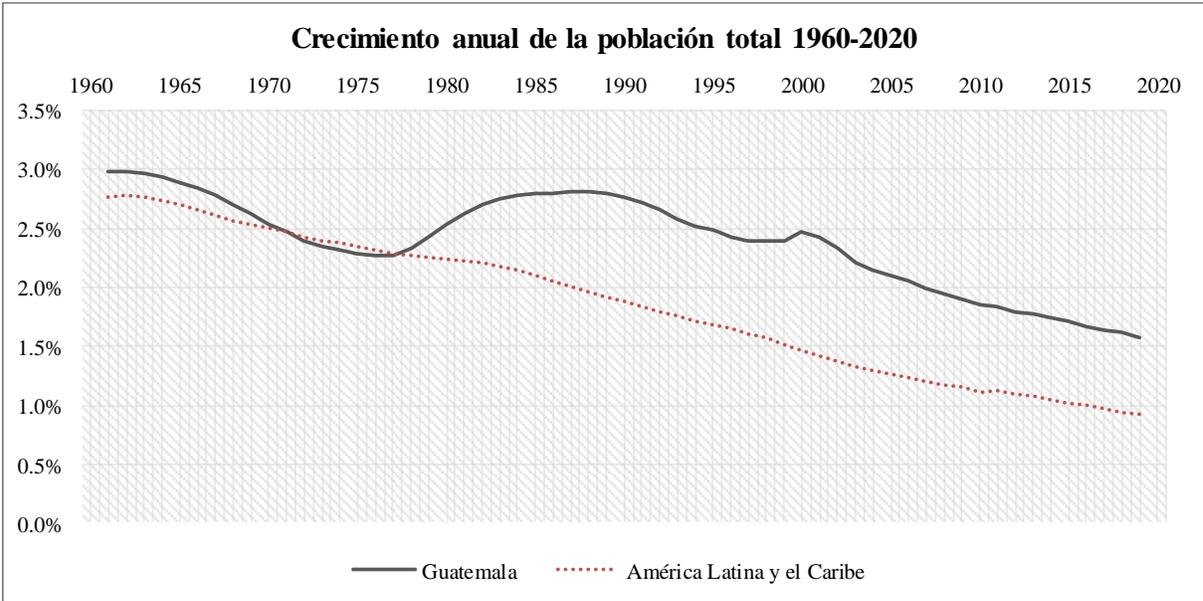
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Mundial

En la figura número 3 se muestra claramente que a partir de la década de los ochenta, la economía guatemalteca por habitante creció a menor ritmo comparado con los países de América Latina y con los países de ingresos mediano alto de la región. Esto tiene una explicación demográfica, toda vez que desde finales de la década de los setenta se observa en el país un crecimiento de la población total.

En términos generales un crecimiento de la población es positivo, pues garantiza a mediano y largo plazo el crecimiento de la economía, siempre que sobre esta nueva población se invierta en

salud, educación, recreación y otros elementos que hagan de esta una población productiva y eficiente. En este punto es donde se hace más evidente la importancia que el crecimiento económico esté asociado al crecimiento sobre la calidad de vida de la población.

Figura No. 4



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Mundial

Más adelante, al analizar los aspectos de estabilidad de los precios y la dimensión económica del grado de dependencia externa, así como los aspectos de bienestar desde la perspectiva de la pobreza, alfabetismo y esperanza de vida, se podrá determinar si el crecimiento del PIB de Guatemala en el período de 1960 a 2020, corresponde a un crecimiento endógeno de la calidad de vida de su población.

2.5.2. Estabilidad de precios

Mantener la estabilidad de los precios significa que estos no deben subir (inflación) de forma significativa ni tampoco bajar (deflación) durante un período prolongado. Ello se debe a que los períodos largos de inflación o deflación excesiva tienen efectos negativos para la economía.

Según el Banco Central Europeo (2017), si los precios de muchos de los artículos que se compran suben, se pierde poder adquisitivo. Dicho de otra forma, con el dinero que se tiene, ingresos y ahorros, no se puede comprar tanto como antes. Esto puede desencadenar una espiral alcista de los precios. Si todo se encarece, los sueldos pierden poder adquisitivo y las empresas se verían en la necesidad de aumentar salarios. Para financiar el incremento de las retribuciones al personal, la empresa podría reaccionar subiendo sus precios. Si esto ocurre en muchas empresas, los precios de muchos artículos subirán más, lo que alimentará la espiral.

El Banco Central Europeo (2017) también considera que los períodos de deflación prolongado son perjudiciales para la economía. Por ejemplo, en las últimas décadas, los precios de muchos dispositivos electrónicos, como los ordenadores portátiles y los teléfonos han bajado, debido en gran parte a la innovación, que permite ahorrar en los costos de producción. No obstante, una caída continuada y generalizada de los precios en el conjunto de la economía que no se deba a mejoras de la producción no es deseable, puesto que puede llevar a una espiral bajista de los precios. Lo mismo ocurriría con las finanzas públicas, los ingresos fiscales descenderían al tiempo que se reducen los ingresos y el gasto, pero el gobierno tendría que seguir pagando la deuda. Como consecuencia, podría tener que recortarse el gasto público, por ejemplo, en infraestructuras y sanidad. Por tanto, la deflación también tiene consecuencias negativas.

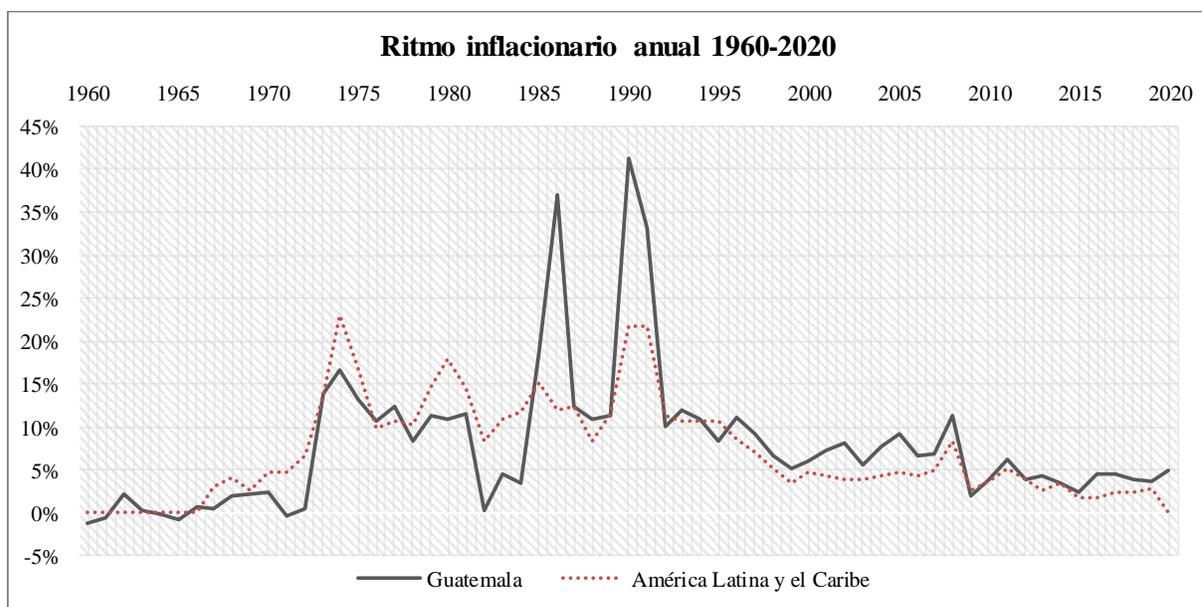
En tal sentido, a criterio del Banco Central Europeo, el mantenimiento de la estabilidad de precios es la mejor contribución que los bancos centrales pueden ofrecer para mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Según el Fondo Monetario Internacional (2018), desde finales de la década de los ochenta, el régimen de metas de inflación es el marco más utilizado en política monetaria. Los bancos centrales de Canadá, la zona del euro, el Reino Unido y Nueva Zelandia, entre otros, han establecido metas de inflación explícitas. Asimismo, muchos países de bajo ingreso están abandonando las estrategias de metas de agregados monetarios, una medida del volumen de dinero en circulación, en favor de un régimen de metas de inflación.

En el caso de Guatemala, el artículo 132 de la Constitución Política de la República establece que es potestad exclusiva del Estado la emisión y regulación de la moneda, así como la formulación de políticas que busquen crear y mantener las condiciones cambiarias y crediticias que favorezcan el desarrollo de la economía guatemalteca. También agrega que tanto las actividades monetarias, bancarias y financieras, se organizan bajo el sistema de banca central, y que este sistema realiza la vigilancia de la circulación de dinero y la deuda pública, dirigido por la Junta Monetaria, de la que depende el Banco de Guatemala, entidad autónoma con patrimonio propio, y que se rige por su Ley Orgánica y la Ley Monetaria.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, establece que el objetivo fundamental del Banco, es contribuir en la creación de condiciones favorables que generen el desarrollo del país, para lo cual, propicia las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias que promuevan la estabilidad en el nivel general de precios, siendo esto último su misión.

Figura No. 5



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Mundial y del Instituto Nacional de Estadística

Esta estructura de banca central adoptada por el país, le ha permitido mantener cierta estabilidad de precios, especialmente en las últimas dos décadas (2000-2020). El comportamiento de la misma muestra relación con la inflación de la región como se observa en el gráfico número cinco.

A criterio del sustentante, a través del régimen de metas de inflación implementado por el Banco de Guatemala, la economía del país se ha mantenido estable y junto con el crecimiento de la producción nacional, se crearon condiciones favorables para el desarrollo ordenado de la economía del país, mismas que Thorp (1998), considera que constituyen la base para mejorar la calidad de vida de la población. En las siguientes páginas se analizará si este precepto teórico, también se observa en Guatemala.

2.5.3. Dependencia externa

La dependencia externa es la condición de sometimiento cultural, político, económico o militar de unos países bajo otros. El actual orden económico mundial determina la sujeción de los países subdesarrollados al dominio de los desarrollados. Esta es la dependencia externa que, como es lógico entender, es una dependencia total y no solamente económica. Es una dependencia que comienza en el orden cultural, científico y tecnológico y que termina por imponer una cadena de sometimientos en todos los demás órdenes de la vida de los Estados. (Borja, 2018)

Por otro lado, para Furtado (1971) la teoría del subdesarrollo resulta ser esencialmente una teoría de la dependencia. En cuanto al escenario económico, según información del Banco de Pagos Internacionales (2014), el dólar estadounidense es la moneda más negociada en el mundo, sin embargo, hay varios aspectos que influyen en su preferencia mundial. Por ejemplo, tan solo el 10% de los créditos concedidos mundialmente son hechos por bancos estadounidenses, sin embargo, el 45% de todos los créditos mundiales son en dólares, además, aproximadamente dos tercios de las reservas de los bancos centrales de todo el mundo son en dólares mientras que el 50% de los mercados de capitales y de bonos se negocian en esa moneda.

Algunos economistas sugieren que la estabilidad política y el poderío militar de los Estados Unidos de América contribuyen a la estabilidad y aceptación global del dólar, sin embargo, la razón principal es el liderazgo del país respecto a su estructura financiera, una inflación controlada desde 1980, controles rigurosos de los mercados financieros, transparentes estándares contables y sistemas legales claros que protege tanto a acreedores como accionistas.

Un ejemplo desde el caso particular de Guatemala es la libre negociación de divisas que existe en el país desde el 2001, que como se analizó en la tabla número 8, se da en el contexto del Consenso de Washington en el que se recomienda que el país debía optar por un tipo de cambio totalmente fijo o bien dejarlo flotar limpiamente. De esa cuenta, en el país, como en muchos otros del mundo, las personas pueden ir al supermercado, realizar sus compras y pagar con una moneda que no es la oficial de su país, sin embargo, es de aceptación general.

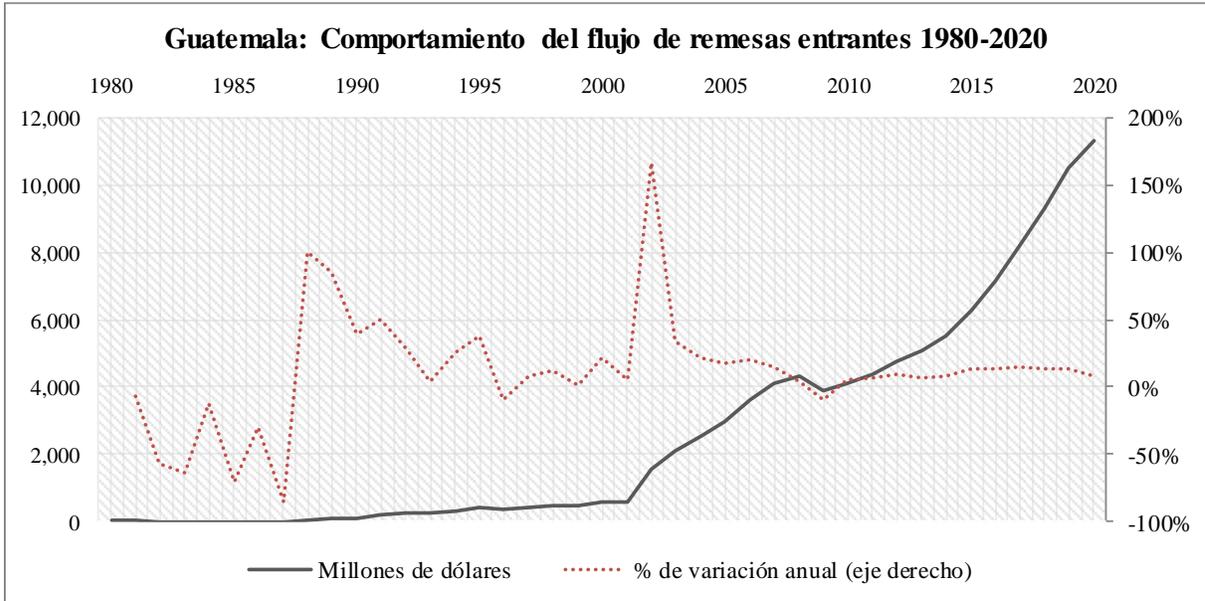
Esta idea también tiene que ver, en el caso de Guatemala, que un dólar de los Estados Unidos de América, al convertirlo a la moneda local se multiplica varias veces, de esa cuenta que cuando alguna persona vea limitada su capacidad de comprar en el país, piensa en migrar hacia ese país en el que lo que gana por su trabajo, en su país de origen se ve multiplicado.

Si bien el objetivo de este capítulo no es analizar el fenómeno de la migración, toda vez que el mismo se esbozará en el capítulo tres, sí es necesario hacer énfasis en el producto de esa migración, a saber, las remesas familiares.

Según la Superintendencia de Bancos (2019), las remesas familiares son las transferencias de recursos de personas en el exterior, principalmente provenientes de Estados Unidos de América, que envían a residentes en Guatemala, con las que pueden tener un vínculo familiar o no. Para la Organización Internacional para las Migraciones (2021), las remesas son transferencias monetarias de carácter privado que los migrantes realizan, ya sea de manera individual o colectiva.

Según Información del Banco de Guatemala, las remesas familiares se incrementaron desde el 2001, fecha que coincide con la entrada en vigencia en el país de la Ley de Libre Negociación de Divisas. Además, a partir de ese año, el crecimiento de las remesas ha sido más estable.

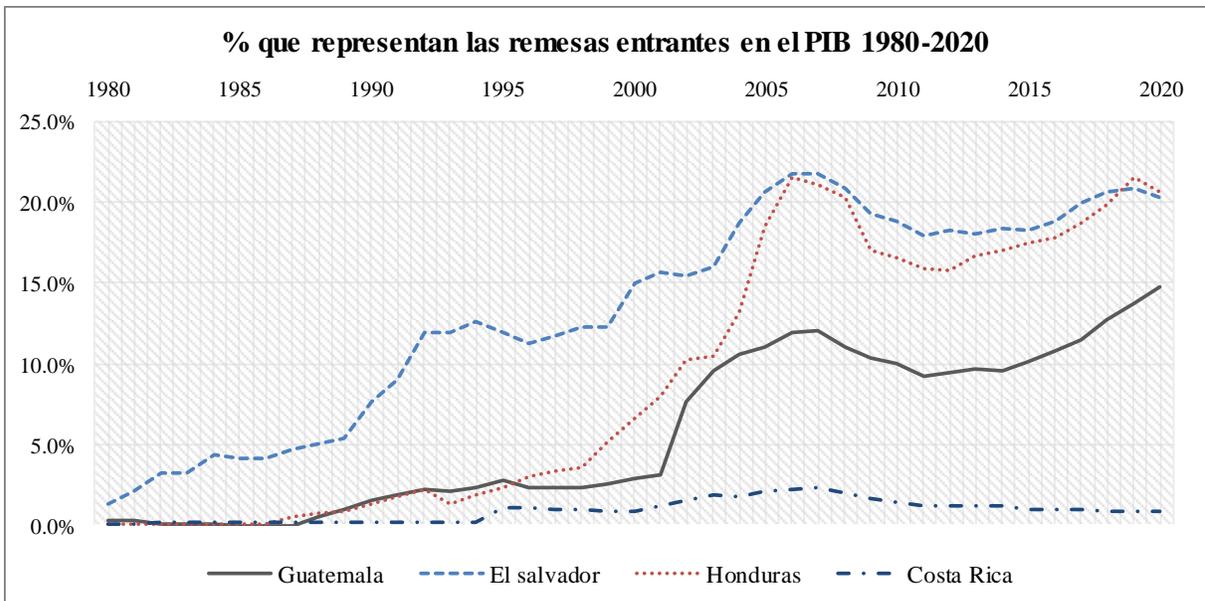
Figura No. 6



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Guatemala y del Banco Mundial

Al comparar el flujo de estas remesas respecto al Producto Interno Bruto, se observa que tanto para Guatemala como para los otros países del denominado triángulo norte, estas empiezan a tener una importancia relativa a partir de finales de los noventa y principios del nuevo milenio, como se muestra en la siguiente gráfica.

Figura No. 7



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Guatemala y del Banco Mundial

En el 2016 la Organización Internacional para las Migraciones realizó en Guatemala, por primera vez desde el 2010, la Encuesta sobre Migración y Remesas en Guatemala como parte del proyecto Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte (NTMI), financiado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). Según el estudio, la migración y las remesas se han constituido en determinantes económicos en los hogares guatemaltecos.

De acuerdo a la información recolectada, más de un millón y medio de hogares, que agrupan a más de seis millones de personas, se benefician de las remesas y se encuentran fuera de la línea de pobreza, gracias al sacrificio y riesgo de las personas que buscaron oportunidades en otros países. El promedio mensual estimado de remesas recibidas por hogar es de \$379 dólares americanos y constituyen aproximadamente el sesenta por ciento del total de los ingresos mensuales de los mismos.

Se estimó que en el exterior hay aproximadamente 2.3 millones de guatemaltecos, el 73.0% corresponde a hombres y el 27.0% a mujeres, los cuales se determinó que el 80.8% envían remesas. El 97.1% de esta población radica en Estados Unidos de América, debido a la cercanía con ese país y a las diferencias salariales. La migración guatemalteca es multicausal, pero la encuesta reveló que la mayoría de migrantes guatemaltecos (91.1%) viajaron por cuestiones económicas, principalmente en busca de empleo y de mejorar sus ingresos. (Organización Internacional para las Migraciones, 2017)

La Encuesta sobre Migración y Remesas en Guatemala concluye que la emigración internacional de las personas guatemaltecas es constante y ascendente, que las causas son mayoritariamente económicas y que esta emigración provoca cambios demográficos en las comunidades de origen. Además, señala que en Guatemala, las remesas ayudan a las familias a sufragar sus gastos, a cubrir la canasta básica de alimentos y contribuyen a superar la línea de pobreza. Otra de las principales conclusiones del estudio reconoce que las remesas son recursos privados que dinamizan la economía del país y forman parte del producto interno bruto, por lo que es

importante apoyar alianzas público-privadas para que estos recursos ayuden a la erradicación de la pobreza. (Organización Internacional para las Migraciones, 2017)

Sobre la dependencia externa de Guatemala, como indicador para medir si el crecimiento económico observado en el país desde la década de los sesenta ha sido de calidad, según lo plantea Thorp (1998), se podrían abordar muchos otros aspectos, por mencionar algunos la deuda externa, la concentración de las exportaciones e importaciones (ver tabla número 7), la inversión extranjera directa, la injerencia de las empresas transnacionales en la vida política del país, etc., indicadores que por su amplitud y complejidad requerirían un estudio específico para cada uno de ellos, sin embargo, a criterio del sustentante, lo que se pretende en esta parte de la investigación, es dejar evidencia que el crecimiento económico de Guatemala de las últimas décadas no ha sido de calidad y que el fenómeno de las remesas y la emigración son los mejores indicadores para ejemplificar que en el país no se dan las condiciones necesarias para generar empleo ni se generan oportunidades para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, por lo que la población busca esas oportunidades en otros países, principalmente en los Estados Unidos de América.

2.5.4. Pobreza y modelo de desarrollo

“Hay que enfrentar grandes desafíos para ayudar a las personas más pobres del mundo y garantizar que todos se beneficien del crecimiento económico. Los datos y las investigaciones sirven para establecer prioridades, intercambiar conocimientos acerca de las medidas que funcionan y medir los avances” (Banco Mundial, 2020)

Para el Banco Mundial, la línea internacional de pobreza está fijada en US\$1.90 por persona al día, según los factores de conversión de la paridad del poder adquisitivo de 2011. En 2015, la pobreza cayó al 10.0% de la población mundial, lo que significa que unos 736 millones de personas de todo el mundo se ubican por debajo de este umbral. En el transcurso de 25 años, más de 1,100 millones de personas han mejorado su nivel de vida lo suficiente como para salir de la pobreza extrema. (<https://www.bancomundial.org/es/research/brief/poverty-and-shared->

12.01.2021)

A nivel local, el Instituto Nacional de Estadística, define la pobreza extrema como el porcentaje de población que no logra cubrir el costo en quetzales de una canasta básica de alimentos, que representa un conjunto mínimo de calorías. El costo mensual de dicha canasta básica alimentaria para noviembre 2020 fue de Q3,599.54. (Instituto Nacional de Estadística, 2021)

Desde el año 2000, en Guatemala se observa un incremento de la pobreza extrema, especialmente en la región nororiente del país, la que pasó de 8.9% en 2000 a 25.0% en 2014. Las regiones que siguen mostrando un mayor número de pobreza extrema son las regiones norte (conformada por los Departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz) y noroccidente (integrada por los Departamentos de Huehuetenango y Quiché), como se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla No. 14
Pobreza extrema en Guatemala por regiones

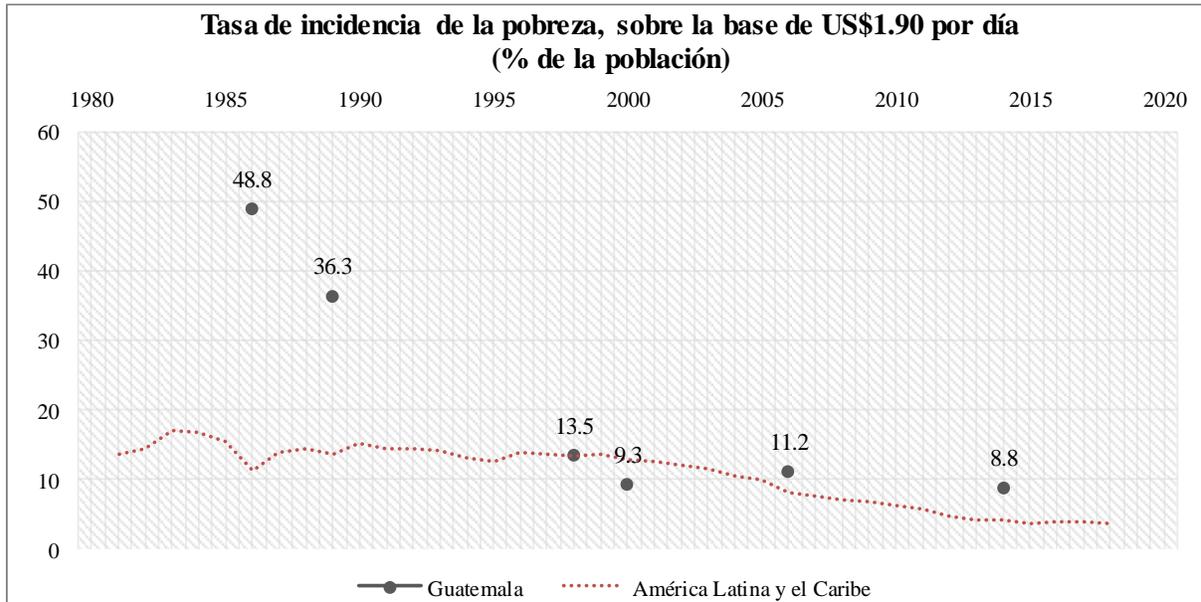
Porcentaje de la población total

Año	Total Nacional	Metropolitana	Norte	Nororiente	Suroriente	Central	Sur-occidente	Nor-occidente	Petén
2000	15.7	0.6	39.1	8.9	20.1	8.7	17.0	31.5	12.9
2006	15.2	0.5	38.8	20.0	13.9	10.4	16.9	23.6	14.5
2011	13.3	0.7	35.0	21.4	14.0	6.7	16.0	12.9	16.2
2014	23.4	0.6	42.0	25.0	22.0	13.0	27.0	39.0	20.0

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Desde la perspectiva de la línea internacional de pobreza fijada por el Banco Mundial en US\$1.90 por persona al día, dicho índice, disminuyó considerablemente en Guatemala desde la década de los ochenta, sin embargo, aún se mantiene por encima de lo que muestra la región de América Latina.

Figura No. 8



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Guatemala y del Banco Mundial

A criterio del sustentante, tanto el Instituto Nacional de Estadística como el Banco Mundial, abordan la pobreza desde puntos de vista relativamente distintos, por ejemplo, el Banco Mundial denota una clara reducción de la línea de pobreza sobre la base de US\$1.90 por persona por día, lo cual es positivo para cualquier país, sin embargo, desde la perspectiva local, el Instituto Nacional de Estadística presenta un incremento de la pobreza extrema a nivel nacional, que va del 15.7% al 23.4% como porcentaje de la población total, más complejo aún, que la estructura de mayor pobreza se siguen manteniendo en regiones del norte y noroccidente del país.

Como se mencionó anteriormente, en este punto de la investigación, más que señalar las causas de la pobreza, que a decir suelen ser numerosas y complejas, el objetivo es señalar, nuevamente, que el modelo de desarrollo guatemalteco no ha sido eficiente para traducir el crecimiento económico del país en oportunidades para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, en palabras de Thorp (1998), es un crecimiento económico pero de poca calidad para la población en general.

2.5.5. Alfabetismo y modelo de desarrollo

Otro de los indicadores que señala la tesis de Thorp (1998) como punto de medición de la calidad del crecimiento económico, es el comportamiento del alfabetismo en el país, en el entendido que una mejora en la economía se traduce en mayores recursos para el Estado, que los devuelve a la población a través de servicios básicos de calidad, como son la educación y la salud. Por otro lado, dicho crecimiento económico también propicia mejores ingresos para las familias, quienes pueden optar por invertir en centros educativos privados, mejorando con ello los niveles de educación y a futuro los ingresos familiares.

En 1986, junto con el inicio de la era democrática moderna en Guatemala, el país declaró que la alfabetización era un asunto de urgencia nacional y que el Estado debía organizarla y promoverla con todos los recursos necesarios. (Asamblea Nacional Constituyente, 1985)

De esa cuenta, en el artículo 13 de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala, se asignó a la alfabetización el uno por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, para erradicar el analfabetismo de la población económica activa, durante los tres primeros gobiernos originados de esa Constitución. También se creó el Comité Nacional de Alfabetización, compuesto por los sectores público y privado y se emite la Ley de Alfabetización que tiene como objeto esencial proveer los medios adecuados para que la población analfabeta tenga acceso a la cultura escrita, lo cual contribuye al desarrollo del potencial humano para que la persona participe activamente en el mejoramiento de su calidad de vida y de su capacidad de cooperación al bien común. (Congreso de la República de Guatemala, 1986)

A criterio del sustentante, en la exposición de motivos de esta ley se aborda atinadamente las características generales del problema del alfabetismo en Guatemala de la década de los ochenta, señalando que, históricamente, las causas de este problema se explican, desde su origen, en el marco de una estructura socioeconómica, política y cultural, desigual e injusta, que se manifiesta en el estado de pobreza, miseria y estancamiento en que vive el país, añadiéndose la ausencia de un alfabeto en lenguas indígenas.

Lo anterior evidencia la idea clara que tuvieron los legisladores de aquel entonces en abordar el analfabetismo como un elemento que trasciende los límites de un problema estrictamente educativo para constituirse como un problema social.

Tal exposición de motivos incluyó indicadores de aquella época que es importante tener presentes para abordar hoy el tema del alfabetismo, de los cuales resaltan:

a) Un índice de analfabetismo en la población en edades de 15 años y más supera ya el 52%, lo que en cifras absolutas para el año 1986 representa una población no menor de 2.6 millones de personas; b) No menos del 23% del total anterior, estaría ubicado en áreas urbanas y el 77% restante en áreas rurales; c) La distribución por sexo, hace corresponder el 44% a hombres y el 56% a mujeres; d) La concentración del problema se manifiesta en mayor grado en el área rural, donde no menos del 61% de analfabetos corresponde a la población indígena, ubicada especialmente en los departamentos de Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, Baja Verapaz y Sololá. (Congreso de la República de Guatemala, 1986, p. 2)

Para los ponentes de la Ley de Alfabetización, esos indicadores, de por sí reveladores de esa situación, es la expresión de un proceso acumulativo de injusticia social, económica, política y cultural, heredado desde la época colonial, por lo que, para afrontar el problema del analfabetismo, con la responsabilidad política, la seriedad científica y la propiedad técnica requeridas, era necesario estructurar acciones integradas de participación directa y consciente de todos los sectores del país, para lograr su erradicación. (Congreso de la República de Guatemala, 1986, p. 2)

Como se puede apreciar, los legisladores de 1986 definieron el tema del analfabetismo como un proceso de las injusticias sociales y económicas de aquel entonces, validando de esa forma que el modelo de desarrollo guatemalteco, hasta ese tiempo, no era funcional para el desarrollo del país.

Claro está que el proceso de alfabetización desde entonces tomó mayor notoriedad en la vida social del país y datos recientes muestran una mejora en ese aspecto. En adultos mayores de 15 años el porcentaje de alfabetización creció de 64.2% en 1994 a 81.3% en 2014, mientras que la tasa de alfabetización en jóvenes, como porcentaje total de personas entre 15 y 24 años, aumentó de 76.0% a 94.4% en el mismo período de tiempo.

Tabla No. 15

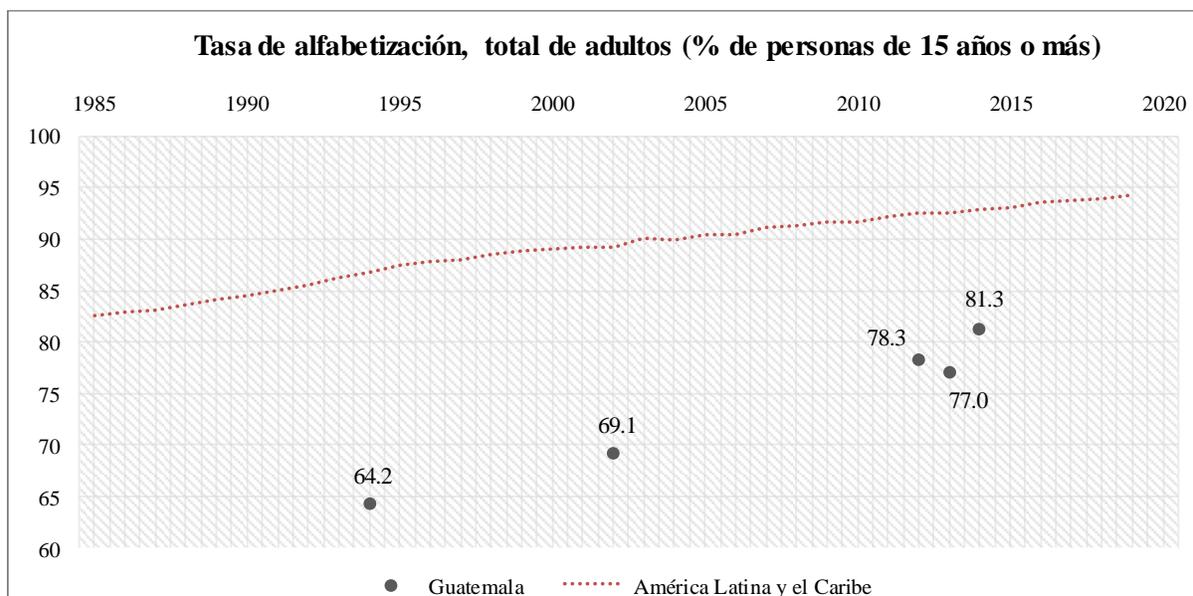
Tasa de alfabetización en Guatemala

Año	Adultos	Hombres	Mujeres	Jóvenes	Jóvenes hombres	Jóvenes mujeres
2014	81.3%	86.8%	76.4%	94.4%	95.5%	93.3%
2013	77.0%	82.7%	72.1%	91.9%	94.2%	89.8%
2012	78.3%	84.9%	72.4%	93.7%	95.5%	91.9%
2002	69.1%	75.4%	63.3%	82.2%	86.4%	78.4%
1994	64.2%	71.7%	57.3%	76.0%	81.7%	70.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

A pesar de esa mejora en los indicadores, el país sigue mostrando rezago frente a otros países de la región. Por ejemplo, mientras la tasa de alfabetización en adultos mayores de 15 años en Guatemala llegó al 81.3% en 2014, en América Latina y el Caribe este indicador es del 92.9% según datos del Banco Mundial

Figura No. 9



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Mundial

También es importante considerar la información de la tabla número 10 que muestra el nivel de escolaridad de la población guatemalteca, el cual se concentra en el nivel primario.

En un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019), basado en los datos de 64 países participantes en el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), se observa que la región de América Latina está por debajo de los estándares globales de rendimiento escolar.

Esta idea la comparte el Ministerio de Educación (2018) que en el estudio denominado Guatemala en PISA-D, concluye que Guatemala es uno de los países con resultados más bajos en América Latina junto a la República Dominicana, Honduras y Paraguay y que los estudiantes de establecimientos educativos privados tienen en promedio mejores resultados en lectura que los estudiantes que asisten a establecimientos educativos oficiales. De igual forma, los estudiantes de los establecimientos urbanos privados tienen, en promedio, mejores resultados que los estudiantes de los establecimientos rurales privados y de la misma forma, los establecimientos urbanos oficiales tienen en promedio mejores resultados que los estudiantes de los establecimientos rurales oficiales. (p. 217).

Un hallazgo importante de este estudio es que, aunque la mayoría de los países de la región presenta resultados más débiles en matemática en comparación con otras áreas, esta debilidad relativa está especialmente pronunciada en Guatemala.

A criterio del sustentante, es importante tener en mente la idea de los promotores de la Ley de Alfabetización de 1986 en cuanto a abordar el analfabetismo, en este caso la baja escolaridad y el bajo rendimiento académico de la población guatemalteca, como un elemento que trasciende los límites de un problema estrictamente educativo y que se constituye como un problema social. En otras palabras, este indicador demuestra nuevamente las debilidades del modelo de desarrollo guatemalteco en cuanto a generar las condiciones básicas que le permitan a la población, mejorar su calidad de vida y una mejor inserción a la economía nacional.

2.5.6. Esperanza de vida y modelo de desarrollo

Angus Deaton (2015) en su libro *El Gran Escape*, aborda la historia de cómo la humanidad escapa de la privación y la muerte prematura, de cómo las personas han conseguido mejorar sus vidas, girando alrededor de los temas de salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad.

Deaton (2015) afirma que para la mayoría de la población mundial que no tuvo la fortuna de nacer en un país rico, la lucha contra las enfermedades infecciosas difícilmente había comenzado en 1945. También señala que la rápida, si bien desigual, reducción de la mortalidad de niños en el pasado siglo, les permitió vivir a millones de niños que de otro modo habrían muerto y causó así la explosión demográfica de 2,500 millones en 1950 a 7,000 millones en 2011.

Las desigualdades en la esperanza de vida, que habían aumentado desde 1850 cuando los países ricos dejaron atrás a los pobres en esta materia, disminuyeron después de 1950 a medida que los países pobres remontaron la brecha, y posteriormente aumentaron otra vez con el advenimiento de la nueva epidemia.

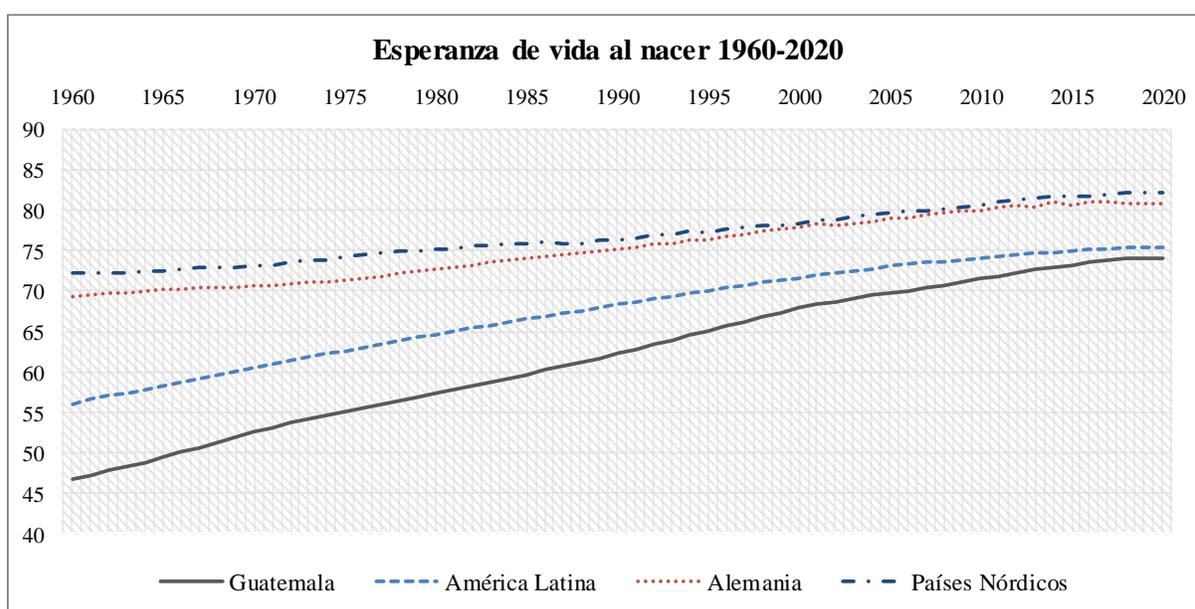
Hay muchos países en los que grandes cantidades de niños mueren todavía y hay tres docenas de países en los que más del 10% muere antes del quinto año de edad. No están muriendo a causa de las “nuevas” enfermedades, como el VIH/Sida o debido a enfermedades tropicales exóticas para las que no hay cura. Están muriendo a causa de las mismas enfermedades que mataban a los niños europeos en los siglos XVII y XVIII, infecciones intestinales y respiratorias y malaria, la mayoría de las cuales hemos sabido cómo tratar desde hace mucho tiempo. Estos niños están muriendo debido al accidente de haber nacido en países pobres y no estarían muriendo si hubieran nacido en el Reino Unido, Canadá, Francia o Japón. (Deaton, 2015, p. 124)

Para Deaton (2015), una de las causas de la reducción de la mortalidad, fue producto de la introducción de la penicilina y el uso de sulfas. También destaca una mejor educación en la prevención e ingresos más altos. Señala que el crecimiento económico pone más dinero en las manos de las familias, que pueden alimentar mejor a sus hijos y también en las manos de los gobiernos locales y nacionales que a su vez aumentan su capacidad para mejorar el suministro de agua, la sanidad y la erradicación de plagas.

Para Deaton, cualquiera que sea la causa, no hay duda acerca de la magnitud de la reducción de la mortalidad: “La Organización de las Naciones Unidas (ONU) informa que en el período de 15 años de 1950 a 1965 y 1965 a 1970, las regiones menos desarrolladas del mundo experimentaron un incremento en la esperanza de vida de más de 10 años, de 42 a 53 años. También señala en las regiones más desarrolladas, las mejoras en la esperanza de vida continuaron, aunque fueron más lentas.” (Deaton, 2015, p. 129)

En la región de América Latina también se observa un incremento en la esperanza de vida, en el caso de Guatemala, esta aumentó de 47 años en 1960 a 57 en 1980, posteriormente de 1980 al 2000 el aumento en la esperanza de vida fue de otros 10 años, para finalmente aumentar en 7 años en el período de 2000 a 2020.

Figura No. 10



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Mundial
Países Nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

A pesar del aumento en la esperanza de vida en Guatemala, este indicador aún permanece por debajo de la región y de países más desarrollados como los nórdicos, sin embargo, es claro que la brecha se ha cerrado en el último medio siglo. Como refiere Deaton (2015) este aumento en la esperanza de vida no solo puede ser atribuido al crecimiento económico de los países sino

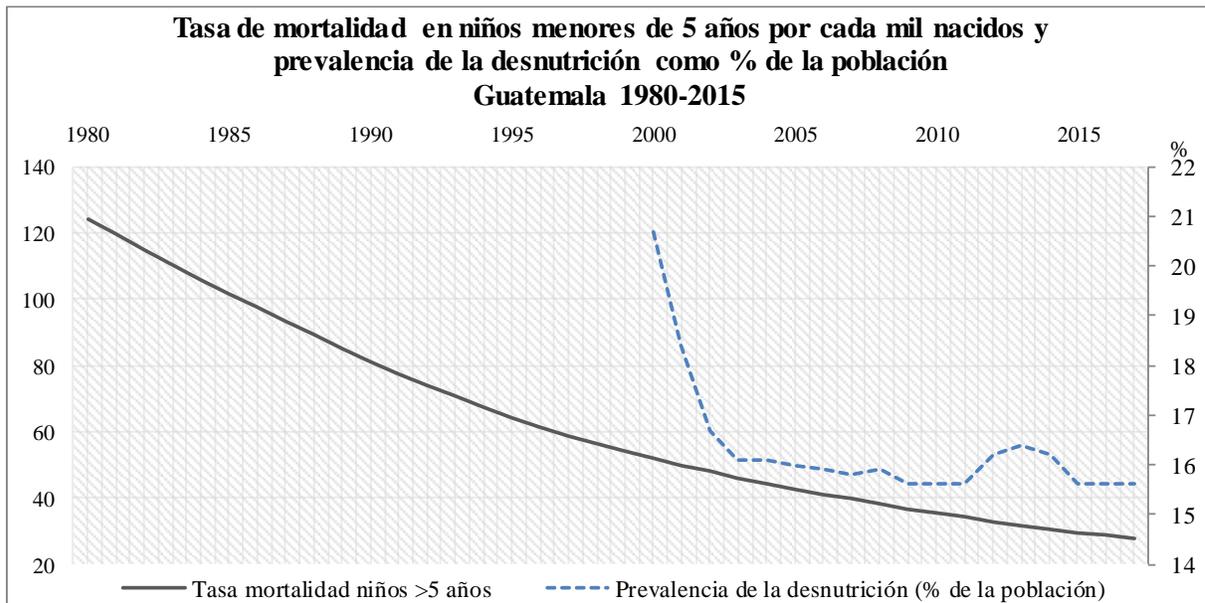
también a otros factores como los avances en la medicina moderna y la educación preventiva de enfermedades.

En base a la tesis de Thorp (1998), se podría relacionar el crecimiento económico observado en Guatemala en el último medio siglo, en parte, con el aumento en la esperanza de vida de la población guatemalteca, sin embargo, existen otros indicadores que señalan que la salud en general de los guatemaltecos aún tiene brechas importantes con el resto de los países de la región.

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la situación de la infancia en Guatemala no es buena, se tiene un 3.4% de mortalidad infantil, siendo el principal problema la desnutrición crónica. Las principales causas de la mortalidad infantil son la neumonía y las enfermedades diarreicas agudas y el 54.0% de estas enfermedades están asociadas a algún grado de desnutrición. Es el problema básico de la infancia, que trae muchas consecuencias y perpetúa todo el ciclo de la pobreza. La deserción escolar es muy alta y en gran parte no se debe a la falta de oportunidades, sino a las propias consecuencias de la desnutrición: disminuye la capacidad de concentración de los niños y terminan desertando de la escuela. En Guatemala el 49.8% de los niños sufre desnutrición crónica, esto es, 1 de cada 2. Es el primer lugar en América Latina y el sexto en el mundo en cuanto a desnutrición infantil. (<https://www.unicef.es/noticia/en-guatemala-el-498-de-los-ninos-sufre-desnutricion-cronica-maria-claudia-santizo-oficial> recuperado 13.01.2021)

Según la Organización Panamericana de la Salud, la tasa de mortalidad infantil así como la desnutrición crónica han disminuido en Guatemala, como se muestra en la figura número 11:

Figura No. 11



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Organización Panamericana de la Salud

A criterio del sustentante, más allá de los datos estadísticos que muestran una mejoría en aspectos de salud en el país, este sigue siendo un tema pendiente para el Estado de Guatemala y para su modelo de desarrollo.

Por citar un ejemplo, en 2013 se emitió una histórica resolución por parte de un juzgado de menores que señaló al Estado guatemalteco como responsable, por omisión, de vulnerar derechos fundamentales como el de la vida o la alimentación de cinco niños. Las medidas cautelares obligaban a varias instituciones públicas a restituir los derechos violados de los niños. Todos vivían en Camotán, en la región semiárida conocida como "corredor seco" que atraviesa Guatemala y que se ve gravemente afectada por sequías de manera periódica. Tras varios recursos interpuestos por el gobierno, la sentencia fue firme cuatro años después y el Estado cumplió parcialmente algunas de las medidas impuestas. Pero no fue suficiente, en 2017 uno de los niños falleció, mientras que otros dos niños migraron a Estados Unidos de América. El responsable de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) del gobierno de Guatemala reconoció que fue un caso complicado del que no se puede excluir la responsabilidad

del Estado, también afirmó, que para el país, la desnutrición es el principal freno del desarrollo económico.

(<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48603833> recuperado 13.01.2021)

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO por sus siglas en inglés, en el informe “El estado de seguridad alimentaria y nutrición en el mundo”, Guatemala es el país que lleva años ocupando el primer lugar de casos de desnutrición crónica en América Latina con un 46.5% de menores de cinco años afectados. Es decir, casi la mitad de los niños del país reflejan un retraso en el crecimiento, una altura menor a la media de las personas de su edad, debido a una alimentación insuficiente y/o inadecuada, lo que les provocará consecuencias irreversibles a nivel físico y psicológico durante su desarrollo.

Tabla No. 16

Los 10 países de América Latina y el Caribe con mayor tasa de desnutrición crónica infantil

(Prevalencia del retraso en el crecimiento entre los niños menores de 5 años)

No.	País	Tasa
1	Guatemala	46.5%
2	Ecuador	23.9%
3	Haití*	21.9%
4	Honduras*	22.7%
5	Panamá*	19.1%
6	Nicaragua*	17.3%
7	Bolivia	16.1%
8	Belice	15.0%
9	Perú	13.1%
10	El Salvador	13.6%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

* Datos del 2012, el resto corresponde a 2017.

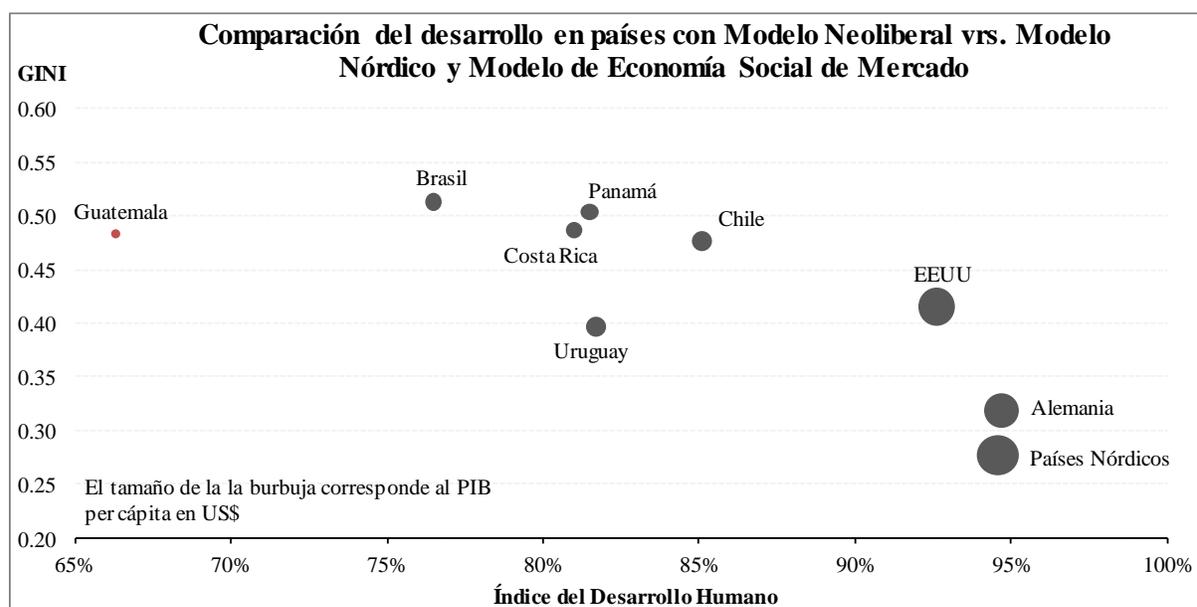
El informe resalta que, aunque Guatemala es por gran diferencia el país con mayor desnutrición crónica infantil en América Latina, llama la atención que no sea el país más pobre de la región.

2.5.7. Distribución de la riqueza medida por el índice de GINI y el Índice del Desarrollo Humano

El índice de Gini o coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un país. El valor del índice se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad, es decir que todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos, y 1 la máxima desigualdad, donde todos los ingresos los tiene un solo ciudadano.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice del Desarrollo Humano es un indicador que calcula los logros obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. La dimensión de la salud se evalúa según la esperanza de vida al nacer y la de la educación se mide por los años promedio de escolaridad de los adultos de 25 años o más y por los años esperados de escolaridad de los niños en edad escolar. La dimensión del nivel de vida se mide conforme al PIB per cápita. En ese contexto, el Índice del Desarrollo Humano de 2020, ubica a Guatemala en el puesto 127 de 189.

Figura No. 12



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Para ejemplificar cómo estos indicadores muestran el desarrollo de los países, tanto en el aspecto del crecimiento económico como en el aspecto de desarrollo social, se presenta la figura número 12, cuya interpretación es la siguiente:

En el eje de las ordenadas se muestra el índice GINI que calcula la desigualdad en los ingresos entre la población de cada país, el valor se encuentra entre 0 y 1, de tal forma que entre más alto se ubique el país en la gráfica, mayor desigualdad tiene. En el eje de las abscisas se muestra el Índice del Desarrollo Humano cuya escala va del 0% al 100%; en la medida que se acerque al valor máximo, en la gráfica el valor máximo se ubica hacia la derecha, el país tiene un mayor desarrollo humano en las áreas de salud, educación y bienestar.

A criterio del sustentante, la gráfica es clara en cuanto a que evidencia que los países cuyo modelo de desarrollo se basa en un modelo heterogéneo y altamente dependiente del mercado externo, es decir, una forma híbrida de neoliberalismo, muestran menores índices de desarrollo humano y menor equidad económica, mientras que los países que aplican el Modelo Nórdico y el Modelo de Economía Social de Mercado, propician un desarrollo integral y equitativo de sus ciudadanos. En el caso de Guatemala, en el modelo de desarrollo cohabitan tres modelos como se ha explicado antes.

El último elemento en la gráfica es el tamaño de la burbuja que muestra el PIB per cápita, por lo que no resulta extraño que los países con mayor bienestar y equidad también tienen el mayor valor en este indicador.

El panorama general que el Banco Mundial (2020) tiene sobre Guatemala, resume los aspectos más destacados vistos a lo largo de este capítulo, señalando que el país ha experimentado estabilidad económica debido a una combinación de gestión fiscal prudente, políticas para el control de la inflación y un tipo de cambio flotante administrado. La economía guatemalteca, que cabe comentar es la mayor de Centroamérica, ha tenido además un desempeño sólido, aunque con tasas moderadas de crecimiento del 3.5% en promedio en los últimos años.

Esta estabilidad económica, no obstante, no se ha traducido en una reducción importante de la pobreza y la desigualdad. Medida por su PIB per cápita (US\$4,549 en 2018), Guatemala es la quinta economía más pobre de Latinoamérica y el Caribe, con tasas de pobreza y desigualdad persistentemente altas.

Además, Guatemala tiene la sexta tasa más alta de desnutrición crónica en el mundo y la más alta en Latinoamérica y el Caribe. La desnutrición crónica infantil y retraso en el crecimiento afecta al 47.0% de todos los niños menores de cinco años, al 58.0% de los niños indígenas y al 66.0% de los niños en el quintil de ingresos más bajos. En 2019, Guatemala ocupó el puesto 68 en seguridad alimentaria de 113 países, con solo el 40.0% de las familias guatemaltecas disfrutando de seguridad alimentaria. (Banco Mundial, 2020)

Los bajos ingresos del gobierno central (11.0% del PIB en promedio en años recientes y 9.7% estimado en 2019) limita las capacidades de inversión pública y restringen tanto la calidad como la cobertura de los servicios públicos, desde educación y salud hasta acceso a agua. Esto a su vez perpetúa la falta de incentivos en la economía para el pago de impuestos y pasar a la formalidad.

Este escenario se verá complicado aún más, derivado de la pandemia de la COVID-19, que ha perturbado en el mundo a miles de millones de vidas y medios de subsistencia, y amenaza los avances en materia de desarrollo alcanzados.

El Banco Mundial (2020) espera que la economía guatemalteca, considerablemente afectada por la pandemia, se recupere lentamente en 2021 y que los efectos sociales adversos sean sustanciales y que aumenten las vulnerabilidades existentes.

Las empresas, en particular las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que proporcionan más del 90.0% de los empleos en el sector privado, se vieron afectadas significativamente debido a las medidas de cierre, la caída de la demanda, cuellos de botella en las cadenas de suministro y la disminución de liquidez a medida que los ingresos colapsaron. La pérdida de empleos fue mayor en los sectores de construcción, servicios, transporte y comercio,

donde se concentra la mayor parte de la fuerza laboral vulnerable y donde el empleo femenino también es más prominente.

El Banco Mundial (2020) estima que en los próximos años los ingresos de los trabajadores por cuenta propia que ocupan alrededor del 40.0% de la fuerza laboral, los trabajadores temporales y los trabajadores en los sectores afectados, por ejemplo, el turismo y el entretenimiento, caerán.

Por aparte, la recesión en los Estados Unidos afectará las exportaciones y las remesas, las dos principales fuentes de ingresos en divisas, y agravará la desaceleración del consumo privado.

El Banco Mundial (2020) prevé que aproximadamente un millón de personas caigan en la pobreza, aumentando la tasa de pobreza del país hasta en seis puntos porcentuales, dependiendo de la profundidad y duración de la crisis, así como de la velocidad de la recuperación económica. Adicionalmente, Guatemala se ve extremadamente afectada por fenómenos meteorológicos adversos y sus poblaciones más pobres son particularmente vulnerables. Es el noveno país en mayor riesgo del mundo por el cambio climático.

A criterio del sustentante, si bien pareciera ser un escenario difícil para el país, más allá de sortear las dificultades coyunturales o temporales provistas por la pandemia o los efectos del cambio climático, el problema subyacente del modelo de desarrollo, es el talón de Aquiles que no permite que en el país se generen las condiciones de justicia social y equidad en los ingresos, manifiestos del régimen económico y social establecidos en el artículo 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.5.8. Política económica como acción del gobierno para orientar el crecimiento económico

Con los términos política económica, Cuadrado et al. (2010) designa la aplicación de determinadas medidas que realizan las autoridades para conseguir determinados fines. Por su parte, Duarte (2015) señala que las políticas económicas son aquellas acciones que los gobiernos adoptan respecto al ámbito económico, que abarcan los sistemas de fijación de tasas de interés, presupuesto del gobierno, mercado de trabajo, propiedad nacional y otras áreas de la economía en

las que interviene el gobierno y que en términos generales, estas políticas pueden ser monetaria, fiscal, política de rentas, comercial, industrial, urbana, entre otras. A criterio de Conde (2022), las políticas económicas ajustan las deficiencias de la estabilidad económica en el modelo de desarrollo guatemalteco.

En general, las políticas económicas tienen como objetivos el crecimiento económico, el control de la inflación, la creación de empleo, el control del déficit público y el comercio exterior. Estas son herramientas de intervención del Estado en la economía para alcanzar determinados objetivos. Entre otros aspectos, abarcan los sistemas de fijación de tasas de interés, presupuesto del gobierno, mercado de trabajo, propiedad nacional y otras áreas de la economía en las que interviene el gobierno. Las políticas económicas pueden ser monetaria, fiscal, política de rentas, comercial, industrial, entre otras.

A criterio de Duarte (2010), las políticas económicas tienen comúnmente los siguientes objetivos:

- a. Lograr un crecimiento económico sostenible en el tiempo, interviniendo en la economía para propiciar que la producción de bienes y servicios respalde dicho crecimiento, y de esta manera mejorar el bienestar de los ciudadanos.
- b. Conseguir la estabilidad de precios a través de generar políticas que controlen la inflación, es decir, a través de controlar los precios de los bienes y servicios para que estos no se incrementen desproporcionadamente.
- c. Favorecer el empleo. El fin último de las distintas políticas económicas es la creación de empleos, sin embargo, dada la dificultad de dar trabajo a toda la población activa de un país, se considera que existe pleno empleo aun existiendo cierta tasa de desempleo.

Para llevar a cabo lo anterior, el Estado de Guatemala se vale de una serie de instituciones para alcanzar los objetivos planteados de cada política, utilizando medios que pueden ser directos o indirectos. Dentro de los directos figura el conjunto de instituciones del sector público, mientras que los medios indirectos se refieren, entre otros, a las cámaras de productores, comercio, producción, agrupados para ejercer opinión respecto a las referidas políticas económicas.

En Guatemala se definen claramente dos tipos de políticas económicas, la fiscal y la monetaria. La política fiscal se centra en la gestión de los recursos del Estado y su administración, la define el Gobierno a través del Ministerio de Finanzas Públicas y busca la eficiencia en los niveles de gasto e ingresos, controlando mediante variables, tales como los impuestos y el gasto público, el nivel de estabilidad en esta materia.

Por su parte, conforme lo establece el artículo 132 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es potestad del Estado, entre otras, formular y realizar las políticas que tiendan a crear y mantener condiciones cambiarias y crediticias favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional. Dichas actividades monetarias, bancarias y financieras, están organizadas bajo el sistema de banca central, dirigido por la Junta Monetaria, de la que depende el Banco de Guatemala. En el artículo 133 se indica que la Junta Monetaria es el órgano de banca central que tiene a su cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y vela por la liquidez y solvencia del sistema bancario nacional, asegurando la estabilidad y el fortalecimiento del ahorro nacional. (Asamblea Nacional Constituyente, 1985)

Al respecto, de conformidad con el inciso a) del artículo 26 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, la Junta Monetaria tiene la atribución de determinar y evaluar la política monetaria, cambiaria y crediticia del país, incluyendo las metas programadas, tomando en cuenta el entorno económico nacional e internacional. De esa cuenta, según Resolución JM-171-2011 emitida por la Junta Monetaria, se determinó la política monetaria, cambiaria y crediticia, estableciendo como objetivo fundamental el mantener condiciones favorables que promuevan la estabilidad en el nivel general de precios, por lo que dicha política está determinada para alcanzar dicho objetivo. Es por ello, que la política se basa en metas explícitas de inflación.

Utiliza para el efecto instrumentos de política en la que es propicio comentar que para la política crediticia, el Banco de Guatemala provee asistencia crediticia a los bancos del sistema conforme lo dispuesto en la normativa emitida para el efecto.

Bajo dicha estrategia de metas explícitas de inflación, el ente regulador del sistema financiero busca crear las mejores condiciones de mercado para propiciar un crecimiento del crédito que coadyuve en el crecimiento económico y la generación de empleo, cuyos efectos se abordan detalladamente en el capítulo cuatro de este informe.

2.6. Reflexiones finales del capítulo

Para concluir este capítulo, es importante tener en cuenta lo siguiente: históricamente la humanidad ha ensayado diversos modelos o sistemas de generar riqueza, sin embargo, estos surgen y se desarrollan de forma desigual por el mundo e incluso dentro de una misma economía, lo que ha configurado las relaciones entre los distintos países y regiones. América Latina no ha sido la excepción y el estudio regional demostró que sus economías han transitado por tres etapas de reproducción del capital, tema que es abordado ampliamente por la teoría estructuralista, y que centra su atención en dos elementos que propician el subdesarrollo de la región, el primero es la relación centro-periferia y el segundo la heterogeneidad estructural de sus economías, elementos que inciden ampliamente en la concentración de los ingresos y la ausencia de una fuente generadora de capital interna que le permita competir en condiciones equitativas con las economías desarrolladas.

En este capítulo también se definió el modelo de desarrollo guatemalteco, definido por la cohabitación de características de tres modelos de desarrollo y que al igual que la región, sus deficiencias inciden en la desigualdad en los ingresos y el subdesarrollo de sectores económicos en comparación con aquellos que históricamente han sido la base de la economía; también se abordó que el modelo de desarrollo propicia la concentración de ingresos y acumulación de capital y que este problema se observa, incluso, desde la época colonial cuyas características e incidencia en la actualidad es definido por Wagner (1994) y Martínez Peláez (1970), éste último indicando que, el proceso violento de despojo y sumisión de los indígenas, provocaron que estos quedaran en una situación de inferioridad permanente respecto a los españoles y los mestizos, situación que se evidencia en la metodología de mapas de pobreza que se realizó en el capítulo tres.

A pesar de todos estos aspectos, la economía del país ha mostrado en el último medio siglo una estabilidad importante en su crecimiento, sin embargo, este crecimiento no ha sido de calidad, toda vez que, tomando de referencia la teoría de Thorp (1998), el mismo no se ha traducido en mayores ingresos para la población, la reducción de la pobreza o el acceso a indicadores de bienestar tales como el alfabetismo, la esperanza de vida o una distribución equitativa de la riqueza.

Es importante hacer énfasis que en la última década ha tomado mayor relevancia la corriente de pensamiento basada en las instituciones, por ejemplo los parlamentos, tribunales, ministerios, el sistema financiero, entre otros, escuela de pensamiento que también se conoce como la escuela institucionalista, que propone una vía alterna para el modelo económico de los países en vías de desarrollo. Esta escuela de pensamiento propone que el éxito en el desarrollo de las economías depende en gran medida de instituciones que funcionen con reglas claras y que fomenten el derecho de propiedad y la competencia empresarial, en ese sentido, dicho modelo es aplicable al sistema financiero, desde la perspectiva que es una institución con reglas claras, con un propósito específico y que se rige a través de políticas económicas encaminadas a propiciar el crecimiento de la economía.

Finalmente, los temas abordados en este capítulo proveen al lector una base sólida para abordar el capítulo tres de este informe, en el que se estudiarán las características que subyacen en el modelo de desarrollo del país y que se reflejan en la cotidianeidad de sus habitantes.

CAPÍTULO 3

EL ROSTRO DEL MODELO DE DESARROLLO GUATEMALTECO

En el capítulo previo se definió el modelo de desarrollo económico de Guatemala y se identificaron elementos característicos de los modelos históricamente transitados en América Latina y que aún subsisten en el modelo guatemalteco, tal como lo define Toffler (2006), son como una especie de olas de riqueza que se mueven de forma desigual solapándose y desplazándose al unísono.

El resultado de esa dinámica del modelo guatemalteco mostró, a priori, que el mismo ha aportado estabilidad económica, no obstante, no se ha traducido en una reducción de la pobreza y la desigualdad en el país. El presente capítulo trata de aportar evidencia sobre cómo la población guatemalteca se ve afectada por el modelo de desarrollo adoptado por el país. El objetivo es presentar los efectos del modelo de desarrollo económico guatemalteco en la población, en las regiones y grupos con mayores manifestaciones de pobreza, que identifican al país a nivel de la región Latinoamericana como uno de los más desiguales, solo por detrás de Brasil.

Para el efecto, se utilizaron medios gráficos para mejorar la experiencia de apreciación e identificación de las áreas y aspectos más vulnerables y en donde se requiere una mayor intervención del Estado, elementos que permitirán abordar los capítulos cuatro y cinco con mayores elementos técnicos.

3.1. Mapas de pobreza. Una forma explícita de entender el problema del subdesarrollo guatemalteco

Un mapa de pobreza es una imagen que proporciona una descripción detallada de la distribución espacial de la pobreza y la desigualdad dentro de un país, combina los datos de las personas, los hogares y la población de datos de un censo, con el objetivo de estimar los indicadores de bienestar para el área geográfica específica de un pueblo, aldea y otros.

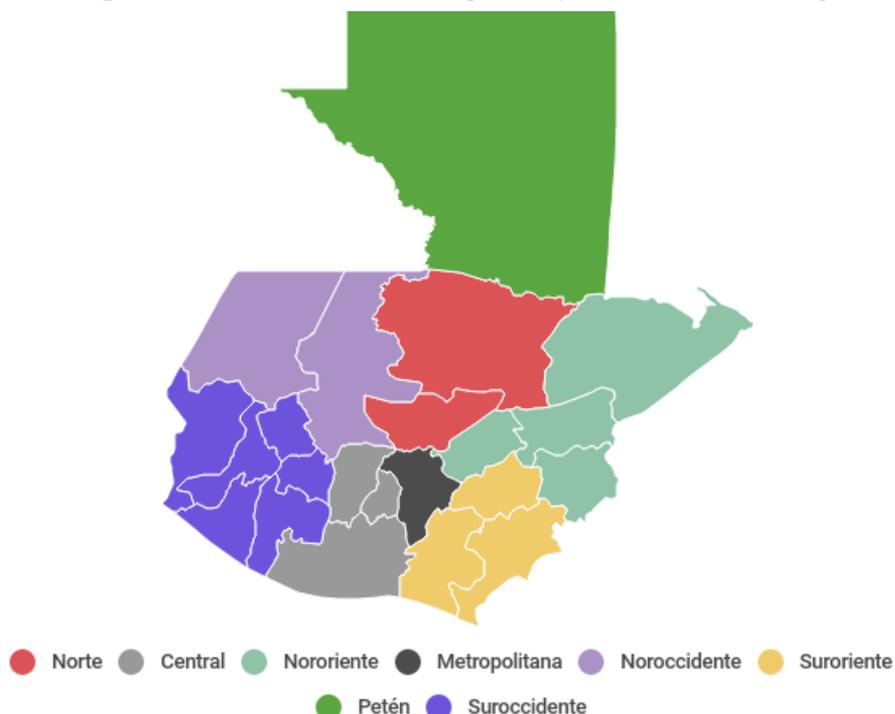
Según el Instituto Nacional de Estadística, la metodología de mapas de pobreza permite estimar indicadores de pobreza y desigualdad a un nivel mayor de desagregación geográfica que el que tradicionalmente permite una encuesta de hogares. Para estimar un mapa de pobreza es necesario tener información de una medida monetaria de bienestar de los hogares y tener un número de hogares suficientemente representativo para, de esta manera, producir estimaciones confiables. (https://www.ine.gob.gt/estadisticasine/index.php/usuario/mapas_de_pobreza recuperado el 19.01.2021)

La metodología de mapas de pobreza se implementó en este capítulo lo que, a criterio del sustentante, aporta elementos técnicos y críticos para una mejor interpretación de los efectos que el modelo de desarrollo económico guatemalteco ha configurado en la población, cómo se pueden describir estos fenómenos y cómo abordarlos en su contexto.

3.1.1. Ley preliminar de regionalización

La primera figura (mapa) que se presenta es sobre la estructura regional del país, cuya conformación se encuentra en el Decreto Número 70-86 Ley Preliminar de Regionalización.

Figura No. 13
Regiones en que se divide Guatemala según Ley Preliminar de Regionalización



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ley de Preliminar de Regionalización

El objeto de esta ley es descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, se asegure, promueva y garantice la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, en otras palabras, lo que el Congreso de la República de Guatemala buscó con su implementación fue establecer regiones de desarrollo.

De acuerdo al artículo 2 de la referida Ley, se entenderá por región, la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población. (Congreso de la República de Guatemala, 1986)

En tal sentido, para el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, se establecieron las regiones siguientes:

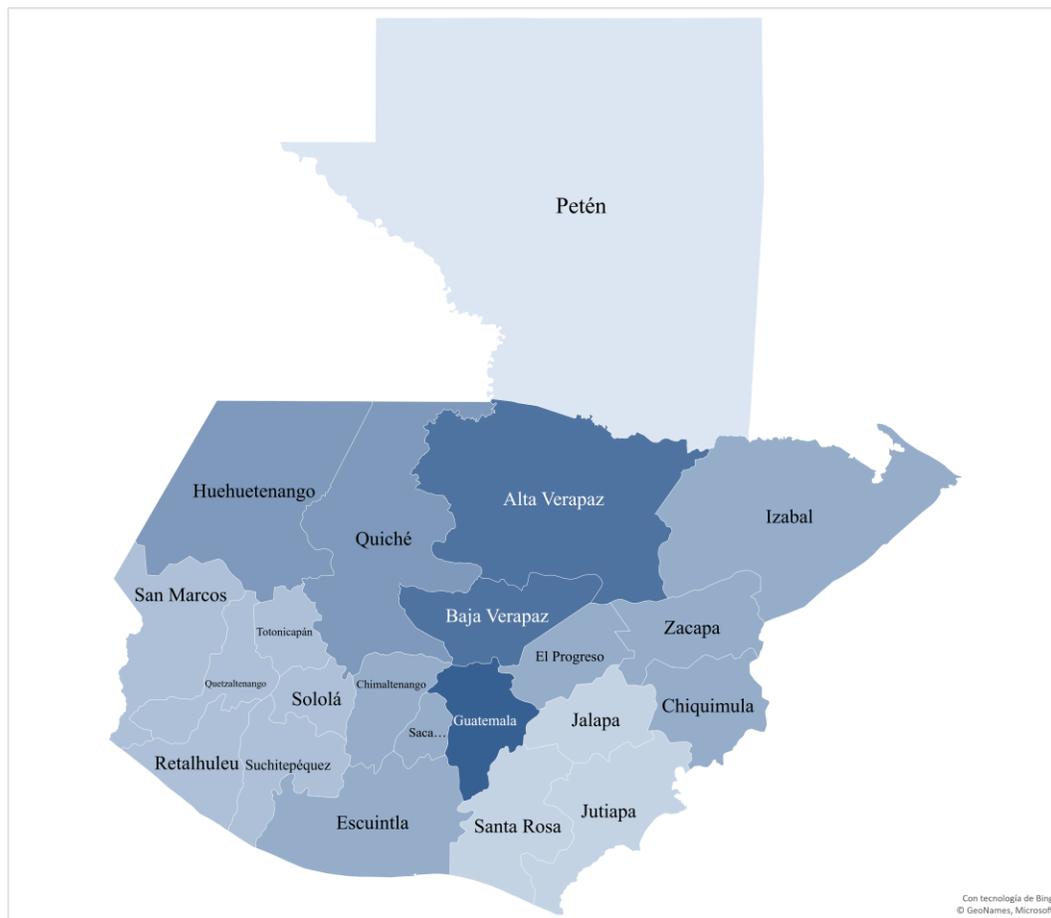
Tabla No. 17

Departamentos que conforman las regiones en que se divide Guatemala

No.	Región	Departamentos
I	Región Metropolitana	Integrada por el departamento de Guatemala
II	Región Norte	Integrada por los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz
III	Región Nororiente	Integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y el Progreso
IV	Región Suroriente	Integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa
V	Región Central	Integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla
VI	Región Suroccidente	Integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez
VII	Región Noroccidente	Integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché
VIII	Región Petén	Integrada por el departamento de Petén

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto Número 70-86

Figura No. 14
Nombre de Departamentos y visualización según región



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Ley Preliminar de Regionalización

A partir de esta regionalización es más práctico identificar las áreas de menor desarrollo, así como los indicadores que muestran la heterogeneidad del modelo de desarrollo guatemalteco.

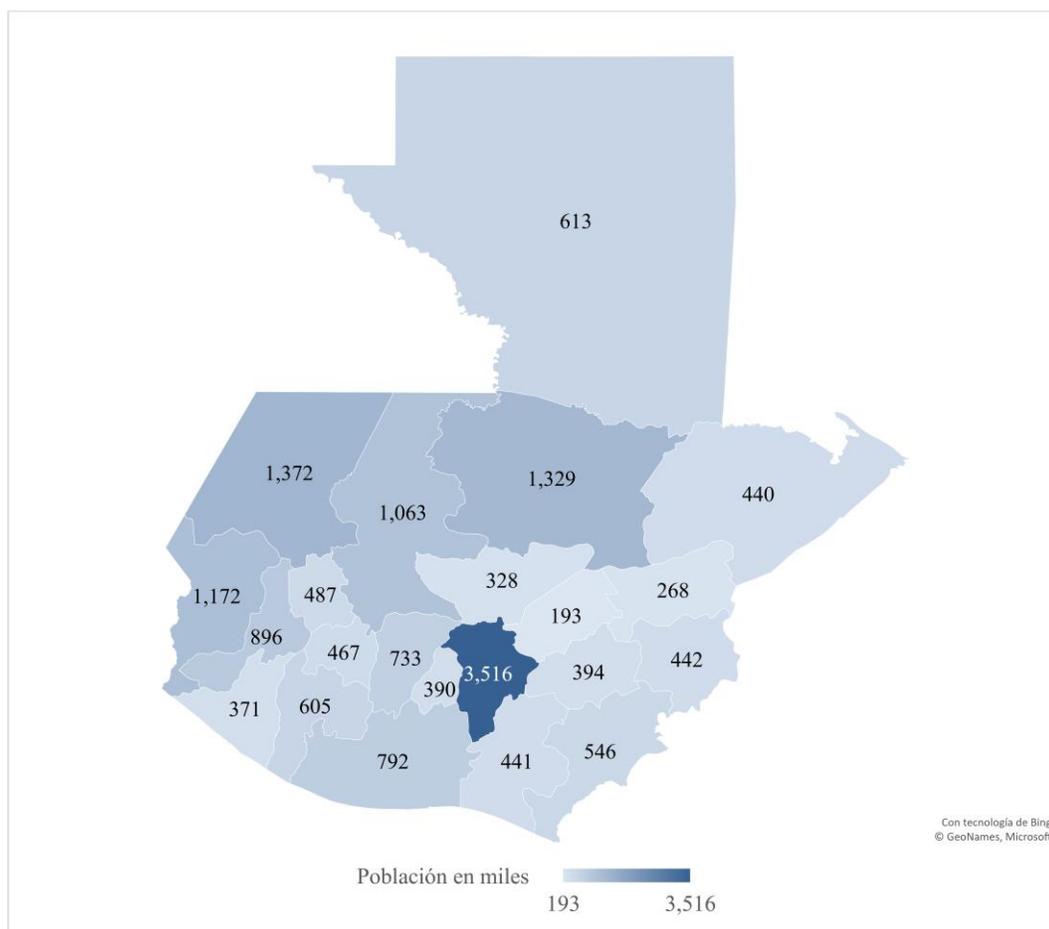
3.1.2. Cantidad de habitantes en Guatemala en 2020

Según el Instituto Nacional de Estadística (2020) para determinar la cantidad de habitantes de un país en un año no censal, la entidad rectora de las estadísticas nacionales realiza proyecciones de población utilizando una metodología basada en las variaciones intercensales y los nacimientos y defunciones entre otros registros administrativos. En el caso de Guatemala, estos indicadores los

provee el Registro Nacional de las Personas (RENAP) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, instituciones que integran el Sistema Estadístico Nacional.

Con el uso de estos indicadores, el Instituto Nacional de Estadística proyectó para el 2020 la población de los 22 departamentos y la de cada uno de los 340 municipios con base a procedimientos y metodología avalados internacionalmente para este tipo de estudios. Esta información estadística es fundamental para la toma de decisiones en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Figura No. 15
Población proyectada para el 2020 por Departamento



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Como se puede identificar en la figura número 15, el mayor número de habitantes se encuentra en el Departamento de Guatemala con 3.5 millones de habitantes, seguido de Huehuetenango con 1.4 millones y Alta Verapaz con 1.3 millones.

A nivel nacional, la estructura por edades y por género se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla No. 18
Población histórica y proyectada para el 2020 y 2050 por género y edades

	1960	1980	2000	2020	2050
Ambos géneros	4,128,880	6,890,346	11,589,761	16,858,333	22,703,298
Hombres	2,098,720	3,449,656	5,757,072	8,297,763	11,144,438
Mujeres	2,030,160	3,440,690	5,832,689	8,560,570	11,558,860
% de la población					
0-14 años	45.5	47.4	44.0	32.7	19.9
15-64 años	51.9	49.8	52.4	62.0	68.1
65 y más años	2.6	2.9	3.6	5.3	11.9

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Esta información permite identificar dos eventos importantes a tener presentes, el primero y quizás más evidente, es la disminución de la población en el rango de edad de 0 a 14 años, en efecto, el Instituto Nacional de Estadística proyecta que para el 2050 esta población representará el 19.9% del total, mientras que en 1960 representaba el 45.5%.

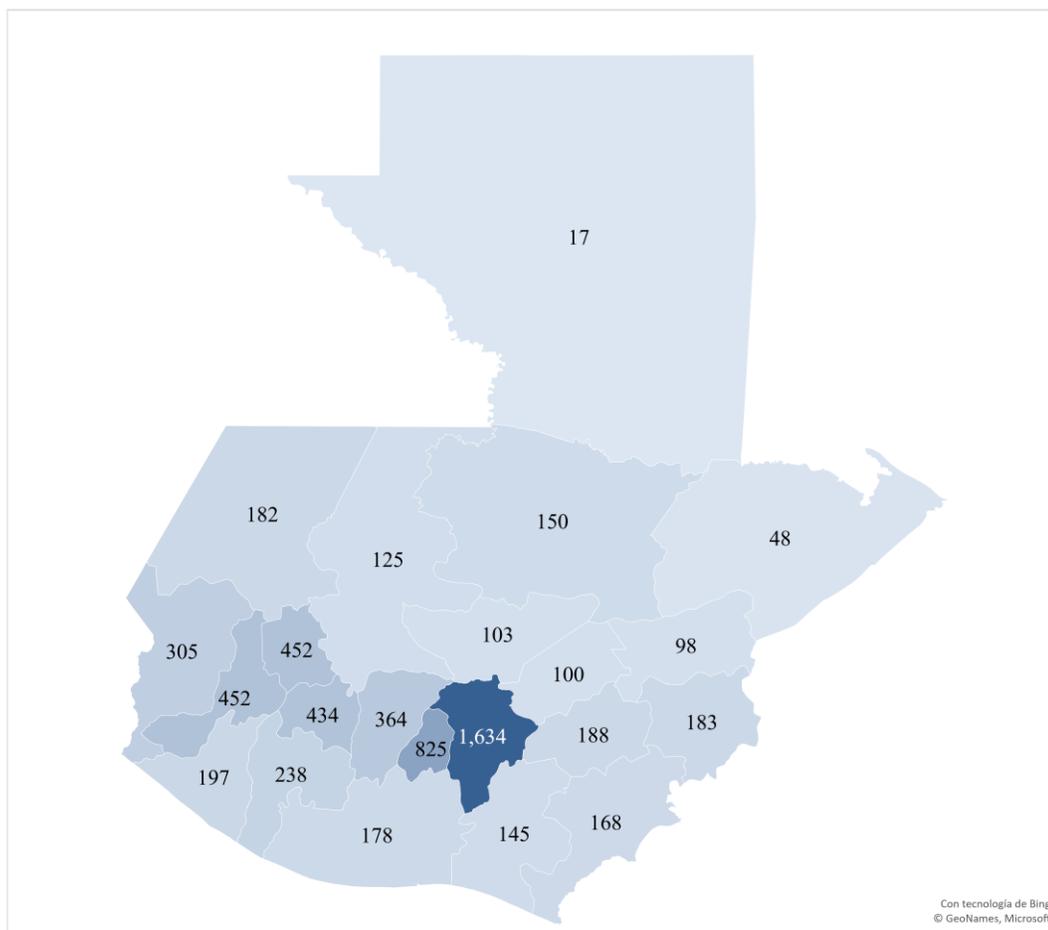
El segundo evento consiste en que desde mediados de los ochenta, la población de Guatemala está integrada por más mujeres que hombres, distinto a lo observado a mediados del siglo pasado cuando la proporción era inversa. Este hallazgo es importante toda vez que las políticas públicas deben considerar, con mayor necesidad, el desarrollo y la inclusión de género.

Como se mencionó antes, estas proyecciones utilizan una metodología basada en las variaciones intercensales, así como los nacimientos y defunciones, por lo que estos cambios en la población se vienen observando desde mediados del siglo pasado. Es importante mencionar que en la figura número 4 se presenta el crecimiento anual de la población guatemalteca desde 1960 a 2020.

Otro indicador importante es la densidad poblacional también conocida como la población relativa, la que se refiere a los habitantes de un territorio determinado y permite estimar el número de habitantes por país, región, área urbana o rurales, en relación directa con la superficie del territorio.

Según Rio, Savério y Trinca (2015) la densidad mide la relación entre la cantidad de personas con una superficie previamente delimitada, un municipio, un valle, una comarca, una región, un país, que suele expresarse en habitantes por kilómetro cuadrado.

Figura No. 16
Densidad poblacional / Habitantes por Km²



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

En la figura número 16 se observa que las regiones mayormente pobladas son las regiones: metropolitana, central y suroccidente. La figura (mapa) muestra una suerte de corredor hacia el occidente del país lo que está relacionado, en parte, con la construcción de la Carretera Interamericana a mediados del siglo XX.

Según información de la Biblioteca Digital Mundial (2021), la carretera Interamericana tiene un total de 5,390 kilómetros y es la parte del Sistema de la Carretera Panamericana que va desde Nuevo Laredo, México, hasta la ciudad de Panamá, Panamá.

El Primer Congreso Panamericano de Carreteras tuvo lugar en octubre de 1925 en Buenos Aires, Argentina, bajo los auspicios de la Unión Panamericana. Al congreso le siguieron un programa de relevamientos y otras reuniones para debatir el desarrollo de un sistema interamericano de carreteras. En octubre de 1929, los representantes de los países de América Central, México y los Estados Unidos se reunieron en Panamá para formar una comisión encargada de la planificación de una carretera desde Panamá hasta la frontera de México con los Estados Unidos. El reconocimiento de campo comenzó en Panamá y Honduras en 1930, y la comisión se reunió en Panamá en marzo de 1931 para debatir una ruta tentativa. Este mapa muestra el recorrido de la carretera –que atraviesa México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá– según lo discutido durante dicha reunión. La sección correspondiente a México, financiada y construida por el gobierno de México, se abrió en 1950. Las otras partes de la carretera Interamericana se construyeron con la ayuda de los EE. UU., y se abrieron al tránsito en 1963. El mapa se conserva en la Biblioteca Colón de la Organización de los Estados Americanos, la organización sucesora de la Unión Panamericana. (<https://www.wdl.org/es/item/11310>/recuperado 20.01.2021)

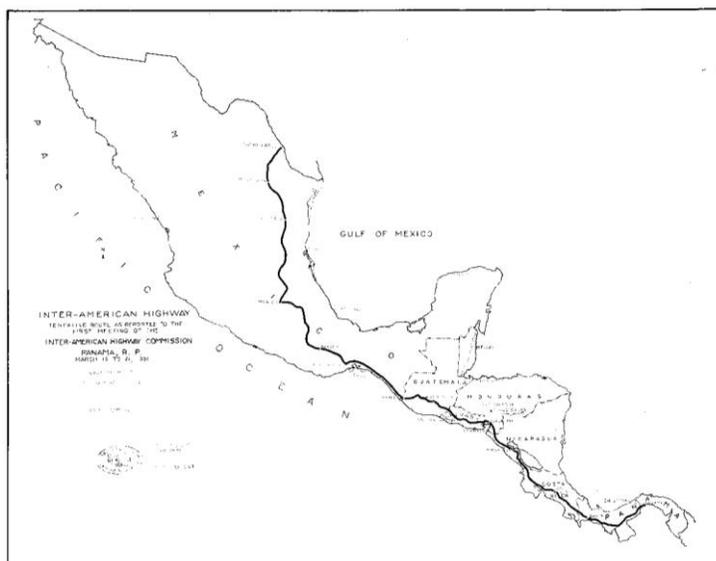


Imagen cortesía de Biblioteca Digital Mundial

Esta densidad poblacional también está relacionada con elementos históricos precolombinos y eventos propios de la conquista y colonia, tales como el Repartimiento y la Encomienda.

Según el arqueólogo Diego Vásquez Monterroso, hacia la llegada de los conquistadores españoles a Guatemala, la población maya se calcula en dos millones de personas, sin embargo, el proceso de conquista, colonización y las epidemias que trajeron consigo los conquistadores, redujeron la población entre un tercio y la mitad. (Vásquez, 2020)

Para Martínez Peláez (1970), en este proceso de conquista y colonización, el Repartimiento implicó dos elementos, pues consistió en repartir tierras y también indígenas para trabajarlas, estos últimos entraron en un proceso de cristianización surgiendo con ello la Encomienda. Ambas instituciones influyeron en que la población indígena se trasladara alrededor de las ciudades. Este proceso se observó hasta inicios del siglo XIX.

Al respecto, según la Asociación de Amigos del País y la Fundación para la Cultura y el Desarrollo, para 1821 en Guatemala vivían aproximadamente medio millón de personas, en su mayoría indígenas, además: “Según el censo de 1893, la población llegó a ser, aproximadamente, de 1,351,079 habitantes, con un 35.3% de ladinos” (2004, p. 45)

Ello demuestra que, desde la época colonial, los centros urbanos son habitados en gran medida por ladinos, desplazando a la población indígena hacia los alrededores de dichas ciudades. En tal sentido, con la información anterior, se concluye que la densidad poblacional de Guatemala en zonas urbanas, está relacionada con eventos históricos que datan de la época colonial, y más recientemente, por el desarrollo urbano que trajo consigo la construcción de la carretera Interamericana, eventos que influyeron en la actual configuración de zonas urbanas del país.

3.1.3. Distribución de la población en áreas urbanas

Para Rio, Savério y Trinca (2015) un área urbana es: “...un espacio ocupado por construcciones, vías y zonas verdes, como jardines y parques urbanos y otros normalmente intersticiales y de dimensión poco significativa (agrícolas y boscosas), al que corresponde una densidad poblacional relativamente elevada y donde se destacan las actividades económicas no agrícolas.” (p. 51)

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2019), FAO por sus siglas en inglés, señala que las definiciones censales son las que rigen para definir en base estadística a la población urbana y rural. Propone que, en la búsqueda de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, se debe considerar una construcción por país, provincia y municipio con densidades, rangos de población y distancia hacia pueblos y ciudades de cierto tamaño. También con número y porcentaje de población económicamente activa en la agricultura, porcentaje de tierras en reservas naturales y de otros usos de suelo, porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas y porcentaje de población con ingresos debajo de la línea de pobreza y de indigencia.

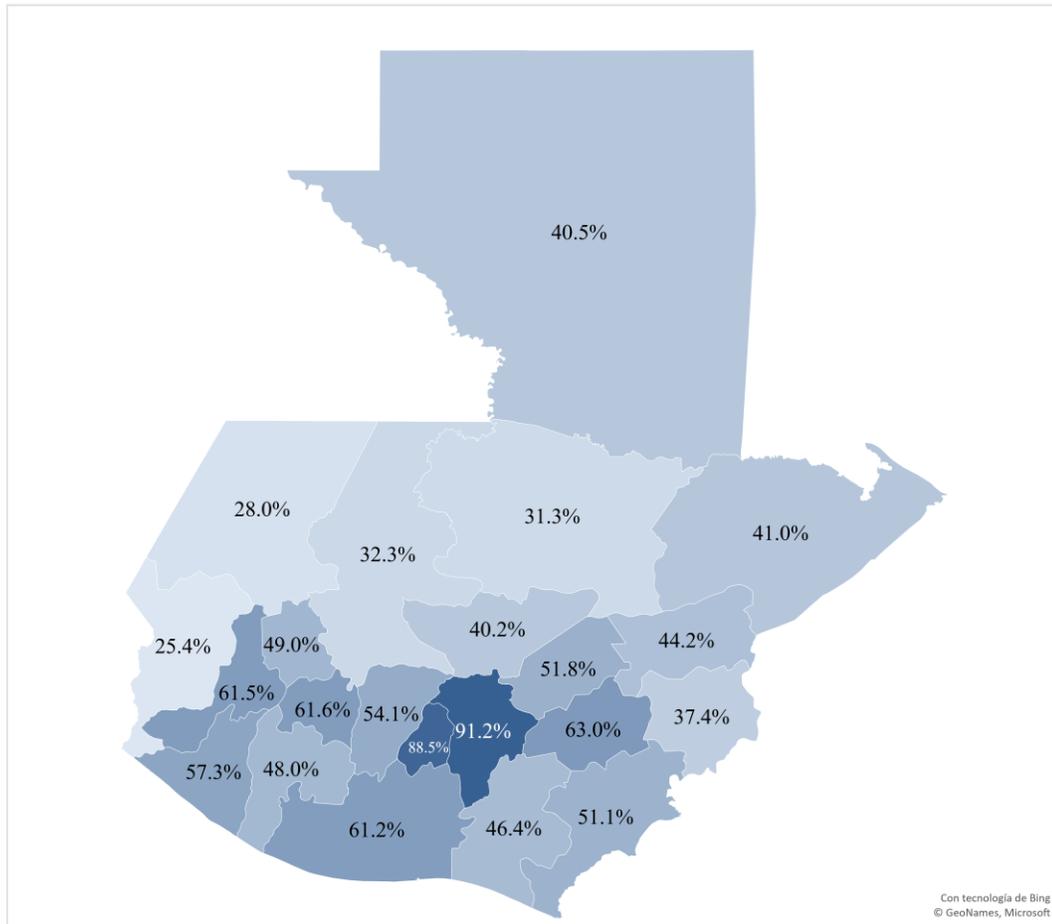
El objeto de esta nueva conceptualización es construir una nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe, sin embargo, la FAO recomienda llevar una contabilidad doble al seguir manteniendo la definición censal de lo rural.

Coherente con la recomendación de la FAO, la definición de lo rural debe entenderse desde la definición censal, en ese sentido, el Instituto Nacional de Estadística (2018) definió en el Censo 2018 que el área urbana se referencia a las ciudades, villas, pueblos (cabeceras departamentales y municipales), lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio y a los mayores de 2,000 habitantes, siempre que el 51.0% o más de los hogares disponga de alumbrado con energía eléctrica y de agua por tubería (chorro) dentro de sus locales de habitación (viviendas), a partir de lo cual, todo lo demás debe considerarse como área rural.

El último censo realizado en Guatemala determinó que el 53.8% de la población censada en el 2018 residía en áreas urbanas y 46.2% en rurales. En el Censo del 2002, último antes del efectuado en 2018, la proporción fue 46.1% urbano y 53.9% rural, lo que denota un crecimiento de lo urbano. Este tiene una doble connotación, la primera es la migración de las personas en áreas rurales a los centros urbanos, mientras que el otro aspecto, es el mayor número de centros urbanos, derivado de mejoras en infraestructura en los municipios.

Figura No. 17

Distribución porcentual de la población en áreas urbanas



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística, Censo 2018

Los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez tienen los porcentajes de población urbana más altos, con 91.2% y 88.5% respectivamente, San Marcos, Huehuetenango y Alta Verapaz muestran los porcentajes más bajos con 25.4%, 28.0% y 31.3%, respectivamente. Es decir, la mayor ruralidad, entendiendo esta como aquellas áreas donde la presencia de actividades agrícolas y la ausencia de servicios básicos son importantes, se presenta en la región norte y noroccidental del país, aunque también se observan altos porcentajes de población rural en los departamentos de Izabal, Zacapa, Chiquimula y Santa Rosa, todos en el oriente del país.

Según la definición de lo rural que implementa el Instituto Nacional de Estadística en los censos, la ruralidad implica, entre otros, un menor acceso a alumbrado con energía eléctrica y agua por tubería, elementos que impactan en la calidad de vida de la población. Estos elementos también

inciden en la proliferación de enfermedades y el limitado acceso a servicios sanitarios y de salud, es decir, estos elementos se conectan y en conjunto definen la calidad de vida de las personas.

3.1.4. Distribución de mujeres indígenas por regiones del país

Una de las ventajas que tiene la metodología de mapas de pobreza es que permite identificar categorías tan diversas y complejas, como lo es la prevalencia de mujeres indígenas por región y departamento. ¿Por qué son importantes estas dos categorías: mujer e indígena?

Como se mencionó anteriormente, desde mediados de los ochenta, demográficamente la mujer guatemalteca ha tomado un papel protagónico en la población, toda vez que porcentualmente ha aumentado su presencia respecto al hombre y porque ha incrementado la población en el rango de edad de 15 a 64 años, es decir, conceptualiza la idea de una población económicamente activa en donde hay mayor presencia femenina. Según el Instituto Nacional de Estadística (2015), en 1984 se registró por primera vez en el país una mayor presencia de mujeres como porcentaje de la población total, siendo más de 3.8 millones de mujeres y el 48.6% de ellas en edades comprendidas de 0 a 15 años. Para 2020, la población de mujeres se incrementó a 8.5 millones, de las cuales el 33.6% oscilan en edades de 0 a 15 años, es decir, la población femenina, distinto a lo que se observó en los ochenta, se concentra en edades económicamente activas, de ahí la importancia de su participación en los procesos económicos del país.

Tabla No. 19

Porción de la población que son mujeres, indígenas y distribución por edad (%)

Descripción	Mujeres	Indígenas	Menores de 15	De 15 a 24	De 25 a 64	De 65 o más
Total	51.5	38.8	35.7	21.6	37.4	5.3
Área Urbana	52.5	29.1	31.8	21.4	41.0	5.9
Área Rural	50.5	48.4	39.6	21.9	33.8	4.7

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

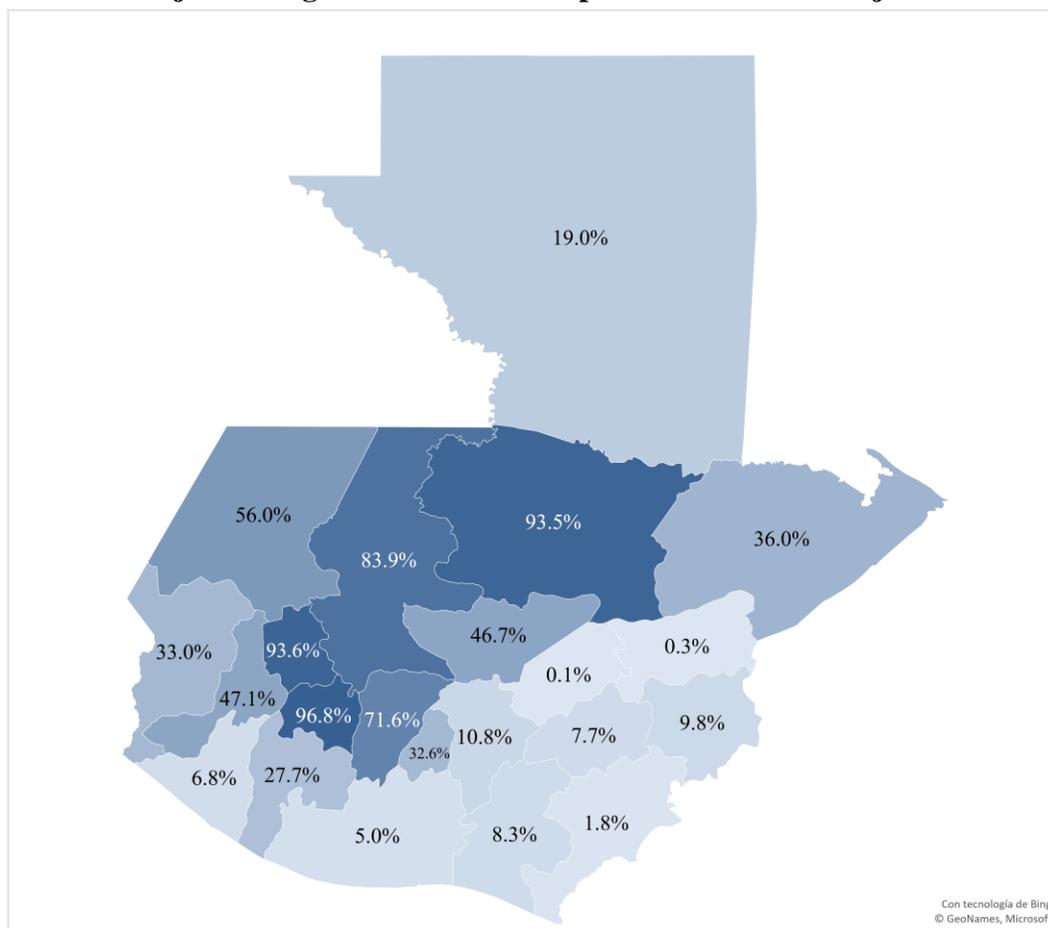
Por otro lado, Martínez Peláez (1970) aporta que la principal fuente histórica para el conocimiento de los indígenas en Guatemala durante la época colonial se encuentra en la Recordación Florida de Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán, cronista del Ayuntamiento de Guatemala. Esta obra muestra la presencia fundamental del indígena en todos los puntos de la narración y la tendencia del cronista a desdibujarlo y negarle su valor humano corresponde a una

contradicción objetiva, que se daba en la vida colonial. Como los criollos vivían del trabajo de los indios estos eran la preocupación principal de la Recordación, y al mismo tiempo, los criollos disimulaban la verdadera procedencia de su bienestar y su riqueza, lo que los llevaba a negarle méritos a los indios, restando importancia a su trabajo, agigantando sus posibles deficiencias, ocultando el origen económico de las mismas, inventando otras y socavando el prestigio de los nativos. Así pues, la peculiaridad más notoria de la crónica de Fuentes y Guzmán en relación con el tema del indio es una actitud negativa, pesimista, inclinada siempre a restarle valor a aquel grupo social. (Martínez Peláez, 1970, p. 180)

Como se mencionó anteriormente, con relación a la conquista como fenómeno económico, Martínez Peláez (1970) describe que, como consecuencia del proceso de conquista en Guatemala, los indios quedaron en una situación de inferioridad permanente respecto de los españoles.

Figura No. 18

Mujeres indígenas como % de la población total de mujeres

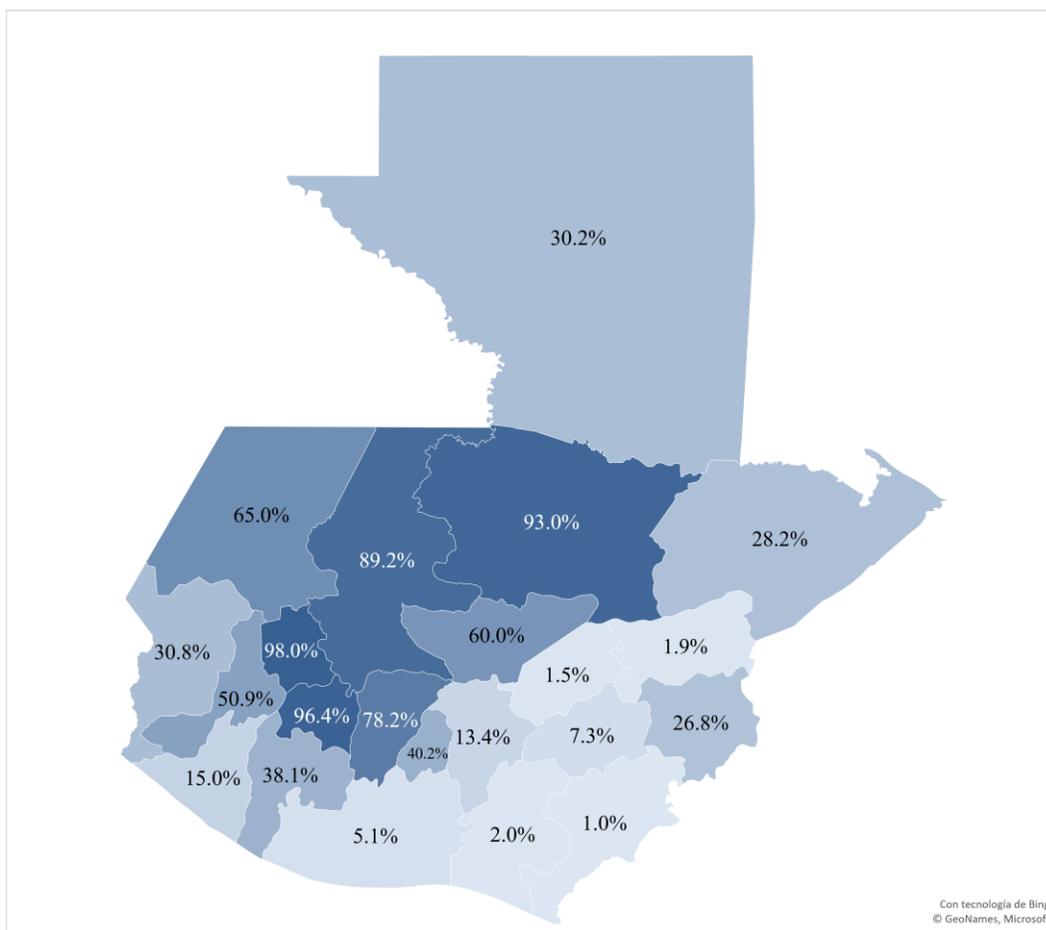


Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

De esa cuenta, como se verá más adelante, al comparar el mapa de mujeres indígenas, e indígenas en forma agregada como porcentaje de la población (figuras 18 y 19) con el mapa de la población en situación de pobreza (figuras 20 y 21), no es coincidencia que los mismos tengan una amplia similitud.

Figura No. 19

Porcentaje de personas autoidentificadas como mayas dentro de cada ubicación geográfica



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

3.2. Pobreza, desempleo, educación, salud y migración: el rostro del modelo de desarrollo guatemalteco

Guillén (2008) describe que cada modelo de desarrollo implementado por un país determina la configuración de su sistema productivo y define las modalidades específicas de su estructura social. En tal sentido, a criterio del sustentante, al analizar las figuras de pobreza, desempleo, educación, salud y migración, se estaría ante el rostro del modelo de desarrollo guatemalteco.

3.2.1. Regiones más pobres del país

Según el Instituto Nacional de Estadística (2015) la metodología de líneas de pobreza absoluta consiste en fijar el costo mínimo necesario para cubrir una canasta que permita satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias. En tal sentido, se considera pobre a la proporción de población que no logra acceder a este umbral. Con estos resultados se clasifica a la población en pobreza extrema cuando estos no alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, y se clasifica en pobreza total o pobreza general, a los que alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, pero no así, el costo mínimo adicional para otros bienes y servicios básicos. Estos indicadores son calculados siguiendo la metodología propuesta por el Banco Mundial para que los mismos sean comparables con otros países del mundo.

El Instituto Nacional de Estadística de Guatemala realizó en los años 2000, 2006 y 2014 las Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida, mismas que se utilizaron para establecer, entre otros, los indicadores de pobreza.

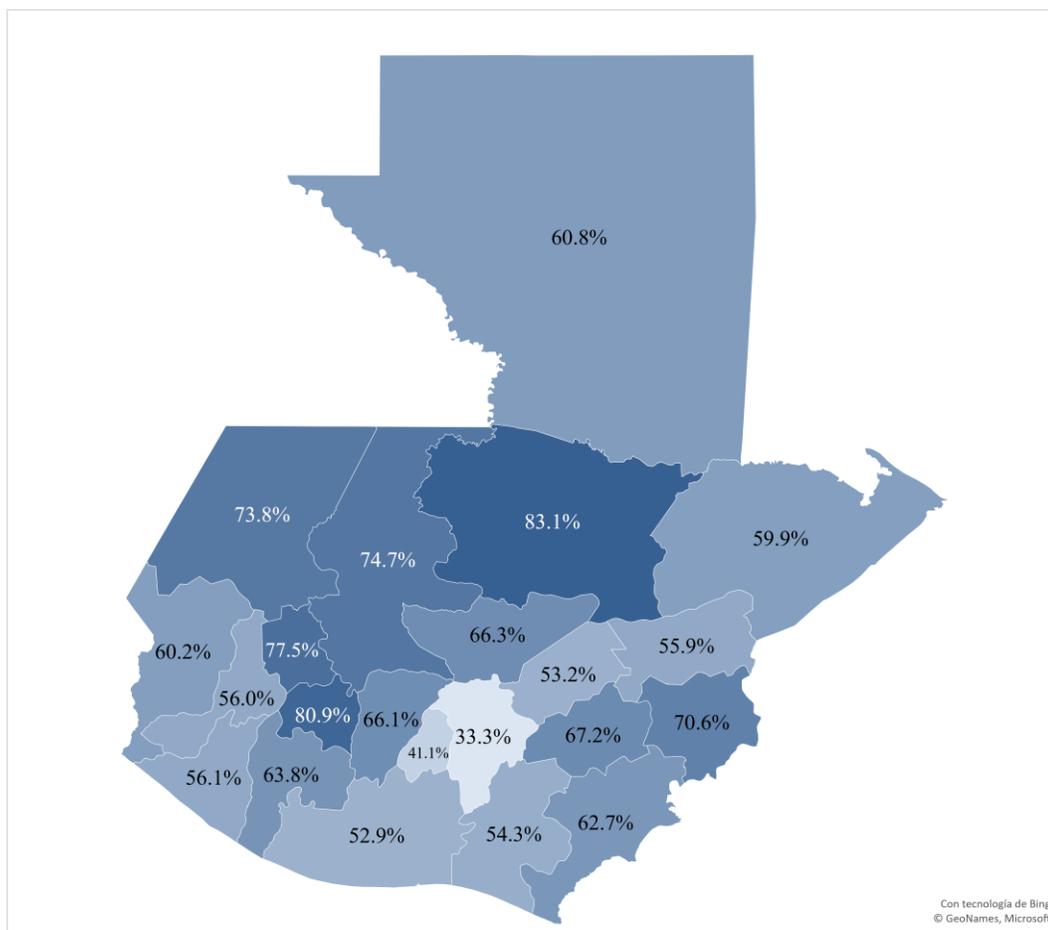
Según el Instituto Nacional de Estadística (2015), para el año 2000 el valor de la línea de pobreza total era de Q4,319⁶, mientras que para 2014, el costo de alimentación más bienes y servicios, aumentó a Q10,218 lo que equivale a un incremento del 137%.

En ese contexto, para 2014, el 59.3% de la población guatemalteca se encontraba en pobreza, es decir, más de la mitad de la población tenía un consumo por debajo de Q10,218 al año. Cabe

⁶ Este valor ajustado a precios de 2014 equivale a Q10,000.

resaltar que la pobreza total aumentó en 2.9 puntos porcentuales, pasando de 56.4% en 2000 a 59.3% en 2014. (Instituto Nacional de Estadística, 2015, p. 3)

Figura No. 20
Proporción de la población en situación de pobreza general



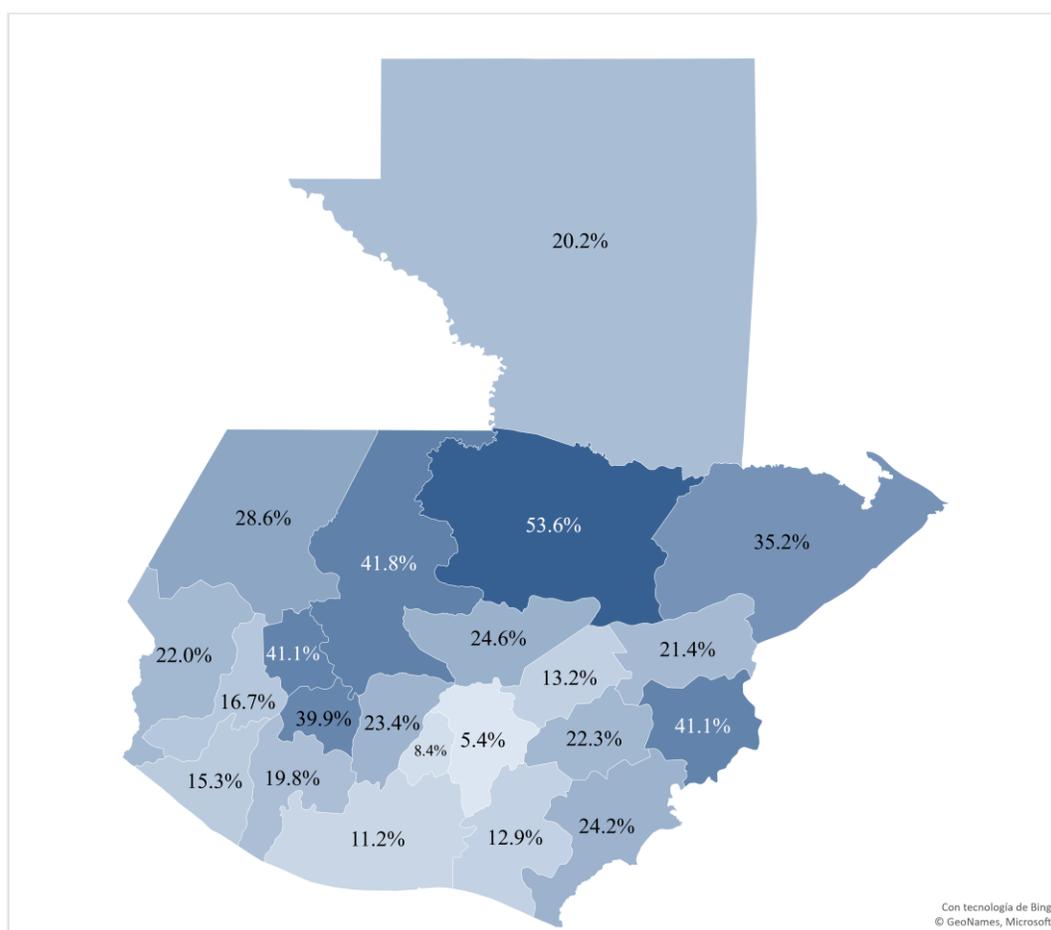
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

A nivel regional la mayor incidencia de pobreza general se observa en la región norte y noroccidente del país, lo que, a propósito, como se evidencia en las figuras 18 y 19, también son las áreas mayormente pobladas por indígenas.

Según el Instituto Nacional de Estadística (2015), para el 2000, la línea de pobreza extrema era de Q1,911⁷ mientras que en 2014 aumentó a Q5,750 lo que equivale a un incremento del 201.0%.

Para el año 2000, el 15.7% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza extrema, entre 2000 y 2006 el nivel de pobreza extrema se mantuvo ya que aumentó en menos de un punto porcentual, mientras que para 2014 hubo un aumento de la pobreza extrema de 8.1 puntos porcentuales. (Instituto Nacional de Estadística, 2015, p. 3)

Figura No. 21
Proporción de la población en situación de pobreza extrema



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

⁷ Este valor ajustado a precios de 2014 equivale a Q4,427.

Esta correlación entre pobreza y población indígena la confirma el Instituto Nacional de Estadística (2015) que señala que la pobreza por etnicidad afecta más a la población indígena, toda vez que en 2014 cuatro de cada cinco personas indígenas se encontraba en pobreza. También señala que, al comparar los niveles de pobreza con la población no indígena, se obtiene que la pobreza en la población indígena es 1.7 veces mayor que en la población no indígena.

Tabla No. 20
Incidencia de pobreza total y extrema por etnicidad

Etnia	2000		2006		2014	
	Total	Extrema	Total	Extrema	Total	Extrema
Indígena	77.3	27.1	75.0	27.3	79.2	39.8
No indígena	41.9	7.8	36.3	7.8	46.6	12.8
Total	56.4	15.7	51.2	15.3	59.3	23.4

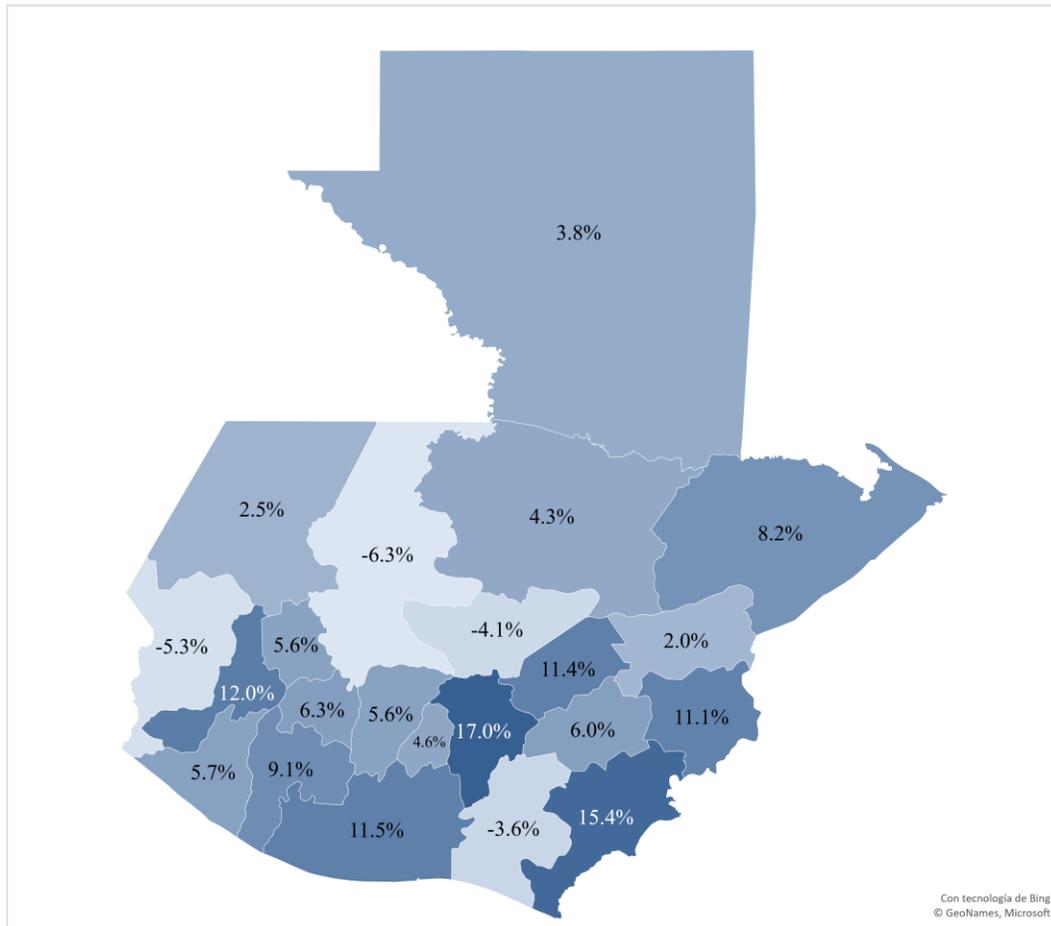
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Este hallazgo también concuerda con la tesis de Martínez Peláez (1970) que describe que, como consecuencia del proceso de conquista en Guatemala, los indígenas quedaron en una situación de inferioridad permanente.

3.2.2. Cambio de la pobreza total, brecha y severidad de la pobreza (2006-2014)

Según el Instituto Nacional de Estadística, de los veintidós departamentos del país, dieciocho aumentaron su porcentaje de pobreza entre 2006 y 2014 y cuatro lo disminuyeron. Se observa que el mayor aumento en la incidencia de pobreza en este período se dio en el departamento de Guatemala con 17 puntos porcentuales, le siguen los departamentos de Jutiapa, Quetzaltenango, Escuintla, El Progreso y Chiquimula con un aumento de más de 10 puntos porcentuales. Los departamentos que muestran una reducción en la incidencia de pobreza son Quiché, San Marcos, Baja Verapaz y Santa Rosa.

Figura No. 22
Cambio de la pobreza total entre 2006 y 2014



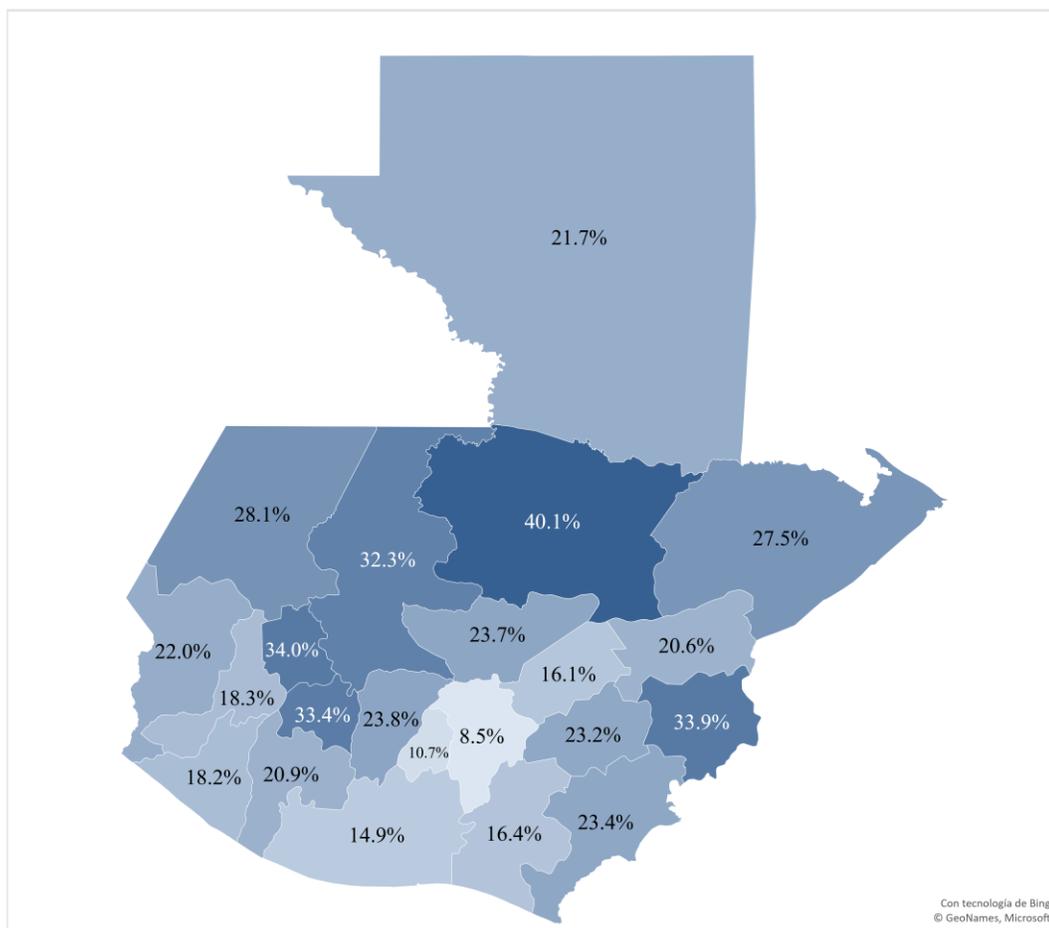
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

A criterio del sustentante, este hallazgo es importante y es un reflejo indiscutible que el modelo de desarrollo guatemalteco es heterogéneo, pues también se identifican áreas geográficas cuyo aumento de la pobreza no está relacionado con la etnicidad sino que es un defecto del mismo modelo al no procurar un aumento de la riqueza equitativa.

También muestra la dependencia del centro, pues la región que mayor aumento de la pobreza registró entre 2006 y 2014 fue la Metropolitana, lo que junto al aumento de la densidad poblacional (figuras 15 y 16) evidencia una migración del interior del país, en busca de mejores oportunidades de desarrollo y mayores ingresos, no obstante, la migración de contingentes importantes de la población al área metropolitana y otras ciudades importantes del país sólo profundizó la exclusión y marginación en estas nuevas áreas de asentamiento. En esta figura (mapa) se muestran las dos fallas del modelo de desarrollo guatemalteco.

El Instituto Nacional de Estadística (2015), hace énfasis que los departamentos que se encuentran en promedio a mayor distancia de la línea de pobreza total son Alta Verapaz, Totonicapán, Chiquimula y Sololá, mientras que la menor brecha de pobreza total se observa en los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez y Escuintla. Excepto por el departamento de Chiquimula, esta figura también concuerda con las regiones con mayor número de habitantes indígenas. Según la CEPAL, la brecha de pobreza recoge el déficit de ingreso con respecto a la línea de pobreza de toda la población. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021)

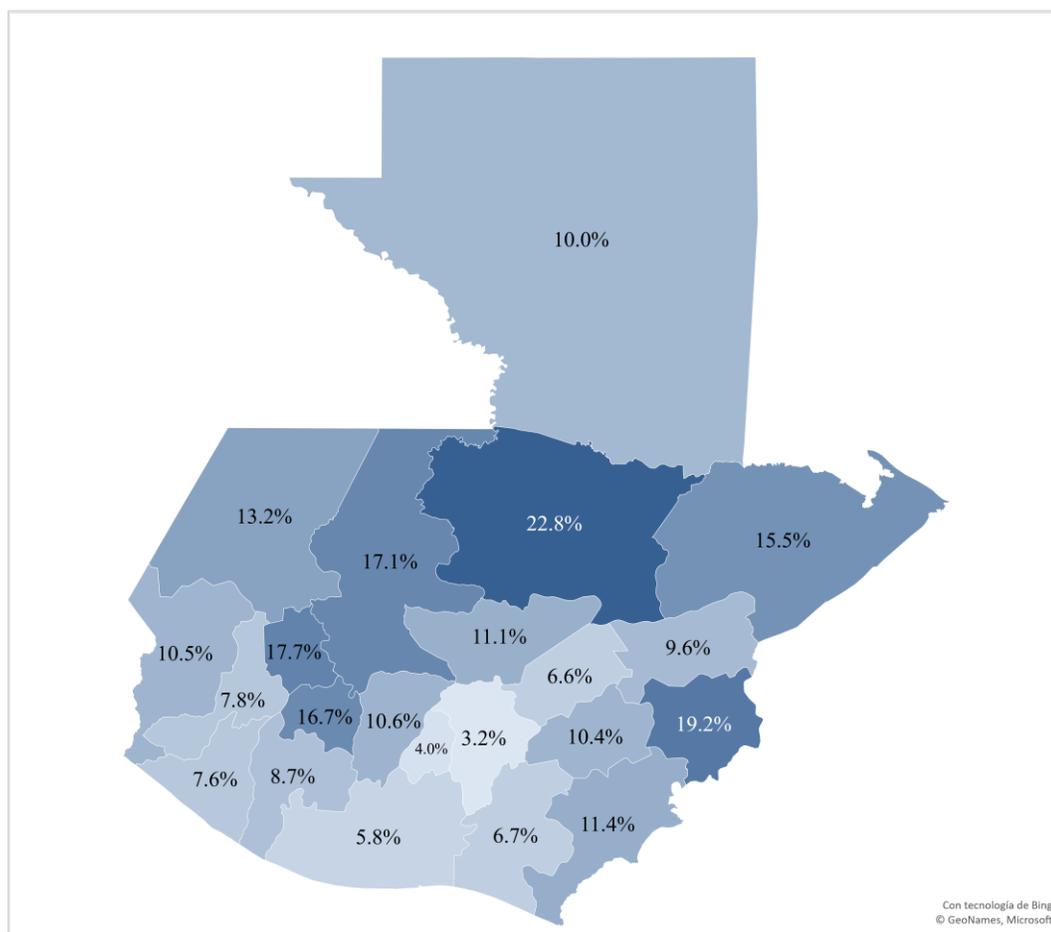
Figura No. 23
Brecha de la pobreza total



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Por aparte, el Instituto Nacional de Estadística identificó que el departamento de Alta Verapaz presenta las condiciones de pobreza más severas, seguido del departamento de Chiquimula, Totonicapán y Sololá. Mientras que, en Guatemala, Sacatepéquez y Escuintla, el índice de severidad es menor.

Figura No. 24
Severidad de la pobreza



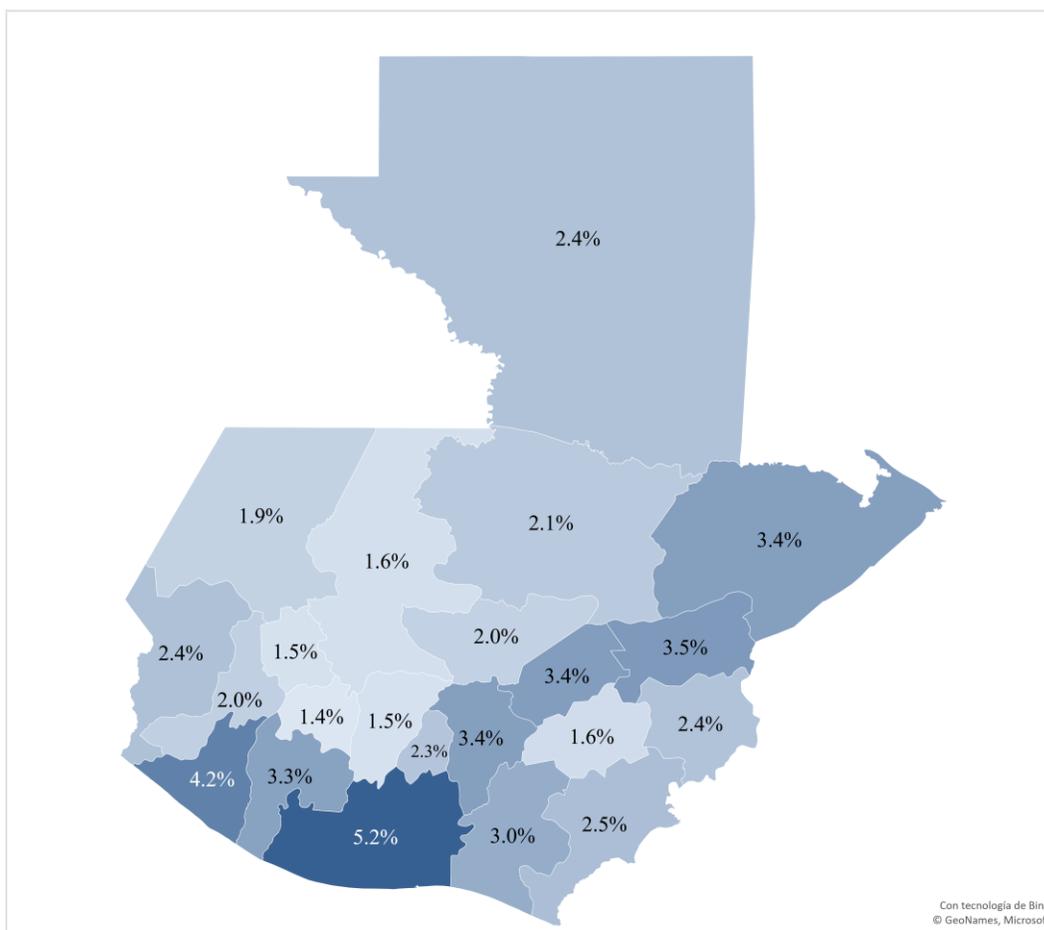
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

En conjunto, estas figuras ofrecen elementos técnicos para interpretar que la pobreza a nivel nacional tiene una mayor manifestación en mujeres indígenas, en edad comprendida entre los 15 y 64 años, que reside en la región norte y occidente del país y que, en los últimos años, su condición de pobreza ha aumentado.

3.2.3. Desempleo

Para el Banco Mundial (2020) el desempleo es la proporción de la población activa que no tiene trabajo pero que está en busca de ello y está disponible para realizarlo. Se representa como el porcentaje de la población económicamente activa. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (2018), basado en el Censo poblacional, se estableció que el país cuenta con una población económicamente activa de 50.6%, esto es, la población de 15 años o más en condiciones de trabajar, además, determinó que el desempleo a nivel nacional era del 2.7%, mostrando una mayor incidencia en las zonas costeras del país, es decir, Escuintla con una tasa de desempleo del 5.2%, Retalhuleu 4.2% e Izabal con 3.4%.

Figura No. 25
Desempleo



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística, Censo 2018

La figura número 25 muestra tasas que a priori parecieran ser relativamente bajas, sin embargo, para una mejor apreciación es oportuno compararlas en el contexto internacional. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se estima que 172 millones de personas en todo el mundo estuvieron sin trabajo en 2018, cifra que equivale a una tasa de desempleo del 5.0%, mientras que 2 mil millones de trabajadores tuvieron empleos informales en 2016, lo que representa el 61.0% de la fuerza laboral mundial.

(<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-8-decent-work-and-economic-growth.html> recuperado 21.01.2021)

En efecto, la preocupación por este aspecto es tal que uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible⁸ corresponde precisamente a mejorar las condiciones para que la población disponga de un trabajo decente correlacionado con el crecimiento económico.

La estimación del PNUD aborda otro tema importante, la alta incidencia de los trabajos informales, estimados en más de la mitad de la fuerza laboral mundial. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las economías informales se caracterizan típicamente por una alta incidencia de pobreza y graves déficit de trabajo decente.

(<https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang--es/index.htm> recuperado 21.01.2021)

En ese contexto, según el Instituto Nacional de Estadística (2021), la informalidad en Guatemala representa el porcentaje de la población ocupada, mayor o igual de 15 años, en el sector informal respecto al total de ocupados del mismo rango de edad. Para estimar este indicador, establece que los ocupados informales son los que trabajan en empresas con menos de seis empleados, incluye jornaleros o peones y los trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos, los familiares no remunerados y las personas ocupadas con trabajo doméstico. Se estima que la estructura del mercado laboral en el país es 70% informal y 30% formal.

⁸ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también conocidos como Objetivos Mundiales, se adoptaron por todos los Estados Miembros de la ONU en 2015 como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030.

Tabla No. 21**Tasa de informalidad por características seleccionadas como % de la población ocupada**

Año	Total	Hombre	Mujer	Indígena	No indígena	Urbana	Rural
2002	69.8	65.9	76.6	77.1	63.2	66.1	71.4
2003	68.0	64.4	74.2	81.4	59.5	66.0	69.0
2004	73.5	72.0	76.1	87.0	65.4	73.1	73.6
2010	72.3	70.7	74.9	86.8	62.7	73.8	71.7
2011	69.4	68.2	71.9	83.6	59.6	73.3	67.9
2012	74.5	72.4	78.1	87.3	65.5	79.4	72.5
2013	70.0	69.5	72.0	83.0	61.3	71.5	68.3
2014	69.3	66.8	73.9	88.4	59.7	73.3	67.8
2015	65.8	65.7	65.9	80.3	57.7	69.9	64.4
2015	67.9	66.6	70.4	85.0	59.8	70.3	67.0
2017	68.8	68.3	69.6	84.0	63.0	75.0	66.0
2018	69.8	68.2	72.7	85.2	61.9	74.0	68.2
2019	68.6	67.0	71.0	86.0	60.0	74.0	67.0

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

A criterio del sustentante, como se presenta en la tabla número 21, en la descripción del desempleo y de la informalidad nuevamente se realiza un hallazgo que fundamenta la tesis de la heterogeneidad estructural del modelo de desarrollo guatemalteco, así como la dependencia del centro, toda vez que en el período de 2002 a 2019 la tasa de informalidad tiende a disminuir, excepto en las características de indígena y urbana, en el primero debido a la segregación identificada por Martínez Peláez (1970) en cuanto a la inferioridad permanente de la clase indígena producto del proceso de colonización, mientras que en la categoría urbana el aumento corresponde a la migración interna, precisamente de los indígenas.

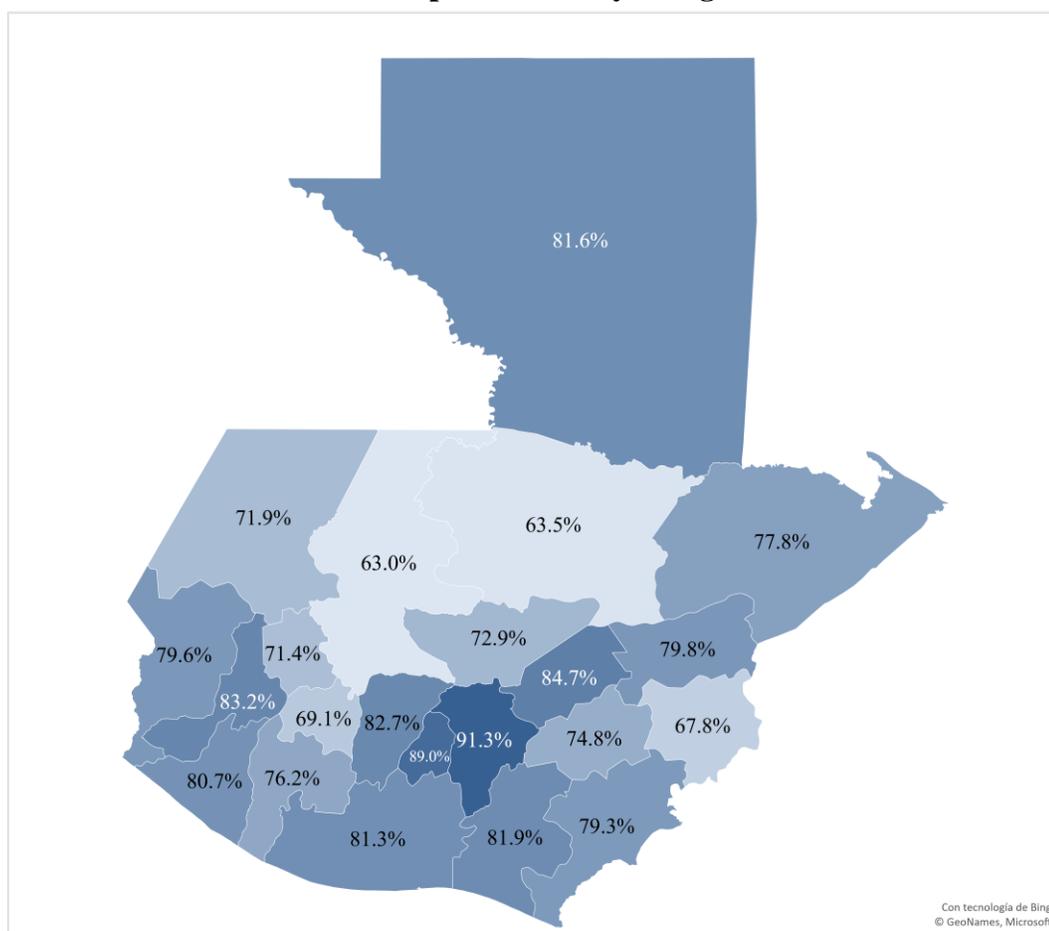
Estos hallazgos contrastan con los preceptos de pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional a que hace referencia el régimen económico social descrito en la Constitución Política de la República de Guatemala. Finalmente, para Prebish (1949) la coexistencia de empleo y subempleo constituye una expresión directamente visible de la heterogeneidad estructural.

3.2.4. Educación

La educación es un derecho constitucional amparado en el artículo 71 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna.” (Asamblea Nacional Constituyente, 1985). Dicha Constitución también señala que el fin primordial de la educación es el desarrollo integral de la persona, el conocimiento de la realidad, cultura nacional y universal. Por aparte, el artículo 74 señala que los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir educación preprimaria, primaria y básica y que la educación impartida por el Estado será gratuita. Más adelante, en el artículo 75, se cita que la alfabetización se declara de urgencia nacional y que el Estado debe organizarla y promoverla con los recursos que sean necesarios.

Figura No. 26

Tasa de alfabetismo en población mayor o igual a 15 años



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

En la figura número 26 se observa que las menores tasas de alfabetismo se ubican, nuevamente, en la región norte y noroccidental del país, por el contrario, las mayores tasas se observan en la región metropolitana.

Según Thorp (1998) señala como punto de medición de la calidad del crecimiento económico, el comportamiento del alfabetismo en un país, en el entendido que una mejora en la economía se traduce en mayores recursos para el Estado, que los devuelve a la población a través de servicios básicos de calidad, como lo es la educación. Por otro lado, dicho crecimiento económico también propicia mejores ingresos para las familias, quienes pueden optar por invertir en centros educativos privados, mejorando con ello los niveles de educación y a futuro los ingresos familiares.

También es importante tener en cuenta que los legisladores de 1986 definieron el tema del analfabetismo como un proceso de las injusticias sociales y económicas de aquel entonces, validando de esa forma que el modelo de desarrollo guatemalteco, hasta ese tiempo, no era funcional para el desarrollo del país toda vez que mostraba altos indicadores de analfabetismo. En efecto, según el Congreso de la República de Guatemala (1986) la tasa de analfabetismo en 1986 era del 52%, lo que en cifras absolutas representaba una población no menor de 2.6 millones de personas.

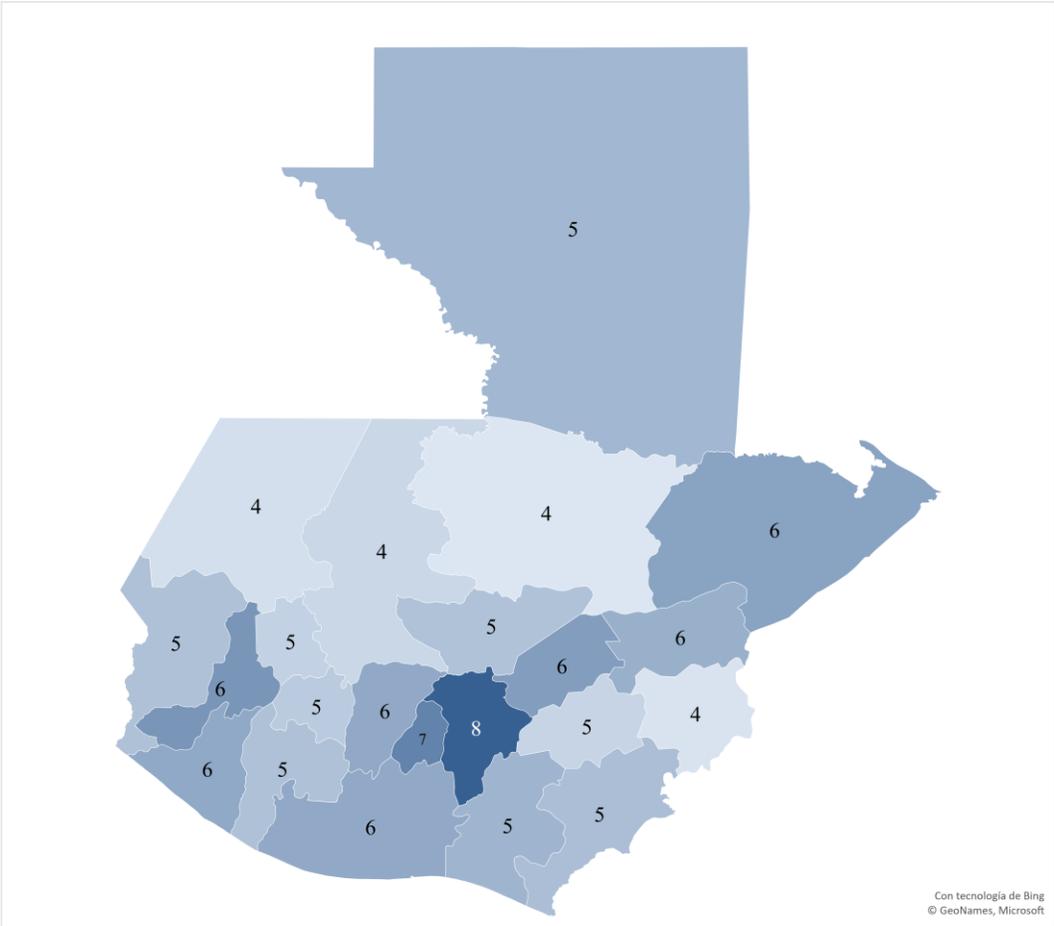
Después de más de dos décadas, si bien el panorama ha mejorado en este aspecto, regiones como Quiché y Alta Verapaz, siguen mostrando altos índices de analfabetismo, 37.0% y 36.5% respectivamente. Para tener un panorama más amplio de la evolución de este indicador en el país y su comparabilidad con la región de América Latina, se sugiere consultar la tabla número 15 y la figura número 9.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 74 de la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza el derecho y la obligación de los habitantes de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, los que sumados representan nueve años de educación, indicador que se conoce como años de escolaridad.

Al respecto, según información del Instituto Nacional de Estadística, la población guatemalteca en el rango de edad igual o mayor a 15 años tiene en promedio 6 años de escolaridad, cifra menor a la que garantiza el artículo 74 de la Constitución.

Figura No. 27

Años de escolaridad promedio en población mayor o igual a 15 años



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Nuevamente se observa que el menor número de años de escolaridad se ubica en la región norte (Alta Verapaz) y noroccidental del país (Quiché y Huehuetenango), aunque también llama la atención el bajo nivel de escolaridad en el departamento de Chiquimula. Este indicador está correlacionado con los indicadores de pobreza y pobreza extrema que se muestra en las figuras 20 y 21, toda vez que desde la perspectiva de los legisladores constituyentes de 1986 una mejora en la educación contribuye al desarrollo del potencial humano para que la persona participe

activamente en el mejoramiento de su calidad de vida y de su capacidad de cooperación al bien común.

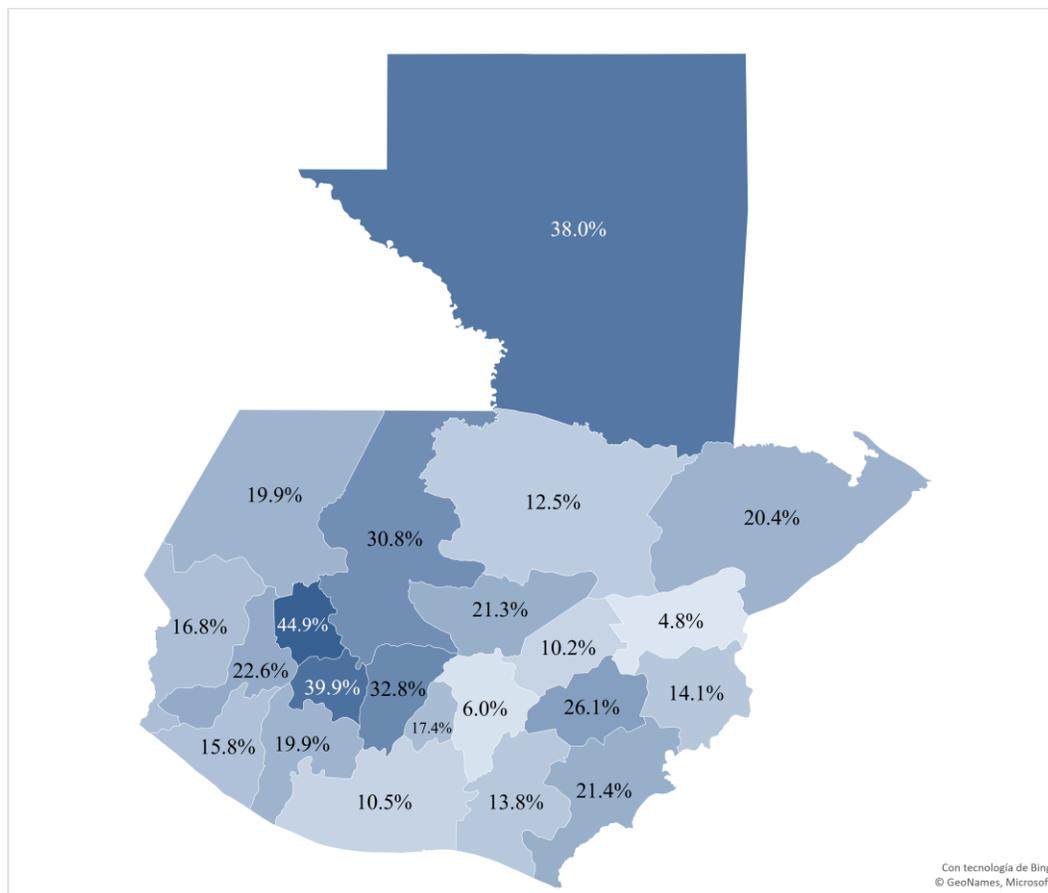
Partiendo de esta idea, a criterio del sustentante, estas zonas geográficas se encuentran ante un problema recurrente y cíclico, toda vez que la mejora en la educación a mediano y largo plazo influye en mejores ingresos, por lo que la pobreza se convierte en una variable dependiente del nivel de educación de la población y a la vez, el nivel de educación se convierte en una variable dependiente de otros aspectos como la salud, que está estrechamente relacionada con los niveles de pobreza.

Ante esta dinámica cíclica, en la Constitución Política de la República de Guatemala quedó plasmada la gratuidad de la educación impartida por el Estado, sin embargo, más allá que la población no tenga que cubrir gasto alguno por la educación pública, la falta de infraestructura y de maestros, la lejanía de las aldeas y las condiciones de pobreza y desnutrición han afectado la incorporación de los niños al sistema educativo del país.

Según el Ministerio de Educación (2020), para el año 2019, de los inscritos en el ciclo de educación primaria, el 87.0% fue en el sector público, 12.9% en el sector privado y 0.2% en el sector municipal, sin embargo, a nivel nacional persiste un 20.4% de niños entre 7 y 13 años que no están inscritos en el ciclo de educación primaria. Las cifras más altas de no inscritos en este rango de edad se ubican en Totonicapán (44.9%), Sololá (39.9%) y Petén (38.0%), aunque también son representativos los porcentajes en Chimaltenango y Quiché con 32.8% y 30.8%, respectivamente. A nivel nacional, la tasa de no inscritos asciende a 20.4% en el año 2019.

Aunque las razones de la alta incidencia de niños no inscritos en edad escolar primaria pueden ser múltiples, Morales (2020) aporta que el trabajo infantil es una de esas causas, toda vez que obedecen a factores relacionados con las condiciones socioeconómicas en que se encuentran la mayoría de los guatemaltecos. El aumento de la pobreza, la deficiencia del sistema educativo, el desempleo y la demanda de mano de obra barata son las principales razones, pero no escapan la falta de voluntad política y la mala distribución de los recursos económicos.

Figura No. 28
Número de no inscritos en el ciclo de educación primaria como % de la población total
entre 7 y 13 años



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

A criterio de Morales (2020), el trabajo infantil priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Afirma que para erradicar el trabajo infantil se requieren políticas integrales de desarrollo incluyente, de oportunidades de educación y sobre todo políticas públicas que brinden oportunidades a las familias en pobreza.

A criterio del sustentante, es importante tener en mente la idea de los promotores de la Ley de Alfabetización de 1986 en cuanto a que el bajo rendimiento escolar de la población guatemalteca es un elemento que trasciende los límites de un problema estrictamente educativo y que se constituye como un problema social.

3.2.5. Salud

La salud es un derecho fundamental de la persona humana, sin discriminación alguna. Según la Corte de Constitucionalidad (2002), con gran amplitud la Constitución Política de la República de Guatemala: "...reconoce el derecho a la salud y a la protección de la salud, por el que todo ser humano pueda disfrutar de un equilibrio biológico y social que constituya un estado de bienestar en relación con el medio que lo rodea, implica el poder tener acceso a los servicios que permitan el mantenimiento o la restitución del bienestar físico, mental y social" (p. 71).

La Corte de Constitucionalidad (2002) afirma que este derecho, pertenece a todos los habitantes, a los que se garantiza la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio del derecho a la salud. Además, se constituye como el elemento básico para que las personas puedan disfrutar de oportunidades y facilidades para alcanzar el bienestar físico, mental y social, y corresponde al Estado de Guatemala la responsabilidad de garantizar su pleno ejercicio; esto lleva implícito, que el Estado tome las medidas necesarias para garantizar la salud individual y colectiva, pero principalmente, que esta se disponga al alcance de todos, incluyendo los servicios necesarios para satisfacer las necesidades fundamentales.

Así mismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 15 refiere que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales.

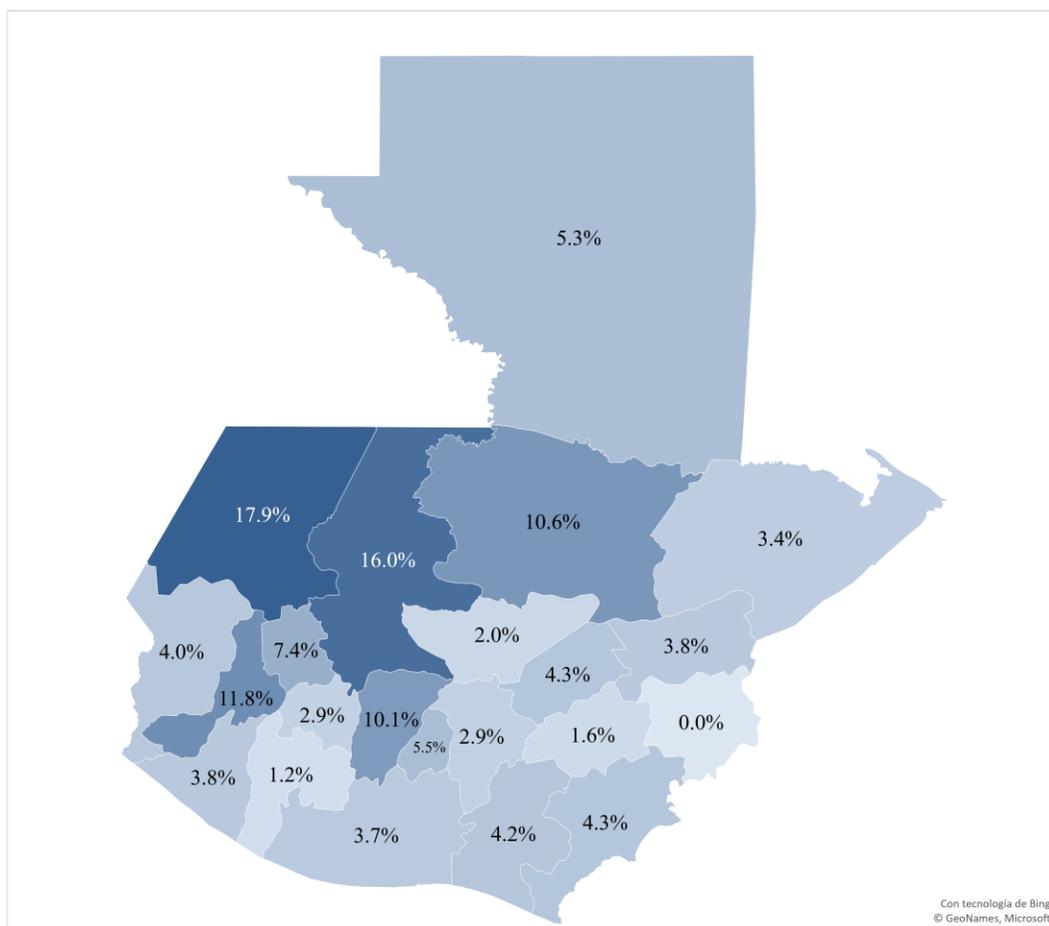
Como se comentó anteriormente, una de las condiciones previas para el fortalecimiento del sistema educativo, es la adecuada nutrición infantil. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF por sus siglas en inglés, la atención inadecuada y las enfermedades infecciosas son dos elementos que frecuentemente se presentan en los casos de desnutrición infantil. La falta de alimentos y la calidad de estos, el bajo acceso a cuidados y el padecimiento de infecciones, generan un círculo vicioso que puede impactar en la vida de un niño: "En el origen de todo están las causas básicas, que incluyen factores sociales, económicos y políticos como la pobreza, la desigualdad o la falta de educación." (<https://www.unicef.es/noticia/que-es-la-desnutricion> recuperado 21.01.2021)

Para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala, la desnutrición es el resultado del consumo insuficiente de alimentos y la aparición repetida de enfermedades infecciosas. La desnutrición puede ser crónica o aguda, según peso y talla para la edad.

Según el Ministerio de Salud de Guatemala, la desnutrición implica tener un peso corporal menor a lo normal para la edad, tener una estatura inferior a la que corresponde a la edad, retraso en el crecimiento, estar peligrosamente delgado o presentar carencia de vitaminas y/o minerales, malnutrición por carencia de micronutrientes o mejor conocida como hambre oculta. (<https://sigsa.mspas.gob.gt/> recuperado 21.01.2021)

Figura No. 29

Casos de desnutrición crónica como porcentaje de la población menor de 5 años



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Según información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en Guatemala un 7.2% de la población menor de 5 años padece de desnutrición crónica y se observa el mayor número de casos en la región norte y noroccidente del país. El mayor registro se observa en Huehuetenango con un 17.9% de la población. Ese valor es comparable con algunos países africanos y de Asia meridional que han sufrido de guerras. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2018)

Por aparte, para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) la desnutrición aguda es la peor enemiga de la supervivencia infantil, pues el impacto que tiene en la vida de los niños no solo afecta a corto plazo sino también a largo plazo:

Los efectos en su salud son evidentes, ya que multiplica las probabilidades de padecer enfermedades como la neumonía, la diarrea o la malaria. Un niño que sufre desnutrición aguda grave tiene 9 veces más posibilidades de morir que un niño cuyo estado nutricional es normal. Sus defensas debilitadas no pueden hacer frente a las enfermedades y cuando la desnutrición se complica, el riesgo de muerte es muy alto. (<https://www.unicef.es/noticia/que-es-la-desnutricion> recuperado 21.01.2021)

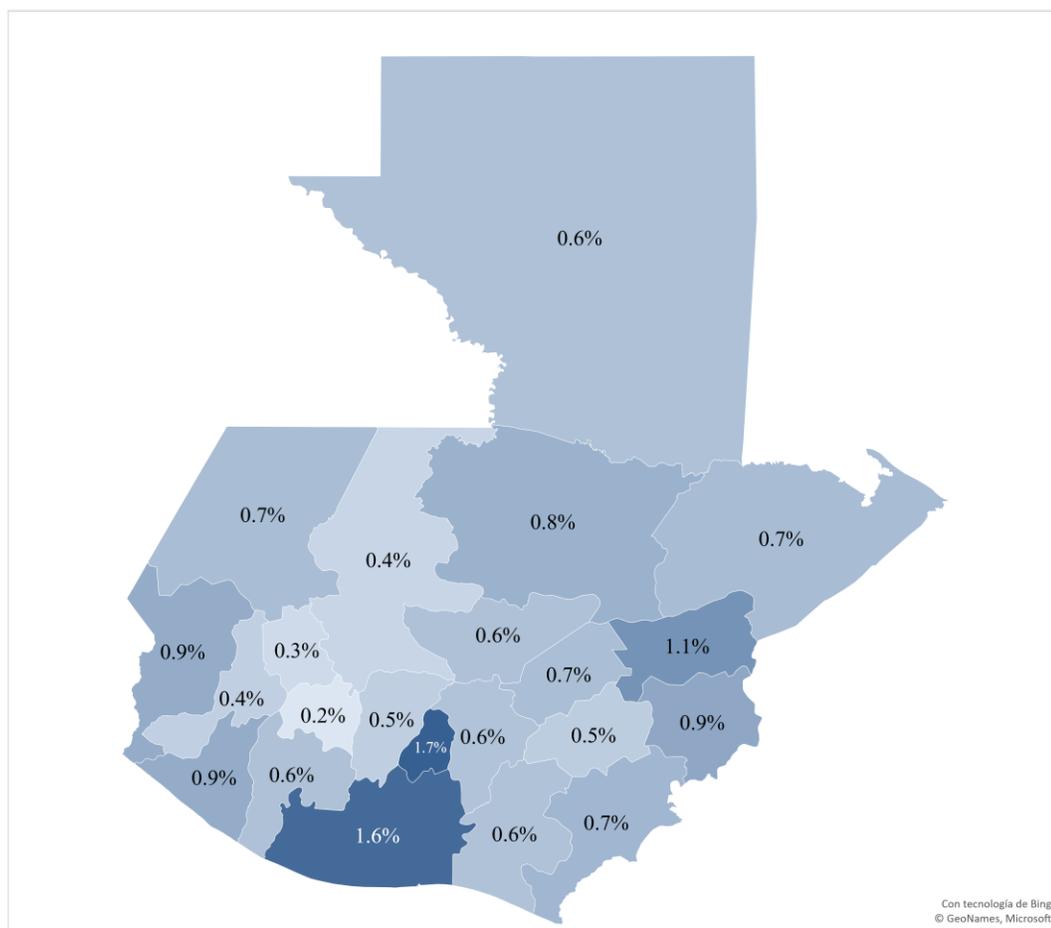
Información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social dan cuenta que en Guatemala un 0.7% de la población menor de 5 años padece de desnutrición aguda, identificando a los departamentos de Sacatepéquez, Escuintla y Zacapa como los de mayor incidencia.

Esta es más marcada en los niños de 1 a 4 años, toda vez que en este rango de edad se presenta el 67.2% de los casos de desnutrición aguda en el país.

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se ha evidenciado que incluso la desnutrición puede iniciar antes del nacimiento del niño, por lo que el embarazo es un momento decisivo para prevenirla: “Una madre que sufre problemas crónicos de desnutrición tiene más probabilidades de dar a luz un bebé con bajo peso y que sufrirá un retraso de crecimiento durante toda su infancia.” (<https://www.unicef.es/noticia/que-es-la-desnutricion> recuperado 21.01.2021)

Figura No. 30

Casos de desnutrición aguda como porcentaje de la población menor de 5 años



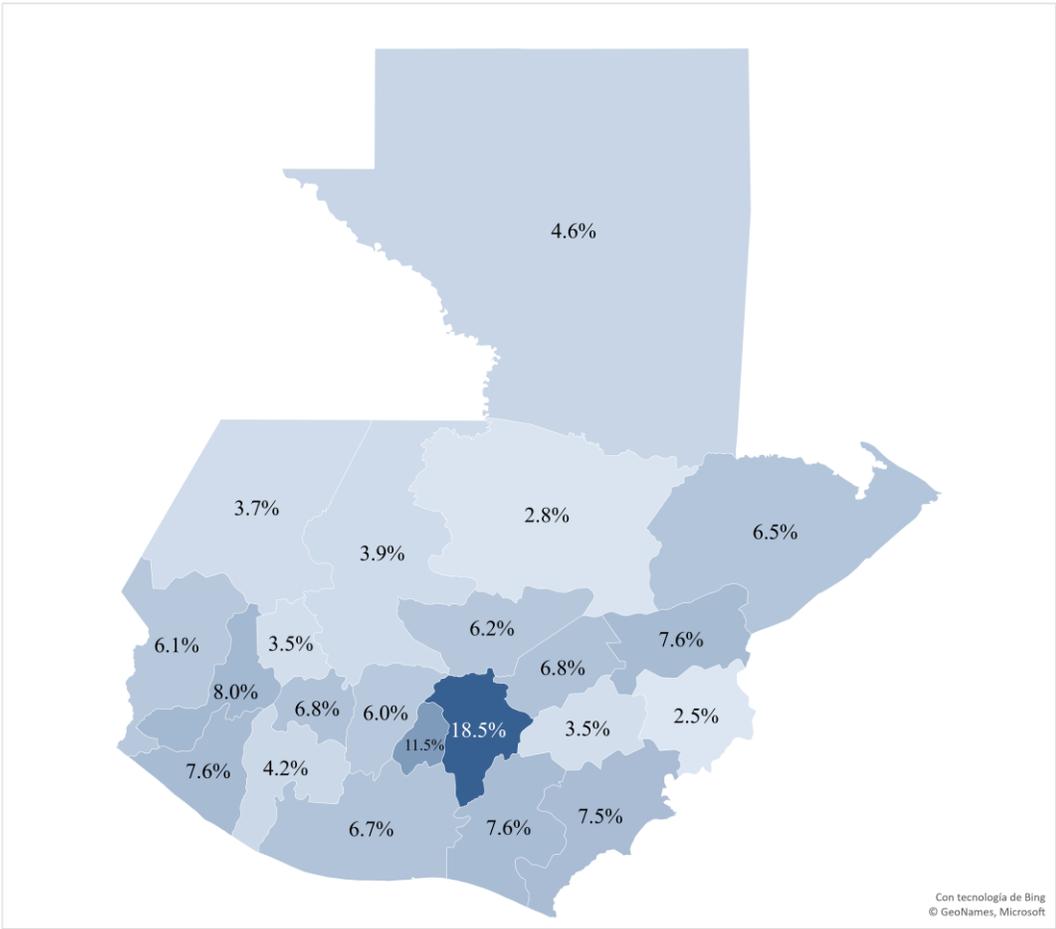
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Como se mencionó antes, la Constitución Política de la República de Guatemala concibe la salud como un derecho que pertenece a todos los habitantes y que el Estado garantiza la igualdad de condiciones básicas para el ejercicio de este derecho. En ese contexto, las figuras 31 y 32 muestran el acceso a consultas médicas que tuvieron los habitantes del país durante el año 2019. Esta se divide en dos categorías, las consultas médicas atendidas por el sector privado y las consultas médicas atendidas por el sector público, todas ellas como una medida de comparación respecto a los habitantes de cada departamento.

En ese sentido, las consultas médicas privadas tienen una mayor incidencia en la región metropolitana, ello derivado de una mejor infraestructura en las áreas urbanas, mayor oferta de servicios médicos y mayor capacidad económica de los habitantes para cubrir los gastos ocasionados por estas consultas.

Figura No. 31

Cantidad de consultas médicas atendidas por el sector privado como % de la población

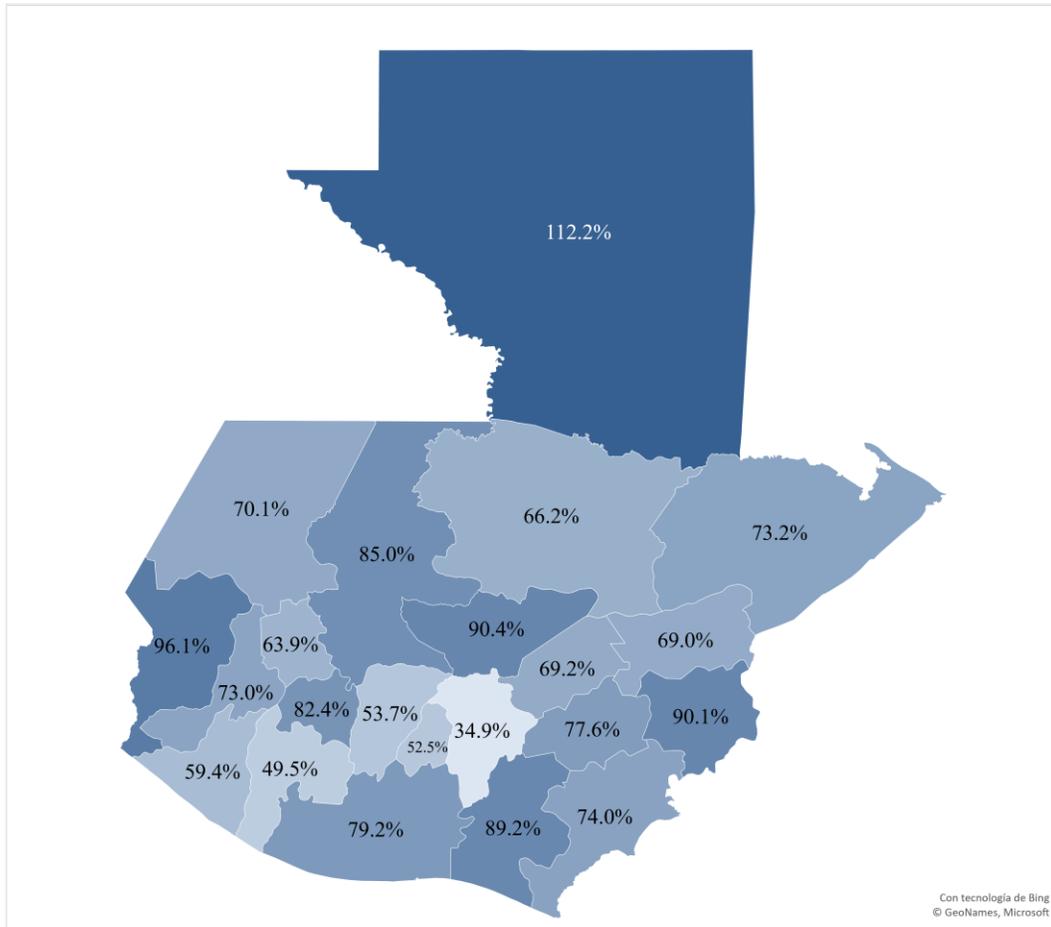


Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Por otro lado, la atención médica brindada por el sector público tiene una mayor prevalencia fuera del área metropolitana, principalmente en los departamentos de Petén, San Marcos, Chiquimula, Baja Verapaz, Santa Rosa y Quiché.

Figura No. 32

Cantidad de consultas médicas atendidas por el sector público como % de la población



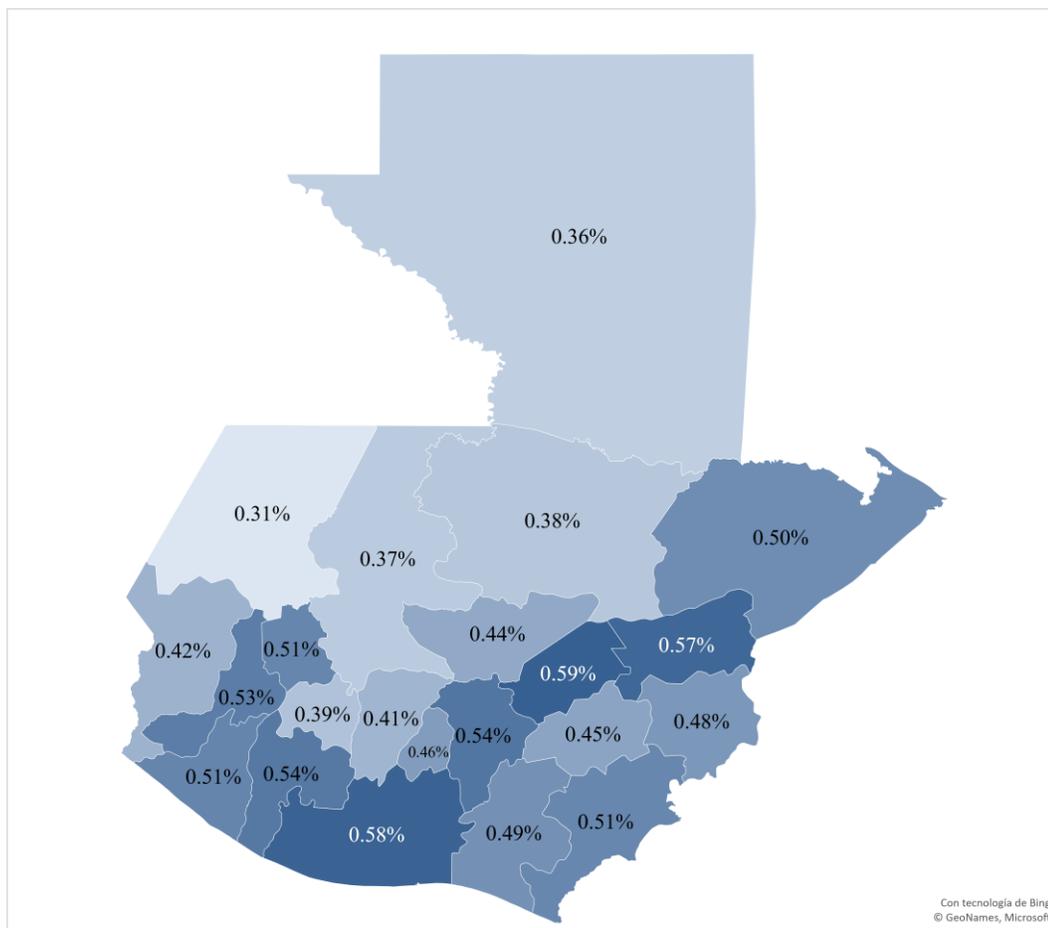
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Esta figura guarda cierta similitud con el número de defunciones por Departamento. En este punto es importante aclarar que los departamentos identificados con una mayor mortandad no solamente están influenciados por la precariedad de la salud de sus habitantes sino también por actos violentos.

En tal sentido, los departamentos que registran más defunciones como porcentaje de su población total son El Progreso, Escuintla, Zacapa, Guatemala, Suchitepéquez y Quetzaltenango.

Figura No. 33

Defunciones por departamento de residencia como % de la población total en 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

En cuanto al rango de edad de las defunciones, el 47.0% de estas se registró en personas de 65 años o más, mientras que en el extremo de la curva, las defunciones en menores de un año representan el 8.5% del total. También se observa una mayor incidencia de defunciones en hombres (54.9% del total) respecto de las mujeres (45.1%).

Por otro lado, en cuanto a la causa de la defunción, en el país se registra una mayor incidencia de la neumonía como principal causa de defunción de la población, seguida de infarto al miocardio, diabetes, cirrosis de hígado y violencia.

Tabla No. 22

Causa de mortandad en 2019 por departamentos seleccionados

Causa	País	El Progreso	Escuintla	Zacapa	Guatemala	Suchitepéquez
Neumonía	7.4%	5.1%	4.8%	3.4%	4.5%	2.9%
Infarto	6.9%	13.4%	8.2%	16.4%	6.5%	3.7%
Diabetes	5.8%	8.4%	8.3%	8.8%	7.7%	4.8%
Cirrosis de hígado	3.2%	2.0%	2.9%	2.9%	4.6%	2.8%
Violencia	2.9%	2.1%	6.1%	5.0%	4.8%	1.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

En el cuadro número 22 se muestra, por ejemplo, que, en los departamentos de Escuintla, Zacapa y Guatemala, la violencia es mayor que en otros departamentos. Por su parte, llama la atención que, en los departamentos de El Progreso y Zacapa, la incidencia de los infartos al miocardio como principal causa de muerte en la población, es mayor que el resto del país.

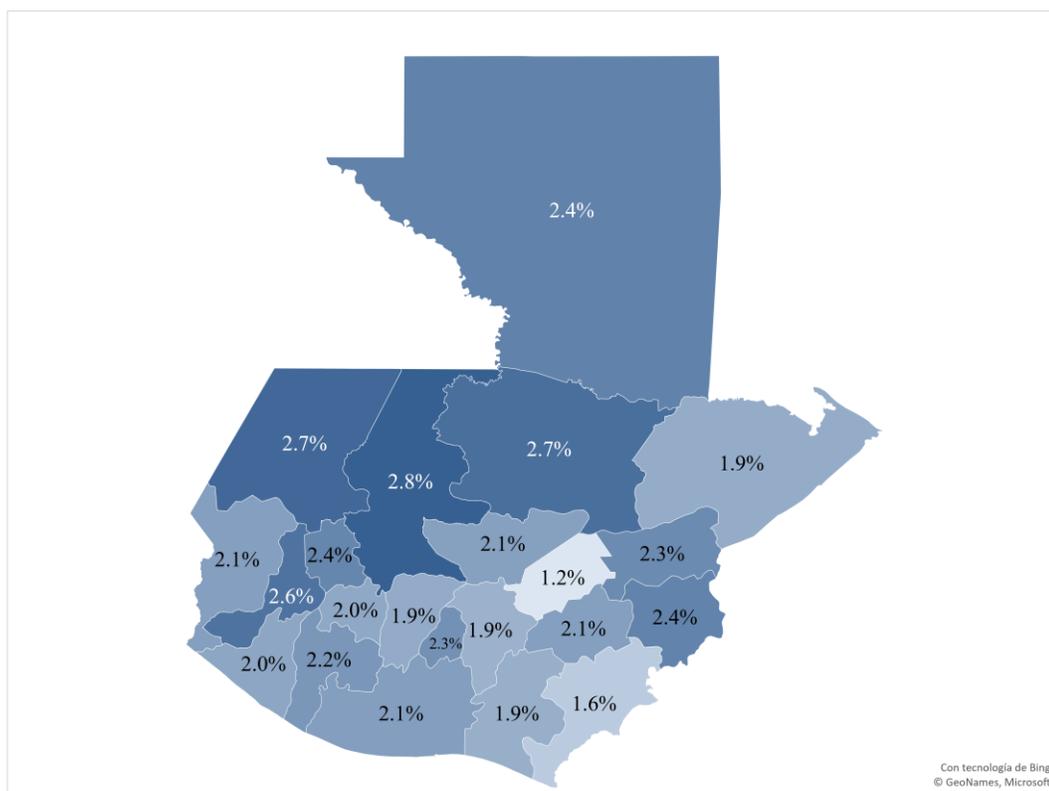
Por otro lado, otra de las consultas que suele tener incidencia en las consultas médicas está relacionado con la natalidad. Según el Instituto Nacional de Estadística, los departamentos en donde se registra mayor número de nacimientos como porcentaje de la población total del mismo es en las regiones norte y noroccidental del país.

Los departamentos con mayor número de nacimientos como porcentaje de la población son Quiché con 2.8%, seguido de Huehuetenango y Alta Verapaz con 2.7%, Quetzaltenango 2.6% y Chiquimula y Petén con 2.4%, los que se encuentran por encima de la media del país que se ubica en 2.2%.

En estos datos estadísticos se realiza un hallazgo especial, toda vez que los departamentos antes mencionados también registran altos niveles de pobreza. Tal situación permite identificar que la incidencia de la pobreza en los mismos será mayor, o al menos se mantendrá, en el corto y mediano plazo si no se toman las medidas necesarias para desarrollar estas regiones.

Figura No. 34

Nacimientos por departamento de residencia como % de la población total en 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

A criterio del sustentante, en el país se siguen evidenciando diferencias importantes en cuanto al acceso a la salud, lo que se refleja principalmente en altos índices de desnutrición infantil, que como lo refiere el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tienen un impacto negativo en los habitantes tanto a corto como a largo plazo, pues sus efectos no solo comprometen su salud sino que también limita capacidades físicas y mentales, en términos generales, limita el desarrollo productivo y de calidad de vida de las personas. Es por ello que en algunos países de la región, los gobiernos han impulsado programas de primera infancia, pues es en esta etapa en las que las personas desarrollan todas sus capacidades físicas y cognitivas.

Lejos queda el ideal plasmado en la Constitución Política de la República de Guatemala de garantizar la igualdad en las condiciones de salud de sus habitantes y de generar las facilidades para lograr su bienestar físico, mental y social.

3.2.6. Migración

El diccionario de la Real Academia Española (2021) define la migración como el desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales.

Para Sznajder & Roniger (2013), son cuatro las razones del fenómeno de la migración: étnicas, demográficas, de seguridad y socioeconómicas; si bien existe una correlación entre estas causas, la que predomina es la razón socioeconómica.

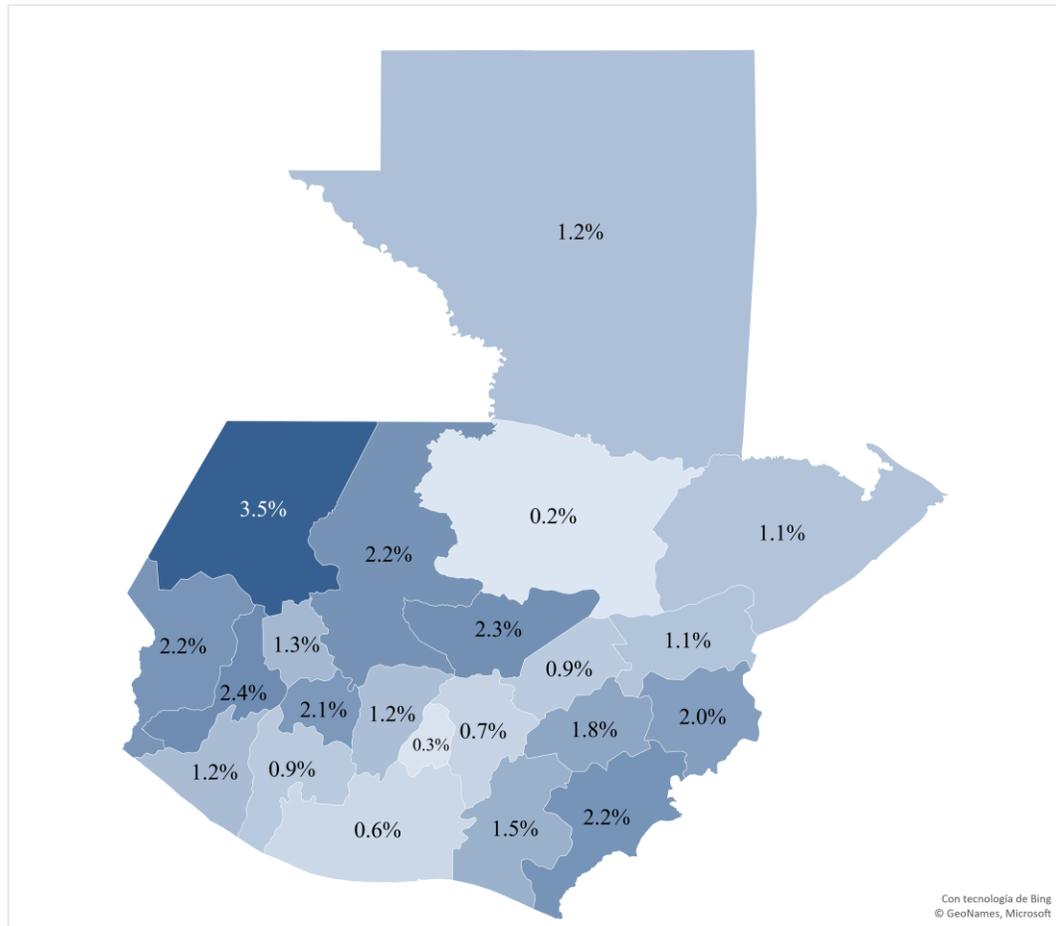
Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco Mundial (BM), a finales del 2017 los migrantes guatemaltecos en el mundo sumaban más de un millón de personas, de los cuales el 87.4% reside en los Estados Unidos de América. Ese mismo año, estas personas enviaron remesas a sus familiares en Guatemala por más de ocho mil quinientos millones de dólares. Estos flujos de capital crearon condiciones macroeconómicas favorables en el país al mantener la estabilidad en el tipo de cambio, generar opciones de consumo para las familias e incentivar la economía en las regiones rurales del país. Los flujos anuales que el país recibe en concepto de remesas son canalizados por el sistema financiero, que incluye el sistema bancario, el sistema de cooperativas, las empresas de servicios de remesas, entre otros; además, el volumen de estas remesas es tal, que equivalen a poco más de dos terceras partes del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala y poco más del 14.0% del Producto Interno Bruto del país.

Esta dinámica tiene una lógica favorable para la economía, al punto de considerarse un referente en las proyecciones macroeconómicas, sin embargo, incorpora un problema mayor, la incapacidad del Estado de generar empleos que permita a las familias tener oportunidades de desarrollo e igualdad.

Según el Instituto Nacional de Estadística (2018) en el Censo de Población y Vivienda 2018 se recogió información de personas que migraron a otros países desde el año 2002, identificando que en el departamento de Huehuetenango se registra el mayor número de migrantes como porcentaje de la población total del departamento.

Figura No. 35

Migración como % de la población total en el período 2002-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística, Censo 2018

En la figura número 35 se identifica que las regiones con mayor incidencia de la migración son la región norte, noroccidental y suroriental. Esto conlleva a identificar que las familias de los migrantes de estas regiones se verían beneficiadas con las remesas provenientes del extranjero, principalmente en dólares de los Estados Unidos de América, y que de alguna manera se vería incentivada la economía de estas regiones. No obstante, es importante comparar este mapa con las figuras 20 y 21 que contienen las regiones con mayor pobreza en el país, toda vez que las áreas afectadas por ambos fenómenos son muy similares, lo que sugiere que de no ser por las remesas familiares, la pobreza en estas zonas geográficas sería aún más marcada.

Es propicio comentar que, en este apartado, se abordaron cinco temas: pobreza, desempleo, educación, salud y migración, aspectos que Thorp (1998) considera como elementos clave para establecer si el crecimiento económico de un país se evidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

En cuanto a la pobreza, se identificaron las zonas geográficas más afectadas en el país (figuras 20 y 21), las que coinciden con elementos socioculturales en cuanto a que son las zonas con mayor cantidad de indígenas (figura 19), consecuentemente, también son las áreas con mayor cantidad de mujeres indígenas (figura 18), las que afrontan dos prejuicios de exclusión, el ser mujer y su etnicidad. También se identificó que estas áreas son las que muestran una mayor brecha y severidad de pobreza (figuras 23 y 24), es decir, son zonas que están más alejadas de cambiar su situación, lo que se ve reflejado en altos índices de desempleo (figura 25) y de trabajo informal, así como bajos niveles de escolaridad (figuras 26 y 27) limitando con ello mejorar sus ingresos a mediano y largo plazo.

En el tema de la salud, la desnutrición infantil (figuras 29 y 30) sigue siendo el principal flagelo de las zonas más empobrecidas del país, toda vez que esta condición propicia efectos adversos en las capacidades físicas y cognitivas de los niños, limitando su proceso educativo y por ende su desarrollo económico, este escenario resulta ser más complejo, toda vez que estas mismas áreas son las que registran el mayor número de nacimientos como porcentaje de la población total (figura 34). En cuanto a la población adulta, se estableció que la región metropolitana es la que tiene mayor acceso a consultas médicas (figura 31), mientras que las otras regiones dependen en gran medida del servicio de atención médica pública (figura 32). Ante estas desigualdades, la población de estas regiones encuentra en la migración una salida para mejorar su condición de vida y la de su familia (figura 35).

Guillén (2008) describe que cada modelo de desarrollo implementado por un país determina la configuración de su sistema productivo y define las modalidades específicas de su estructura social. En tal sentido, a criterio del sustentante, al analizar las figuras de pobreza, desempleo, educación, salud y migración, se estaría ante el rostro del modelo de desarrollo guatemalteco.

En conjunto, estos hallazgos aportan elementos para interpretar que la pobreza a nivel nacional tiene mayores manifestaciones en la población indígena, principalmente en la mujer, en edad comprendida entre los 15 y 64 años, que reside en la región norte y occidente del país y que en los últimos años, su condición de pobreza ha aumentado. Por lo tanto, es de gran relevancia considerar que la matriz demográfica del país ha venido cambiando desde mediados de los ochenta en cuanto a una mayor presencia y participación de la mujer en la vida económica y social del país.

3.3. Heterogeneidad estructural: una economía en manos de pocos

Guillén afirma que en los países de la periferia capitalista, y cita como ejemplo a los países latinoamericanos: “los modelos de desarrollo están definidos por dos elementos básicos que definen el subdesarrollo: la heterogeneidad estructural, es decir, la articulación compleja de formas de producción avanzadas o modernas, con formas de producción atrasadas; y las relaciones de dominación-dependencia que fundamentan su vinculación con los centros de la economía mundo.” (2008, p. 16)

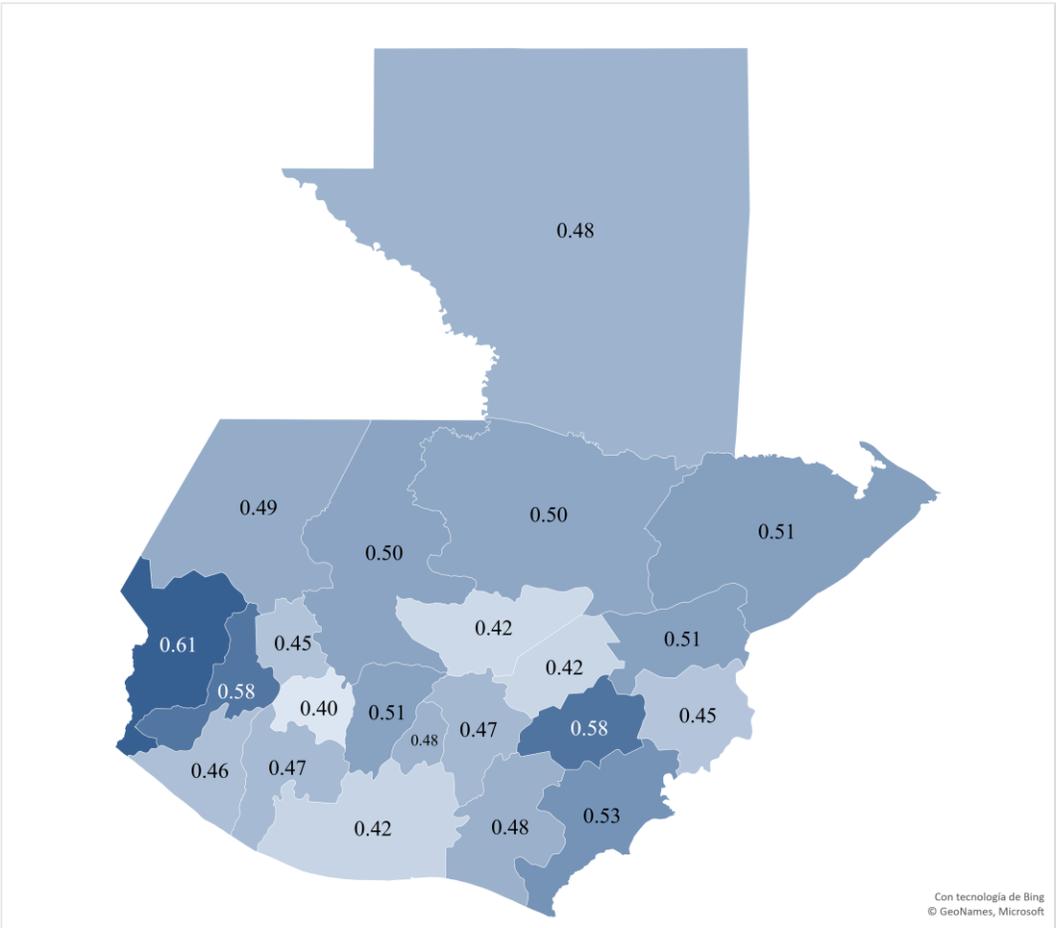
Para Prebisch (1949) la difusión lenta y desigual del progreso técnico a escala internacional, es el punto de partida para explicar el origen de las diferencias en el grado de desarrollo de los países. A partir del movimiento desigual de la tecnología emergen dos estructuras polares, el centro y la periferia, que se perpetúan de manera endógena en el tiempo.

A criterio del sustentante, esta dependencia del centro no solo es externa, es decir hacia el centro capitalista, sino que también es interna, al concentrar en la región metropolitana el gobierno, los servicios básicos, la educación, la economía y toda la vida social y políticas de desarrollo del país.

Otra característica de la heterogeneidad estructural es el desarrollo desigual de las regiones que conforman un país. En ese sentido, el Instituto Nacional de Estadística (2014) a través del coeficiente de Gini identificó los departamentos y las regiones con mayor desigualdad en el país.

Para el Banco Mundial (2020) el índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 1 representa una inequidad perfecta, en otras palabras, en cuanto el indicador se aproxime más a 1, más desigual es el país, región o departamento.

Figura No. 36
Indicador de desigualdad (GINI)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

En la figura número 36 se evidencia que los departamentos con la mayor desigualdad en los ingresos, según el indicador de Gini, son San Marcos, Jalapa, Quetzaltenango y Jutiapa. A nivel de país, este indicador se ubica en 0.48. Otros países del mundo reportan indicadores mucho más bajos, por ejemplo, los países nórdicos se ubican en 0.28 y Alemania en 0.32.

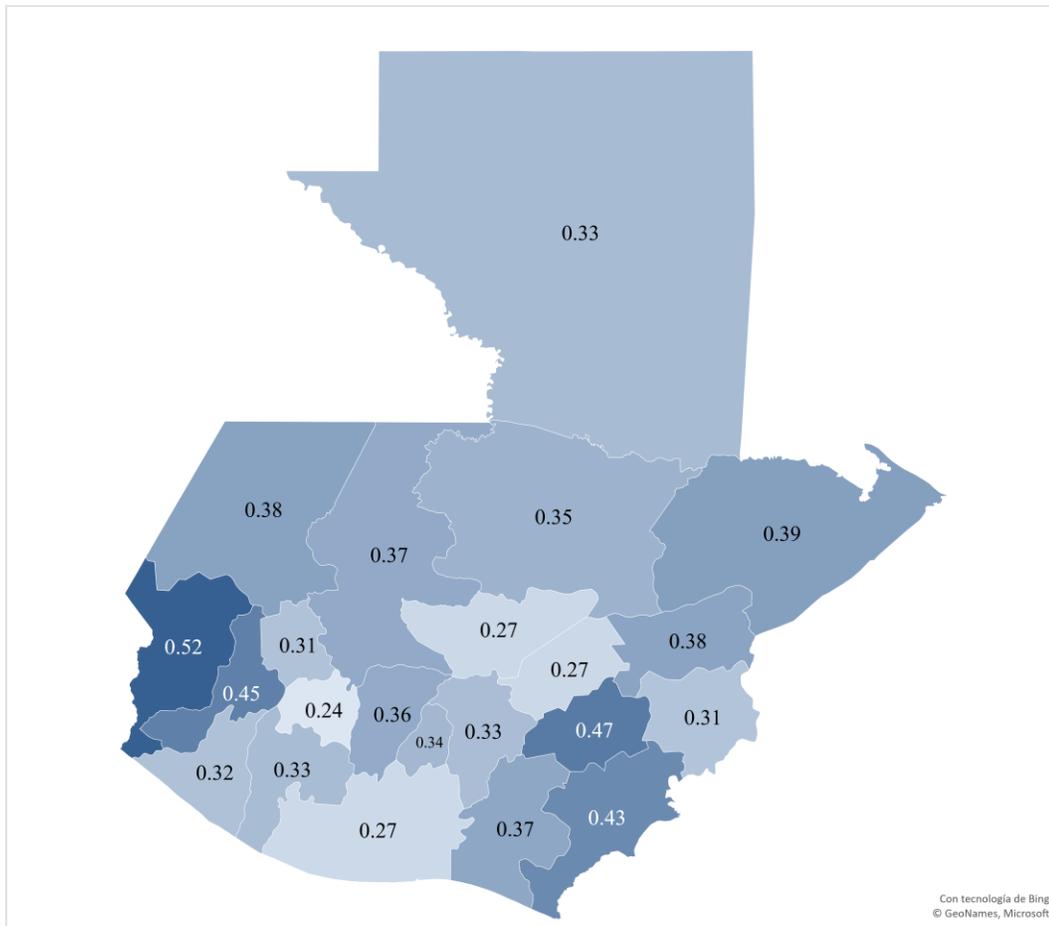
Según Torres-Rodríguez (2020) el coeficiente de GINI es el método más utilizado para medir la desigualdad salarial, es una herramienta analítica que suele emplearse para medir la concentración de ingresos entre los habitantes de una región, en un período de tiempo determinado, aunque también se utiliza en campos diversos como el de la economía, la salud, la ingeniería y la política.

Para Torres-Rodríguez (2020) existen diversos factores que contribuyen en la reducción de la desigualdad, entre los que menciona: políticas activas de empleo que fomenten un mercado eficiente, productivo y competente, servicios públicos gratuitos y de calidad, acceso a educación, transparencia de los gobiernos y competitividad de las empresas; aspectos que, a criterio del sustentante, no se dan eficientemente en las distintas regiones del país, como quedó evidenciado en las figuras estudiadas.

A pesar de lo descrito anteriormente, el coeficiente de GINI presenta algunas limitaciones, ya que solo considera rentas monetarias. Existen otros métodos que aportan información diferente relativa al estudio de la desigualdad, como el índice de Atkinson que mide la desigualdad de la distribución de la renta en una sociedad, haciendo énfasis en los subgrupos que la componen. Su utilidad radica en que al tomar en cuenta la existencia de subgrupos permite diferenciarlos y analizarlos, especialmente al de menores ingresos económicos, que es en el cual suele existir mayor mortalidad infantil y analfabetismo.

De esa cuenta, el índice de Atkinson es un coeficiente que mide la desigualdad de manera diferente al coeficiente de Gini ya que incorpora un parámetro para valorar la desigualdad por tramos de la sociedad y ponderar su influencia en su conjunto. El valor del índice de Atkinson se encuentra entre los valores de 0 y 1 y su interpretación es que dada una cierta distribución del ingreso de una ciudad o país, el índice indica qué proporción del ingreso permitiría alcanzar el mismo nivel de bienestar social para todos los individuos de esa sociedad.

Figura No. 37
Indicador de desigualdad (Atkinson)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Al igual que el coeficiente de Gini, el indicador de desigualdad de Atkinson muestra que los departamentos con la mayor desigualdad en el país son San Marcos, Jalapa, Quetzaltenango y Jutiapa.

En tal sentido, ambos indicadores, utilizando distintas metodologías, muestran mayor desigualdad en estos departamentos y también dibujan una franja de desigualdad en las regiones del norte y noroccidente del país, lo que se ve reflejado también en posteriores figuras que muestran el acceso a servicios básicos, así como acceso a servicios financieros, entre otros.

3.3.1. Acceso a servicios básicos

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el estudio denominado ¿Servicios básicos para todos? Concuera en que los servicios sociales básicos representan los componentes esenciales en que se funda el desarrollo humano y, de hecho, actualmente se reconoce a tales servicios la condición de derechos humanos. Sin embargo, existe una disparidad cada vez mayor entre dicho acuerdo general y la realidad.

Para Mehrotra, Vandemoortele & Delamonica (2000) la falta de agua pura y de saneamiento adecuado mina gravemente los efectos positivos de los demás servicios sociales básicos. En todo el mundo, el uso de agua sucia y la falta de saneamiento figuran entre las causas principales de las enfermedades, infecciones y muertes de los niños.

Según el Tercer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local emitido por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos CGLU (2013), aunque América Latina es uno de los continentes más urbanizados, se estima que el 80% de la población vive en las ciudades, sigue experimentando una intensa expansión urbana difícil de gestionar. Las ciudades reflejan la heterogeneidad social que caracteriza a la región, además, alrededor del 30% de la población urbana vive en barrios marginales y asentamientos informales, que coexisten con áreas residenciales exclusivas y barrios cerrados. A criterio de CGLU, esta característica de la región tiene importantes consecuencias sobre la demanda y la gobernanza de los servicios básicos, observándose pronunciadas variaciones en el acceso y la calidad de estos.

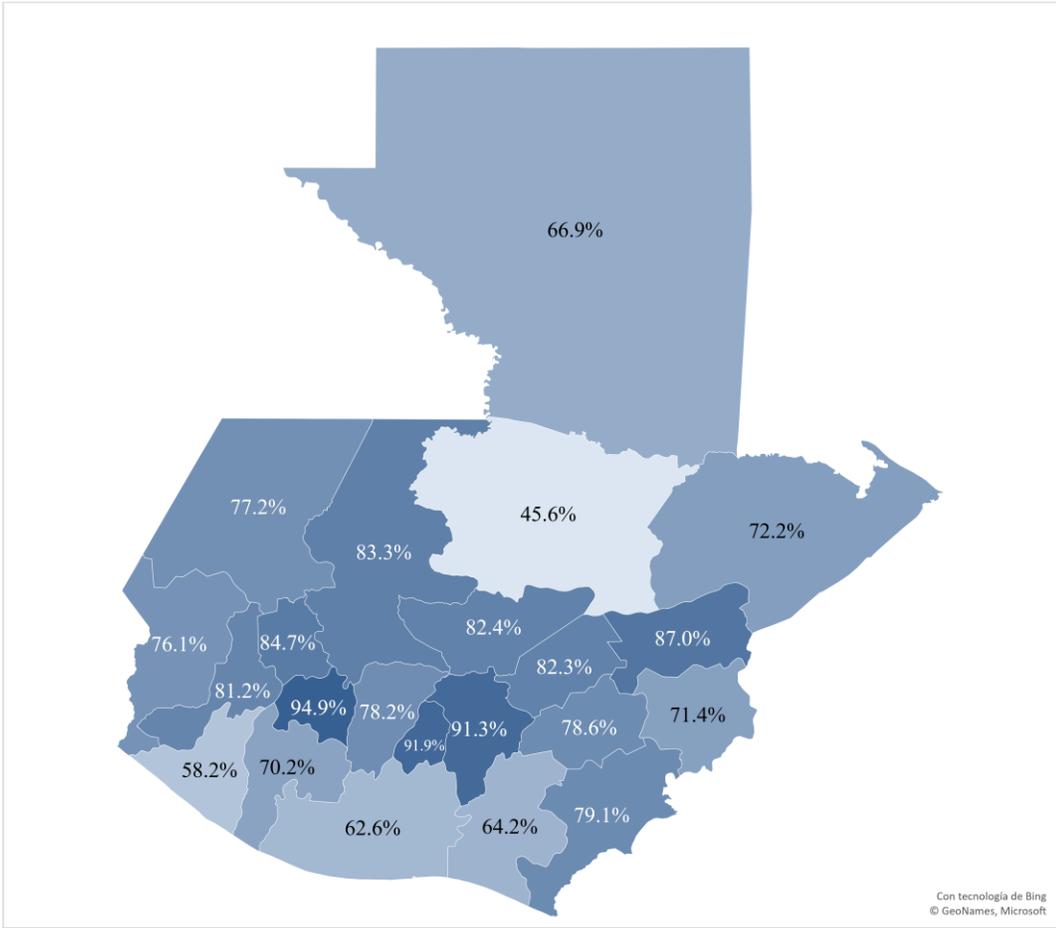
En ese contexto, con información disponible en el Instituto Nacional de Estadística, se realizaron figuras que muestran cómo los hogares guatemaltecos tienen acceso a servicios de agua, drenaje, energía eléctrica, servicios de telefonía, internet y televisión por cable, con el objeto de seguir delimitando las regiones del país con mayor incidencia de pobreza y desigualdad.

3.3.2. Acceso a servicios de distribución de agua

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida realizada por el Instituto Nacional de Estadística (2014), la proporción de hogares a nivel nacional conectados a alguna red de servicio

de distribución de agua es del 78.1%, observando los valores más altos en la región metropolitana con el 91.3%, así como en los departamentos de Sololá, Sacatepéquez y Zacapa con el 94.9%, 91.9% y 87.0% de hogares respectivamente. Los valores más bajos se observan en Retalhuleu (58.2%) y Alta Verapaz (45.6%).

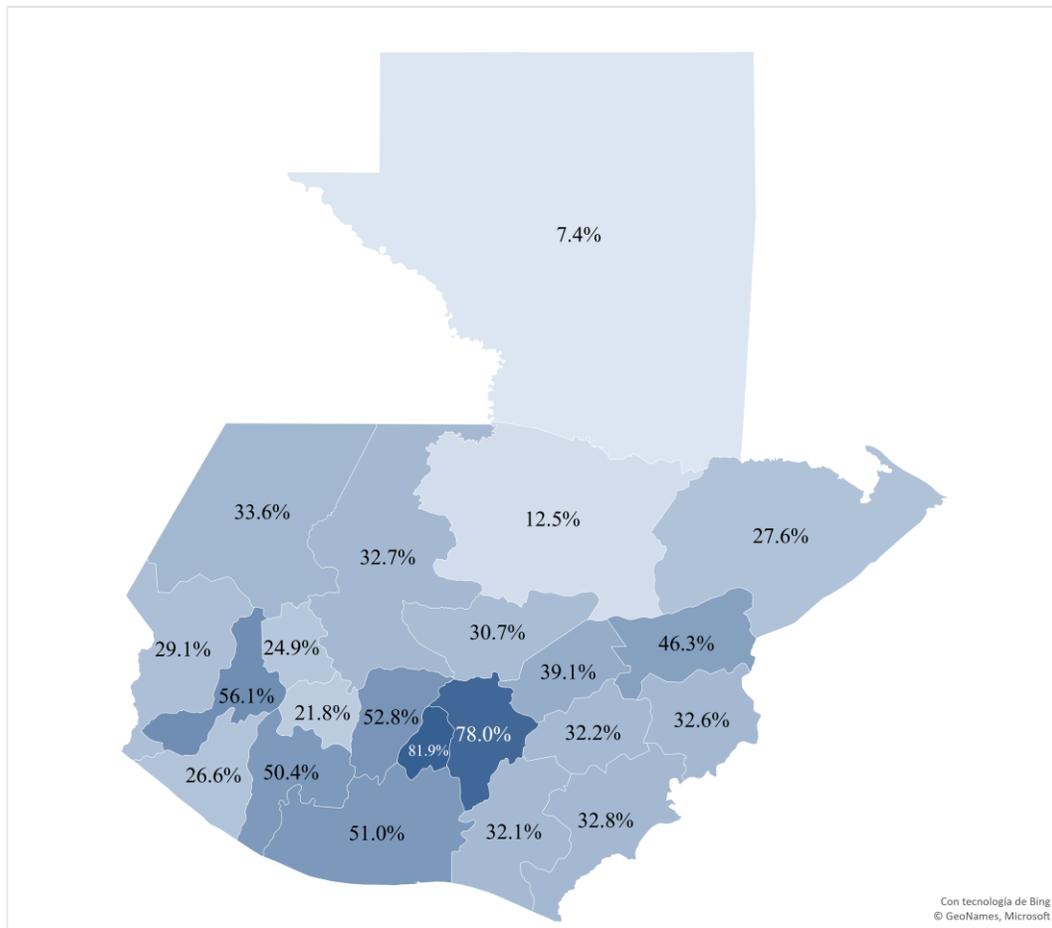
Figura No. 38
Proporción de hogares conectados a servicios de distribución de agua



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

En cuanto a la proporción de hogares conectados a una red de servicios de drenajes, los indicadores disminuyen drásticamente, al registrar un 45.2% a nivel nacional, observando los valores más bajos en los departamentos de Sololá, Alta Verapaz y Petén, con el 21.8%, 12.5% y 7.4% de familias con acceso a este servicio respectivamente.

Figura No. 39
Proporción de hogares conectados a servicios de drenaje



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

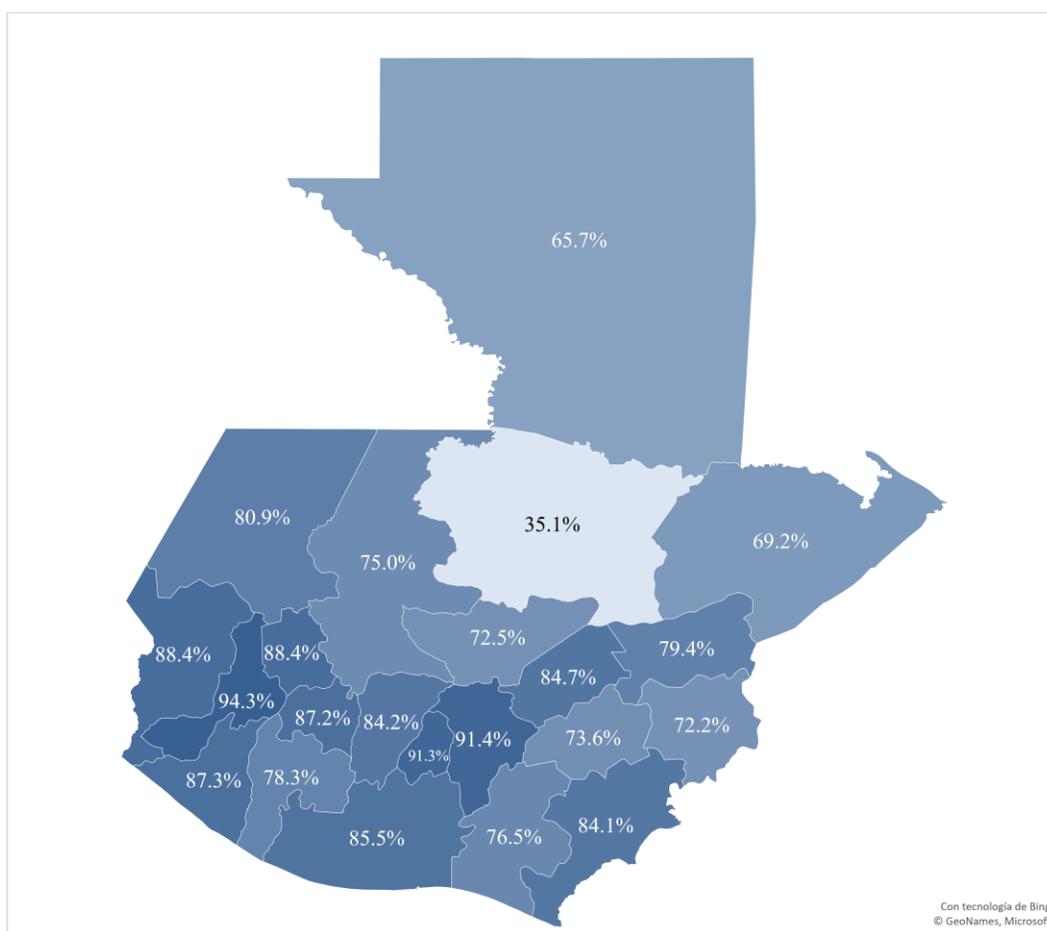
Un ejemplo de lo vulnerable que son las comunidades por no tener acceso a servicios básicos, como el de drenaje, se observó en Campur, una comunidad de Alta Verapaz que quedó bajo el agua a finales de 2020 cuando las depresiones tropicales Eta e Iota golpearon doblemente al país que se estaba recuperando de la pandemia de la COVID-19. Un dato curioso de esta comunidad es que es un pueblo sin salida al mar, rodeado de colinas y frondosos bosques. Esta problemática concuerda con el mapa de hogares con acceso a servicios de drenaje (figura 39), toda vez que el departamento de Alta Verapaz es el segundo en el país que muestra menor cobertura.

3.3.3. Acceso a servicios de distribución de energía eléctrica

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida realizada por el Instituto Nacional de Estadística (2014), la proporción de hogares a nivel nacional conectados a la red de distribución de energía eléctrica es del 80.9%, observando los valores más altos en las regiones metropolitana, central y suroccidente, valores que guardan relación con la densidad poblacional y las áreas urbanas (figuras 16 y 17). El valor más bajo se observa en Alta Verapaz (35.1%).

Figura No. 40

Proporción de hogares conectados a servicios de energía eléctrica



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

3.3.4. Acceso a servicios de telefonía, internet y televisión por cable

El Banco Mundial estimó en 2012 que cerca de tres cuartas partes de los habitantes del mundo tenían acceso a servicios de telefonía, principalmente telefonía celular y que las comunicaciones móviles estaban avanzando hacia otro nivel, que no se vinculaba tanto con el teléfono propiamente dicho, sino con el modo en que se emplea. (Banco Mundial, 2020)

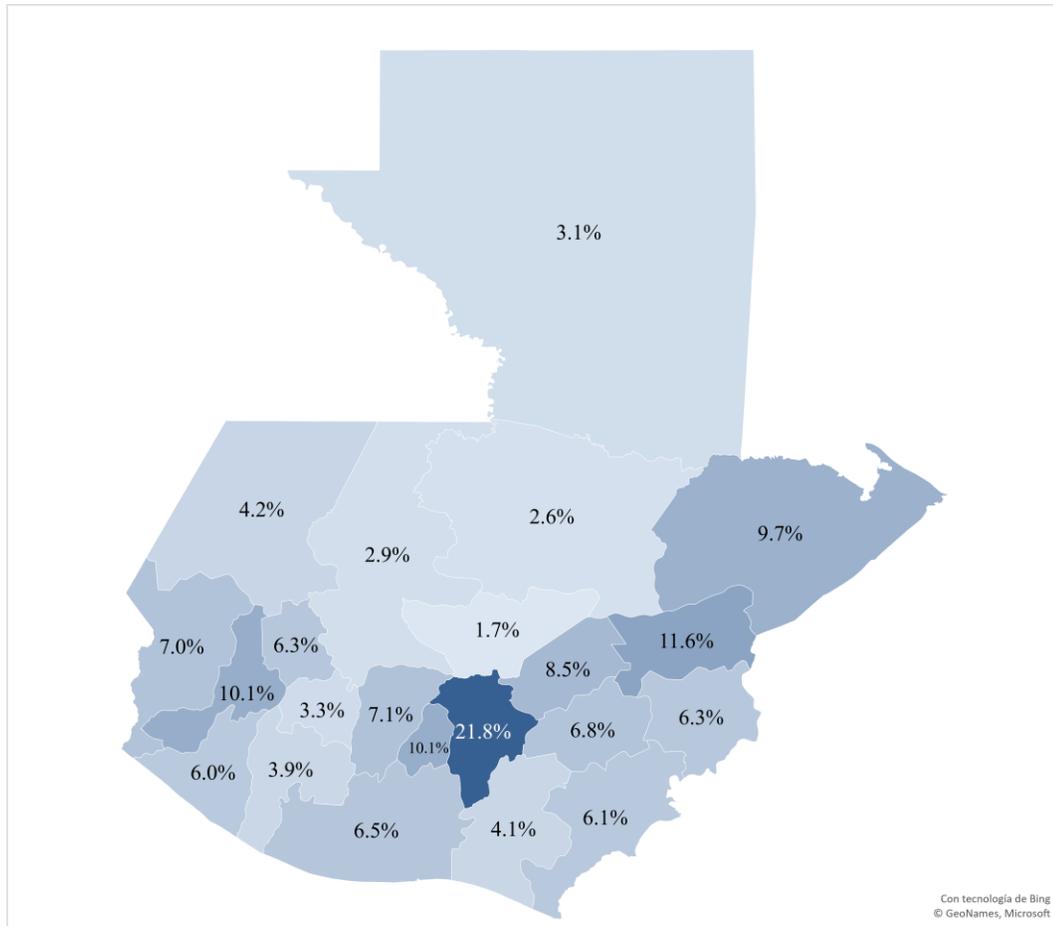
Según datos del informe anual *Mobile Economy*, para 2017, “el número de usuarios únicos de telefonía móvil en el mundo alcanzó los 5,000 millones, lo que supone un grado de penetración del 66%, aunque el número de tarjetas SIM usadas por personas se elevó a 7,800 millones, el 103% de los habitantes del planeta, superando así por primera vez la población mundial.” (https://elpais.com/tecnologia/2018/02/27/actualidad/1519725291_071783.html recuperado 22.01.2021)

A nivel local, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida realizada por el Instituto Nacional de Estadística (2014), la proporción de hogares a nivel nacional que disponen de servicios de telefonía fija es del 9.6%, observando el valor más alto en la región metropolitana con un 21.8%, mientras que los valores más bajos se observan en Baja Verapaz, Alta Verapaz y Quiché.

Por aparte, a nivel nacional los hogares con acceso a servicios de telefonía celular representan el 82.3%, observando el valor más alto en la región metropolitana con un 91.5%, mientras que los valores más bajos se observan en Alta Verapaz (63.2%) y Sololá (72.6%). Esto es particularmente interesante toda vez que la telefonía móvil se está convirtiendo en una herramienta valiosa para la ejecución de políticas públicas. Un claro ejemplo se observó en Guatemala durante el 2020, pues el gobierno otorgó ayudas económicas a familias afectadas por las restricciones derivadas de la contención de la pandemia denominada COVID-19 y el método en que llegó la ayuda fue a través de mensajes de texto a teléfonos móviles. La misma metodología podría utilizarse para la ejecución de otras políticas públicas, de ahí la relevancia que, incluso en los departamentos con menor acceso a servicios básicos, el acceso a telefonía celular muestre indicadores relativamente altos.

Figura No. 41

Proporción de hogares conectados a servicios de telefonía fija

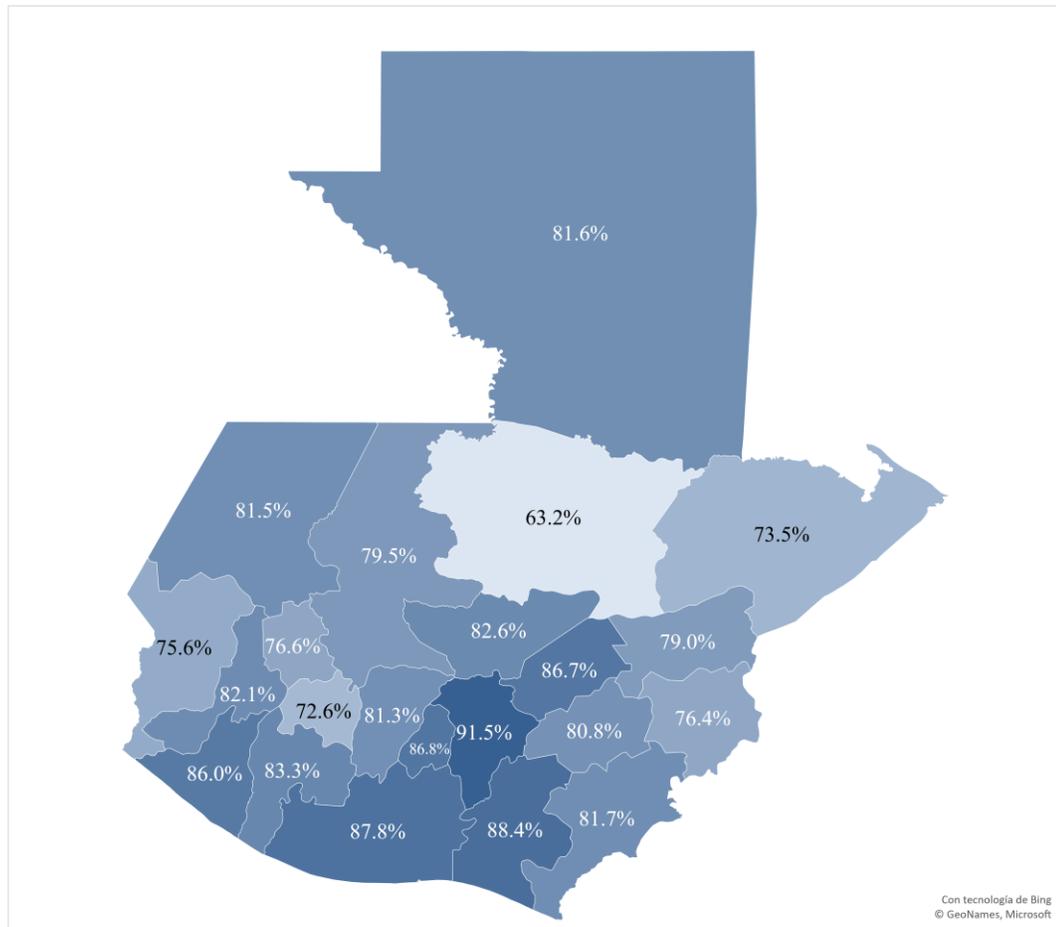


Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Un aspecto importante abordado por el Banco Mundial (2017) a través del *Global Findex*, refiere que la tecnología digital ha aumentado la inclusión financiera en el mundo y que estas sinergias pueden aprovecharse para que las personas se beneficien de los servicios financieros digitales. (Demirgüç-Kunt et ál, 2017)

Figura No. 42

Proporción de hogares conectados a servicios de telefonía celular



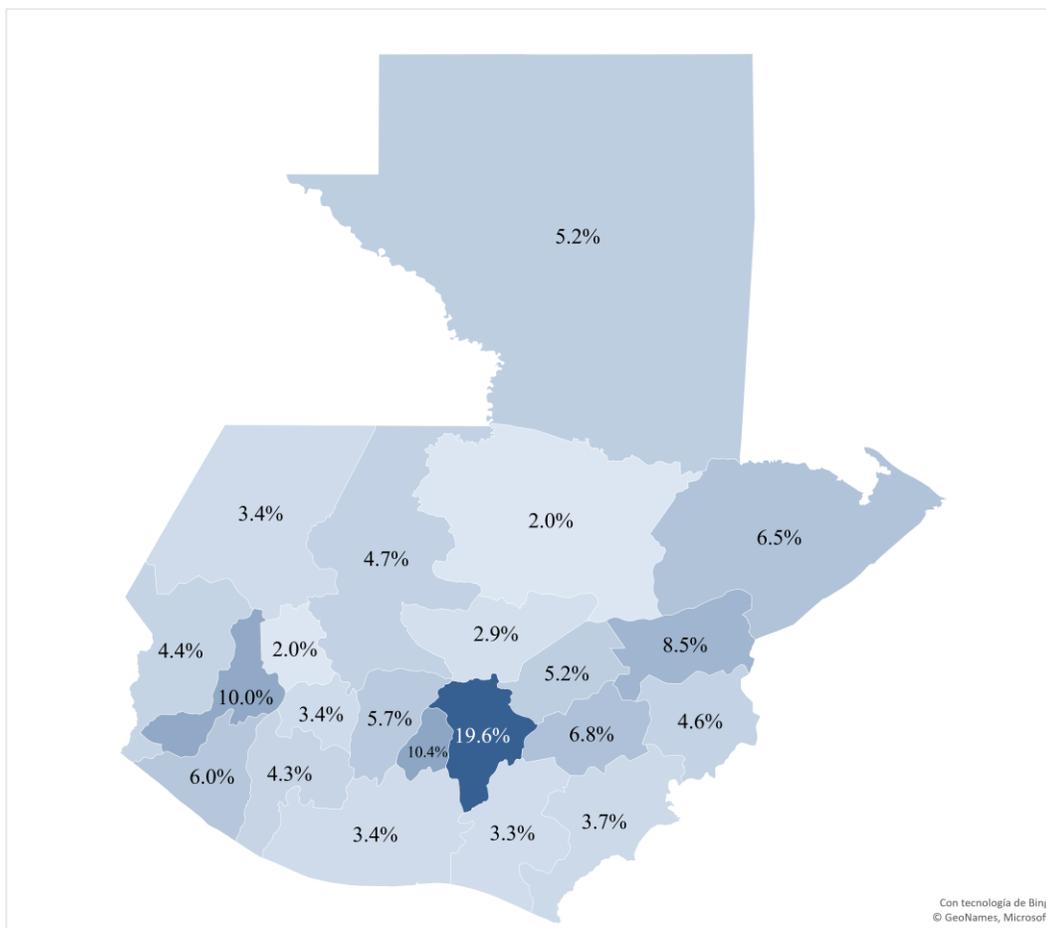
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Otro aspecto importante es el acceso a los servicios de internet. En ese sentido, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (2021) señala que el 51.0% de la población mundial tiene acceso a internet, es decir, el equivalente a 4,000 millones de personas alrededor del mundo navega en la web.

A nivel local, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida realizada por el Instituto Nacional de Estadística (2014), la proporción de hogares a nivel nacional que cuentan con servicios de internet es del 8.4%, observando el valor más alto en la región metropolitana con

19.6%, mientras que los valores más bajos se observan en Totonicapán, Alta Verapaz y Baja Verapaz.

Figura No. 43
Proporción de hogares conectados a servicios de internet

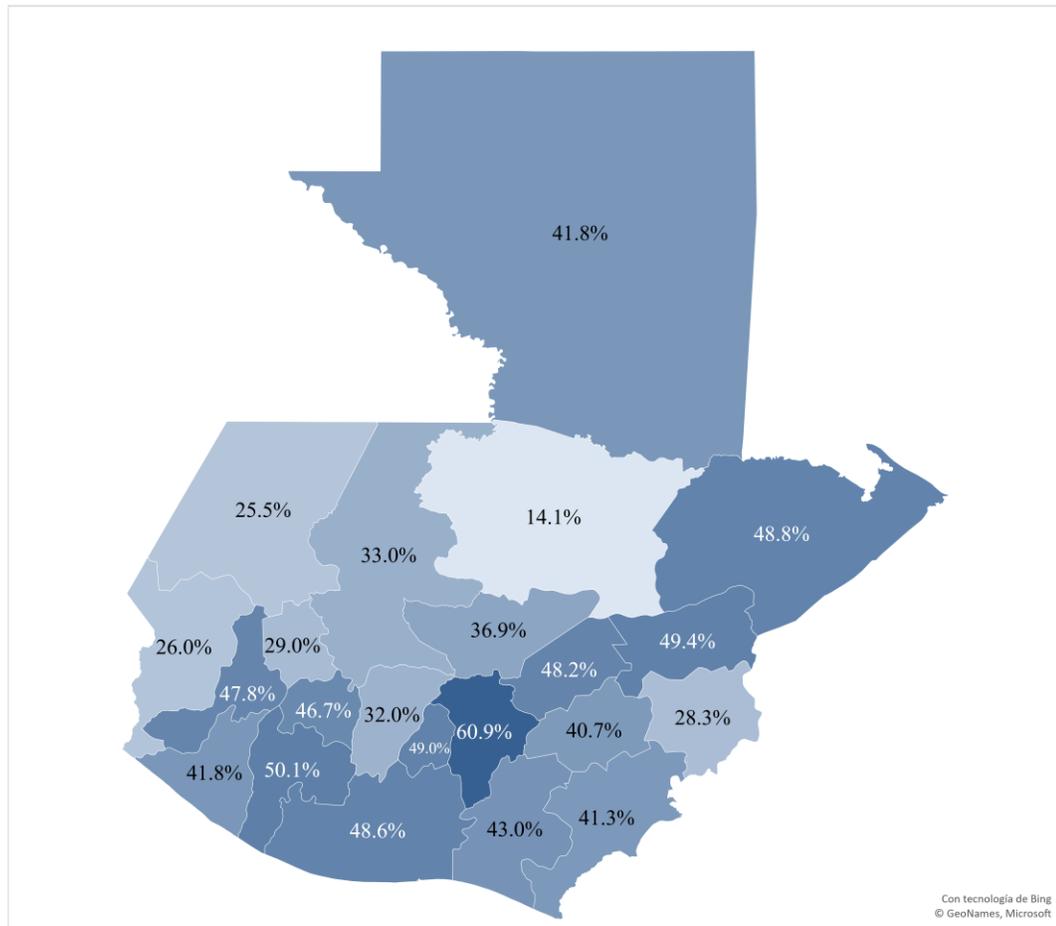


Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

En cuanto a los hogares que disponen de servicio de televisión por cable, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida identifica que a nivel nacional el 42.4% de los hogares cuentan con este servicio, observando el valor más alto en la región metropolitana con 60.9%, mientras que los valores más bajos se observan en Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos y Chiquimula.

Figura No. 44

Proporción de hogares conectados a servicios de TV por cable



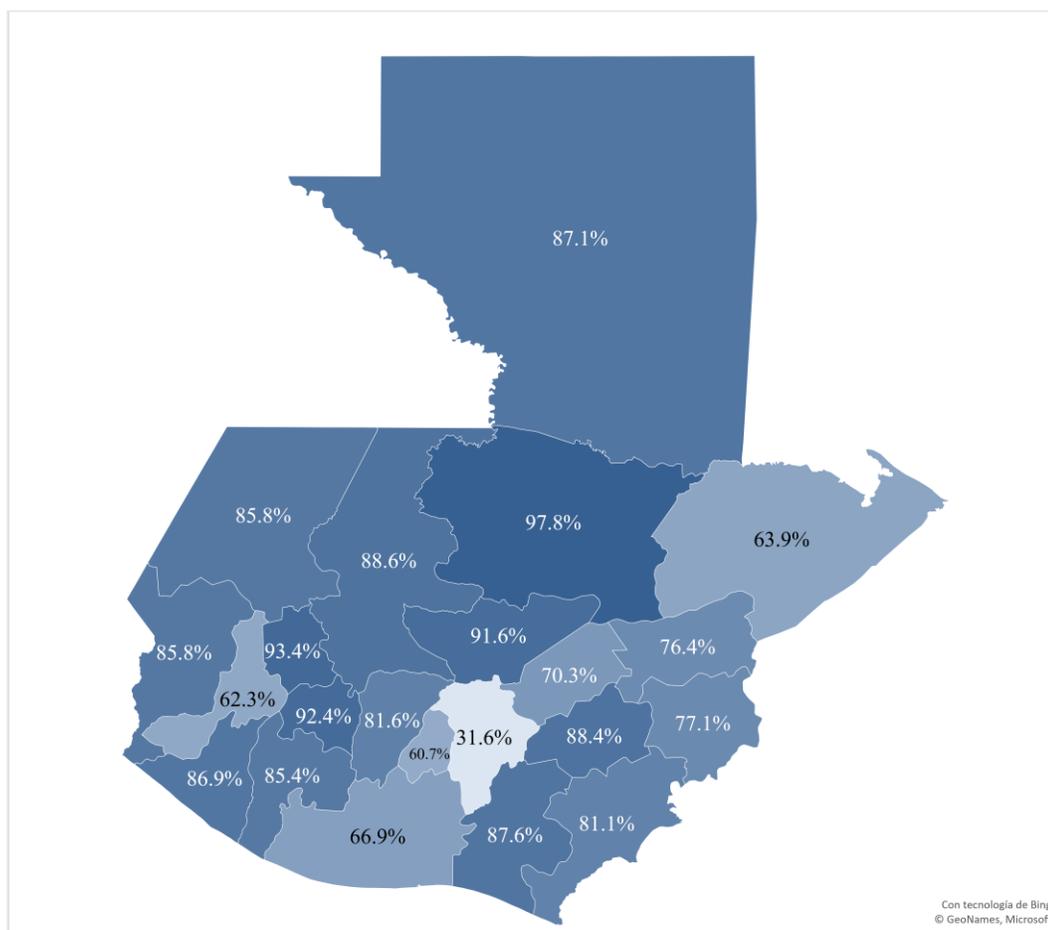
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

A manera de resumen, en este apartado se abordó cómo la heterogeneidad estructural de la economía guatemalteca influye en el desarrollo desigual de las áreas geográficas y comunidades del país, en donde las regiones del norte y noroccidente muestran mayor desigualdad y menor acceso a servicios básicos, lo que contrasta con la teoría de Thorp (1998) que asevera que un crecimiento económico de calidad se ve evidenciado en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Ante tal situación, UNICEF señala que los servicios sociales básicos representan los componentes esenciales en que se funda el desarrollo humano y que incluso se reconocen a tales servicios la condición de derechos humanos, algo que según se observa en las figuras de la 38 a la 44, en Guatemala aún se dista mucho de ese desarrollo humano tan anhelado.

3.3.5. Otros indicadores de desigualdad

La desigualdad se ve reflejada en casi cualquier aspecto de la vida y a continuación se presentan tres aspectos que muestran las diferencias estructurales del país. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida realizada por el Instituto Nacional de Estadística (2014), la proporción de hogares a nivel nacional que utilizan leña para cocinar es del 70.1%, observando los valores más altos en Alta Verapaz, Totonicapán, Sololá y Baja Verapaz con una incidencia de 97.8%, 93.4%, 92.4% y 91.6% respectivamente. Es propicio hacer notar que los mayores valores coinciden con las regiones con mayor incidencia de pobreza (figuras 20 y 21) y de mayor proporción de habitantes que son indígenas (figuras 18 y 19).

Figura No. 45
Proporción de hogares que utilizan leña para cocinar

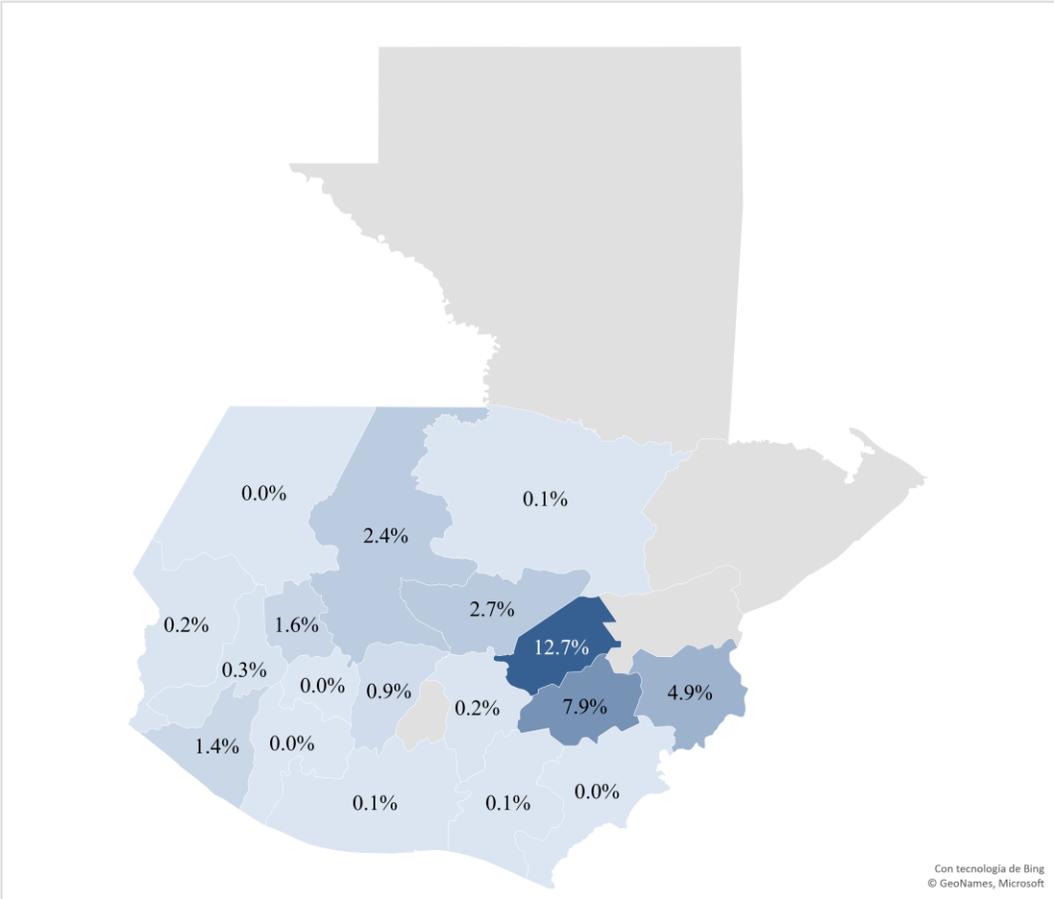


Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Existen factores exógenos al modelo de desarrollo que también afectan a las distintas regiones de un país, sin embargo, la vinculación que existe con el modelo es en cuanto a la respuesta organizada y coordinada que se da cuando estos eventos surgen. Uno de estos factores corresponde a los efectos del cambio climático, el cual se representa, entre otros, en sequías e inundaciones en determinadas regiones y la acción que resulta del modelo se observa en la cantidad de personas que resultan afectadas y que no obtienen alguna ayuda o resarcimiento de parte del Estado. Según el Instituto Nacional de Estadística (2014), la proporción de familias afectadas por daños y pérdidas en la agricultura como porcentaje de la población, se observa en el denominado corredor seco, en la región occidental del país. Necesariamente esta condición de vulnerabilidad a cambios climáticos hace más amplia la brecha de pobreza en esta región.

Figura No. 46

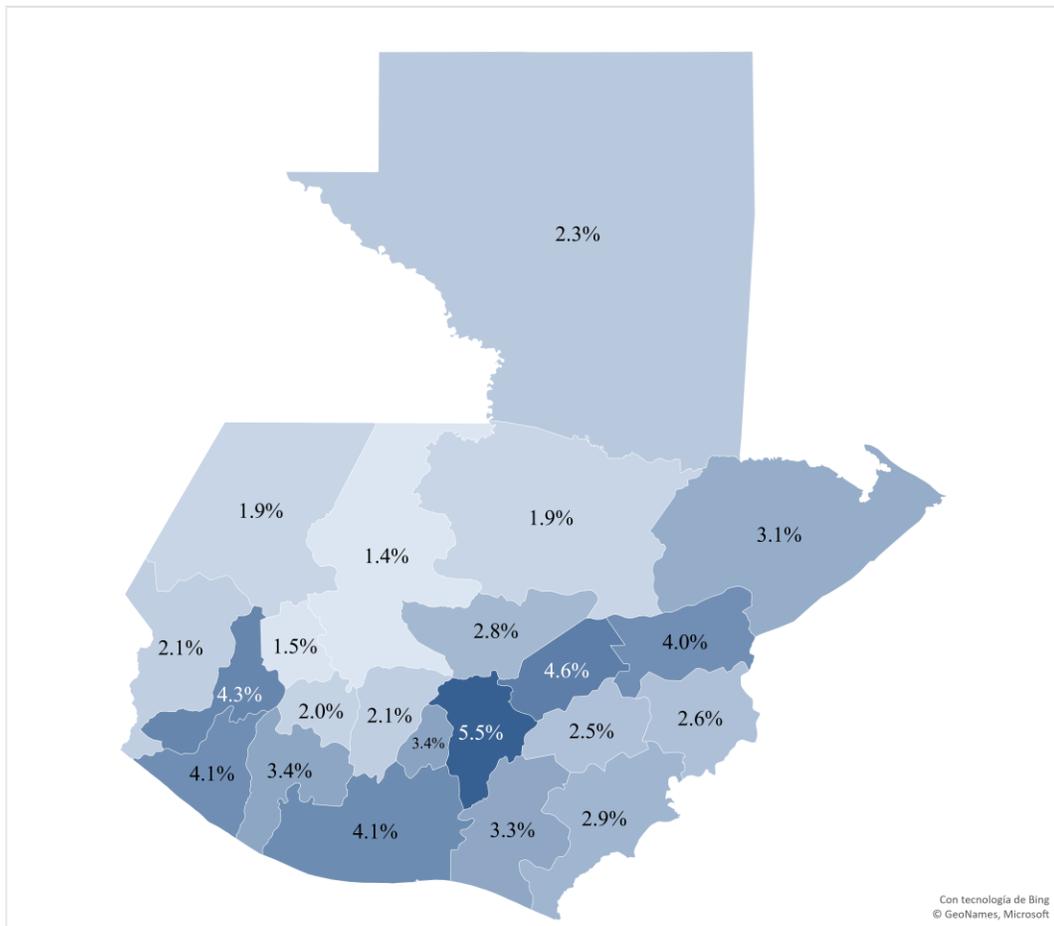
Familias afectadas por daños y pérdidas en la agricultura como % de la población



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Todos estos aspectos de desigualdad que se han analizado en este capítulo, también repercuten en fenómenos como la violencia. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida realizada por el Instituto Nacional de Estadística (2014), los departamentos con mayor cantidad de delitos cometidos como porcentaje de la población son Guatemala, El Progreso, Quetzaltenango, Retalhuleu, Escuintla y Zacapa, todas relacionadas con una mayor urbanidad y densidad poblacional.

Figura No. 47
Delitos cometidos como % de la población

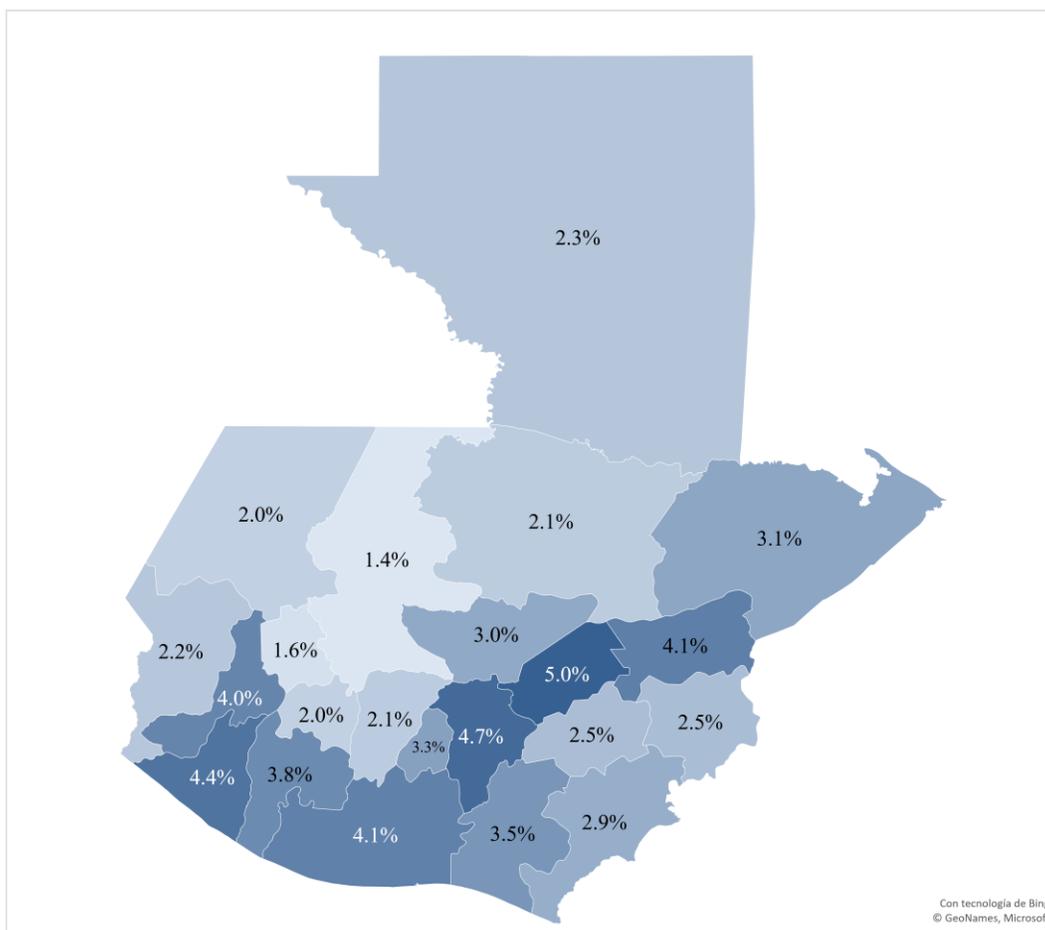


Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

Este patrón también se observa en los delitos cometidos a mujeres, toda vez que los departamentos de El Progreso, Guatemala, Retalhuleu, Escuintla, Zacapa y Quetzaltenango, son los que registran un mayor índice de violencia contra la mujer. Los delitos cometidos son principalmente amenazas, lesiones culposas y extorsiones. Si bien las razones de la violencia contra la mujer pueden ser múltiples, en el contexto de lo desarrollado en este capítulo, se orienta a una violencia de género, agravada por la desigualdad observada en el acceso a servicios básicos y a otros servicios que presta el Estado, dentro de ellos la seguridad ciudadana.

Figura No. 48

Delitos cometidos a mujeres como % de la población de mujeres



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística

3.3.6. Algunos indicadores bancarios que muestran desigualdad

El primer considerando de la Ley de Bancos y Grupos Financieros señala que el desarrollo económico y social del país requiere de un sistema bancario confiable, solvente, moderno y competitivo, que mediante la canalización del ahorro hacia la inversión contribuya al crecimiento sostenible de la economía nacional. (Congreso de la República de Guatemala, 2002)

El artículo 132 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica que las actividades monetarias, bancarias y financieras del país se organizan bajo el sistema de banca central, el cual es dirigido por la Junta Monetaria, de la que depende el Banco de Guatemala.

Este sistema de banca central lo integra los bancos, las instituciones de crédito, las entidades aseguradoras y otras que la ley disponga, ejerciendo la Superintendencia de Bancos, la vigilancia y supervisión de estas.

En ese sentido, la Superintendencia de Bancos (2019) afirma que los bancos son instituciones financieras que cumplen la función social de intermediación entre quienes tienen la capacidad de ahorro (captar) y quienes lo necesitan (prestar).

Para el Banco Mundial (2018) la inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad en los países, para personas físicas y empresas significa tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades como transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro, prestados de manera responsable y sostenible.

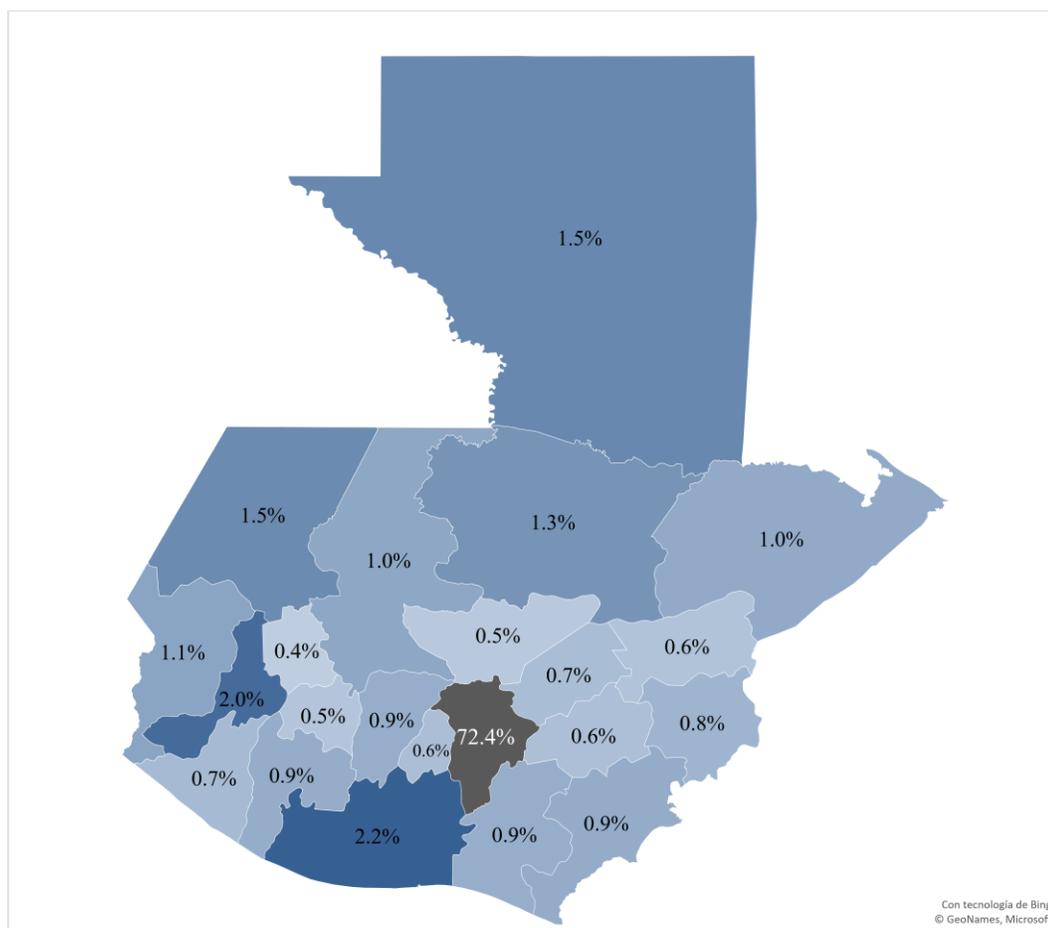
Según el Banco Mundial (2018) la tecnología financiera digital, en especial los teléfonos móviles, cuyo uso se ha incrementado en todo el mundo, ha facilitado el aumento del acceso de las pequeñas empresas y poblaciones que antes eran difíciles de alcanzar, incidiendo también en servicios financieros a un menor costo. Esta afirmación enmarca un campo de grandes oportunidades para la inclusión financiera en Guatemala, toda vez que, como se observa en la figura 42, en el país existe una importante proporción de hogares conectados a servicios de telefonía celular.

Por aparte, la Superintendencia de Bancos señala que la inclusión financiera es el conjunto de acciones que buscan incrementar el acceso y mejorar el uso de servicios financieros de calidad para procurar el bienestar de todos los segmentos de la población. (Superintendencia de Bancos, 2019)

Según el informe denominado Microscopio Global del 2019, la *Economist Intelligence Unit* (2019), ubica a Guatemala en el puesto 43 de 55 países con mejores condiciones de inclusión financiera, mientras que en el informe de 2020 la ubica en el puesto 48 de 55, es decir, aún hacen falta acciones para mejorar la inclusión financiera en Guatemala.

Figura No. 49

Saldo de préstamos como % del total otorgado por el Sistema Bancario en Guatemala

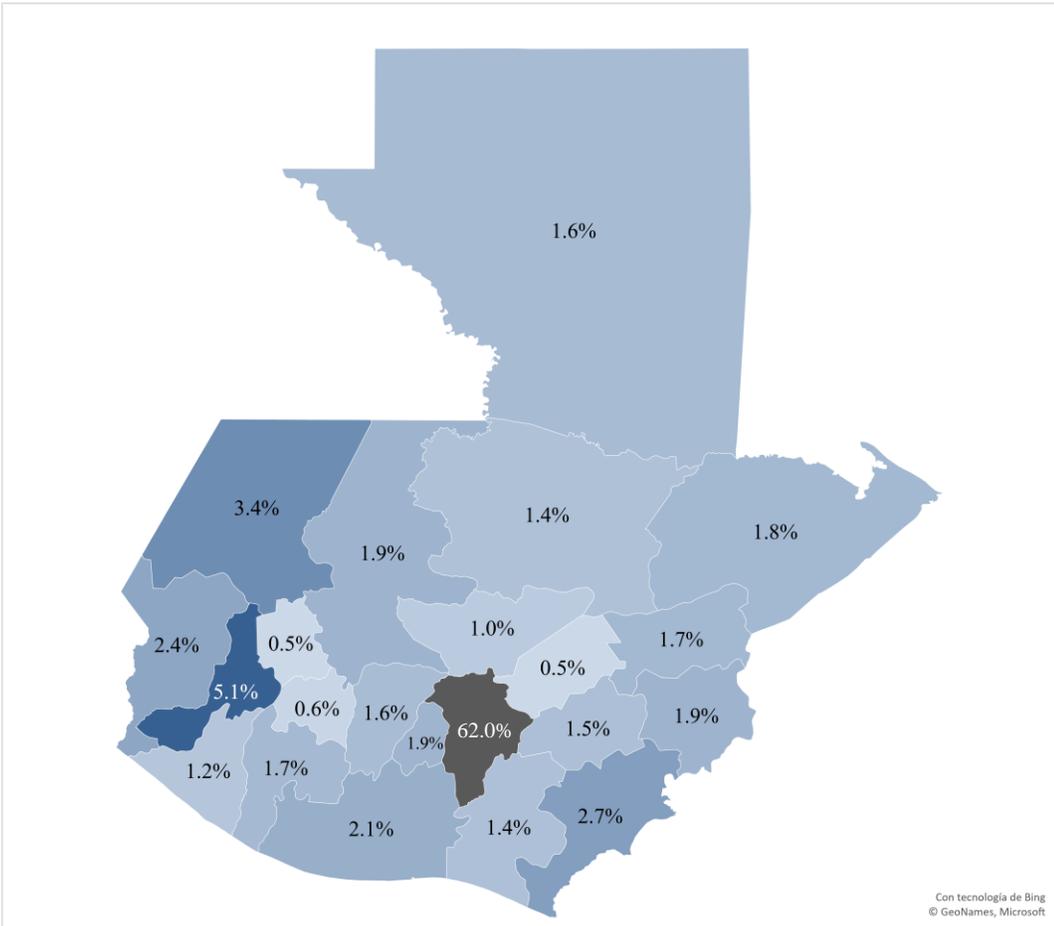


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos, 2019

En Guatemala, uno de los aspectos en el que se percibe una baja inclusión se puede observar en el saldo de los préstamos otorgados por el sistema bancario según el departamento de aplicación de los fondos. En ese contexto, según la Superintendencia de Bancos, con información referida al 31 de diciembre de 2019, el departamento de Guatemala concentra el 72.4% del saldo total de créditos otorgados por los bancos del sistema, mientras que los departamentos en donde hay menor aplicación de fondos es en Totonicapán, Sololá y Baja Verapaz con 0.4%, 0.5% y 0.5% del total otorgado.

Figura No. 50

Saldo de depósitos como % del total captado por el Sistema Bancario en Guatemala

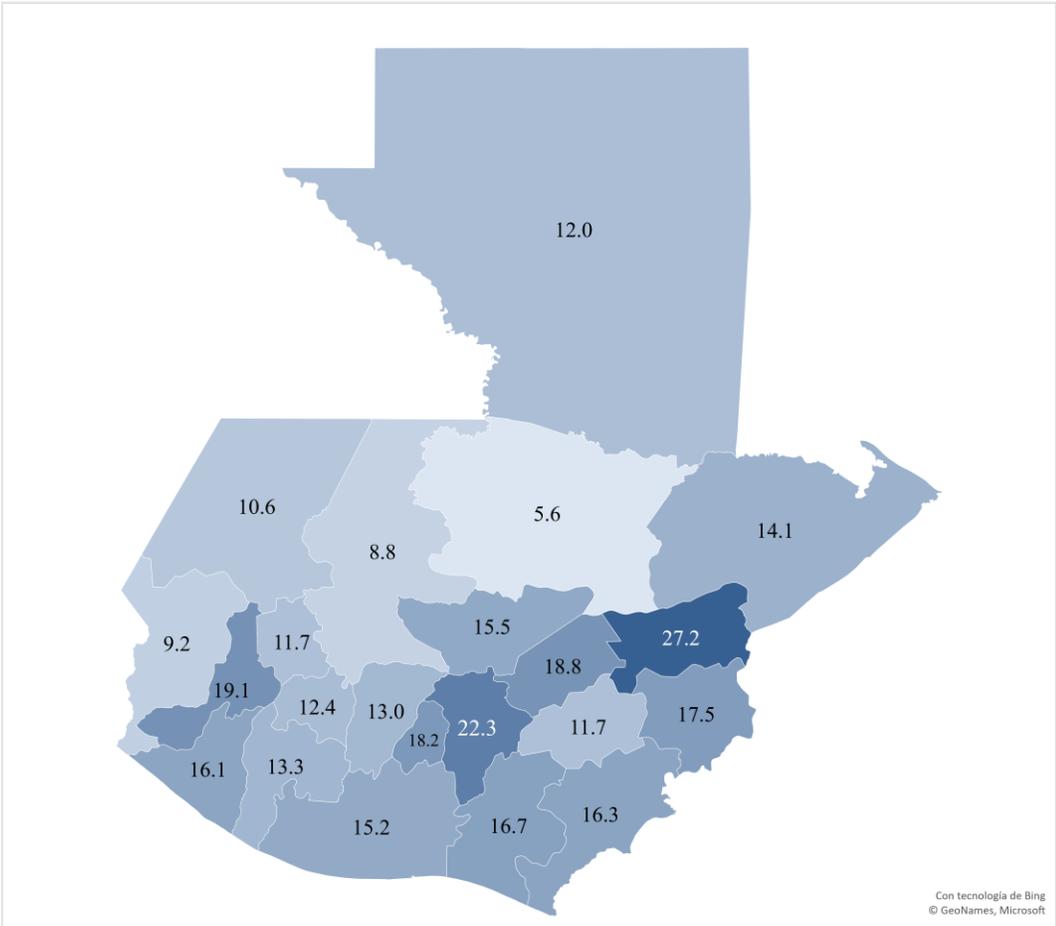


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos

Situación similar sucede con las obligaciones depositarias, donde se observa que en el departamento de Guatemala se concentra el 72.4% de las captaciones de depósitos, mientras que los departamentos en donde hay menor captación de fondos es en El Progreso, Totonicapán y Sololá con 0.5%, 0.5% y 0.6% del total de depósitos, respectivamente.

Uno de los indicadores más relevantes en el estudio de la inclusión financiera, corresponde a los puntos de acceso por habitante. En la figura número 51 se muestra esa proporción en Guatemala, identificando que, a diferencia de otros mapas de pobreza, este indicador muestra mayor homogeneidad en las distintas regiones.

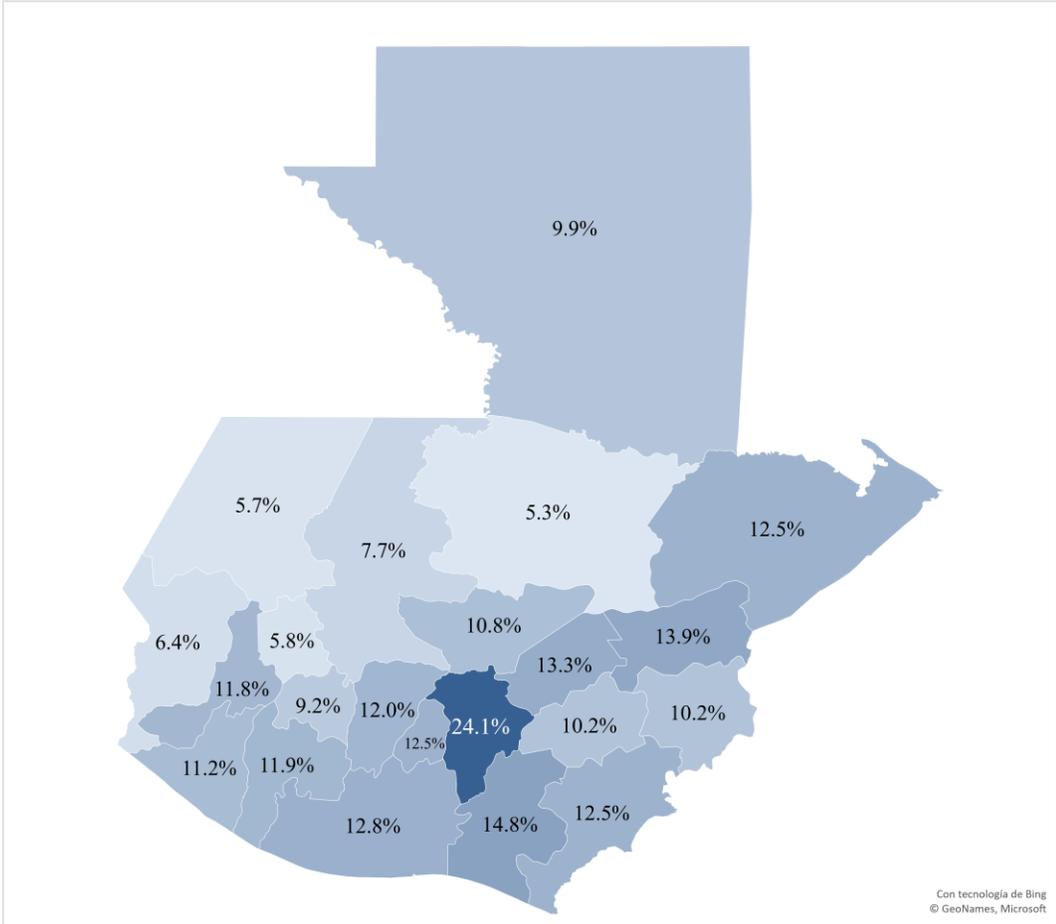
Figura No. 51
Puntos de Acceso por cada 10,000 habitantes
(agencias bancarias, agentes bancarios y cajeros automáticos)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos

Como se puede apreciar, la infraestructura del sistema bancario es más homogénea que su actividad subyacente, la función de captar y prestar. Como ejemplo se cita la figura número 52 en el que se evidencia la cantidad de deudores de préstamos bancarios según el departamento de aplicación de los fondos. En él se muestra que la mayor cantidad prevalece en la región metropolitana y este análisis debe realizarse junto con la figura número 49 que muestra la proporcionalidad de los saldos. Se puede inferir entonces que el sistema no solo realiza su mayor cantidad de préstamos en la región metropolitana, sino que el saldo de estos tiende a ser mayor que el resto de las regiones.

Figura No. 52
Cantidad de Deudores como % de los adultos

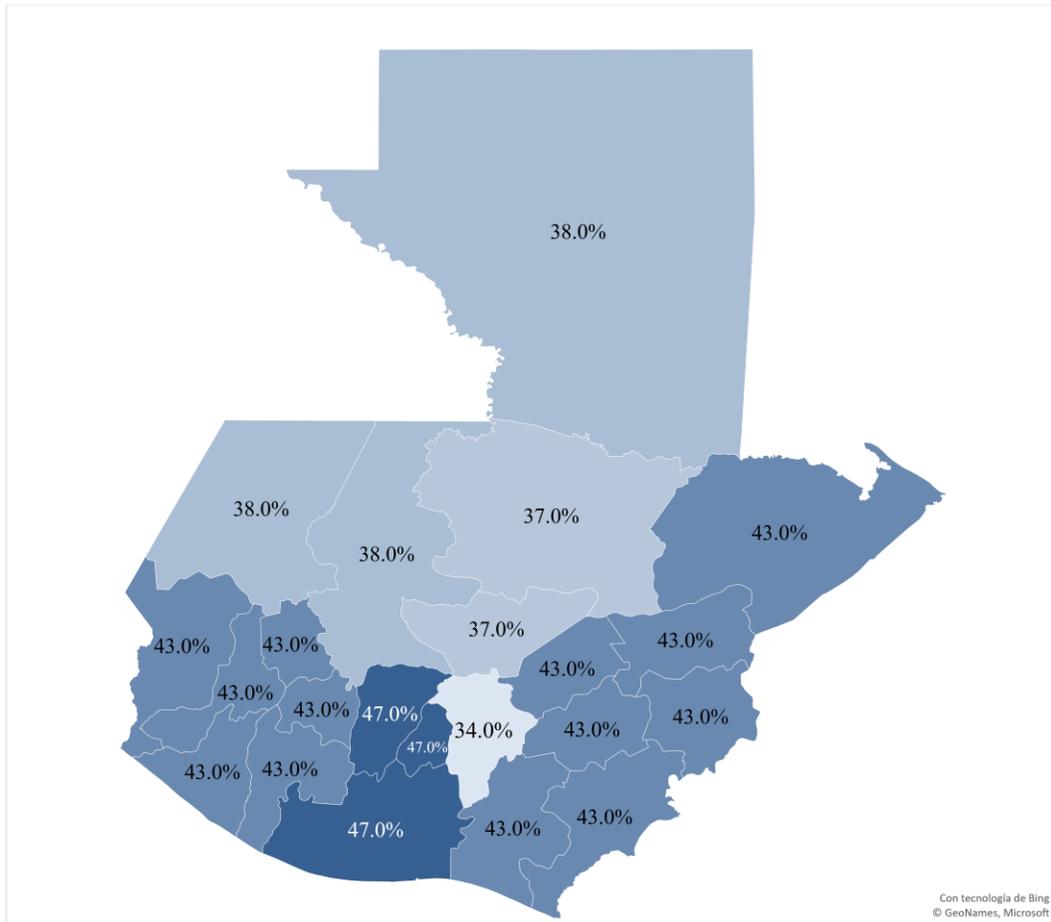


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos

Cabe comentar que, en cuanto al financiamiento se observa que las mujeres, como porcentaje del financiamiento total otorgado a personas individuales por región, tienen una menor participación, además, según la Superintendencia de Bancos (2021), la tasa de interés promedio ponderada de los créditos otorgados a mujeres en 2020 fue de 21.2%, mayor a la tasa promedio otorgada a los hombres que fue de 19.4%; sin embargo, es precisamente el crédito a la mujer el que muestra una menor tasa de morosidad, menores garantías reales otorgadas y su destino es más para créditos de consumo. Dicho de otra forma, hay elementos de riesgo que no se relacionan con la tasa de interés mayor, sino que, existen elementos que subyacen a estos criterios.

Figura No. 53

Saldo de créditos otorgados a mujeres como % del total otorgado a personas individuales



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos

Es propicio indicar que un estudio a profundidad de la inclusión financiera y las relaciones del sistema financiero con el modelo económico de Guatemala, se desarrolla en el capítulo IV.

3.4. Desarrollo social detenido y el crecimiento económico sostenido

Guillén (2008) señala el lento crecimiento como característica intrínseca de las economías latinoamericanas en las últimas dos décadas. Como se analizó en la tabla número 13, Guatemala ha tenido en las últimas seis décadas un crecimiento promedio anual por año del 3.9%. Por su parte, se abordó la teoría de Thorp (1998), que vincula el crecimiento económico con la calidad de este, influyendo en la calidad de vida de la población, sobre todo en términos de estabilidad del ingreso y los precios, y el bienestar desde la perspectiva de la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, la educación, la salud y la calidad de vida, todo ello reproducido por el modelo de desarrollo adoptado por el país.

Sin embargo, al abordar el capítulo tres a través de la metodología de mapas de pobreza, se realizaron hallazgos importantes de desigualdad en las distintas regiones del país, evidenciando que la teoría de Thorp no se cumple en el modelo de desarrollo económico implementado por Guatemala, por lo que el país se ha rezagado en muchos aspectos del desarrollo social.

Para la Organización de las Naciones Unidas (2021), el desarrollo social inclusivo abarca un amplio abanico de temas, entre otros, la eliminación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, la creación de empleo, la promoción de las cooperativas, la familia, el rol de la sociedad civil, la tercera edad y el envejecimiento de la sociedad, la juventud, la discapacidad y los pueblos indígenas.

Son muchos los acuerdos internacionales que guían el trabajo de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo social, como son, sin limitarse a ello, la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, el Documento final de la Reunión de Alto Nivel sobre la Discapacidad y el Desarrollo, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y los objetivos del Año Internacional de la familia, el Año Internacional de las Cooperativas y el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza. (<https://www.un.org/development/desa/es/key-issues/social.html> recuperado 25.01.2021)

Para el Banco Mundial el desarrollo social se centra en la necesidad de poner en primer lugar a las personas en los procesos de desarrollo. La pobreza no solo se refiere a los bajos ingresos, se trata también de la vulnerabilidad, la exclusión, las instituciones poco transparentes, la falta de poder y la exposición a la violencia. El desarrollo social promueve la inclusión social de los pobres y vulnerables empoderando a las personas, creando sociedades cohesivas y resilientes, y mejorando la accesibilidad y la rendición de cuentas de las instituciones a los ciudadanos.

Los esfuerzos en materia de desarrollo social, al involucrar a los Gobiernos, las comunidades, la sociedad civil, el sector privado y los grupos marginados (incluidos los pueblos indígenas y las personas con discapacidad), transforman la compleja relación entre las sociedades y los Estados en acciones concretas. Los datos empíricos y la experiencia operacional muestran que el desarrollo social promueve el crecimiento económico y conduce a mejores intervenciones y a una mayor calidad de vida. (<https://www.bancomundial.org/es/topic/socialdevelopment/overview> recuperado 25.01.2021)

Para evaluar la evolución del desarrollo de los países, la organización sin fines de lucro *Social Progress Imperative* elabora anualmente el índice de desarrollo social, el cual es un número estadístico que permite identificar en qué medida la población de cada país satisface sus necesidades. Este indicador va de 0 a 100 puntos donde el mayor puntaje es representativo de un mayor desarrollo social.

Para *Social Progress Imperative* (2021) el desarrollo social es entendido como la capacidad que tiene la sociedad de satisfacer las necesidades básicas de cada uno de los ciudadanos que la conforman. Al mismo tiempo crea las bases para mejorar la calidad de vida y fomentar el desarrollo socioeconómico de cada individuo. Por consiguiente, el índice de desarrollo social se mide a través del estudio de tres dimensiones fundamentales: las necesidades humanas básicas, los fundamentos del bienestar y las oportunidades de progreso. En 2020 el Índice de Desarrollo Social ubicó a Guatemala en el puesto 109 de 163, mientras que según el PIB per cápita, la ubicó en el puesto 104 de 160. Para comprender mejor estos números estadísticos, es importante analizar los puntajes por cada una de sus dimensiones.

3.4.1. Necesidades humanas básicas

Esta dimensión busca determinar en qué medida cada país proporciona a los seres humanos los insumos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Toma en cuenta componentes respecto al acceso a la nutrición y cuidado médico básico, acceso al agua y saneamiento, y vivienda y seguridad personal, los que a su vez incluyen los indicadores siguientes:

Tabla No. 23

Índice del Desarrollo Social: Dimensión – Necesidades humanas básicas

Indicador	2020		Punteo en 2015	Punteo en 2011
	Punteo	Posición sobre 163		
NECESIDADES HUMANAS BÁSICAS	68.32	111	65.43	63.11
Acceso a la nutrición y cuidado médico básico	76.38	127	74.29	73.00
Desnutrición (% población)	16.10	123		
Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacidos)	26.19	117		
Índice de mortalidad materna (por 1,000 nacidos)	103.36	114		
Retraso en el crecimiento infantil (% niños)	46.24	179		
Muertes por enfermedades infecciosas (por cada 100,000 personas)	116.98	122		
Acceso al agua y saneamiento	71.70	120	68.01	65.16
Muertes atribuibles a agua insalubre, saneamiento e higiene (por cada 100,000 personas)	21.12	128		
% Población con acceso a fuentes de agua insalubres o inapropiadas	41.87	118		
% Población con acceso a sistemas de saneamiento	35.11	115		
Vivienda	76.11	119	72.26	69.00
Acceso a servicios de electricidad (% población)	94.70	128		
Muertes atribuibles a contaminación del aire en el hogar (por cada 100,000 personas)	56.84	111		
Uso de tecnología y combustibles limpios para cocinar (% población)	46.00	124		
Seguridad personal	49.12	148	47.17	45.30
Tasa de homicidios (por cada 100,000 personas)	22.50	129		
Criminalidad (1 = baja; 5 = alta)	5.00	144		
Torturas y asesinatos políticos (0 = baja; 1 = alta)	0.62	115		
Muertes por accidentes de tránsito (por cada 100,000 personas)	16.59	110		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Organización *Social Progress Imperative*

Según la organización *Social Progress Imperative* (2021) Guatemala ha mejorado en la dimensión de necesidades humanas básicas, toda vez que creció en los últimos 10 años 5.21 puntos porcentuales, al pasar de 63.11 en 2011 a 68.32 en 2020, sin embargo, en 2020 se ubica en la posición 111 de 163 países. Esta dimensión aborda cuatro indicadores, siendo estos: acceso a la nutrición y cuidado médico básico, acceso al agua y saneamiento, vivienda y seguridad personal. En ese orden de ideas, la peor calificación la obtiene del indicador de seguridad personal pues ubica al país en el puesto 148 de 163. Este indicador está influenciado por la alta criminalidad y tasa de homicidios.

En cuanto al indicador de acceso a la nutrición y cuidado médico básico, el país se ubica en el puesto 127 de 163, influenciado por el subindicador de retraso en el crecimiento infantil, reflejando que el 46.24% de los niños sufre de retraso en el crecimiento y ubica a Guatemala en el puesto 179, comparable con países como Sudán del Sur (149), Somalia (153), Nigeria (157), Chad (171) y la República Democrática del Congo (176), países en donde Naciones Unidas ha declarado hambrunas en algunas zonas (*Save the Children*, 2021).

Este indicador se complementa con la información que muestra la figura número 29, en donde se hace evidente que las regiones más afectadas en el país son las regiones norte y noroccidental, las que a propósito, también muestran una alta incidencia de la pobreza (figuras 20 y 21) y menores acceso a servicios básicos. En otras palabras y a criterio del sustentante, estos indicadores a nivel internacional reflejan y confirman la situación de desigualdad que se vive en Guatemala.

3.4.2. Fundamentos del bienestar

Esta dimensión del índice de desarrollo social se encarga de medir el acceso que tienen los habitantes de un país a todos aquellos aspectos que fomenten su bienestar. Toma en cuenta componentes respecto al acceso a conocimientos básicos, el acceso a la información y comunicaciones, a salud y bienestar y a la calidad del medio ambiente, los que a su vez incluyen los indicadores siguientes:

Tabla No. 24

Índice del Desarrollo Social: Dimensión – Fundamentos del bienestar

Indicador	2020		Punteo en 2015	Punteo en 2011
	Punteo	Posición sobre 163		
FUNDAMENTOS DEL BIENESTAR	71.33	85	65.90	62.62
Acceso a conocimientos básicos	70.24	121	62.34	62.56
Mujeres sin escolaridad	0.13	132		
% de niños matriculación en escuela primaria	89.37	128		
% población con nivel de estudios secundarios	37.80	125		
Paridad de género por logro en secundaria	0.03	51		
Acceso a educación de calidad (0 = desigual; 4 = igual)	0.92	143		
Acceso a información y comunicaciones	72.26	81	62.17	49.21
Suscripciones a telefonía móvil (por cada 100 personas)	118.67	1		
Acceso a gobernanza en línea (0 = bajo; 1 = alto)	0.50	111		
Censura en medios (0 = frecuente; 4 = raro)	2.78	75		
Usuarios de internet (% población)	65.00	80		
Salud y bienestar	62.17	93	59.83	60.63
Esperanza de vida a los 60 años	20.97	75		
Muertes prematuras por enfermedades no transmisibles (por cada 100,000 personas)	281.84	53		
Acceso a servicios esenciales (0 = ninguno; 100 = cobertura total)	62.53	117		
Acceso a asistencia sanitaria de calidad (0 = desigual; 4 = igual)	1.62	114		
Calidad del medio ambiente	80.65	75	79.25	78.07
Muertes atribuibles a la contaminación del aire exterior (por cada 100,000 personas)	23.52	74		
Emisiones de gases de efecto invernadero	34.20	97		
Material particulado	23.71	105		
Protección biomédica	13.02	98		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Organización *Social Progress Imperative*

Según la organización *Social Progress Imperative* (2021) Guatemala ha mejorado en la dimensión de necesidades humanas básicas, toda vez que creció en los últimos 10 años 8.71 puntos porcentuales, al pasar de 62.62 en 2011 a 71.33 en 2020, ubicándose en este último año en

el puesto 85 de 163 países. En cuanto al indicador de acceso a información y comunicaciones, llama la atención que el país ocupa el puesto número 1 en cuanto a suscripciones a telefonía móvil, la cual es de 118.67 por cada 100 personas, sin embargo, ocupa el puesto 121 en acceso a conocimientos básicos, influenciado por un alto porcentaje de mujeres sin escolaridad (ocupa el puesto 132 de 163 países), y el bajo nivel de niños matriculados en escuelas primarias y población con nivel de estudios secundarios, respectivamente. Otro hallazgo preocupante es que el país ocupa el puesto 143, de 163, en acceso a educación de calidad.

A criterio del sustentante, esta es una evidencia irrefutable de la disparidad (heterogeneidad) de los distintos aspectos de la vida cotidiana de los guatemaltecos, propiciada en parte por sectores económicos, en este caso el de la telefonía, que son referentes a nivel mundial, mientras que el desarrollo proveniente de estas actividades, no se transmite a otros aspectos del acontecer nacional, como lo es el nivel de escolaridad y la calidad de esta. Otros dos elementos reflejan el estancamiento del desarrollo social, un pobre acceso a servicios esenciales y asistencia sanitaria de calidad, ubicando al país en los puestos 117 y 114 respectivamente.

3.4.3. Oportunidades de progreso

Esta dimensión permite medir el nivel hasta el cual la población de cada país cuenta con derechos y oportunidades de superación y crecimiento personal. Al mismo tiempo mide los deseos que tiene cada individuo de aumentar sus conocimientos y habilidades. Según la organización *Social Progress Imperative* (2021) Guatemala se ha estancado en la dimensión de oportunidades de progreso, toda vez que en los últimos 10 años decreció 0.73 puntos porcentuales, al pasar de 46.08 en 2011 a 45.35 en 2020, ubicándose en este último año en el puesto 129 de 163 países. Esta dimensión aborda cuatro indicadores, siendo estos: derechos personales, libertad personal y elección, inclusividad y acceso a educación avanzada. En ese orden de ideas, la peor calificación la obtiene del indicador de inclusividad pues ubica al país en el puesto 141 de 163, a su vez, este indicador está influenciado por una alta discriminación y violencia contra minorías, en especial con la etnia indígena, lo cual concuerda con los análisis efectuados en las figuras 18, 19, 49 y 50.

Tabla No. 25

Índice del Desarrollo Social: Dimensión – Oportunidades de progreso

Indicador	2020		Punteo en 2015	Punteo en 2011
	Punteo	Posición sobre 163		
OPORTUNIDADES DE PROGRESO	45.35	129	47.63	46.08
Derechos personales	63.01	113	67.64	65.92
Derechos políticos (0 = sin derechos; 40 = total)	21.00	117		
Libertad de expresión (0 = sin libertad; 1 = total)	0.74	88		
Libertad de religión (0 = sin libertad; 4 = total)	3.56	68		
Acceso a justicia (0 = inexistentes; 1 = se observa)	0.22	161		
Derechos de propiedad para la mujer (0 = sin derechos; 5 = total)	3.55	126		
Libertad personal y elección	55.34	124	56.36	54.78
Empleo vulnerable (% población)	37.54	96		
% mujeres con matrimonio temprano	19.93	156		
% de mujeres que demandan anticonceptivos	69.20	87		
Corrupción (0 = bajo; 100 = alto)	26	145		
Inclusividad	28.85	141	35.51	34.79
Aceptación de gays y lesbianas	0.31	62		
Discriminación y violencia contra minorías (0 = bajo; 100 = alto)	9.40	167		
Igualdad de poder político por género (0 = desigual; 4 = igual)	1.69	114		
Igualdad de poder político por posición socioeconómica (0 = desigual; 4 = igual)	1.59	117		
Igualdad de poder político por grupo social (0 = desigual; 4 = igual)	0.56	159		
Acceso a educación avanzada	34.21	133	30.99	28.82
Años previstos de educación superior	1.34	98		
% mujeres con educación superior	0.18	157		
Universidades con ponderación de calidad	2.60	107		
Documentos citables	0.02	168		

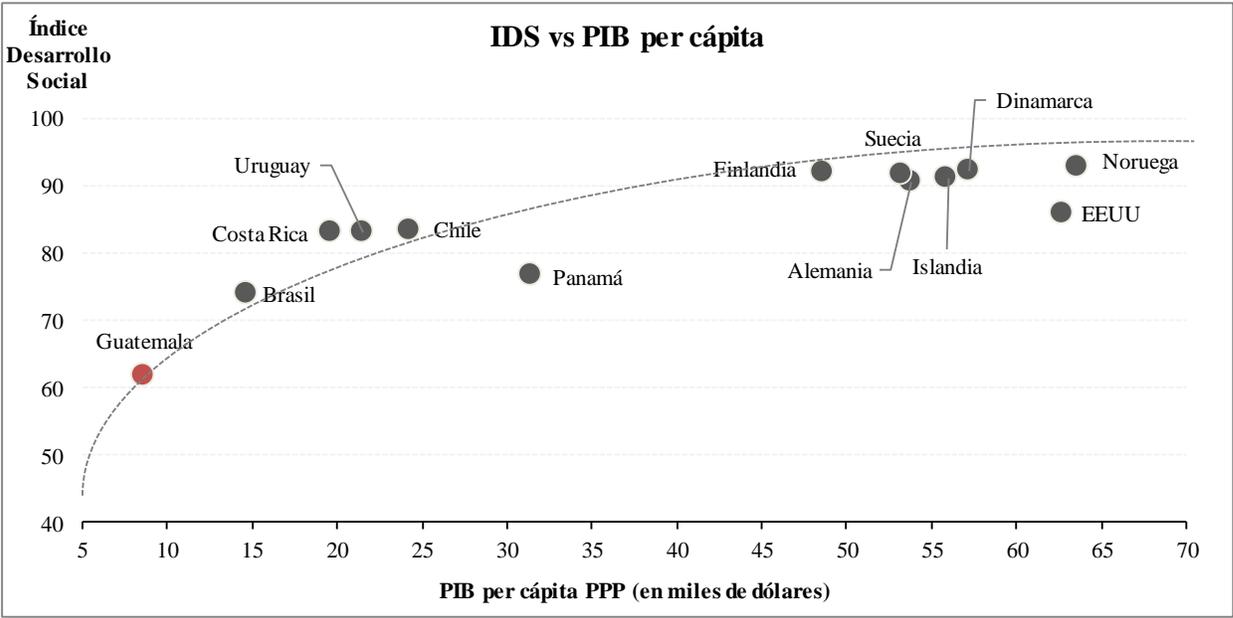
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Organización *Social Progress Imperative*

Otros indicadores que fueron valorados pobremente en esta dimensión son el acceso a la justicia, ubicando al país en el puesto 161 y concuerda con el elevado indicador de delitos cometidos que

muestra la figura número 47; el alto porcentaje de mujeres que se casan a corta edad; la alta corrupción, el país ocupa el puesto 145; y la alta desigualdad en el poder político según el grupo social y la posición socioeconómica (ocupan los puestos 159 y 117 respectivamente). Por último, el porcentaje de mujeres con educación superior es bajo, relegando al país al puesto 159. Este último hallazgo es de capital importancia, toda vez que, como se observó en la tabla número 18, desde mediados de los ochenta, la población de Guatemala está integrada por más mujeres que hombres, por lo que las políticas públicas deben considerar, con mayor necesidad, el desarrollo y la inclusión de las mujeres.

Para aportar evidencia que el desarrollo social en Guatemala se ha estancado en los últimos años y que el modelo de desarrollo implementado por el país no ha sido capaz de transformar el crecimiento económico en desarrollo social, se presenta la figura número 54, que muestra la comparación del índice de desarrollo social estimado por la organización sin fines de lucro *Social Progress Imperative* y se compara con el Producto Interno Bruto per cápita.

Figura No. 54



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Organización *Social Progress Imperative* y del Banco Mundial

En el eje de las ordenadas (eje vertical) se muestra el índice del desarrollo social (IDS) que refleja la capacidad que tiene un país de satisfacer las necesidades básicas de cada uno de los habitantes que la conforman, el valor se encuentra entre 0 y 100, de tal forma que entre más alto se ubique el índice mejor desarrollo humano propicia el país. En el eje de las abscisas (eje horizontal) se muestra el Producto Interno Bruto per cápita PPP (Paridad del Poder Adquisitivo) cuyo valor se representa en miles de dólares de los Estados Unidos de América; en la gráfica el valor máximo se ubica hacia la derecha.

A criterio del sustentante, la gráfica evidencia que los países cuyo modelo de desarrollo se basa en un modelo heterogéneo y altamente dependiente del mercado externo, una forma híbrida del neoliberalismo, muestran menores índices de desarrollo social, mientras que los países que aplican el Modelo Nórdico y el Modelo de Economía Social de Mercado propician un mayor desarrollo social y una mejor distribución de la riqueza.

En la gráfica también se aprecia cómo otros países de América Latina han crecido económicamente y han propiciado con ello el desarrollo de la sociedad, sin embargo, por el modelo de desarrollo de Guatemala el crecimiento económico se ha mantenido sin embargo el desarrollo social se ha estancado, por lo que el país debe tomar acciones y generar políticas públicas que propicien tanto el crecimiento económico como el desarrollo social, tal como se observa en el modelo aplicado por los países nórdicos como el Modelo de Economía Social aplicado por Alemania. La virtud de este último modelo radica en que está vinculado al mercado externo, con una base de exportación sólida para generar riqueza e implementa la participación del Estado para coadyuvar en la corrección de las fallas del mercado, aplicando tasas impositivas altas que financien servicios de infraestructura, educación, seguridad social, servicios de calidad para equiparar a la población más vulnerable con la población que por efectos del modelo neoliberal, tiende a incrementar su riqueza.

En otras palabras, coadyuva en la corrección de las fallas del mercado otorgando servicios públicos de alta calidad para propiciar un acceso igualitario a la población en cuanto a servicios básicos que generan bienestar y desarrollo.

3.5. Oportunidades de desarrollo según la vocación de cada región

El historiador mexicano del siglo XIX, José María Luis Mora, describió en sus pensamientos de liberalismo que:

La prosperidad de las naciones no consiste en cultivar todos los ramos de la industria o cualquiera de ellos, sino los que convengan según la naturaleza de su suelo, su población, su situación geográfica y otras circunstancias. Por eso unas naciones son agricultoras y otras manufactureras, y no todas se dedican al cultivo de todos los productos de la industria agrícola y fabril. (Luis Mora, 1994, p. 49)

A criterio de Guillén (2008) este pensamiento es contrario a las aspiraciones industrializadoras y de diversificación productiva de los Estados americanos, pues fluyen hacia un papel mínimo de intervención del Estado para así lograr la libertad de las actividades económicas. Por el contrario, como se mencionó anteriormente, al comparar los indicadores económicos y de desarrollo social de los países nórdicos y Alemania, con los de Guatemala, es evidente el distanciamiento del desarrollo de dichas naciones. El éxito del modelo nórdico y el modelo de Economía Social de Mercado es precisamente la intervención de un Estado participativo que busca corregir las deficiencias naturales del modelo neoliberal.

En tal sentido, el considerar que el futuro económico de Guatemala se basa en la exportación de azúcar, café, banano, u otro, es decir una economía agrícola bajo las condiciones actuales de su modelo de desarrollo económico, es seguir en la ruta de las deficiencias del modelo, es decir, la heterogeneidad estructural y la dependencia del centro capitalista, además, profundizaría las desigualdades de sus habitantes limitando el acceso a servicios básicos como la educación y la salud, limitando con ello su desarrollo y bienestar. En ese sentido, replicar la historia de éxito, avance técnico y organización de estas actividades al resto de la economía, resultaría en un paso necesario en busca del desarrollo del país, aprovechando su biodiversidad.

En efecto, a criterio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015) existen razones de peso por las que el suelo es clave para el futuro sostenible del planeta. En primer lugar, el suelo proporciona el ciclo de nutrientes primarios para la vida vegetal y animal y actúa como una base para la alimentación, combustibles, fibras y productos

médicos, así como para muchos servicios ecosistémicos esenciales, además, la calidad de la alimentación depende mucho de la calidad del suelo.

La segunda razón es que el suelo es un recurso natural no renovable. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015) un centímetro de suelo puede tardar cientos de miles de años en formarse desde la roca madre, pero este centímetro de suelo puede desaparecer en el plazo de un año a través de la erosión, en tal sentido, las malas prácticas agrícolas como el laboreo intensivo, la eliminación de la materia orgánica, la irrigación excesiva utilizando agua de mala calidad y el uso excesivo de fertilizantes, herbicidas y pesticidas, agotan los nutrientes del suelo más rápido de lo que son capaces de formarse, lo que lleva a la pérdida de la fertilidad del suelo y a la degradación de los suelos.

La tercera razón tiene relación con el cambio climático toda vez que el suelo constituye la mayor reserva de carbono orgánico terrestre, más del doble de la cantidad almacenada en la vegetación. Además de ayudar a suministrar agua potable, evitar la desertificación y proporcionar resiliencia a las inundaciones y la sequía, el suelo mitiga el cambio climático a través de la retención de carbono y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2015)

Otro factor importante que considera la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015) es que el suelo alberga la cuarta parte de la diversidad biológica del planeta. Hay literalmente miles de millones de microorganismos tales como bacterias, hongos y protozoos en el suelo, así como miles de insectos, ácaros y gusanos. Refiere que hay más organismos en una cucharada de suelo sano que gente en el planeta.

Finalmente, la quinta razón está relacionada con la inversión en la gestión sostenible de los suelos y su impacto económico y ambiental. En tal sentido, la gestión sostenible del suelo cuesta menos que la rehabilitación o la restauración de las funciones del suelo.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015) respecto a los suelos y la tierra como base del desarrollo sostenible, identifica este recurso como un desafío clave a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta las tendencias demográficas actuales y el crecimiento previsto de la población mundial, que superará las 9,000 millones de personas en 2050, por lo que calcula que aumentarán la demanda de alimentos, piensos y fibras en un 60 por ciento para ese año, la gestión sostenible de los suelos agrícolas del mundo y la intensificación de la producción sostenible se han convertido en un imperativo para la seguridad alimentaria mundial, pero estos objetivos no pueden lograrse plenamente a menos que los suelos se sitúen en un lugar prioritario en la agenda de desarrollo de los países. Además, el 33 por ciento de la tierra está altamente degradada y otro 44 por ciento está ligera o moderadamente degradada debido a la erosión, la salinización, la compactación y la contaminación química de los suelos.

Este contexto ubica a Guatemala en un lugar privilegiado por su alta diversidad y productividad de suelos. Según el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2000) la clasificación taxonómica del país tiene una estructura piramidal con ocho órdenes de suelo y veintisiete subórdenes, de los cuales cuatro son muy aptos para la agricultura, ocho pueden desarrollar actividades agrícolas aplicando técnicas de fertilidad y conservación adecuadas, cuatro constituyen suelos aptos para el manejo agropecuario, seis tienen un mejor manejo si se permite la preservación del suelo y el ecosistema que conforman, y cinco tienen fuertes limitantes para producir o no son apropiados para la producción agrícola.

En cuanto al suelo como factor del crecimiento económico y desarrollo de los países, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015) cita dos ejemplos, el primero llevado a cabo en la región de Lempira Sur en Honduras, en el que se desarrolló el *Quesungual slash and mulch agroforestry system* para sustituir el método agrícola ancestral de cultivos de corta y quema, que había dado lugar a la disminución de la humedad y la fertilidad. Como consecuencia, se produjo un aumento de la productividad y de los ingresos de los agricultores de la región. El otro ejemplo corresponde a un proyecto que se centró en la tierra, el agua y los recursos biológicos para revertir el proceso de degradación de la tierra en la cuenca

del río Kagera, entre Burundi, Ruanda, Uganda y Tanzania, el cual ha mejorado los medios de vida y la seguridad alimentaria de los agricultores alrededor del Lago Victoria.

A criterio del sustentante, el valor técnico de las experiencias llevadas a cabo por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Honduras, Burundi, Ruanda, Uganda y Tanzania, radica en que se producen cambios en la productividad y los ingresos de las poblaciones a partir de pequeños cambios en las prácticas agrícolas, sin embargo, estas actividades necesitan recursos para costearlas y es precisamente en este punto en el que tomando de referencia la teoría de las instituciones de Acemoglu & Robinson (2001), el sistema financiero del país puede hacer la diferencia, por lo que es preciso conocer su estructura y funcionalidad, el que se aborda en el cuarto capítulo, así como las propuestas viables para llevarlo a cabo, tema que se abordará en el quinto capítulo.

3.6. Reflexiones finales del capítulo

Al inicio de este capítulo se indicó que la dinámica del modelo de desarrollo guatemalteco ha aportado estabilidad económica al país, sin embargo, este buen desempeño no se ha materializado en una reducción de la pobreza o en una distribución equitativa de la riqueza, mostrando amplios aspectos de desigualdad. Ante tal situación, uno de los objetivos del capítulo fue presentar los efectos del modelo de desarrollo económico guatemalteco en la población, en las regiones y grupos con mayores manifestaciones de pobreza, identificando que la población indígena de las regiones norte y noroccidente del país, en especial la mujer, es la que tiene mayores manifestaciones de pobreza y desigualdad.

Utilizando la metodología de mapas de pobreza, se delimitó el problema del subdesarrollo en Guatemala, caracterizándolo por regiones según la descripción definida en la Ley Preliminar de Regionalización, además, se completó este abordaje con las características propias de cada departamento. Uno de los hallazgos más importantes de esta dinámica fue identificar a las regiones norte y noroccidental del país, conformadas por los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Huehuetenango y Quiché, como las regiones más empobrecidas del país, esto a pesar, que la prevalencia de la pobreza en Guatemala es amplia pues más del 59% de la población

vive en situación de pobreza, en tal sentido, estas regiones se pueden definir como las más empobrecidas de un país pobre.

Consecuentemente, estas regiones se caracterizan por estar ampliamente habitadas por personas autoidentificadas como mayas o indígenas, situación que hace total sentido con la tesis de Martínez Peláez (1970), que al abordar la pobreza como un elemento histórico que condiciona la actual sociedad guatemalteca, señala que el proceso violento de despojo y sumisión de los indígenas en la época de conquista y la época colonial, provocaron que estos quedaran en una situación de inferioridad permanente respecto a los españoles y los mestizos, situación que se evidencia en todas y cada una de la figuras presentadas en este capítulo.

Ante tales hallazgos, la metodología de mapas de pobreza delimitó no solo la pobreza como fenómeno social abstracto, sino que aportó evidencia que también se manifiesta en los altos índices de desempleo y subempleo, baja escolaridad y acceso a educación, deficiente acceso a sistemas de salud de calidad, así como alta morbilidad y mortandad ocasionados por enfermedades tratables o que se derivan de condiciones de malnutrición. Todos estos elementos se denotan con mayor incidencia en las regiones norte y noroccidental del país.

Este fenómeno no solo se circunscribe al acceso de estos elementos básicos en la calidad de vida de los habitantes, sino que se establecieron relaciones que subyacen a estos fenómenos y que determinan y condicionan eventos económicos y sociales tales como la alta incidencia de la migración, la concentración de la riqueza, la desigualdad medida en términos económicos, así como el acceso a servicios básicos tales como la distribución de agua potable, el acceso a servicios de energía eléctrica y drenajes, entre otros, factores que en conjunto condicionan el índice de desarrollo humano, de esa cuenta, en 2020, este indicador ubica a Guatemala en el puesto 109 de 163 países, condicionado por tres áreas importantes del desarrollo humano, la primera circunscrita a las necesidades humanas básicas, la segunda a los fundamentos del bienestar y la tercera delimitada por las oportunidades de progreso.

Las condiciones que genera esta desigualdad, también afectan a otros aspectos de la cotidianidad de los habitantes, incluso aquellos que son proclives a mejorar las condiciones económicas de sus habitantes. En tal sentido, también se identificaron condiciones que afectan la desigualdad en cuanto al acceso a servicios financieros, observando una concentración importante de estos en la región metropolitana. En ese sentido, basado en la teoría institucionalista o de *Pearson Institute*, un hallazgo importante en el capítulo es la correlación que existe entre el sistema financiero y las condiciones que puede propiciar en función de una mayor inclusión financiera y con ello, coadyuvar en la diversificación de la producción, la generación de empleo e indirectamente, en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Ante tal hallazgo, es propicio abordar y profundizar en la estructura del sistema financiero, en las relaciones que subyacen entre este y el modelo de desarrollo, así como, en la identificación de la incidencia que actualmente tiene en la economía del país y las oportunidades que puede propiciar en la expansión y diversificación de la producción nacional.⁹

⁹ **Nota:**

Como un aporte complementario al trabajo de tesis doctoral, en anexo se presentan mapas a escala 1: 550,000 por departamento, con información del uso de la tierra y su cobertura vegetal, referidos al año 2010; estos documentos fueron proporcionados por la Dirección de Información Geográfica, Estratégica y Gestión de Riesgos (DIGEGR) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la República de Guatemala. El objeto de incluirlos en este documento es reforzar y complementar la comprensión del tema abordado sobre las oportunidades de desarrollo según la vocación de cada región. Estos elementos también son un insumo en el tema que se aborda en el capítulo cinco, relacionado con el modelo propuesto de participación pública-privada como mecanismos para el desarrollo del país.

CAPÍTULO 4

UNA BANCA AL SERVICIO DEL MODELO DE DESARROLLO

Según Correa (2008) el financiamiento del desarrollo en América Latina ha sido una de las preocupaciones más importantes en la discusión sobre los modelos de crecimiento y la elaboración de propuestas política económica en los países de la región.

Para Correa (2008) la premisa dominante es que existe una permanente restricción del financiamiento debido al bajo nivel de ahorro y la escasa formación de capital, así la vulnerabilidad financiera de la región es una característica estructural que posee al menos dos problemas, aquellos vinculados al devenir de las economías y las sociedades que la coloca como exportadora de elevados montos del excedente en las diversas etapas de su desarrollo; y aquellos vinculados a las relaciones financieras internacionales y el devenir de dichos mercados. (p. 175)

Los cambios en la inserción financiera externa de la región de los últimos años, lejos de modificar dichas características estructurales, han profundizado su vulnerabilidad financiera y prevalecen las limitaciones del financiamiento para el desarrollo. Para Correa (2008) en América Latina se configuró un sistema financiero incapaz de financiar plenamente la expansión económica, dependiente de la mediación estatal y con una elevada debilidad por el dólar.

En términos generales, el sistema financiero abarca a los mercados, los intermediarios, las empresas de servicios financieros, así como otras entidades cuyo objetivo es facilitar las decisiones económicas de las empresas, los particulares y los gobiernos. Pérez et ál. (2018) señala que, por una amplia diversidad de razones, tales como el tamaño del mercado, la tecnología disponible, así como también por razones históricas, culturales y políticas, existen diferencias entre los sistemas financieros de los países, que además también cambian con el paso del tiempo.

Para Pérez et ál (2018), a pesar de la diversidad por países, existe un elemento común que ancla por igual a los sistemas financieros de todos los países. Este anclaje se sustenta en las funciones que desempeña el sistema financiero, las que se pueden agrupar en seis:

- a. Facilitar la transferencia de recursos económicos a través del tiempo entre ahorradores e inversores.
- b. Proporcionar maneras más eficientes de administrar los riesgos.
- c. Facilitar la compensación y liquidación de pagos.
- d. Proporcionar un sistema para concentrar recursos con los que abordar proyectos a gran escala.
- e. Suministrar información.
- f. Reducir los costos de transacción.
- g. Proporcionar un sistema mejor para gestionar los problemas de información asimétrica.

Bajo esas premisas, es oportuno estudiar a la banca guatemalteca y sus vínculos con el modelo de desarrollo económico, para que con el conocimiento que estas relaciones propicien se generen ideas en el diseño de políticas públicas inclusivas.

4.1. Radiografía del sistema financiero guatemalteco

En el lenguaje médico una radiografía es un estudio que permite generar imágenes de las estructuras internas del cuerpo, con el objeto de identificar posibles causas del malestar del paciente, realizar el diagnóstico y preparar un plan a seguir para recuperar las partes afectadas y con ello la salud del paciente. Desde el punto de vista de las ciencias sociales, la Real Academia Española define este concepto como una descripción o análisis detallado del problema que se desea estudiar. Claro está que en las ciencias médicas existen estudios más complejos como las tomografías computarizadas, las resonancias magnéticas, las ecografías y los estudios de medicina nuclear que permiten a los galenos focalizarse con mucha mayor precisión sobre problemas específicos de salud, de igual manera, este estudio propicia elementos de análisis para el desarrollo de futuros estudios, mucho más focalizados y específicos de la problemática que se aborda.

En ese sentido, en este capítulo se estudian las estructuras más sólidas que conforman el sistema financiero guatemalteco, entendiendo este como el conjunto de instituciones, mercados y medios cuyo objetivo y finalidad principal es la de canalizar el ahorro hacia los prestatarios y las actividades que lo necesitan para el crecimiento económico. El capítulo aborda con mayor precisión al conjunto de bancos que operan en Guatemala, pues es de este sector del que se dispone de mayor información. A lo largo del capítulo, desde una perspectiva deductiva, se identifican los vínculos que subyacen en el sistema financiero y que se correlacionan con el modelo de desarrollo económico guatemalteco.

4.1.1. Estructura del sistema financiero supervisado guatemalteco

La estructura del sistema financiero está definida en la Constitución Política de la República de Guatemala, que en el artículo 132 relativo a la moneda, define que las actividades monetarias, bancarias y financieras, se organizan bajo el sistema de banca central, el que realiza la vigilancia en lo relacionado a la circulación de dinero y la deuda pública.

Este artículo también señala que el Estado tiene la autoridad exclusiva de formular y ejecutar las políticas para crear y mantener condiciones cambiarias y crediticias que favorezcan el desarrollo ordenado de la economía guatemalteca. Esta idea de banca inclusiva y de desarrollo se complementa con el artículo 118 de la referida Constitución, toda vez que en dicho artículo se define el principio del régimen económico social de Guatemala, siendo este el de justicia social. También afirma que: “es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.” (Asamblea Nacional Constituyente, 1985)

En ese sentido, el régimen económico social descrito en la Constitución forma parte del Capítulo II de dicho cuerpo legal, dedicado a los derechos sociales, y este a su vez forma parte del Título II relativo a los Derechos Humanos, por lo que se puede inferir que la equitativa distribución de la riqueza es un derecho social.

En cuanto al régimen de banca central, John Maynard Keynes destaca tres ideas de su papel en la economía, el primero corresponde a que la política económica es la herramienta clave para sacar a un país de la crisis, la segunda idea es que los gobiernos deben tratar de estimular la demanda que hay en la economía y la tercera idea es que la mejor manera de estimularla es utilizando la política fiscal. (<https://www.bbva.com/es/keynesmodelo-keynesiano/> recuperado 10.02.2021).

En el caso de Guatemala, el artículo 132 de la Constitución Política de la República señala que el sistema de banca central está dirigido por la Junta Monetaria, de la que depende el Banco de Guatemala como banco central. En el artículo 133 de la referida Constitución se identifica que este sistema de banca también está integrado por la Superintendencia de Bancos que ejerce la vigilancia e inspección de las entidades que integran el sistema financiero, siendo estas, los bancos, las instituciones de crédito, las entidades afianzadoras y de seguros y las otras que la ley le ordene. Todas estas entidades que operan dentro del sistema de banca central se le conoce como sistema financiero supervisado. Cada una de estas entidades tiene funciones específicas que es propicio abordar con mayor detalle.

4.1.1.1. Junta Monetaria

Es el órgano encargado de determinar la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y de velar por la liquidez y solvencia del sistema bancario nacional, asegurando la estabilidad y el fortalecimiento del ahorro nacional. La Junta Monetaria dirige el sistema de banca central y dependen de dicha Junta el Banco de Guatemala y la Superintendencia de Bancos. (Superintendencia de Bancos, 2019)

Una de las características de este cuerpo colegiado es su integración, toda vez que está conformado tanto por funcionarios electos por el gobierno central, de los ocho miembros cuatro son designados por el Presidente de la República, como por representantes de otras entidades que representan conglomerados interesados, siendo el caso del sector productivo, los bancos, el sector estudiantil y la población en general a partir de la designación de un miembro del Congreso de la República, electo popularmente. Esta conformación hace que dicho organismo aborde la determinación de políticas desde distintos puntos de vista complementarios entre sí.

4.1.1.2. Banco de Guatemala

Es el banco central del país, es una entidad descentralizada y autónoma. Entre sus funciones principales están: ser el único emisor de la moneda, mantener un nivel adecuado de liquidez del sistema bancario, procurar el buen funcionamiento del sistema de pagos y administrar las reservas monetarias internacionales. Su objetivo fundamental es promover la estabilidad en el nivel general de precios. (Banco de Guatemala, 2021)

4.1.1.3. Superintendencia de Bancos

La Superintendencia de Bancos es un órgano de la Banca Central, eminentemente técnico, que actúa bajo la dirección general de la Junta Monetaria. Su función es la de realizar vigilancia e inspección de: el Banco de Guatemala, bancos, sociedades financieras, instituciones de crédito, entidades afianzadoras y de seguros, almacenes generales de depósito, casas de cambio, grupos financieros, empresas controladoras de grupos financieros y las entidades que otras leyes le ordenen. Ejerce la función de supervisión que le encomienda la ley con el fin que las entidades mantengan la liquidez y solvencia adecuadas que les permitan atender oportuna y totalmente sus obligaciones. (Superintendencia de Bancos, 2019)

También supervisa que las entidades evalúen y manejen adecuadamente la cobertura, distribución y el nivel de riesgo de sus inversiones y operaciones contingentes, vela para que las entidades publiquen información suficiente, veraz y oportuna sobre la situación financiera de las entidades sujetas a su vigilancia e inspección en forma individual o consolidada; que cumplan las leyes, reglamentos, disposiciones y resoluciones aplicables; y efectúa la prevención, control y vigilancia del delito de lavado de dinero u otros activos, así como para reprimir el financiamiento al terrorismo, a través de la Intendencia de Verificación Especial. (Superintendencia de Bancos, 2019)

4.1.1.4. Bancos privados nacionales

Según la Superintendencia de Bancos (2019), los bancos son instituciones financieras que cumplen la función social de intermediación entre quienes tienen la capacidad de ahorro con

dinero (captar) y quienes lo necesitan (prestar). Estas entidades se rigen por la Ley de Bancos y Grupos Financieros, Decreto Número 19-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Dentro de las principales operaciones y servicios de los bancos se mencionan las siguientes:

- Operaciones pasivas: recibir depósitos monetarios, a plazo y de ahorro; crear y negociar bonos y/o pagarés, previa autorización de la Junta Monetaria; crear y negociar obligaciones convertibles y subordinadas; realizar operaciones de reporto como reportado.
- Operaciones activas: otorgar créditos y realizar descuento de documentos; otorgar financiamiento en operaciones de cartas de crédito y conceder anticipos para exportación; emitir y operar tarjetas de crédito; realizar arrendamiento financiero y factoraje; invertir en títulos de valor; adquirir y conservar la propiedad de bienes; realizar operaciones de reporto como reportador.
- Operaciones de confianza: cobrar y pagar por cuenta ajena; recibir depósitos con opción de inversiones financieras; comprar y vender títulos de valor por cuenta ajena.
- Pasivos contingentes: otorgar garantías y fianzas; prestar avales; emitir o confirmar cartas de crédito.
- Servicios: actuar como fiduciario; además, puede comprar y vender moneda extranjera, tanto en efectivo como en documentos; apertura de cartas de crédito; efectuar operaciones de cobranza; realizar transferencia de fondos; arrendar cajillas de seguridad.

Los bancos también ofrecen el servicio de banca electrónica, el cual consiste en un sistema que permite a los usuarios realizar, desde cualquier computadora conectada a internet, operaciones bancarias como transferencias de fondos, pago de facturas y solicitud de préstamos. En menor medida, algunos bancos también prestan el servicio de banca móvil, el cual consiste en la

prestación de servicios financieros a través de telefonía móvil celular. En efecto este último servicio puede convertirse en una herramienta importante en la inclusión financiera, pues como se observó en la figura número 42, una cantidad importante de habitantes en Guatemala tiene acceso a servicios de telefonía celular.

Un aspecto relevante de la banca es que al concentrar el dinero de los ahorrantes genera la posibilidad de canalizarlo por diferentes vías. Una función más de la banca es facilitar el flujo de dinero a través de medios de pago como son las tarjetas de crédito y débito, los cheques, las transferencias electrónicas, y otras. Todas las actividades de la banca están reguladas por leyes financieras y son supervisadas por la Superintendencia de Bancos. (Superintendencia de Bancos, 2019)

4.1.1.5. Bancos con participación del Estado y bancos especiales

Los bancos públicos o estatales son aquellos cuyo capital es aportado por el Estado o bien, este mantiene alguna participación accionaria o influencia en la administración del banco. Hay que diferenciar este tipo de bancos del banco central, pues un banco estatal realiza todas las operaciones que realiza un banco privado, la única diferencia es que en el capital de estos hay una parte o bien la totalidad pertenece al Estado. En cambio, el banco central no realiza operaciones bancarias, sino que tiene objetivos explícitos como la estabilidad en el nivel general de precios.

En el caso de Guatemala existen tres entidades bancarias creadas a partir de un Acuerdo Gubernativo y en los que el Estado tiene participación en el capital y la administración de los mismos, siendo estos:

- El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala: esta entidad es tan antigua como la creación del Quetzal como moneda oficial de la República de Guatemala. Fue creado el 4 de diciembre de 1929, a través del Decreto No. 1040, mediante el cual el Señor Presidente de la República de Guatemala, en ese entonces General Lázaro Chacón, promulgó la Ley de Creación de El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, diez meses después, el 6 de octubre de 1930, se inauguró la institución y el día 7 del mismo mes y año, era emitido el Decreto No. 1098, con el cual se otorgaba vigencia a su Ley Reglamentaria, misma que fue

derogada en 1979 cuando el Congreso de la República de Guatemala emitió el Decreto Número 25-79 Ley Orgánica del Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala. Cabe comentar que el artículo uno del referido decreto señala que esta es una institución bancaria del Estado, descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

- Banco de los Trabajadores: fue fundado en 1966 a partir del Decreto-Ley número 383 del Jefe de Gobierno de la República, General Enrique Peralta Azurdia. Este banco se creó bajo la premisa que es deber del Estado velar por el bienestar de los ciudadanos, fundamentalmente los de menores recursos económicos, mejorando sus condiciones generales de vida mediante el incremento de la riqueza, fomentando el ahorro y sistemas de cooperación que permitan facilitar los medios para satisfacer sus necesidades y como respuesta al anhelo de los trabajadores respecto a la creación de una institución crediticia especializada que, cumpliendo una función social, fomentara el ahorro y permita encontrar una solución a sus problemas financieros y crediticios. Por ello, el capital del banco se integró por medio de acciones comunes pagadas por los trabajadores, los sindicatos, las cooperativas y organizaciones similares de trabajadores y otras personas que la legislación dispusiera.
- Banco de Desarrollo Rural, Sociedad Anónima: se creó a través del Decreto No. 99-70 del Congreso de la República de Guatemala como una entidad estatal, descentralizada y autónoma; a través del Decreto Número 57-97 se transformó en un banco de capital mixto. El banco tiene como objeto principal promover el desarrollo económico y social del área rural del país, mediante el estímulo y facilitación del ahorro, la asistencia crediticia, la prestación de otros servicios financieros y de auxiliares de crédito a las cooperativas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones mayas, garífunas, xincas, campesinas, micro, pequeño y medianos empresarios, individual o gremialmente considerados, directamente o por medio de otras entidades reconocidas por la ley.

4.1.1.6. Bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar

Se rigen por el Decreto 541 del Congreso de la República de Guatemala del 13 de agosto de 1948. Estas son instituciones de crédito que contratan la recepción de cuotas de ahorro periódicas de monto fijo mínimo con derecho a un préstamo hipotecario, emiten bonos de ahorro e hipotecarios y reciben depósitos de ahorro, con el objeto de invertir el producto de las operaciones activas especificadas en la ley. Estas entidades bancarias no pueden realizar todas las operaciones como los bancos privados nacionales, sino que se limitan a lo especificado en su ley.

4.1.1.7. Bancos extranjeros

El artículo 6 de la Ley de Bancos y Grupos Financieros, Decreto Número 19-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece que los bancos extranjeros pueden operar de dos formas en el país: estableciendo sucursales o registrando oficinas de representación. Las sucursales de bancos extranjeros pueden realizar las mismas actividades que un banco privado nacional, mientras que una oficina de representación únicamente puede realizar la promoción de negocios y el otorgamiento de financiamiento en el territorio nacional, además, estas últimas no están sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, pero sí deben proporcionar a esta la información que le requiera.

4.1.1.8. Entidad fuera de plaza o entidad off shore

Entidad dedicada principalmente a la intermediación financiera, constituida o registrada bajo leyes de un país extranjero, que realiza sus actividades principalmente fuera del país de su constitución. Para operar en Guatemala deben obtener la autorización de la Junta Monetaria y formar parte de un grupo financiero en el país. (Superintendencia de Bancos, 2019)

4.1.1.9. Sociedades financieras

Según la Superintendencia de Bancos, estas entidades: “Son instituciones bancarias que actúan como intermediarios financieros especializados en operaciones de banco de inversión, promueven la creación de empresas productivas mediante la captación y canalización de recursos internos y externos a mediano y largo plazo.” (Superintendencia de Bancos, 2019, p. 54)

Entre las operaciones que pueden realizar están las siguientes:

- Llevar a cabo la organización, modificación, ampliación, transformación y fusión de empresas.
- Emitir por cuenta propia títulos y valores que tengan por objeto captar recursos del público para financiar las operaciones activas contempladas en la ley.
- Colocar obligaciones emitidas por terceros y prestar su garantía para el pago de capital e intereses.
- Actuar como agente y representante común de obligacionistas.
- Otorgar créditos a mediano y largo plazo.
- Otorgar créditos para realizar estudios iniciales y básicos de proyectos cuya inversión de carácter productivo se efectúen en el territorio de Guatemala.

Estas entidades se rigen por la Ley de Sociedades Financieras Privadas, Decreto-Ley Número 208 del Jefe de Gobierno de la República, Enrique Peralta Azurdia, del 12 de mayo de 1974.

4.1.1.10. Entidades de microfinanzas

Son entidades constituidas como sociedades anónimas que otorgan financiamiento por medio de microcréditos y captan fondos del público por medio de depósitos de ahorro, depósitos a plazo y a través de la emisión de títulos de valor representativos de deuda. Estas se dividen en Microfinancieras de Ahorro y Crédito (MAC) y Microfinancieras de Inversión y Crédito (MIC). (Superintendencia de Bancos, 2019)

Las microfinancieras de ahorro y crédito son entidades especializadas que otorgan microcréditos, ofrecen otros productos y servicios financieros, captan recursos del público en forma de depósitos de ahorro, depósitos a plazo y la emisión de títulos de valor representativos de deuda.

Las microfinancieras de inversión y crédito son entidades especializadas que al igual que las anteriores, concede microcréditos, ofrece otros productos y servicios financieros, con la diferencia que capta recursos del público únicamente a través de la emisión de títulos de valor

representativos de deuda. Ambas se encuentran sujetas a la vigilancia e inspección de la Superintendencia de Bancos. Es importante indicar que, aunque se dispone de un marco jurídico específico para este tipo de entidades, a diciembre de 2020 no existe una sola de estas operando en el sistema financiero supervisado. Según información de la Superintendencia de Bancos, a esa fecha tiene en estudio la solicitud para la constitución de una microfinanciera de ahorro y crédito.

Estas entidades fueron creadas para coadyuvar al desarrollo económico y social del país, desde una perspectiva de promover la actividad de microfinanzas, a efecto de que las personas que no son sujeto de crédito en el sistema bancario nacional, tengan acceso al mismo, con lo cual se estaría promoviendo la inclusión financiera, principalmente en el área rural y en pequeños centros urbanos. De esa cuenta, la naturaleza de su importancia, a criterio del sustentante, es fundamental en el ajuste del modelo de desarrollo económico y es en este tipo de estructuras financieras en donde es más favorable proponer modelos de participación público-privadas para el desarrollo de la economía nacional, en especial de las áreas con mayor incidencia de pobreza.

Estas entidades se rigen por la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, Decreto Número 25-2016 del Congreso de la República de Guatemala.

4.1.1.11. Aseguradoras

Son instituciones que cubren, a cambio del pago de una prima, los riesgos a los que puede estar sujeto un bien, una persona, institución o empresa. En Guatemala, las aseguradoras son supervisadas por la Superintendencia de Bancos y deben adoptar la forma de Sociedad Anónima. Sus actividades son reguladas por la Ley de la Actividad Aseguradora y son autorizadas por la Junta Monetaria. (Superintendencia de Bancos, 2019)

4.1.1.12. Almacenes generales de depósito

Son entidades que tienen el carácter de auxiliares de crédito. Su objetivo es el depósito, la conservación y custodia, el manejo y la distribución, la compra y la venta por cuenta ajena de mercancías o productos. Además, emiten Certificados de Depósito y Bonos de Prenda. (Superintendencia de Bancos, 2019)

4.1.1.13. Casas de cambio

Son entidades constituidas como sociedades anónimas no bancarias dedicadas a la compra y venta de divisas de diferentes países y que pueden o no estar vinculadas a los grupos financieros. Las casas de cambio que operan en el Mercado Institucional de Divisas son autorizadas por la Junta Monetaria y supervisadas por la Superintendencia de Bancos.

4.1.1.14. Casas de bolsa

Son personas jurídicas, autorizadas por la Bolsa de Valores, inscritas en el Registro del Mercado de Valores y Mercancías, que se dedican a la intermediación en la compraventa de valores, mercancías y otros negocios relacionados con los mismos; actúan en representación de inversionistas y de empresas que necesitan financiarse a través de la bolsa. Estas entidades son supervisadas por la Superintendencia de Bancos cuando forman parte de un grupo financiero.

4.1.1.15. Grupos financieros

Es la agrupación de dos o más personas jurídicas que realizan actividades de naturaleza financiera, de las cuales una debe ser banco. Operan de forma integrada bajo el compromiso de seguir políticas comunes. La condición indispensable que las instituciones deben cumplir para conformarse en grupo financiero es tener una empresa controladora o una responsable, que deberá ser el banco; entre ellas existe control común por relaciones de propiedad, administración o uso de imagen corporativa. En caso de no existir esas relaciones, deciden el control común según lo acuerden. (Superintendencia de Bancos, 2019)

Según la Superintendencia de Bancos, las instituciones que pueden formar parte de un grupo financiero son:

Empresa controladora (cuando exista), bancos, sociedades financieras, casas de cambio, almacenes generales de depósito, aseguradoras, empresas especializadas en emisión y/o administración de tarjetas de crédito, empresas de arrendamiento financiero, empresas de factoraje, casas de bolsa, entidades fuera de plaza u off shore, microfinancieras de ahorro y crédito, microfinancieras de inversión y crédito y otras que califique la Junta Monetaria.” (2019, p. 33)

Luego del proceso que define la normativa aplicable, el grupo financiero, al recibir la autorización de la Junta Monetaria para conformarse, tiene la posibilidad de ofrecer a los usuarios diversos servicios integrados formando una especie de supermercado financiero.

Un resumen de las entidades antes indicadas y que operan en el sistema financiero supervisado, se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla No. 26
Entidades que integran el Sistema Financiero Supervisado

Tipo de entidad	2000	2010	2020
Bancos	32	18	17
Sociedades financieras	18	14	10
Entidades fuera de plaza o entidades <i>off shore</i>	^{1/}	9	4
Entidades de microfinanzas ^{3/}	-	-	0
Compañías aseguradoras	28	28	28
Almacenes generales de depósito	17	15	14
Casas de cambio	8	2	3
Casas de bolsa	^{2/}	12	8
Emisoras de tarjetas de crédito	^{2/}	7	4
Otras entidades supervisadas		8	4
Grupos financieros	^{2/}	11	10
Oficinas de representación de bancos extranjeros ^{4/}	Sin datos	Sin datos	6

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos de Guatemala

^{1/} Según la Ley de Bancos y Grupos Financieros las entidades fuera de plaza o entidades *off shore*, que en el 2002 venían operando en Guatemala, debían obtener autorización de funcionamiento dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de dicha Ley.

^{2/} Según la Ley de Bancos y Grupos Financieros, toda entidad sujeta a la vigilancia e inspección de la Superintendencia de Bancos debía informar sobre la existencia de grupos financieros y solicitar su conformación dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de dicha Ley. El proceso de formalización de los grupos financieros se dio entre el 2003 y 2005.

^{3/} El 8 de enero de 2021 se publicó en el Diario de Centro América la resolución No. 2026-2020 emitida por la Superintendencia de Bancos, que contiene la solicitud de obtención de autorización para la constitución de la entidad de microfinanzas a denominarse Microfinanciera de Ahorro y Crédito Empresarial, S. A., por lo que se estima que en el corto plazo se constituya la primera microfinanciera de ahorro y crédito en Guatemala.

^{4/} No son entidades supervisadas, sin embargo, según resolución JM-279-2002 de Junta Monetaria, estas deben registrarse en la Superintendencia de Bancos.

Todo este grupo de entidades tiene activos totales que equivalen al 88.8% del Producto Interno Bruto del país, además, la cartera otorgada por estas entidades representa el 41.9% del PIB. La cartera de créditos otorgada a actividades productivas tiende a generar crecimiento de la economía, de ahí la importancia del sistema financiero supervisado como institución y promotora del desarrollo. Un resumen de los principales rubros del sector se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla No. 27

Principales rubros de las entidades que integran el Sistema Financiero Supervisado en 2020

Cifras en millones de Quetzales

Tipo de entidad	Activo	Cartera	Capital
Bancos	394,067	198,061	36,617
Sociedades financieras	10,455	736	1,129
Entidades fuera de plaza o entidades <i>off shore</i>	25,160	8,270	2,742
Entidades de microfinanzas	-	-	-
Compañías aseguradoras	11,719	-	4,352
Almacenes generales de depósito	653	-	255
Casas de cambio	45	-	43
Casas de bolsa	119	-	116
Emisoras de tarjetas de crédito	6,280	4,372	1,542
Otras entidades supervisadas	358	310	149
Total	448,856	211,749	46,945

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos de Guatemala

Como se aprecia en la tabla número 27, los bancos son las entidades que mayor influencia tienen en el sistema financiero en cuanto al otorgamiento de cartera de créditos, constituyéndose esta en su función principal. Por este papel protagónico que realiza en la sociedad y la economía, es importante conocer sus funciones y abordar las funciones de las entidades de microfinanzas, enfocadas principalmente a los préstamos productivos.

4.1.2. Funciones de los bancos

Según el Instituto para la Estabilidad Financiera (2021) el negocio de la banca existe desde hace mucho tiempo, habiendo aparecido por primera vez en la antigua Mesopotamia alrededor del 2000 a. C. En aquel entonces, los depósitos no eran en forma de dinero, sino de ganado o cereales

y, finalmente, metales preciosos. Pero algunos de los conceptos básicos que subyacen al sistema bancario actual estaban presentes: se tomaban depósitos, se otorgaban préstamos y los prestatarios pagaban intereses a los prestamistas. A la gente de la antigua Mesopotamia probablemente le resultaría difícil creer que los bancos actuales remontan sus orígenes a esos primeros días. Hoy en día, los bancos ofrecen una gama más amplia de productos y servicios y los entregan de manera más rápida y eficiente. Pero su función central sigue siendo la misma: poner los fondos excedentes de una comunidad a trabajar prestando a las personas para comprar casas y automóviles, iniciar y expandir negocios y para innumerables otros propósitos. Los bancos son vitales para la salud de las economías de todo el mundo.

Los bancos juegan múltiples roles en las economías de la mayoría de los países. Entre ellos, los más importantes son los siguientes:

- **Intermediación financiera:** la intermediación es el papel tradicional y quizás el más importante de los bancos. El Instituto para la Estabilidad Financiera (2021) afirma que la mayoría de los bancos canalizan fondos de particulares y empresas con superávit a aquellos que tienen escasez de fondos y al hacerlo, facilitan transformación de plazos, tomando depósitos a corto plazo y prestando este dinero a períodos más largos. En este proceso de tomar depósitos y otorgar préstamos, los bancos crean dinero.
- **Sistema de pagos y de liquidación:** los bancos son participantes clave en el sistema de pago y liquidación para que las personas, las empresas, otras instituciones financieras y los gobiernos, facilitando la liquidación de sus transacciones diarias. Estos servicios de pago van desde transacciones de pequeño valor que involucran efectivo, cheques, tarjetas de crédito, así como otras formas de dinero electrónico de gran valor, que incluyen transacciones entre empresas, instituciones financieras y gobiernos.
- **Servicios de gestión de riesgos, inversiones y asesoría:** además de su función tradicional de captación de depósitos y préstamos, los bancos ofrecen una amplia gama de productos y

servicios diseñados para ayudar a sus clientes a gestionar el riesgo y brindarles oportunidades de inversión y diversas formas de asesoramiento financiero.

Según el Instituto para la Estabilidad Financiera (2021), los bancos y otras instituciones financieras existen porque son eficientes en la administración de información. Los bancos en particular se especializan en evaluar la solvencia de los prestatarios y proporcionar un seguimiento continuo a estos, función que busca asegurar que los prestatarios cumplan con sus obligaciones. El beneficio que obtienen los bancos es el *spread* de las tasas, es decir, la rentabilidad de los bancos proviene, en parte, de las tasas que ofrecen a los depositantes y las que cobran a los prestatarios.

Los bancos son empresas especiales debido a las funciones críticas que realizan, por ejemplo, según el Instituto para la Estabilidad Financiera (2021), en muchos países su papel es aún más vital debido a la proporción de financiación que proporcionan a la economía real. De esa cuenta, un sistema bancario saludable es esencial para un buen funcionamiento y crecimiento de la economía.

Es importante señalar que a medida que un país se vuelve más desarrollado, los mercados de capital suelen desempeñar un papel más importante en el suministro de productos y servicios financieros en relación con los suministrados por los bancos. Por ejemplo, en muchas economías avanzadas, la cantidad de deuda contraída por las empresas mediante la emisión de valores es superior a los que proporciona el sistema bancario. En el caso de Guatemala, por citar como ejemplo, la Superintendencia de Bancos (2019) afirma que en el 2018 el crecimiento interanual de la cartera crediticia otorgada a empresas por parte de bancos, financieras y entidades fuera de plaza, fue de Q10,617.0 millones, mientras que la Bolsa de Valores Nacional (2019) señala que en 2018 en el mercado primario privado se negociaron Q1,694.2 millones en valores, es decir, los valores negociados para la capitalización de empresas fue seis veces menor que el crecimiento de cartera del sistema financiero.

Por la complejidad de estas operaciones, la banca es un negocio arriesgado. La asunción de riesgos es inherente a cada función que cumple un banco, por ello, el riesgo excesivo y mal gestionado puede conducir a grandes pérdidas y, en caso extremo, provocar la quiebra de un banco, poniendo en peligro la seguridad de sus depositantes y potencialmente provocar tensiones en el sistema financiero. Por lo anterior el Instituto para la Estabilidad Financiera (2021) percibe en general que los bancos son más susceptibles a la quiebra que otras empresas debido a la naturaleza de sus balances y menciona como ejemplos:

- Una alta proporción de su financiación se realiza en forma de depósitos a la vista;
- Sus activos suelen tener una duración mucho más larga que sus pasivos;
- La proporción de efectivo y otros activos líquidos con respecto a los activos totales es relativamente pequeña; y,
- Están altamente apalancados con poco capital en relación con los activos.

En consecuencia, dados los roles cruciales que desempeñan los bancos, estos deben tener licencia, es decir deben ser autorizados por un órgano regulador, y deben estar sujetos a supervisión por parte de la autoridad pertinente, por lo general, el banco central o un organismo o autoridad de supervisión bancaria.

En el caso de Guatemala, corresponde a la Junta Monetaria la función de otorgar la autorización para la constitución de bancos, según lo regula el artículo 7 de la Ley de Bancos y Grupos Financieros. Por aparte, la Superintendencia de Bancos es el órgano que ejerce la vigilancia e inspección de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades de seguros y otras que la ley le ordena, según lo establece el artículo 133 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La responsabilidad principal de la gestión prudente del negocio de un banco recae en el directorio y administración del banco. Estos son responsables de asegurar que el banco opere de manera segura y sólida, así como de disponer del suficiente capital y liquidez para protegerse frente a los riesgos que surgen en su negocio. En efecto, el artículo 22 de la Ley de Bancos y Grupos

Financieros, Decreto Número 19-2002, afirma que los miembros del consejo de administración y gerentes generales son civil, administrativa y penalmente responsables por sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones.

Retomando las funciones principales de los bancos, con la función de intermediación financiera en la que acepta depósitos, clasificados como pasivos en el balance del banco, y otorgando préstamos, clasificados como activos en el balance, los bancos están creando dinero. La idea que los bancos crean dinero puede parecer un tanto extraña si se piensa en el dinero como billetes y monedas, sin embargo, los economistas definen el dinero como cualquier cosa que generalmente sea aceptado como medio de pago de bienes o servicios o en el pago de deudas. En ese sentido, la mayor parte del dinero ha estado en forma de deuda bancaria durante varios siglos. Para el Instituto para la Estabilidad Financiera (2021), una cuenta bancaria es simplemente dinero que el banco le debe a una persona o empresa, mientras que el papel moneda representa una deuda que el banco central le debe.

Para ejemplificar esta función del sistema bancario, a continuación, se presenta una ilustración simplificada de cómo los bancos crean dinero. Ejemplo citado por el Instituto para la Estabilidad Financiera (2021) utilizando cifras en quetzales, moneda oficial de Guatemala.

El Primer Banco de Guatemala, S. A. (nombre hipotético), acaba de abrir como el primer y único banco en una pequeña ciudad. En el primer día, el banco recibe un depósito de Q10,000.00 de un cliente. En teoría, toda esta cantidad podría prestarse a otros clientes que necesiten financiación bancaria, sin embargo, el gerente general del banco sabe que el depositante tiene derecho a retirar parte e incluso la totalidad de su depósito con poca antelación para el banco, lo que significa que el banco debe tener parte de estos depósitos en reserva, ya sea en efectivo o invertidos en otros activos líquidos, de modo que el banco esté en condiciones de cumplir con dichas solicitudes de retiro cuando ocurran. Algún tiempo después del depósito inicial, el gerente se percata que su cliente solo ha retirado una pequeña cantidad de los depósitos, mientras que otros clientes también han comenzado a realizar depósitos.

Después de observar este comportamiento por un tiempo, el gerente considera que es obvio que las personas en esta ciudad tienden a retirar solo una parte de sus depósitos durante un período de tiempo, por lo que decide, que puede prestar el restante de sus depósitos a otros clientes que requieren préstamos, lo que significa que el banco está operando con un porcentaje de coeficiente de reserva. Estos clientes obtienen préstamos para comprar bienes y servicios de otras personas y estos, a su vez, depositan estos recursos en el Primer Banco de Guatemala, S. A.

El artículo 43 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, señala que los depósitos bancarios están sujetos a encaje bancario, el cual consiste en un porcentaje de la totalidad de los depósitos que los bancos deben tener, como reservas de inmediata exigibilidad, en el Banco de Guatemala. Dicho encaje es un Instrumento de Política Monetaria. Conforme resolución de la Junta Monetaria (2002) el porcentaje de encaje bancario es del 14.6%.

La siguiente tabla muestra cómo el Primer Banco de Guatemala, S. A., utiliza el depósito inicial del cliente para crear nuevos depósitos, o crear dinero, ya que los depósitos bancarios son una forma de dinero asumiendo una tasa encaje o reserva del 14.6%.

Tabla No. 28
Ejemplo de cómo los Bancos crean dinero

Número de depósito	Monto de depósito	Reserva por encaje del 14.6%	Monto de préstamo que puede otorgar
1	10,000.00	1,460.00	8,540.00
2	8,540.00	1,246.84	7,293.16
3	7,293.16	1,064.80	6,228.36
4	6,228.36	909.34	5,319.02
5	5,319.02	776.58	4,542.44
...
Total	68,493.15	10,000.00	58,493.15

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo del Instituto para la Estabilidad Financiera

Como se muestra en el cuadro número 28, este proceso continúa hasta que el monto total de los depósitos excedentes, es decir el 86.4% de cada depósito realizado, se presta. El resultado final de

este proceso es la creación de nuevos depósitos, es decir dinero, de Q58,493.15 a partir del depósito inicial de Q10,000.00. Los depósitos totales de Q68,493.15 van acompañados de nuevos préstamos de Q58,493.15.

El coeficiente de reserva, en este caso el 14.6% de encaje bancario, se puede utilizar para determinar el monto total de depósitos y préstamos esperados de un aumento dado en los depósitos de la siguiente manera:

$$\text{Depósitos totales} = \text{depósito inicial} \times (1 / \text{ratio de reservas})$$

$$Q68,493.15 = Q10,000.00 \times (1 / 14.6\%)$$

$$\text{Nuevos préstamos} = \text{préstamos iniciales} \times (1 / \text{coeficiente de reserva})$$

$$Q58,493.15 = Q8,540.00 \times (1 / 14.6\%)$$

Imagine el lector cuántos más depósitos, préstamos y dinero, pueden ser creados en un sistema bancario en el que operan muchos bancos.

Se cita otro ejemplo para identificar el papel protagónico que puede jugar el sistema bancario en la expansión del crédito. Dentro de la estructura organizacional del Ministerio de Economía figura el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, que tiene por objeto promover y fortalecer al emprendimiento y a la Mipyme, facilitando el acceso a financiamiento y servicios de desarrollo empresarial para aumentar su productividad y competitividad, coadyuvando a la creación de empresas, generación de empleo y reducción de la pobreza. En el año 2020, derivado de la pandemia denominada COVID-19, el Ministerio de Economía a través del Viceministerio y en alianza con bancos del sistema financiero supervisado, asignaron Q400.0 millones a través del Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, creado en la Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia, Decreto Número 12-2020.

(<https://elperiodico.com.gt/nacionales/uncategorized/2020/08/28/banrural-y-mineco-agilizan-fondo-para-las-mipymes/> recuperado 14.02.2021)

Con estos recursos destinados a las Mipymes, teóricamente, habrían representado más de Q2,339.7 millones en créditos para este sector, según se muestra en la fórmula siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Nuevos préstamos} &= \text{préstamos iniciales} \times (1 / \text{coeficiente de reserva}) \\ \text{Nuevos préstamos} &= \text{Q341.6 millones (Q400 millones} - 14.6\% \text{ encaje)} \times (1 / 14.6\%) \\ \text{(Q2,339.7 millones)} & \end{aligned}$$

Como se puede apreciar, el papel que juega el sistema bancario en cuanto a la creación de dinero y de nuevos préstamos es tal, que con los recursos asignados pueden beneficiar a más personas pues los recursos pueden multiplicarse hasta 6.8 veces más.

4.1.3. Tipos de entidades bancarias en el Sistema Financiero Supervisado

Hoy en día los bancos ofrecen una amplia gama de productos y servicios, por lo que se especializan en ciertos sectores o actividades. A nivel mundial, mientras la diversificación continúa en expansión y las distinciones entre los diferentes tipos de bancos se vuelven cada vez más difusas, según el Instituto para la Estabilidad Financiera (2021) los bancos pueden clasificarse como bancos comerciales, de inversión o universales.

Los bancos comerciales históricamente han sido las entidades financieras más grandes e importantes en la mayoría de las jurisdicciones, generalmente se enfocan en brindar servicios bancarios tradicionales a hogares, servicios que se denominan banca minorista y privada, así como a empresas y gobiernos a la que se denomina banca corporativa. Los servicios que ofrecen incluyen captación de depósitos, préstamos, venta y administrar productos de inversión básicos, etc. A criterio del sustentante, en Guatemala en esta categoría se clasificarían los bancos privados nacionales, los bancos con participación del Estado y los bancos constituidos con leyes específicas, los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar y los bancos extranjeros que operan en el país a través de sucursales y como entidades fuera de plaza o entidades *off shore*. Todos ellos tendrían una subdivisión en función del mercado que atienden siendo estos la banca minorista y la banca corporativa.

Los bancos de inversión atienden principalmente a empresas y gobiernos. Ofrecen servicios como suscripción de valores, asesoramiento y financiación de fusiones y adquisiciones, adquisiciones apalancadas, financiación de exportaciones y productos básicos y negociación de acciones, ingresos y divisas, tanto por cuenta propia como por cuenta de sus clientes. En Guatemala la banca de inversión está contenida en la figura de sociedades financieras privadas las que realizan algunas operaciones similares a las de la banca comercial, sin embargo, el enfoque para el cual fueron creadas se orienta al estímulo de la inversión de capitales, promoviendo la creación de empresas productivas incluyendo su participación en el capital accionario de estas o bien otorgándole créditos para su organización, ampliación y desarrollo, modificación, transformación o fusión, propiciando el desarrollo y diversificación de la producción nacional.

Los bancos universales son aquellos que ofrecen todo el espectro de banca comercial y de inversión. Esta figura no está contemplada en el sistema bancario guatemalteco, toda vez que la legislación delimita actividades específicas para la banca y para la banca de inversión, definiendo actividades que una puede realizar y la otra no, es decir, ambas realizan actividades que generan activos y pasivos específicos que les son excluyentes mutuamente. Para ejemplificar esta diferenciación entre tipos de entidades, se puede mencionar que desde la década de los noventa, en el sistema financiero supervisado cuatro sociedades financieras privadas se han transformado en entidades bancarias, debiendo solicitar un período de tiempo para adecuar sus operaciones previo a funcionar como bancos.

Tabla No. 29

Sociedades financieras que se han transformado en entidades bancarias en Guatemala

Año	Nombre de la Financiera privada	Nombre del Banco transformado	Tipo de Banco
1998	Financiera Céntrica, S.A.	Banco Cuscatlán de Guatemala, S. A.	Banco privado nacional
2004	Financiera de Crédito, S.A.	Banco de Crédito, S. A.	Banco privado nacional
2015	Financiera de Inversión, S.A.	Banco INV, S. A.	Banco privado nacional
2019	Financiera Credicorp, S. A.	Banco Credicorp, S. A.	Banco de ahorro y préstamo para la vivienda familiar

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos de Guatemala

En Guatemala al 31 de diciembre de 2020, según la Superintendencia de Bancos (2021) están autorizados para operar 17 entidades bancarias, 10 sociedades financieras y 4 entidades fuera de plaza o entidades *off shore*. Según el mercado que atienden se clasifican en banca minorista y banca corporativa como se muestra en las tablas siguientes:

Tabla No. 30

Clasificación de Bancos en Guatemala e incidencia de la cartera de créditos en 2020

Cifras en millones de Quetzales

Entidad	Clasificación	Segmento	Activos	Cartera ^{1/}	% de cartera
Banco Industrial, S.A.	Banco privado	Empresarial	109,249	56,990	52.2%
Banco de Desarrollo Rural, S.A.	Participación del Estado	Minorista	85,158	33,830	39.7%
Banco G&T Continental, S.A.	Banco privado	Empresarial	55,752	22,583	40.5%
Banco de América Central, S.A.	Banco privado	Empresarial	34,481	22,946	66.5%
Banco Agromercantil de Guatemala, S.A.	Banco privado	Empresarial	31,812	22,383	70.4%
Banco de los Trabajadores	Participación del Estado	Minorista	27,840	15,005	53.9%
Banco Promerica, S.A.	Banco privado	Minorista	17,485	10,247	58.6%
Banco Internacional, S.A.	Banco privado	Empresarial	11,181	6,738	60.3%
El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala	Participación del Estado	Minorista	5,702	1,587	27.8%
Citibank, N.A. Sucursal de Guatemala	Sucursal de banco extranjero	Empresarial	4,825	17	0.4%
Banco Ficohsa Guatemala, S.A.	Banco privado	Minorista	3,063	1,822	59.5%
Banco Inmobiliario, S.A.	Banco privado	Empresarial	1,987	1,006	50.6%
Banco Azteca de Guatemala, S.A.	Banco privado	Minorista	1,934	1,247	64.5%
Banco de Antigua, S.A.	Banco privado	Minorista	1,467	837	57.0%
Banco INV, S.A.	Banco privado	Minorista	931	486	52.2%
Vivibanco, S.A.	Banco privado	Minorista	775	305	39.4%
Banco Credicorp, S.A.	De ahorro y préstamo para vivienda fam.	Minorista	425	31	7.4%
Total			394,066	198,061	50.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos de Guatemala

^{1/} Cifras netas de reservas

Como se puede observar, los bancos destinan una cantidad representativa de sus activos en cartera de créditos, sin embargo, en los bancos con participación del Estado en su capital, se muestran menores carteras de crédito con relación a sus activos crediticios. A manera de ejemplo,

se cita a Banco de Desarrollo Rural, S. A., cuya cartera de créditos por Q33,830 millones equivale al 39.7% del total de activos del banco. Dicha cartera tiene características especiales como se verá más adelante, no obstante, el punto a resaltar en este ejemplo es que el banco muestra uno de los menores pesos de cartera respecto a sus activos, contrastando con el objeto de su creación, que como lo señala el artículo 3 de la Ley de Transformación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Bandesa), el banco tiene por objeto principal promover el desarrollo económico y social del área rural del país, mediante la asistencia crediticia, entre otros aspectos.

Por otro lado, las sociedades financieras y las entidades fuera de plaza muestran una menor proporción de sus activos destinados a la cartera crediticia. En efecto, para ambos tipos de entidades la mayor parte de los activos están representados en inversiones y en el caso de las sociedades financieras, estas están integradas en su mayoría por emisiones del Estado de Guatemala, como se aprecia en el cuadro siguiente:

Tabla No. 31
Incidencia de la cartera e inversiones en las Sociedades Financieras y las Entidades Fuera de Plaza en 2020
Cifras en millones de Quetzales

Entidad	Activos	Cartera	Inversiones	Emisiones del Estado
Financiera Industrial, S.A.	5,090	1.8%	86.2%	75%
Financiera G&T Continental, S.A.	2,647	0.0%	91.4%	95%
Financiera Consolidada, S.A.	1,179	23.6%	4.6%	30%
Financiera Rural, S.A.	890	9.9%	53.0%	80%
Financiera Summa, S.A.	231	50.7%	21.2%	95%
Financiera Progreso, S.A.	223	46.5%	21.6%	80%
Financiera MVA, S.A.	84	71.0%	5.1%	-
Financiera de los Trabajadores, S.A.	57	0.0%	72.9%	70%
Financiera de Capitales, S.A.	38	0.0%	27.4%	-
Financiera Agromercantil, S.A.	15	0.0%	41.5%	65%
Total de Sociedades Financieras	10,455	7.0%	71.7%	
Westrust Bank (International) Limited	9,626	26.3%	43.5%	
Mercom Bank Ltd.	6,083	53.1%	26.4%	
GTC Bank Inc.	6,048	24.6%	29.6%	
BAC Bank Inc.	3,403	29.9%	1.2%	
Total de Entidades Fuera de Plaza	25,160	32.9%	30.3%	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos de Guatemala y de los Estados Financieros Auditados de cada sociedad financiera

Al igual que en el ejemplo citado del Banco de Desarrollo Rural, S. A., en el caso de las sociedades financieras, el objetivo por el que fueron creadas estas entidades dista mucho de lo que reflejan sus operaciones. En ese sentido, la Ley de Sociedades Financieras afirma que estas entidades se crean con el objeto de promover la creación de empresas productivas mediante la captación y canalización de recursos internos y externos de mediano y largo plazos, las que invierte en estas empresas, ya sea adquiriendo acciones o participaciones, u otorgándoles créditos para su organización, ampliación y desarrollo, modificación, transformación o fusión siempre que susciten el desarrollo y diversificación de la producción; en la práctica, una parte representativa de sus activos lo integran las inversiones y dentro de estas, la mayor parte corresponde a emisiones del Estado de Guatemala, por lo que se puede deducir, que con esta actividad no se promueve el desarrollo y diversificación de la producción nacional.

En cuanto a las entidades fuera de plaza, como se mencionó antes, estas tienen características especiales pues son entidades que atienden a segmentos específicos de la población, como lo refiere el Reglamento para la Autorización de Funcionamiento de las Entidades Fuera de Plaza o Entidades *Off Shore*, que en el artículo 14 regula que estas entidades no podrán aperturar cuentas de depósito por montos menores a los diez mil dólares (US\$10,000.00) de los Estados Unidos de América, por lo que claramente estas entidades están dirigidas a un segmento económico particular de la población. Además, como se observa en la tabla número 26, desde que estas fueron incluidas en el sistema financiero supervisado, han disminuido en número y en volumen de las operaciones que realizan, por lo que a criterio del sustentante, el negocio financiero que estas atienden estaría migrando a los bancos lo que provocaría una eventual desaparición de estas.

En el contexto que se observa hasta este punto, en el que algunas entidades con funciones especiales para incentivar la diversificación de la producción actualmente realizan operaciones que se alejan de la razón de ser de su creación, y en el que el mercado de capitales no se ha desarrollado para ofrecer una alternativa de financiamiento para las empresas, se puede inferir que los bancos tomarían el papel protagónico de ser los prestatarios por excelencia en el sistema financiero supervisado.

4.1.4. Entidades financieras que otorgan préstamos en el Sistema Financiero Supervisado

En el apartado anterior se concluyó que ante la falta de un mercado de capitales desarrollado, así como de entidades que se apartan del objetivo por el que fueron creadas, dirigiendo sus recursos a actividades distintas del financiamiento de la producción nacional, resulta lógico identificar a los bancos como los principales promotores en la concesión de créditos en el sistema financiero supervisado. En tal sentido, conviene aportar evidencia de ello y comparar su peso respecto de otras entidades que otorgan préstamos.

Para la Superintendencia de Bancos (2021), en el sistema financiero supervisado existen siete tipos de entidades que, según la normativa que las regulan, pueden otorgar activos crediticios, siendo estas: a) los bancos; b) las sociedades financieras; c) las entidades fuera de plaza o entidades *off shore*; d) las emisoras de tarjetas de crédito; e) las arrendadoras; f) las entidades de microfinanzas; y g) otras que catalogue la ley.

Al 31 de diciembre de 2020, la participación de estas entidades en la cartera crediticia del sistema financiero supervisado fue la siguiente:

Tabla No. 32

Entidades que otorgan créditos en el sistema financiero supervisado: peso relativo

Tipo de entidad	Cartera Millones Q	% respecto del total
Bancos	198,061	93.5
Sociedades financieras	736	0.3
Entidades fuera de plaza o entidades <i>off shore</i>	8,270	3.9
Emisoras de tarjetas de crédito	4,372	2.1
Arrendadoras	62	0.0
Entidades de microfinanzas ^{1/}	-	-
Otras entidades supervisadas	248	0.1
Total	211,749	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos de Guatemala

^{1/} En 2016 el Congreso de la República de Guatemala promulgó la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin fines de lucro, propiciando el marco jurídico para la incorporación de estas entidades en el sistema financiero supervisado. Al 31 de diciembre de 2020, no se ha constituido alguna entidad bajo este marco jurídico.

Según la Superintendencia de Bancos (2021), reglamentariamente, la cartera de créditos se agrupa con relación a ciertas características propias de cada crédito, siendo las siguientes:

- **Crédito empresarial:** son activos crediticios otorgados a personas individuales o jurídicas destinados a financiar la producción y comercialización de bienes y servicios en sus distintas fases. Se consideran dentro de esta categoría los créditos otorgados a las personas jurídicas a través de tarjetas de crédito, operaciones de arrendamiento financiero u otras formas de financiamiento cuyos fines sean similares a los definidos anteriormente, así como los créditos otorgados al Gobierno Central, municipalidades y otras instituciones del Estado. Estos créditos se agrupan en dos subcategorías, los créditos empresariales mayores que se caracterizan por ser superiores a cinco millones de quetzales (Q5,000,000.00) o seiscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$650,000.00), y los créditos empresariales menores, cuyo monto es menor a las cantidades antes indicadas.
- **Microcrédito:** son los activos crediticios otorgados a personas individuales o jurídicas, con o sin garantía real, destinados a la producción, comercio, servicios, entre otros, los cuales pueden ser en forma individual o grupal, orientados a la microempresa y pequeña empresa. La definición de tales figuras jurídicas es establecida por el Ministerio de Economía que regula el fomento de la microempresa y pequeña empresa.

Tabla No. 33

Definición de la micro, pequeña y mediana empresa

Tipología	Número de trabajadores	Ventas anuales en salarios mínimos ^{1/}	Ventas anuales en Q Referencia 2021 ^{2/}
Microempresa	1 - 10	1 - 190 salarios mínimos	536,769.00
Pequeña empresa	11 - 80	191 - 3,700 salarios mínimos	10,452,870.00
Mediana empresa	81 - 200	3,701 - 15,420 salarios mínimos	43,563,042.00

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo Gubernativo 211-2015 del Presidente de la República.

^{1/} Los salarios mínimos mensuales a que se refiere la clasificación corresponde a las actividades no agrícolas.

^{2/} Estimación en base al Acuerdo Gubernativo No. 250-2020 publicado el 30 de diciembre de 2020

Según el acuerdo gubernativo No. 211-2015, en el caso en que una empresa califique en dos categorías de las descritas, lo que prevalece para su clasificación es el criterio de generación en ventas anuales.

- **Créditos de consumo:** corresponde a los créditos que conjuntamente no son superiores a tres millones de quetzales (Q3,000,000.00), si fuera en moneda nacional, o el equivalente de trescientos noventa mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$390,000.00). Estos créditos son otorgados a una sola persona individual quien los destina a financiar la compra de bienes de consumo o bien los utiliza para el pago de servicios o de gastos que no se relacionan con alguna actividad comercial. Dentro de este rubro también se consideran las operaciones a través de tarjetas de crédito.
- **Créditos hipotecarios para vivienda:** son préstamos otorgados a personas individuales destinados a financiar la compra, construcción, remodelación o reparación de vivienda, con la condición necesaria que estos hayan sido otorgados al propietario final de dichos inmuebles. Otra característica de estos créditos es que están garantizados con la hipoteca sobre el bien inmueble adquirido; también se incluyen los créditos otorgados para la liberación de gravámenes, cuando cumplan con las características indicadas.

Al 31 de diciembre de 2020, la cartera del sistema financiero supervisado está integrada en un 64% por créditos productivos y un 36% por créditos de consumo. En esta estructura crediticia, es importante identificar que solamente el 10% está destinado a créditos empresariales menores y microcréditos, mientras que el 55% corresponde a grandes empresas. La mayor proporción de la cartera está concentrada en las entidades bancarias con un peso de 93% de la cartera total del sistema, por lo que el comportamiento en la cartera en estas entidades define en gran medida, el acceso en el financiamiento en el país.

Tabla No. 34

Activos crediticios según agrupación al 31 de diciembre de 2020

Cifras en millones de Quetzales

Tipo de entidad	Bancos	SF	EFP	TC	Otras	Total	%
Crédito productivo	132,776	754	7,285	319	67	141,201	64
Empresarial mayor	113,324	188	6,438	6	0	119,956	55
Empresarial menor	15,899	553	847	220	66	17,585	8
Microcrédito	3,553	13	0	93	1	3,660	2
Crédito de consumo	72,706	35	1,247	4,361	283	78,632	36
Consumo	60,124	-	211	4,361	283	4,855	30
Hipotecario para vivienda	12,582	35	1,036	0	0	13,653	6
Total	205,482	789	8,532	4,680	350	219,833	100
% por tipo de entidad	93	0	4	2	0	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos de Guatemala
SF = Sociedades Financieras, EFP = Entidades fuera de plaza, TC = Emisoras de tarjetas de crédito

A criterio del sustentante, en el cuadro se evidencian dos puntos a tener presentes. El primero corresponde a la baja proporción del crédito que se destina al financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas (crédito empresarial menor y microcrédito) consideradas por la Organización de Naciones Unidas como la espina dorsal de la mayoría de las economías del mundo y que desempeñan un papel fundamental en los países desarrollados. Este organismo cita que, según los datos del Consejo Internacional para la Pequeña Empresa, este tipo de negocios, pertenezcan al sector formal o informal de la economía, representan más del 90% del total de empresas, generan entre el 60% y el 70% del empleo y son responsables del 50% del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel mundial. (<https://www.un.org/es/observances/micro-small-medium-businesses-day> recuperado 20.02.2021)

El segundo aspecto corresponde al papel que juegan las sociedades financieras y las entidades de microfinanzas en el sistema financiero supervisado guatemalteco, partiendo del precepto que las primeras fueron creadas para promover la creación de empresas productivas y las segundas son entidades especializadas en microfinanzas, especialmente financiar a las micro, pequeñas y

medianas empresas, sin embargo, como muestra la tabla número 34, la participación de estas en el otorgamiento del crédito productivo a este segmento de negocio es mínimo.

Con relación a las entidades de microfinanzas, en el 2016 el Congreso de la República de Guatemala, consiente de la necesidad del fortalecimiento del sistema financiero nacional mediante la creación de un marco legal general, ágil y flexible para brindar certeza jurídica y contribuir a la eficiencia, transparencia y competitividad de las actividades de microfinanzas, a través del Decreto Número 25-2016 promulgó la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, cuyo objetivo fue brindar un marco jurídico en la regulación y supervisión de este tipo de entidades, así como incentivar la creación de este tipo de entidades en función de promover la actividad de microfinanzas, a efecto de que las personas que no son sujeto de crédito en el sistema bancario nacional, tengan acceso al mismo, con lo cual se estaría promoviendo la inclusión financiera, principalmente en el área rural y en pequeños centros urbanos. Según datos de la Superintendencia de Bancos, cuatro años más tarde de vigencia de esta normativa, no se ha constituido una sola entidad de este tipo, por lo que el principal actor en el sistema financiero sigue quedando en manos de los bancos.

Previo a abordar el estudio del sistema bancario y sus principales características en función del papel que juegan en el financiamiento a las empresas y personas, es importante citar las principales características de las entidades de microfinanzas, el objetivo de su creación, los beneficios que proveen a la producción nacional y al desarrollo económico, todo ello a pesar que como se mencionó anteriormente, en Guatemala aún no se ha constituido alguna de estas entidades derivado de la entrada en vigencia de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, que permitiría a estas formar parte del sistema financiero supervisado.

4.1.5. Comparación del costo del crédito productivo a las PYMES en Guatemala

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), OCDE por sus siglas en inglés, las pequeñas y medianas empresas desempeñan un papel fundamental en el crecimiento económico, la creación de empleo, el desarrollo local y regional y la cohesión social. Estas empresas generan en torno al 60% del empleo total así como entre el 50% y el 60% del Producto Interno Bruto. También señala que el acceso al financiamiento es un requisito previo fundamental para el desarrollo y la creación de pequeñas y medianas empresas, su ausencia, limita la creación y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas en un gran número de países, lo cual a menudo da lugar a la intervención de los gobiernos a través de políticas públicas.

En ese contexto, desde el 2012 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realiza publicaciones anuales relacionadas con las condiciones generales del financiamiento a pequeñas y medianas empresas así como a emprendedores en más de 48 países de todo el mundo. Las variaciones que se observan frecuentemente dependen de las circunstancias particulares de cada país, tales como la demanda del crédito, la aversión al riesgo de las entidades bancarias respecto a este tipo de crédito, condiciones macroeconómicas, incentivos a través de políticas públicas, entre otros, en todo caso esta comparación de tasas no debe analizarse como un dato aislado sino como una pequeña parte de un conjunto de eventos que condicionan que en unos países el financiamiento de este tipo de créditos sea más alto que en otros países.

Si bien en las publicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) no se incluye a Guatemala o algún país de la región centroamericana, en la tabla número 35 se incluye para efectos de comparación, aunque, como se insiste, el solo indicador de la tasa de interés no condiciona las características generales que en cada economía se observa respecto al financiamiento a las pequeñas y medianas empresas y en general a las microfinanzas.

Tabla No. 35**Tasa de interés promedio cobrada a pequeñas y medianas empresas**

País	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dinamarca	3.91	3.78	3.44	2.99	2.74	2.36	2.27
Finlandia	2.86	2.81	2.94	2.96	2.76	2.75	3.92
Francia	2.43	2.16	2.08	1.78	1.50	1.40	1.48
España	4.91	4.79	3.86	3.01	2.44	2.15	1.89
Reino Unido	3.71	3.60	3.43	3.33	3.22	3.16	3.44
Bélgica	2.32	2.06	2.09	1.83	1.72	1.66	1.60
Países Bajos	5.10	4.30	4.10	4.40	3.70	2.90	4.10
Indonesia	13.99	14.14	14.54	13.99	12.69	13.06	12.69
Australia	7.07	6.43	6.18	5.58	5.29	5.23	5.29
Corea del Sur	5.93	5.11	4.69	3.95	3.63	3.62	3.82
Estados Unidos	3.76	3.55	3.39	3.33	3.46	4.94	5.16
México	11.20	9.90	9.20	9.10	11.00	17.00	17.70
Brasil	19.70	23.70	25.20	34.80	31.70	25.10	21.50
Perú	24.41	22.91	22.36	22.83	23.48	23.05	21.55
Chile	ND	11.80	10.30	9.30	9.30	8.40	8.30
Colombia	14.68	13.24	13.54	14.69	16.87	15.37	18.17
Guatemala (microcrédito)*	21.82	25.41	20.39	19.93	21.08	21.53	22.07
Guatemala (empres. menor)*	12.58	12.22	11.93	11.63	11.30	11.04	10.57

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la OCDE y la Superintendencia de Bancos de Guatemala

* Corresponde a la tasa promedio ponderada en moneda nacional aplicada por el sistema bancario

Como se puede apreciar en la tabla número 35, en la región latinoamericana el costo del crédito asociado a financiar a las pequeñas y medianas empresas, es mayor al que se observa en Europa y Asia, según los países seleccionados, que se incluyen en el reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018).

De los países latinoamericanos seleccionados, Guatemala es el que presenta mayores tasas de interés cobradas en microcréditos y créditos empresariales menores. Cabe comentar que en el

sistema financiero supervisado guatemalteco, estos créditos se definen como los activos crediticios otorgados a personas individuales o jurídicas, con o sin garantía real, destinados a la producción, comercio, servicios, orientados a la microempresa y pequeña empresa.

En este contexto también hay que considerar que la definición de micro, pequeña y mediana empresa varía de país en país. Por citar un ejemplo, y como se menciona en la tabla número 33, en Guatemala la definición de micro, pequeña y mediana empresa la establece el Ministerio de Economía a través del Acuerdo Gubernativo 211-2015, en ese sentido, una mediana empresa en Guatemala es aquella que realiza ventas anuales por aproximadamente Q43.5 millones, es decir, aproximadamente 4.35 millones de Euros y que emplea entre 80 y 200 empleados.

Por otro lado, según la Ley 5/2015 de Fomento de la Financiación Empresarial en España, una mediana empresa es aquella que tiene menos de 250 empleados y su facturación es inferior a 50 millones pero mayor a 10 millones de Euros. (<https://www.bbva.es/finanzas-vistazo/ef/empresas/clasificacion-de-empresas-por-tamano.html> recuperado 02.06.2021)

A criterio del sustentante, lo anterior evidencia las diferencias en la conceptualización y comparación de las pequeñas y medianas empresas alrededor del mundo, toda vez que ante una sencilla comparación por volumen de facturación, se aprecia que una mediana empresa en España genera ventas por más de 10 veces de las que genera una mediana empresa en Guatemala. Otras diferencias, por citar solo algunas, serían el grado de tecnificación, acceso a mercados de capitales, acceso a capacitación y gremios, entre otros, elementos que dan cuenta de una mayor homogeneidad en las distintas actividades productivas de las economías más avanzadas.

A nivel local, también existe una variedad de oferta de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas, es decir, los distintos oferentes de créditos disponen de tasas de interés que varían en función del sistema al que pertenecen, en ese contexto, las tasas más estables son las que se ofrecen en un sistema regulado como el sistema bancario y el sistema de cooperativas, mientras que las tasas que muestran mayor arbitrariedad son aquellas que se acuerdan fuera de un marco regulado principalmente entre particulares o entidades privadas que no son supervisadas.

Para citar algunos ejemplos de la variedad de estas tasas de interés en el mercado guatemalteco, se presenta la tabla número 36 que contiene algunos ejemplos.

Tabla No. 36

Algunas características de empresas financiadoras y casas de empeño en Guatemala

Entidad financiera	Tipo de mercado	Producto	Tasa de interés ofrecida	Entidad que la regula
Banco de Desarrollo Rural, S. A.	Banca privada-estatal	Crédito productivo	12.00%	Superintendencia de Bancos
CHN	Banca estatal	Préstamos PYMES	19.81%	Superintendencia de Bancos
Banco G&T Continental, S.A.	Banca privada	PYME Compite	12.42%	Superintendencia de Bancos
Banco Industrial, S. A.	Banca privada	Microcrédito	19.66%	Superintendencia de Bancos
Cooperativas Micoope	Cooperativa	Microcrédito	13.32%	Fenacoac
Fundación Génesis Empresarial	ONG	Pequeña empresa	28.70%	Sin supervisión
Fundación para el Desarrollo Empresarial y Agrícola (FUNDEA)	ONG	Varios productos	21.60%	Sin supervisión
Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria (FINCA)	ONG	Varios productos	No indica	Sin supervisión
Pisto ya	Sector privado	No indica	23.4%	Sin supervisión
Multimoney (antes Impulsa-T)	Sector privado	Mínimo Q4 mil Máximo Q150 mil	33.0%	Sin supervisión
Chepe te presta (Está ubicada en la misma dirección que Multimoney)	Sector privado	Mínimo Q3 mil Máximo Q80 mil	No indica	Sin supervisión
Turbo Cash / Cash	Sector privado	No indica	56.0%	Sin supervisión
Guateprenda	Sector privado	No indica	Casa de empeño	Sin supervisión
Personas individuales	Sector privado	Fiduciario	Variado y en algunos casos con tasas que superan el 100%	Sin supervisión

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en los sitios web o redes sociales de las entidades mencionadas.

Con la información que revela la tabla número 36, se aprecia una importante variedad de tasas en el mercado financiero guatemalteco, en el que se observa que las menores tasas son ofrecidas por entidades que operan en mercados financieros regulados, como lo es el caso de la banca privada y la banca estatal, sin embargo, como se observa en la tabla número 34, a este mercado regulado tienen poco acceso las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente por los requisitos, garantías y características que los oferentes requieren a los solicitantes de crédito, de esa cuenta, para tener acceso a fuentes de financiamiento acuden a otros mercados que no son regulados y que ofrecen tasas más altas y en el peor de los casos, acuden al financiamiento de personas individuales cuya operación no es regulada y en ocasiones las condiciones crediticias son tales que pueden denominarse operaciones usureras.

Lo anterior margina y compromete el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, toda vez que el financiamiento, lejos de ser una herramienta para su crecimiento y diversificación, se convierte en un lastre y una carga financiera que no les permite mejorar las condiciones productivas ya deterioradas en las que opera, por lo que en menor medida podría coadyuvar en la generación de empleo y en el crecimiento del Producto Interno Bruto.

En ese sentido, proveer de un mecanismo que permita que estas entidades tengan acceso a financiamiento en condiciones favorables, podría convertirse en un motor para la diversificación de la producción y para coadyuvar en la homogenización estructural de la producción del país, así como a la generación de empleo y mejorar las condiciones de vida de los guatemaltecos.

4.1.5.1. Tenencia de la tierra como alternativa en la generación de garantías de préstamos

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2022) FAO por sus siglas en inglés, la tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra. Desde esa perspectiva, la tenencia de la tierra se considera como una institución, es decir, el conjunto de normas aplicadas por los países para regular su comportamiento. Según la FAO, las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra, cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la

tierra, así como las responsabilidades y limitaciones. De una manera sencilla, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias.

En ese sentido, la tenencia de la tierra es una parte importante de las estructuras sociales, políticas y económicas, y es de carácter multidimensional, toda vez que combina aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos. Desde el punto de vista económico, la certeza en la tenencia de tierras es importante toda vez que con ellas se puede constituir garantías reales para créditos; esto tiene un doble beneficio, por una parte facilita la gestión de autorización del crédito y por otro lado garantiza el acceso a una mejor tasa de interés.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2022), en el caso de la población rural pobre, el acceso a la tierra está basado muchas veces en la costumbre. Por ejemplo, en las sociedades indígenas los derechos consuetudinarios a la tierra se crean normalmente siguiendo sus tradiciones y mediante procedimientos en donde los líderes tradicionales asignan derechos de uso a la tierra a los miembros de la comunidad. Estos derechos de acceso pueden tener origen en el uso de la tierra durante un largo período de tiempo. Muchas veces son derechos adquiridos mediante ocupación ancestral y utilización de la tierra por sociedades tradicionales. En tales casos, lo que da acceso al derecho es el desbroce original de la tierra y la colonización por parte de los antepasados.

Al respecto para Kaltschmitt (2022), el tema agrario guatemalteco enfrenta desafíos importantes, sin embargo debe prevalecer el derecho a la propiedad privada como norma y se deben de respetar las reglas del juego en cuanto a la tenencia de la tierra. Dentro de estos desafíos, señala algunas concepciones a tener en cuenta:

- La primera concepción se relaciona con la idea que la madre tierra es de los aborígenes originales, considerando a estos como los pueblos aborígenes encontrados por los españoles, lo cual implica la no aceptación del registro de titulaciones de la propiedad privada. A criterio de Kaltschmitt (2022) ello contradice a la misma historia aborígen, con su propio registro de abundantes conquistas guerreras de una nación contra otra, integrando y desintegrando sus territorios a lo largo de los siglos y cita como ejemplo el caso de

Nahualá/Ixtahuacán, un conflicto territorial con más de 150 años de antigüedad en el que un poblado está dentro del municipio de Nahualá pero los títulos de tierra pertenecen a Ixtahuacán.

- La segunda concepción se refiere a la equivocada percepción que cuando campesinos invaden una finca, no debe tipificarse el delito de usurpación agravada, como lo estipula el Código Penal de Guatemala, sino considerarlo como alternativas inteligentes o tomas pacíficas y que además, los desalojos deben llevarse a cabo pacíficamente aun cuando los campesinos se resistan, no sólo a desalojar pacíficamente las propiedades privadas usurpadas ilegalmente, sino, en muchos casos, cometiendo secuestros, muertes, y destrucción de la propiedad privada. En estos casos, deben prevalecer las leyes que regulan estos delitos.
- Kaltschmitt (2022) señala que en Guatemala existe una concepción generalizada respecto a que es necesario cambiar el régimen de uso, propiedad y tenencia de la tierra mediante una Reforma Agraria Integral, entendiendo como tal, no solamente la redistribución de la tierra, sino un proceso que conlleva un conjunto de acciones políticas, económicas y legales que amplíen la participación de la economía campesina en las cadenas productivas y de comercialización. Ello también se relaciona con la idea de oponerse al liberalismo desde una concepción de despojo de recursos naturales y violentan las leyes internas del país, de esa cuenta, surge la oposición a la privatización en cualquiera de las formas.

Para Kaltschmitt (2022), estas circunstancias ocasionan que los capitales migren a otras jurisdicciones, donde hay mayor certeza jurídica en materia de derecho a la propiedad privada.

Por su parte, según la Corte de Constitucionalidad (2002) el Estado de Guatemala debe garantizar el ejercicio del derecho a la propiedad privada y señala que toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo a la ley. También señala que El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones para facilitar al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018) durante el período de 2005-2015 en Guatemala se registraron 37,234 conflictos asociados, o derivados de la propiedad, la posesión y la tenencia de la tierra, dentro de los cuales más del 60% corresponde a disputas de derechos y 17% corresponde a ocupación. También detalla características de la tenencia de la tierra en los diferentes períodos de la historia de Guatemala.

- 1500-1800. Período colonial y su prolongación durante los primeros 60 años del siglo XIX en el que se observó la ejecución de los procesos extraeconómicos y despojo, se reproduce el llamado Pueblo de Indios.
- 1870-1950. A finales del siglo XIX y en el contexto de la llamada Reforma Liberal surge un nuevo modelo económico basado en la agricultura, lo que materializa el binomio latifundio-minifundio.
- 1951-1954. Reforma Agraria y Decreto 900 en el contexto de la Revolución de Octubre que apostaba por cambios en las disposiciones relacionadas con la propiedad de la tierra.
- 1960-1996. El conflicto armado y los Acuerdos de Paz propician el retorno al modelo latifundio-minifundio, en el que persiste una situación desigual y concentración de la tierra. El conflicto armado que finaliza con la firma de los Acuerdos de Paz abre la oportunidad para un nuevo modelo de tenencia, priorizando la propiedad privada.

Todos estos aspectos conllevan a que la certeza sobre la propiedad de la tierra, es un elemento fundamental para el desarrollo económico del país.

4.1.6. El papel subestimado de las Microfinancieras en el Sistema Financiero Supervisado

El 28 de agosto de 2013, el Presidente de la República de Guatemala presentó al Congreso de la República la iniciativa de Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro. En la exposición de motivos de tal iniciativa se indicaba que la infraestructura financiera del país está conformada, entre otras entidades, por los bancos y por entidades financieras no bancarias que promueven la competitividad en el sistema financiero mediante la canalización de recursos financieros, principalmente, a las micro, pequeñas y medianas empresas, las que tienen acceso limitado al crédito mediante mecanismos formales.

También señalaba que las micro, pequeñas y medianas empresas operan principalmente en el sector informal de la economía y se caracterizan porque sus procesos de producción son básicos, se realizan con la participación directa del propietario del negocio e incorporan un alto componente de trabajo familiar, además, cuentan con una mínima o casi inexistente estructura financiera y administrativa y requieren de poca inversión, por lo que tienen montos de ventas muy bajos y pequeñas cantidades para ahorrar y reinvertir. (Congreso de la República de Guatemala, 2013)

Según el Congreso de la República de Guatemala (2013) lo anterior ha propiciado que personas jurídicas de derecho civil, tales como fundaciones, asociaciones u organizaciones no gubernamentales con enfoque microfinanciero, canalicen préstamos y donaciones, a efecto de atender las necesidades financieras de pequeños negocios, lo cual da lugar a que la actividad que gira en torno al microcrédito se fortalezca, dando paso al concepto de microfinanzas como una opción para atenuar los efectos de la pobreza en la población.

Dentro de ese contexto, el objetivo de la creación de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro es que tanto las micro, pequeñas y medianas empresas, como la población que se encuentra en la base de la pirámide económica tengan acceso al crédito y a servicios financieros acorde a sus necesidades, dentro de un marco regulatorio que posibilite mecanismos de financiación que coadyuven a la profundización e inclusión financiera, pues diversos estudios de organismos financieros internacionales señalan el efecto positivo que tiene la inclusión financiera sobre el crecimiento económico, aspecto que debe ser considerado en el diseño e implementación de políticas públicas, especialmente por parte del sector financiero.

En ese sentido, la referida ley incorporó la creación de entidades denominadas Microfinanciera de Ahorro y Crédito, y Microfinanciera de Inversión y Crédito, ambas bajo la figura de sociedades anónimas, la que proporciona una estructura de capital y de gobierno corporativo que asegura una organización empresarial apropiada para el ejercicio de la actividad de intermediación financiera.

Tales entidades pueden realizar diversas operaciones y prestar distintos servicios, incluyendo el otorgamiento de microcrédito. Respecto a la captación de recursos, la Microfinanciera de Ahorro y Crédito puede captar recursos del público en forma de depósitos de ahorro y a plazo, así como por medio de la emisión de deuda, mientras que la Microfinanciera de Inversión y Crédito lo puede hacer por medio de emisión de deuda.

En cuanto al capital pagado mínimo inicial de dichas entidades, es revisado y fijado anualmente por la Superintendencia de Bancos, y se ajusta al tipo y complejidad de operaciones que estarían realizando tales entidades. Estos montos permitirían a las entidades respaldar la infraestructura básica necesaria para una operatoria sólida y rentable, teniendo en cuenta los mayores gastos de explotación en que incurren y la necesidad de cubrir los costos de sus activos fijos.

Según la Superintendencia de Bancos (2022), el capital pagado mínimo inicial de las entidades de microfinanzas, vigente para el 2022, es de Q39,795,000.00 para microfinancieras de ahorro y crédito, y Q14,314,000.00 para entidades microfinancieras de inversión y crédito.

La captación de dinero del público que se les permite a las entidades de microfinanzas es un aspecto que el Estado está llamado a proteger; en tal sentido, corresponde a la Junta Monetaria otorgar o denegar la autorización de constitución de las entidades de microfinanzas; asimismo, dicha Junta está facultada para revocar la autorización otorgada.

Congruente con lo anterior, la ley establece que la Superintendencia de Bancos es el ente encargado de la vigilancia e inspección de dichas entidades, según el mandato legal establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el inciso k) del artículo 119 de la Constitución y de acuerdo a las mejores prácticas a nivel internacional, desde el punto de vista prudencial se estaría creando un fondo de garantía exclusivamente para depositantes e inversionistas en entidades de microfinanzas, que cubriría hasta un monto de veinte mil quetzales, o su equivalente en moneda extranjera, por persona individual o jurídica que tenga depósitos o inversiones constituidos en dichas entidades.

Un aspecto importante que aborda la ley es que incluye un título que regula en forma específica a los Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, tales como sociedades mutualistas, asociaciones comunitarias de desarrollo, empresas comunitarias asociativas, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Estos entes que actualmente operan en el mercado, otorgando microcréditos y ofreciendo otros productos y servicios financieros sin captar depósitos de terceros ni emitir deuda, y dispone que para su fortalecimiento y desarrollo podrán optar a políticas públicas que implemente el Ministerio de Economía, quien lleva el registro correspondiente de dichos entes. Desde la perspectiva del Congreso de la República de Guatemala (2013), este aspecto coadyuvará a reducir la asimetría de información existente en el mercado de los entes que actualmente realizan actividades de microfinanzas, impulsará el desarrollo del sector y fortalecerá a estos entes para que a futuro puedan constituirse como entidades supervisadas por la Superintendencia de Bancos.

Para Estrada-Villalta (2021), desde la perspectiva del sistema financiero supervisado, dentro de los aspectos positivos que ha tenido en Guatemala la entrada en vigencia de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, se pueden resaltar tres elementos: el primero es que se dispone de un marco normativo que regula e impulsa aspectos relacionados con una de las variables más relevantes de la inclusión financiera, el acceso al crédito para micro, pequeñas y medianas empresas. Esto es relevante en el sentido que existe una correlación entre el financiamiento a estas entidades y el crecimiento económico y desarrollo social de un país según afirman el Banco Mundial y otros organismos de desarrollo.

El segundo elemento es que el 8 de enero de 2021, se publicó en el Diario de Centro América la resolución No. 2026-2020 emitida por la Superintendencia de Bancos, que contiene la solicitud de obtención de autorización para la constitución de la entidad de microfinanzas a denominarse Microfinanciera de Ahorro y Crédito Empresarial, S. A., por lo que se estima que en el corto plazo se constituya la primera microfinanciera de ahorro y crédito en Guatemala, bajo el marco jurídico de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro.

El tercer elemento por destacar es la creación del registro de entes de microfinanzas sin fines de lucro, a cargo del Ministerio de Economía, el cual permite a los entes inscritos, que otorguen microcréditos, optar a programas de financiamiento, desarrollo o fortalecimiento que lleve a cabo el referido ministerio. Además, la ley faculta al Ministerio de Economía para solicitar información a estos entes y que los mismos divulguen al público información suficiente sobre sus actividades, en otras palabras, instruye que este sector implemente una disciplina de mercado en cuanto a la información hacia el público. Según información del Ministerio de Economía, al 31 de marzo de 2021, en el Registro de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro se encuentran en proceso de inscripción 20 entidades de microfinanzas sin fines de lucro. (Unidad de Información Pública del Ministerio de Economía, 2021)

Este registro clasifica a los entes de microfinanzas en pequeños, cuando sus activos son menores a Q25 millones, medianos cuando sus activos son mayores a Q25 millones y menores a Q95 millones y grandes cuando sus activos son mayores a Q95 millones. (<https://www.mineco.gob.gt/informaci%C3%B3n-sobre-rem> recuperado 12.03.2021)

Cabe comentar que la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro se publicó el 10 de mayo de 2016 y entró en vigencia el 10 de noviembre de 2016, es decir, a casi un quinquenio de su entrada en vigencia, se estará constituyendo la primera microfinanciera de ahorro y crédito bajo este marco jurídico. Para Estrada-Villalta (2021) este es un elemento para considerar que el sector financiero percibió la iniciativa de creación y regulación de entes de microfinanzas con cierto escepticismo.

A criterio del sustentante, dentro de las múltiples razones por las que el mercado percibió de esta manera la regulación de las microfinancieras, destacan tres elementos: el primero se relaciona con la estructura o perfil crediticio del sistema financiero supervisado, que relaciona el financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas y en general el microcrédito, con factores de riesgo alto, ya que estas no ofrecen garantías reales y por la escasa información que se tiene del sector. Evidencia de ello se aprecia en la tabla número 34 que muestra que, del total de

la cartera del sistema financiero supervisado, únicamente el 10.0% se relaciona con créditos productivos otorgados a micro, pequeñas y medianas empresas.

El segundo elemento es que el mercado no tiene una apreciación plena del crecimiento económico y desarrollo social que genera el financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas, tal como lo reconoce el Banco Mundial (2018), influyendo en esta apreciación la naturaleza de entidades que otorgan el financiamiento, toda vez que por ser sociedades anónimas, buscan el rendimiento de su inversión y si bien este tipo de financiamiento es rentable, lo es en función de la adecuada gestión del riesgo que se implemente, de ahí, que las alianzas público privadas puedan ser una buena opción, pues por un lado se atiende la búsqueda de la rentabilidad que es inherente a una entidad comercial, pero también a atiende a una política de gobierno que busca la inclusión financiera y el mejoramiento de las condiciones de la economía nacional.

El tercer elemento tiene que ver precisamente con la falta de apoyo gubernamental en las estrategias de inclusión financiera de la micro pequeña y mediana empresa y de las personas individuales en general, pues si bien, la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro fue avalada por el Congreso de la República de Guatemala, no ha existido una socialización de esta ley, tampoco se crearon garantías o procesos que coadyuven al de inclusión financiera de forma integral.

En ese sentido, a manera de ejemplo, es importante observar las experiencias positivas que se han implementado en otros países en cuanto a la inclusión financiera. Para Estrada-Villalta (2021) uno de los países referentes en el proceso de inclusión financiera es Indonesia, apreciación que es consistente con el informe *Global Findex* del Banco Mundial (2017) y Shrestha & Nursamsu (2020) economistas de ERIA¹⁰ y PROSPERA¹¹.

¹⁰ *Economic Research Institute for ESEAN and East Asia* es el instituto de investigación económica para el sudeste asiático y Asia Oriental.

¹¹ *Australia Indonesia Partnership for Economic Development* es una organización que trabaja con agencias gubernamentales para el desarrollo económico de Indonesia.

Según el Banco de Indonesia (2012), el país asiático implementó una política de inclusión financiera cuya estrategia se basa en tres componentes: 1) la política es dirigida a gente pobre; 2) robusta y apropiada regulación de protección al cliente; y 3) fomenta el desarrollo económico local. El éxito de dicha política es que al estar dirigida a gente pobre busca reducir la pobreza y mejorar las condiciones de acceso a servicios básicos de este grupo, al disponer de una adecuada regulación de protección al cliente también promueve la estabilidad financiera y al enfocarse en el desarrollo económico local propicia también el crecimiento económico del país, todo ello partiendo de la necesidad de la inclusión financiera.

Para Estrada-Villalta (2021) desde su experiencia laboral en este país asiático, también resalta tres aspectos que a su criterio fortalecen el proceso de inclusión financiera. El primero es el apoyo del Estado, no solo a través de propiciar regulación, sino también a través de establecer garantías estatales para los créditos productivos que solicitan las micro, pequeñas y medianas empresas, ello para cerrar la brecha entre la falta de garantías reales de estas y la apreciación general que tiene la banca tradicional en cuanto a la alta exposición al riesgo de estos créditos.

El segundo elemento por resaltar es la existencia de un registro de garantías especiales, tomando en cuenta que las garantías que pueden aportar las micro, pequeñas y medianas empresas son bienes que frecuentemente no se relacionan con bienes inmuebles. A criterio del sustentante, este aspecto está jurídicamente desarrollado en Guatemala a través del Decreto Número 51-2007 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Garantías Mobiliarias, la que provee un marco jurídico que fomenta el uso de garantías mobiliarias de diversa índole para garantizar las obligaciones crediticias que contraen, especialmente, los micro, pequeños y medianos empresarios, que tradicionalmente no han calificado como sujetos de crédito. El Registro de Garantías Mobiliarias es una dependencia del Ministerio de Economía.

Según información del Registro de Garantías Mobiliarias, los actos registrales de los últimos 10 años son los siguientes:

Tabla No. 37

Histórico de actos registrales en el Registro de Garantías Mobiliarias de Guatemala

Acto registral	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inscripción constitución	602	266	271	404	375	344	271	449
Inscripción modificación	11	18	37	67	64	80	116	145
Inscripción cancelación	38	67	54	42	57	71	54	44
Inscripción ejecución	5	14	8	7	4	5	22	14
Consultas	83	43	16	23	39	7	36	42
Certificaciones	46	39	47	24	56	21	26	56

Fuente: Registro de Garantías Mobiliarias del Ministerio de Economía de Guatemala

Para Estrada-Villalta (2021) el tercer elemento que fortalece la inclusión financiera en un país es la infraestructura para el acceso a productos financieros. Afirma que no es necesario que esta infraestructura esté basada en agencias bancarias o cajeros automáticos, sino que se apoya en la tecnología móvil a través de mensajes de texto o APP en el caso de teléfonos inteligentes, así como la figura de agentes bancarios.

Como se presentó en la figura número 42, en Guatemala el acceso de los hogares a servicios de telefonía celular es alto, incluso en las áreas geográficas identificadas como menos desarrolladas. Esto es un aspecto importante que aborda el Banco Mundial (2017) a través del *Global Findex*, señalando que la tecnología digital ha aumentado la inclusión financiera en el mundo y que estas sinergias pueden aprovecharse para que las personas se beneficien de los servicios financieros digitales.

Por otro lado, el sistema financiero supervisado de Guatemala, desde 2008 desarrolló el sistema de agentes bancarios para ampliar su cobertura. Según la Superintendencia de Bancos (2019) los agentes bancarios son personas individuales o jurídicas que realizan actividades comerciales, con las que un banco suscribe un contrato para que, por cuenta de este, puedan realizar algunas operaciones y prestar determinados servicios. Cita como ejemplo, la recepción de depósitos monetarios y de ahorro, pago de cheques y retiros de cuentas de depósitos previamente constituidas en el banco contratante; así como el pago de préstamos, la recepción y envío de remesas.

Todos estos elementos que se han mencionado hasta ahora delimitan una idea concreta; el fomento de las microfinanzas, y en especial del microcrédito, tiene una correlación con el crecimiento económico y el desarrollo social del país.

Para Estrada-Villalta (2021) el microcrédito tiene una funcionalidad dual, por un lado financia las operaciones productivas de las micro, pequeñas y medianas empresas que, como señala la Organización de Naciones Unidas (2017), aportan más del 50% del Producto Interno Bruto de cada país, generando con ello crecimiento económico; por otro lado, se promueve el desarrollo social toda vez que al promover el crecimiento económico del sector, se genera empleo y se mejoran las condiciones de vida de las personas. Cabe comentar que el Banco Mundial (2017) afirma que las micro, pequeñas y medianas empresas absorben entre el 60% y 70% del empleo en las sociedades.

Estas ideas se recogen en la exposición de motivos para la creación de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, pues se menciona que el concepto de microfinanzas es una opción para atenuar los efectos de la pobreza en la población. En este aspecto, el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (2012), CGAP por sus siglas en inglés, emitió los Principios Básicos de las Microfinanzas, destacando que los pobres necesitan una variedad de servicios financieros, no sólo préstamos, necesitan acceso a ahorros, transferencias de efectivo y seguros, todo ello a precios razonables y adecuados a sus circunstancias. En ese contexto, si bien la Ley de Entidades de Microfinanzas en Guatemala fue un gran avance, aún existe un largo camino por recorrer para atenuar la pobreza por medio de la inclusión financiera.

Bajo la premisa que las microfinanzas son un atenuante de los efectos de la pobreza, que no solo se necesita de créditos sino también de otros servicios financieros y tomando en consideración la concentración de servicios bancarios que se muestran en las figuras 49 y 50, la pregunta a responder es ¿Cómo llevar servicios financieros a las regiones más pobres del país y coadyuvar en el combate a la pobreza?

Para Estrada-Villalta (2021) una opción que puede implementarse en Guatemala son los servicios financieros a través de telefonía móvil, y un ejemplo de ello lo está llevando a cabo la microfinanciera sin fines de lucro denominada Génesis Empresarial. Desde 2019 esta entidad ofrece a sus asociados una billetera electrónica denominada “akisi” que consiste en una plataforma de pagos que ayuda a promover el desarrollo a través del uso de tecnología y canales digitales. Esta opción es altamente viable pues como se observa en la figura número 42, en Guatemala los hogares con acceso a servicios de telefonía celular representan el 82.3% y la cobertura en las áreas geográficas con mayor incidencia de pobreza, también tienen un amplio acceso a servicios de telefonía celular; además estos servicios son de bajo costo pues utiliza la infraestructura de cajeros automáticos, agencias bancarias, agentes bancarios y los pagos se pueden realizar sin utilizar dinero en efectivo.

Finalmente, una vez esbozada la importancia de las microfinanzas y el papel que juegan en la economía del país, en opinión de Estrada-Villalta (2021), a mediano plazo el sector microfinanciero crecerá y tomará impulso, sin embargo, ello depende en buena medida de la participación del Gobierno y la iniciativa privada, como se aborda en el capítulo cinco.

4.1.7. Evolución del Sistema Bancario

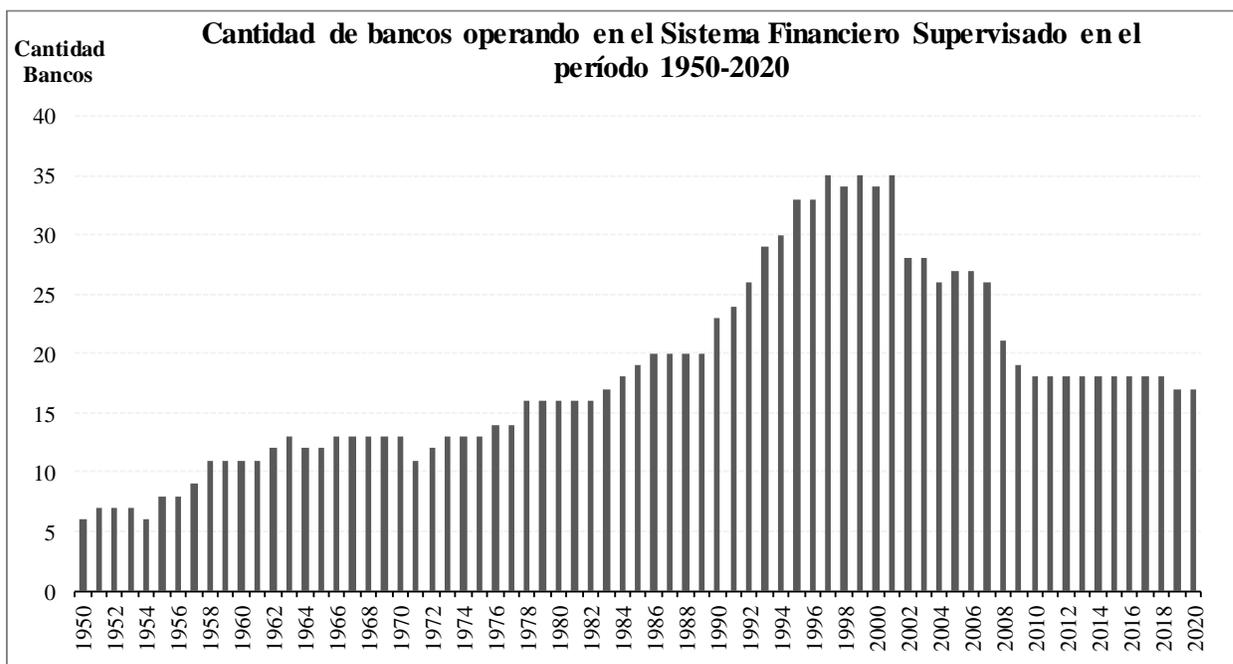
Cuando se habla de evolución, se trata de identificar eventos claves en una línea de tiempo, así como observar características que ayuden a explicar los fenómenos que se observan en la actualidad. Por ello, previo a abordar las características intrínsecas del sistema bancario, es importante conocer el comportamiento que ha tenido en el tiempo, su expansión y consolidación, los eventos que han marcado cambios significativos y relacionar cómo dicho sistema financiero se acopla al modelo de desarrollo del país.

4.1.7.1. Antigüedad de los bancos y consolidación del sistema bancario

En la historia reciente del país, desde 1945, han operado 51 bancos, 23 se fusionaron y 11 cerraron sus operaciones voluntariamente o por resoluciones de Junta Monetaria. Al 31 de diciembre de 2020, el sistema bancario está conformado por 17 bancos y sus activos y cartera de créditos representan el 65.9% y 33.1% del Producto Interno Bruto de Guatemala respectivamente.

Todo este proceso de expansión y consolidación del sistema bancario se puede apreciar a detalle en las tablas 38, 39, 40 y 41, que muestran cómo el sistema financiero supervisado pasó de tener 6 bancos en 1950 a 35 a finales de los noventa, cuando se registró el mayor número de estas instituciones operando en la economía guatemalteca, para luego entrar en un proceso de consolidación del sistema hasta llegar a los 17 bancos que hoy día operan en la plaza guatemalteca.

Figura No. 55



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos

El banco más antiguo, que opera actualmente en el sistema financiero supervisado, según la Superintendencia de Bancos (2021) es El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala que inició

operaciones en 1930, mientras que el último banco que se constituyó fue Banco Credicorp, S. A., que inició operaciones en 2020. Es importante indicar que de los 17 bancos que conforman el sistema, 2 se han transformado de sociedades financieras a bancos, siendo el último caso la transformación de Financiera Credicorp, S. A., en Banco Credicorp, S. A., un banco de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

Tabla No. 38

Entidades bancarias que operan en Guatemala en 2020 que no son productos de fusiones y que no han absorbido las operaciones o una parte sustancial de los activos de otro banco

No.	Nombre	Apertura	Eventos importantes
1	Banco Inmobiliario, S. A.	13/12/1958	
2	Banco Internacional, S. A.	12/07/1976	
3	Citibank, N. A. Sucursal Guatemala	03/12/1990	
4	Vivibanco, S. A.	22/11/1993	La Junta Monetaria en resolución JM-12-2015 autorizó la transformación del Primer Banco de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar, S.A., en banco privado nacional con el nombre de Vivibanco, S. A.
5	Banco Ficohsa Guatemala, S. A.	20/03/1995	La Junta Monetaria en resolución JM-34-2012 autorizó el cambio de denominación social de Banco Americano, S. A. por Banco Ficohsa Guatemala, S. A.
6	Banco de Antigua, S. A.	21/07/1997	
7	Banco Azteca de Guatemala, S. A.	20/05/2007	

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletines de Estadísticas de la Superintendencia de Bancos

La tabla número 38 muestra a los siete bancos del sistema financiero supervisado, que en 2020 operan en la plaza guatemalteca y que desde que fueron constituidos han tenido un crecimiento propio. Los cambios más significativos en su estructura han sido el cambio de denominación social, en el caso de Banco Ficohsa Guatemala, S. A. por la adquisición de sus acciones por parte de Grupo Financiero Ficohsa; y en el caso de Vivibanco, S. A. que se transformó de un banco de ahorro y préstamo para la vivienda familiar en un banco privado nacional.

Tabla No. 39

Entidades bancarias que operan en Guatemala en 2020 que se transformaron de sociedades financieras a bancos nacionales privados

No.	Nombre	Apertura	Eventos importantes
1	Banco INV, S. A.	29/04/2016	La Junta Monetaria en resolución JM-35-2015 autorizó a Financiera de Inversión, S. A. su conversión a banco privado nacional, bajo la denominación social de Banco INV, S. A.
2	Banco Credicorp, S. A.	09/11/2020	La Junta Monetaria en resolución JM-102-2019 autorizó a Financiera Credicorp, S. A. su conversión a banco de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, bajo la denominación social de Banco Credicorp, S. A.

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletines de Estadísticas de la Superintendencia de Bancos

La tabla número 39 muestra a los dos bancos del sistema financiero supervisado, que en 2020 operan en la plaza guatemalteca y que se transformaron de sociedades financieras a bancos. En el caso de Banco INV, S. A. se transformó en un banco privado nacional, es decir, es un banco que puede realizar todas las actividades que le permite la Ley de Bancos y Grupos Financieros. En el caso de Banco Credicorp, S. A. este se transformó en un banco de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

Este tipo de bancos se rigen por el Decreto 541 del Congreso de la República de Guatemala del 13 de agosto de 1948, además, se definen como instituciones de crédito que contratan la recepción de cuotas de ahorro periódicas de monto fijo mínimo, con derecho a un préstamo hipotecario, emiten bonos de ahorro e hipotecarios y reciben depósitos de ahorro, con el objeto de invertir el producto de las operaciones activas especificadas en la ley. Un elemento importante por señalar es que estas entidades bancarias no pueden realizar todas las operaciones como los bancos privados nacionales, sino que se limitan a lo especificado en su ley, por ejemplo, en Banco Credicorp, S. A. una persona no puede abrir una cuenta de depósitos monetarios. Debido a la diferencia de las operaciones que se le permite realizar, el capital pagado mínimo que se requiere para su constitución es menor. Según la Superintendencia de Bancos (2022) para 2022 el capital pagado mínimo fijado para estas entidades bancarias es de Q50.0 millones.

Tabla No. 40

Entidades bancarias que operan en Guatemala en 2020 que surgieron de la absorción por consolidación de operaciones de otras entidades bancarias

No.	Nombre	Apertura	Eventos importantes
1	Banco Agromercantil de Guatemala, S. A.	30/11/2000	
Entidades a las que absorbió			
	Banco Agrícola Mercantil, S. A.	01/07/1946	La Junta Monetaria en resolución JM-436-2000 autorizó la fusión por consolidación de Banco Agrícola Mercantil, S.A. (operó de 1946 a 2001) y Banco del Agro, S.A. (operó de 1958 a 2001), creando la entidad Banco Agromercantil de Guatemala, S. A.
	Banco del Agro, S. A.	16/05/1958	
	Banco Corporativo, S. A.	01/06/1992	La Junta Monetaria en resolución JM-143-2007 autorizó la fusión por absorción de Banco Corporativo, S. A. y Financiera Corporativa, S. A., siendo la absorbente Banco Agromercantil de Guatemala, S. A.
	Financiera Corporativa, S. A.	18/05/1998	
2	Banco G&T Continental, S. A.	01/06/2001	
Entidades a las que absorbió			
	Banco Granai & Townson, S. A.	03/09/1962	Se constituyó como un banco de ahorro y préstamo para la vivienda familiar bajo la denominación de Banco Granai & Townson de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, S. A. En 1967 se transformó en un banco privado nacional bajo la denominación Banco Granai & Townson, S. A. En 2001 se fusionó con Banco Continental, S.A., para crear la entidad Banco G&T Continental, S. A.
	Banco Continental, S. A.	15/10/1990	La Junta Monetaria en resolución JM-146-2001 autorizó la fusión por consolidación de Banco Granai & Townson, S. A. y Banco Continental, S. A., de ellas resultó la entidad Banco G&T Continental, S. A.
	Banco de Exportación, S. A.	16/12/1985	La Junta Monetaria en resolución JM-109-2007 autorizó la fusión por absorción de Banco de Exportación, S.A. por Banco G&T Continental, S.A. (Banco de Exportación, S.A. operó de 1985 a 2007)

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletines de Estadísticas de la Superintendencia de Bancos

El artículo 11 de la Ley de Bancos y Grupos Financieros establece que se permite la fusión de entidades bancarias, misma que es autorizada o denegada por la Junta Monetaria previo dictamen de la Superintendencia de Bancos.

Al respecto, la Junta Monetaria en resolución JM-90-2003 del 16 de julio de 2003, emitió el Reglamento para la Autorización de Fusión de Entidades Bancarias, la adquisición de acciones de una entidad bancaria por otra de similar naturaleza, así como la cesión de una parte sustancial del balance de una entidad bancaria, que regula, en lo conducente, los requisitos, trámites y procedimientos para la autorización de fusión de entidades bancarias. El artículo 2 del citado reglamento define que fusión es la unión de dos o más entidades en una sola, todas de naturaleza bancaria. La fusión puede llevarse a cabo en las formas siguientes: por la creación de una nueva y la disolución de todas las anteriores que se integren en la nueva, o por absorción de una o varias entidades por otra, lo que produce la disolución de aquellas.

En ese sentido, en la historia del sistema financiero supervisado guatemalteco, la Junta Monetaria ha autorizado dos fusiones por consolidación, las que se muestran en la tabla número 40, y 10 fusiones por absorción, las que se muestran en la tabla número 41.

Además, la Junta Monetaria ha autorizado la cesión de una parte sustancial de sus activos a 2 entidades bancarias, como parte de la salida ordenada de las cedentes. También, entre 1970 y 1971 se observó que dos entidades estatales, el Instituto de Fomento de la Producción y el Banco Nacional Agrario, transmitieron sus activos y pasivos al banco denominado Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, mismo que en 1997 se transformó en el Banco de Desarrollo Rural, S. A. Con tales traspasos y el inicio de operaciones de BANDESA, los decretos por los que fueron creados estas entidades estatales quedaron derogados. Todas estas actividades se muestran en la tabla número 41.

Si bien las tablas 40 y 41 muestran las fusiones en el sistema financiero supervisado desde 1945 a la fecha, se tiene el registro que en 1926 el *Comercial Bank of Spanish America* fue absorbido por el *Anglo South America Bank Ltd.*, el que años más tarde se convertiría en Lloyds TSB Bank

Plc, Sucursal Guatemala, quien dejó de operar en Guatemala y que cedió sus activos a Banco Cuscatlán de Guatemala, S. A., que finalmente fue absorbido en 2018 por Banco Promerica, S. A., luego de pasar por varios cambios de dueño y de nombre.

Tabla No. 41
Entidades bancarias que operan en Guatemala en 2020 que han absorbido las operaciones de otras entidades bancarias

No.	Nombre	Apertura	Eventos importantes
1	El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala	06/10/1930	
Entidades a las que absorbió			
	Banco del Ejército, S. A.	15/02/1972	La Junta Monetaria en resolución JM-288-2002 autorizó la fusión por absorción de Banco del Ejército, S. A. (Operó de 1972 a 2003)
	Banco del Nor-Oriente, S. A.	31/03/1993	La Junta Monetaria en resolución JM-34-2003 autorizó la fusión por absorción de Banco del Nor-Oriente, S. A. (Operó de 1993 a 2003)
2	Banco de los Trabajadores	01/02/1966	
Entidad a la que absorbió			
	Banco de la República, S. A.	07/02/1994	La Junta Monetaria en resolución JM-116-2008 autorizó la adquisición de acciones emitidas por Banco de la República, S. A., con el propósito de llevar a cabo, en su oportunidad, la fusión por absorción. Dicha fusión fue autorizada en resolución JM-50-2009 (Banco de la República, S.A. operó de 1994 a 2009)
3	Banco Industrial, S. A.	17/06/1968	
Entidades a las que absorbió			
	Banco de Occidente, S. A.	25/05/1881	La Junta Monetaria en resolución JM-32-2006 autorizó la adquisición de acciones emitidas por Banco de Occidente, S. A., con el propósito de llevar a cabo, en su oportunidad, la fusión por absorción. Dicha fusión fue autorizada en resolución JM-69-2006 (Operó de 1881 a 2006)
	Banco del Quetzal, S. A.	23/11/1984	La Junta Monetaria en resolución JM-165-2007 autorizó la fusión por absorción de Banco del Quetzal, S. A. (Operó de 1984 a 2008)

No.	Nombre	Apertura	Eventos importantes
4	Banco de Desarrollo Rural, S. A.	03/05/1971	A través del Decreto Número 57-97 el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) se transformó en un banco de capital mixto, con participación multisectorial, de nombre comercial Banco de Desarrollo Rural, S. A.
Entidades a las que absorbió			
	Instituto de Fomento de la Producción	25/08/1948	El Decreto 533 que creó al Instituto de Fomento de la Producción quedó derogado a partir del inicio de operaciones del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. Sus activos y pasivos pasaron a esta última entidad.
	Banco Nacional Agrario	11/07/1953	El Decreto 944 que creó al Banco Nacional Agrario quedó derogado a partir del inicio de operaciones del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. Sus activos y pasivos pasaron a esta última entidad.
5	Banco Promerica, S. A.	17/05/1995	Se constituyó con el nombre de Banco Privado para el Desarrollo, S. A. La Junta Monetaria en resolución JM-45-2009 autorizó el cambio de denominación social por Banco Promerica, S. A.
Entidades a las que absorbió			
	Banco Promerica de Guatemala, S. A.	02/08/1999	Inició operaciones como banco privado nacional en 1999 bajo el nombre de Banco Cuscatlán de Guatemala, S. A. La Junta Monetaria en resolución JM-21-2008 autorizó el cambio de denominación social por Banco Citibank de Guatemala, S. A. En 2016, a través de la resolución JM-124-2016 la Junta Monetaria autorizó el cambio de denominación social por Banco Promerica de Guatemala, S. A. La Junta Monetaria en resolución JM-33-2018 autorizó la fusión por absorción de Banco Promerica de Guatemala, S. A. por Banco Promerica, S.A.
	Financiera Céntrica, S. A.	25/01/1993	Se constituyó en 1993 bajo el nombre de Corporación Latinoamericana de Servicios Financieros, S. A. En 1996 cambió su denominación social por Financiera Céntrica, S. A. En 1998 la Junta Monetaria en resolución JM-494-98 le autorizó para operar como banco privado bajo la denominación social de Banco

No.	Nombre	Apertura	Eventos importantes
			Céntrica, S. A., sin embargo, tal denominación no fue utilizada, toda vez que en 1999 la Junta Monetaria autorizó el cambio de la denominación social por Banco Cuscatlán de Guatemala, S. A., según consta en resolución JM-337-1999.
	Banco Uno, S. A.	04/03/1991	La Junta Monetaria en resolución JM-21-2008 autorizó la fusión por absorción de Banco Uno, S. A. por Banco Cuscatlán de Guatemala, S. A. (Banco Uno, S. A. operó de 1991-2008)
	Banco de América NT&SA, Sucursal Guatemala	02/07/1957	<p>Autorizado el 2 de julio de 1957 con el nombre de Bank of America Sucursal Guatemala, del Bank of America of New York.</p> <p>El 2 de julio de 1963 cambió su nombre por Banco de América NT&SA, Sucursal Guatemala.</p> <p>En 1991 Banco Uno, S. A. adquirió sus activos y pasivos. (Bank of América NT&SA, Sucursal Guatemala operó de 1957 a 1991)</p>
	Lloyds TSB Bank Plc, Sucursal Guatemala	1926	<p>Se constituyó en 1926 con el nombre de Anglo South America Bank Ltd.</p> <p>El 14 de agosto de 1936 cambió su denominación social a Banco de Londres y América del Sur Limitado.</p> <p>A partir de 1959 se llamó Banco de Londres y Montreal, Ltdo.</p> <p>En 1981 cambió nombre a Lloyds Bank International Limited.</p> <p>En 1986 nuevamente cambió su nombre a Lloyds Bank, P.L.C. Suc. Guatemala.</p> <p>A partir de 1999 se llamó Lloyds TSB Bank Plc., Suc. Guatemala.</p> <p>La Junta Monetaria en resolución JM-35-2004 autorizó ceder una parte sustancial del balance de Lloyds TSB Bank Plc, Sucursal Guatemala, a Banco Cuscatlán de Guatemala, S. A. (Lloyds cerró operaciones en 2007)</p>
	Comercial Bank of Spanish America	1920	En 1926 lo absorbió Anglo South America Bank Ltd.

No.	Nombre	Apertura	Eventos importantes
6	Banco de América Central, S. A.	29/12/1997	
Entidades a las que absorbió			
	Banco Reformador, S. A.	26/11/1990	La Junta Monetaria en resolución JM-77-2015 autorizó la fusión por absorción de Banco Reformador, S. A. por Banco de América Central, S. A. (Banco Reformador, S. A. operó de 1990 a 2015)
	Banco SCI, S. A.	26/01/1995	La Junta Monetaria en resolución JM-135-2007 autorizó la fusión por absorción de Banco SCI, S. A. por Banco Reformador, S. A. (Banco SCI, S. A. operó de 1995-2007)
	Banco de la Construcción, S. A.	13/06/1983	La Junta Monetaria en resolución JM-391-2000 autorizó la fusión por absorción de Banco de la Construcción, S. A. por Banco Reformador, S. A. (Banco de la Construcción operó de 1983-2000)

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletines de Estadísticas de la Superintendencia de Bancos

Como se puede apreciar en las tablas 38, 39, 40 y 41, así como en la figura número 55, el sistema financiero supervisado ha pasado por un período de expansión, principalmente en la década de los noventa, para ir consolidando el número de entidades bancarias que operan en el mercado guatemalteco, mostrando su mayor estabilidad en los últimos 12 años y la perspectiva, a criterio del sustentante, es que el mercado se siga consolidando en los próximos años.

Finalmente, para cerrar el análisis de la evolución del sistema bancario y a manera de ilustración, en la tabla número 42 se presenta la lista de las entidades bancarias que cerraron sus operaciones por resoluciones de Junta Monetaria entre 1950 a 2020. Es propicio comentar que de las primeras cuatro entidades de la tabla número 42, que dejaron de operar entre 1953 y 1967, no se tiene registro que tal cese de operaciones haya sido por disposición de la Junta Monetaria o por cese voluntario. En todo caso, los boletines de estadística consultados no refieren que sus activos hayan sido adquiridos por otras entidades bancarias, lo que sugiere una suspensión de operaciones no voluntaria.

Tabla No. 42

Entidades bancarias que operaron en Guatemala y que cerraron sus operaciones por disposición de la Junta Monetaria

No.	Nombre	Apertura	Eventos importantes
1	Banco de Lippmann & Compañía San Pedro Sacatepéquez (Depto. De San Marcos)	No disponible	Operó hasta 1953
2	Banco Popular, S. A. de Colombia Suc. Guatemala	No disponible	Operó de 1955 a 1963
3	Banco de Comercio e Industria de Guatemala, S.A.	No disponible	Operó de 1958 a 1970
4	Banco de la Previsión, S. A.	No disponible	Operó de 1963 a 1967
5	Banco Nacional de la Vivienda	03/07/1973	En 1997 se decretó la disolución, liquidación y supresión del BANVI (Decreto 89-97)
6	Banco Metropolitano, S. A.	09/10/1978	La Junta Monetaria en resolución JM-112-2001 resolvió suspender las operaciones del Banco Metropolitano, S.A. (Operó de 1978-2001)
7	Banco del Café, S. A.	16/10/1978	La Junta Monetaria en resolución JM-120-2006 resolvió suspender las operaciones de Banco del Café, S.A. (Operó de 1978-2006)
	Multibanco, S. A.	02/03/1992	La Junta Monetaria en resolución JM-338-99 y JM-1289-1999 autorizó la fusión por absorción de Multibanco, S. A. por Banco del Café, S. A. (Operó de 1992 a 1999)
8	Banco de Crédito, S. A.	30/11/2005	La Junta Monetaria en resolución JM-142-2004 autorizó a Financiera de Crédito, S.A. su conversión a banco privado nacional, bajo la denominación social de Banco de Crédito, S. A. En 2019, la Junta Monetaria en resolución JM-110-2019 resolvió suspender las operaciones de Banco de Crédito, S. A.
9	Banco Promotor, S. A.	26/09/1986	La Junta Monetaria en resolución JM-113-2001 resolvió suspender las operaciones del Banco Promotor, S.A. (Operó de 1986-2001)
10	Banco Empresarial, S. A.	14/12/1992	La Junta Monetaria en resolución JM-112-2001 resolvió suspender las operaciones del Banco Empresarial, S.A. (Operó de 1992-2001)
11	Banco de Comercio, S. A.	01/06/1993	La Junta Monetaria en resolución JM-13-2007 resolvió suspender las operaciones del Banco de Comercio, S.A. (Operó de 1993-2007)

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletines de Estadísticas de la Superintendencia de Bancos

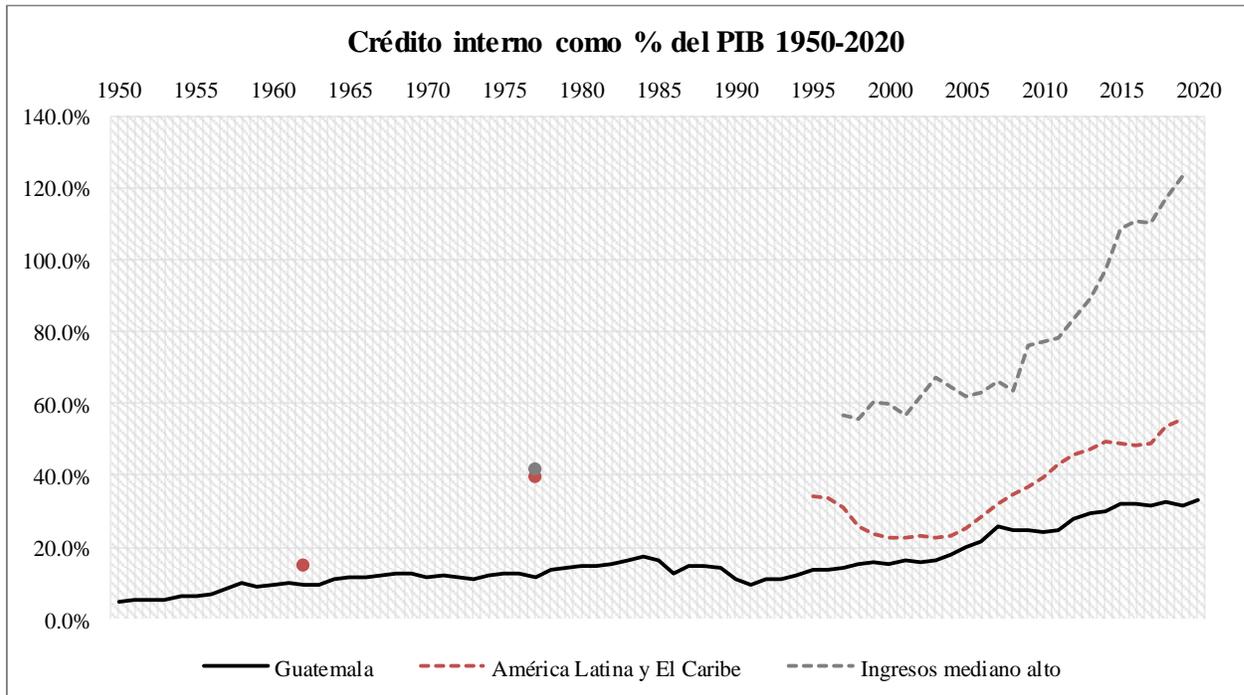
4.1.7.2. Volumen de los activos, de la cartera y su relación con el PIB

En 1950 los seis bancos que operaban en el sistema bancario de Guatemala registraban activos por Q65.5 millones y la cartera de créditos sumaba Q31.3 millones, valores que por sí solos no ofrecen mucha información, sin embargo, cuando los comparamos con el Producto Interno Bruto de ese año, que fue de Q645.4 millones, o bien, se establece que al menos una tercera parte de la cartera estaba destinada para la agricultura y la ganadería, o que al menos el 66.5% de la cartera se habría destinado geográficamente para el departamento de Guatemala, seguida de un 6.8% para el departamento de Escuintla, entonces la información empieza a mostrar connotaciones que delimitan el modelo económico del país en ese año.

Un indicador que permite evidenciar el papel que juega el sistema financiero de un país, es la relación de la cartera de créditos con respecto al PIB, pues muestra los recursos proporcionados al sector privado por las entidades financieras y con ello, el crecimiento que pueda propiciar el sector bancario a la economía. El Banco Mundial considera este indicador como el crédito interno al sector privado como porcentaje del PIB, en países desarrollados como Estados Unidos, Hong Kong, Japón y China, por mencionar algunos, este indicador oscila entre 160% y 230%, para países de ingreso mediano alto es de 123.5%, para América Latina y el Caribe representa el 55.6%, para países de ingreso mediano bajo el indicador llega a 45.1% y en el caso de Guatemala este indicador fue de 34.3% en 2019.

En la figura número 56 se presenta la evolución del indicador crédito interno como % del PIB para Guatemala y se comparan las últimas dos décadas con el comportamiento observado en América Latina y el Caribe, así como con los países de ingresos medio alto. A priori se aprecia que en la década de los sesenta este indicador se encontraba relativamente cercano a lo que mostraba América Latina y el Caribe, sin embargo, en los setenta, ochenta y durante el siglo XXI la región muestra un mayor dinamismo mientras que el indicador para Guatemala se mantiene con un crecimiento mucho más conservador.

Figura No. 56



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos y el Banco Mundial

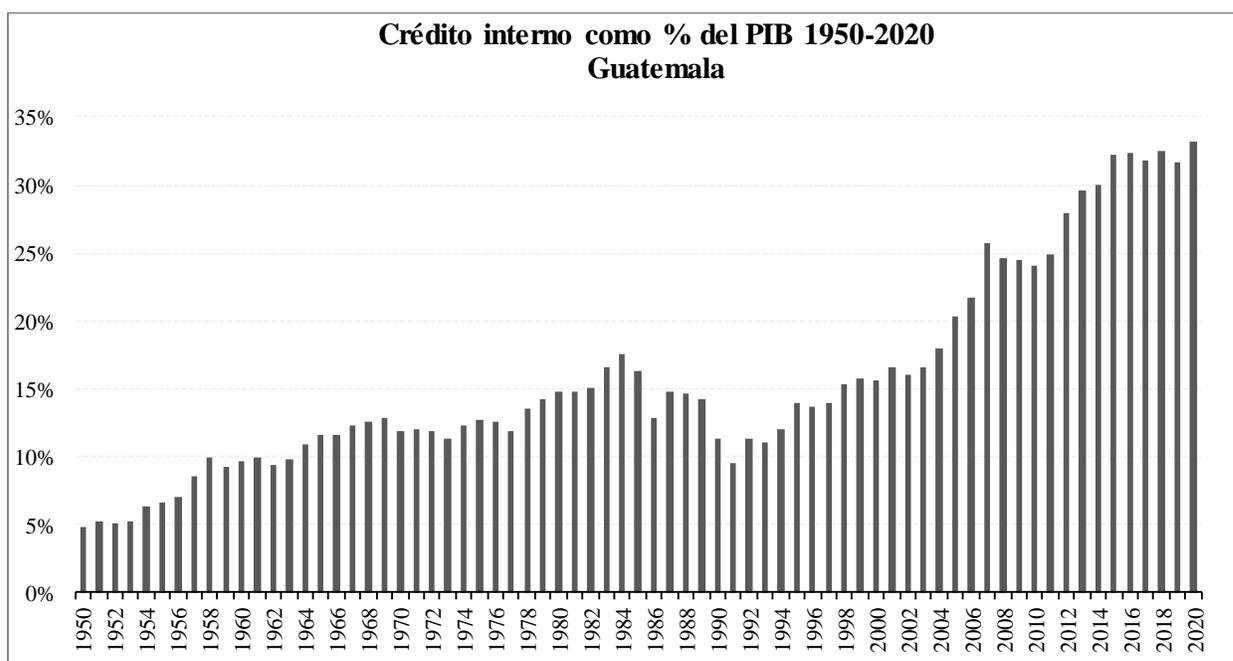
Este comportamiento guarda relación con el modelo de desarrollo económico que el país implementó entre 1960 y 1990, transición que se estudió detenidamente en el capítulo dos, y se relaciona, como se observa en las figuras 3 y 12, con un crecimiento sostenido del PIB, pero en menor ritmo que la región y en un modesto desarrollo económico y social, lo que patentiza las dos fallas del modelo de desarrollo guatemalteco en cuanto a la heterogeneidad estructural y la dependencia del centro.

Una vez identificado que el crecimiento del crédito en Guatemala, como porcentaje del PIB, es menor al observado en la región, con tales elementos es propicio observar dicho crecimiento a lo interno, con el propósito de identificar elementos que sigan apuntando a las dos fallas del modelo de desarrollo del país, pero también, que aporte elementos para identificar el potencial del sector financiero en propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social.

En ese orden de ideas, el indicador al que se hace referencia (crédito interno como % del PIB) muestra comportamientos cíclicos en el que se observan crecimientos sostenidos por dos o tres años seguidos de uno o dos en donde el crecimiento es menor. Para el Banco de Guatemala (1999) este comportamiento sugiere que las tasas de crecimiento alcanzadas durante tales años no son sostenibles, posiblemente porque exceden a las capacidades reales de expansión de la economía guatemalteca. A criterio del sustentante, esto también tiene relación con una base de producción heterogénea y dependiente a los precios internacionales.

Este comportamiento también podría asociarse con la confianza que se genera en la economía, de tal manera se podría inferir que a mediados de los ochenta, cuando se muestra el primer crecimiento importante desde 1950, podría estar asociado con el proceso de democratización que vivió el país, mientras que a inicios de la década de los noventa la disminución podría resultar de la crisis que generó el autogolpe de Estado del presidente de ese período, sin embargo, no se tiene evidencia concreta que esto sea así, pero lo que sí se puede concluir es que el crecimiento de la economía tiene una correlación directa con la confianza de los agentes económicos.

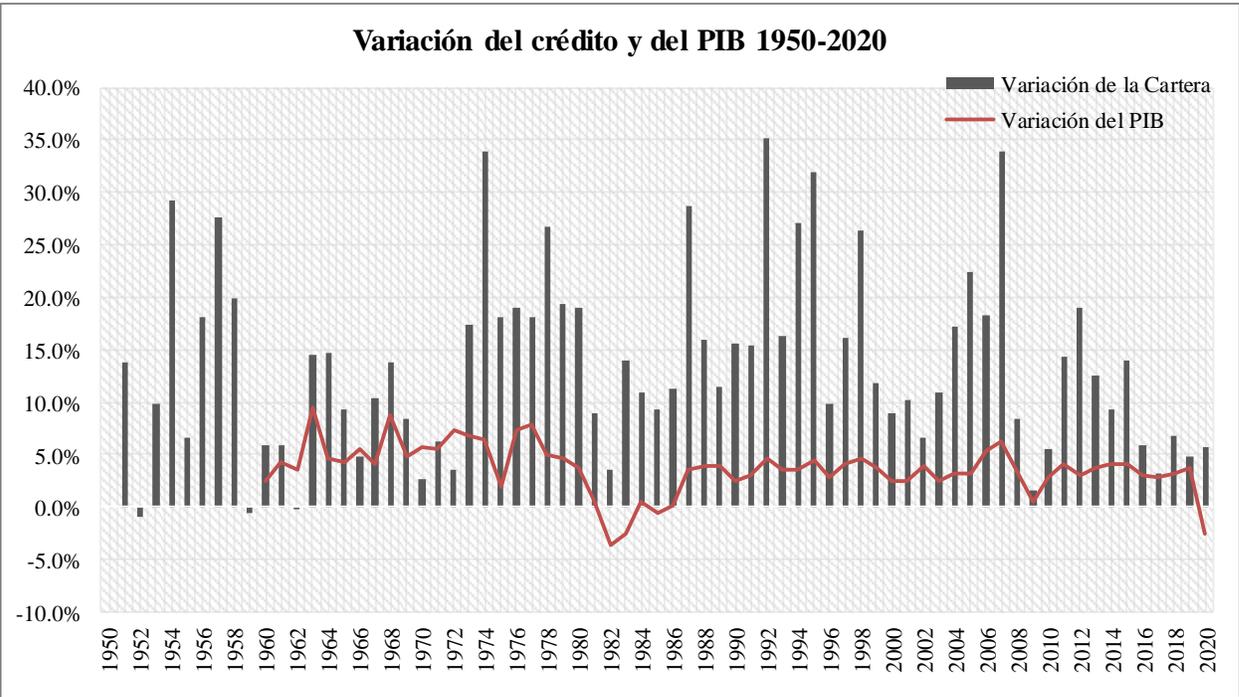
Figura No. 57



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos y el Banco Mundial

Un comportamiento que sí aporta evidencia de una correlación directa es el crecimiento del Producto Interno Bruto y el crecimiento del crédito. En la figura número 58 se observa que en los años donde el PIB presenta un menor dinamismo también lo muestra el crédito, sin embargo, el comportamiento de esta no es tan marcado como el del PIB. En ese sentido, existe evidencia que al incentivar la cartera se podrá también incentivar el comportamiento del PIB y a la vez, si el incentivo de la cartera es a través del crédito productivo y en alguna medida se orienta a la micro, pequeña y mediana empresa o créditos productivos a personas individuales, que como menciona la Organización de Naciones Unidas, generan entre el 60% y el 70% del empleo y son responsables del 50% del Producto Interno Bruto, esto coadyuvaría a que el crecimiento del PIB sea sostenido y se mantenga en el tiempo, pues propiciaría una base más homogénea de la economía guatemalteca.

Figura No. 58



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos y el Banco Mundial

Otro aspecto por considerar junto con el crecimiento de la cartera es identificar qué sectores económicos y qué regiones son los que financia el sistema financiero supervisado. Al respecto,

entre 1950 y 1960 la principal actividad que financiaba el sistema bancario era la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, actividad a la que se habría destinado al menos una tercera parte de la cartera de créditos, sin embargo, en 2020, esta actividad registra el 4.5% del saldo de los activos otorgados por los bancos del sistema, por el contrario, la actividad con mayor peso es la de consumo, con una participación de 38.1% de la cartera total.

Tabla No. 43

Cartera de créditos por actividad económica como % del total de la cartera de los bancos

Actividad económica	1950	1960	1975	1980	1990	2010	2020
Consumo	20.3%	16.4%	20.2%	14.8%	15.8%	33.1%	38.1%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	27.7%	38.5%	27.5%	21.7%	13.4%	5.2%	4.5%
Minas y canteras			0.3%	0.9%	0.2%	0.1%	0.3%
Industrias manufactureras	11.5%	11.3%	28.8%	23.7%	25.9%	10.7%	11.7%
Electricidad, gas y agua			0.2%	0.5%	0.2%	3.9%	6.8%
Construcción	22.3%	17.6%	3.6%	13.3%	10.8%	11.6%	7.4%
Comercio	19.2%	16.2%	13.1%	17.2%	23.0%	19.6%	14.2%
Transporte y almacenamiento			1.1%	1.2%	0.9%	1.2%	1.0%
Establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios			1.5%	3.8%	7.3%	11.3%	11.9%
Servicios comunales, sociales y personales			3.5%	3.0%	2.5%	3.3%	4.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos

Si bien la tabla número 43 muestra una diversificación de actividades productivas a partir de la década de los setenta, vale la pena mencionar el crecimiento que ha tenido la cartera destinada al consumo, principalmente por las características particulares de esta. Según el Instituto para la Estabilidad Financiera (2021) estos préstamos conllevan riesgos significativos y únicos, sin embargo, el gasto del consumidor a menudo se conoce como el motor que impulsa la economía de una nación. En ese sentido, la principal fuente de ese poder adquisitivo proviene del efectivo disponible de un individuo o ahorros, además, otra fuente importante es el dinero prestado.

Más adelante en este capítulo se abordan las características y los efectos de este tipo de créditos en la economía del país, por ahora, interesa conocer las actividades productivas que financiaba el sistema bancario a mediados del siglo XX y cómo ello evolucionó en el tiempo para mostrar algunos rasgos del modelo de desarrollo económico del país.

Según la Superintendencia de Bancos (1955) a mediados de los cincuenta la principal actividad económica que financiaban los bancos que operaban en ese entonces en el país, era la agricultura, la que representaba casi una tercera parte del total de la cartera. En 1956 se otorgaron Q18.7 millones de quetzales con destino a la agricultura, de los cuales, más de la mitad correspondía al financiamiento otorgado para la producción de café (55.5%), mientras que el financiamiento para la producción de algodón representaba el 22.0% de la cartera. Esta actividad muestra rasgos característicos de un modelo de producción primario exportador, además, tiene mucha relación con los productos que se cultivaban a inicios del siglo XX en Guatemala, que como se menciona en la tabla número 3, en 1913 el principal producto de exportación del país era el café, el que representaba el 84.8% de tales exportaciones. En ese sentido, para mediados del siglo XX la situación no habría cambiado mucho en el país.

En cuanto al financiamiento otorgado a la industria manufacturera, en 1956 se otorgaron Q4.2 millones para ese sector, de los cuales el 23.8% se destinó para la industria alimenticia y el 8.9% para la industria textil, evidenciando algunos rasgos en cuanto al inicio del proceso de industrialización que florecería a mediados de la década de los setenta y se mantendría hasta finales de los noventa, mientras que el financiamiento a las actividades agrícolas y ganaderas tuvo su máxima participación en 1960 y durante las siguientes décadas dejó de tener protagonismo, mostrando su participación más baja en la cartera hacia las primeras dos décadas del siglo XXI. Ambos eventos se aprecian en la tabla número 43.

Para 1975 la actividad económica con mayor financiamiento en los bancos era precisamente la industria manufacturera, con una participación de una tercera parte del total. Dentro de esta cartera, el financiamiento a la industria alimenticia, bebidas y tabaco, así como a la industria textil representaban más del 50% de los créditos otorgados a la industria manufacturera, situación que se mantuvo hacia mediados de los noventa, con incentivos como la Ley para la Actividad Exportadora y de Maquila, cuyos efectos se perciben en las actuales exportaciones de Guatemala, toda vez que las exportaciones de textiles para 2019 representaron el 24% del total de exportaciones del país. Esto aporta evidencia en cuanto al papel que puede jugar una política de apoyo sectorial y la disponibilidad de financiamiento para actividades productivas.

A criterio del sustentante, con base en la teoría institucionalista del *Pearson Institute* que aporta que las instituciones son un diferenciador en el desarrollo económico y social de los países, y bajo la dinámica del sistema bancario como una institución con reglas claras y propósitos específicos, dicho sistema bancario puede influir en la corrección de uno de los problemas del modelo de desarrollo de Guatemala, la heterogeneidad estructural.

Como se observó en la evolución del financiamiento a determinados sectores económicos, en el transcurso de dos décadas la estructura productiva y de exportación del país se vio influida por el financiamiento a la industria manufacturera y el apoyo al sector a través de políticas de Estado, en ese sentido, se aporta evidencia del potencial que puede tener el país a través de financiar a la micro, pequeña y mediana empresa, así como los créditos individuales productivos, considerando el aporte que realiza este sector al PIB y a la generación de empleo y que las mismas presentan una diversidad transversal, es decir, existen en todas las actividades económicas, lo que propiciaría cerrar la brecha de la heterogeneidad estructural.

Por aparte, el sistema bancario también podría coadyuvar en cerrar la brecha en cuanto a la segunda deficiencia del modelo de desarrollo económico del país, la dependencia centro capitalista, en especial si se dirige el financiamiento a las regiones con mayor incidencia de pobreza, de esta manera, descentralizando la dependencia de la capital como centro productivo e industrial del país.

No obstante, en ese aspecto la evolución que ha tenido el sistema financiero en cuanto al financiamiento por regiones ha sido con una tendencia a la concentración en el centro. Por ejemplo, según información de la Superintendencia de Bancos de Guatemala, en 1950 el 66.5% del saldo de los créditos otorgados por los bancos en ese año se concentraban en el departamento de Guatemala, seguido de un 6.8% en Escuintla y 6.2% en Quetzaltenango; para 2019, la cartera de los bancos está concentrada en 72.4% en el departamento de Guatemala, 2.2% en Escuintla y 2.0% en Quetzaltenango, como lo muestra la figura número 49.

A criterio del sustentante, esta tendencia hacia la concentración se puede corregir a través del fortalecimiento de la inclusión financiera, que como menciona Estrada-Villalta (2021) no es necesaria una infraestructura física del sistema bancario, sino que se puede apoyar en la tecnología móvil a través de mensajes de texto o APP en el caso de teléfonos inteligentes, así como la figura de agentes bancarios, para llevar financiamiento y otros servicios financieros a las áreas más alejadas del centro. Como se presentó en la figura número 42, en Guatemala el acceso de los hogares a servicios de telefonía celular es alto, incluso en las áreas geográficas identificadas como menos desarrolladas, convirtiéndose en una oportunidad para la inclusión financiera y que estas sinergias puedan ser aprovechadas para que las personas se beneficien de los servicios financieros digitales.

En resumen, en este apartado se pretende aportar evidencia de la correlación entre la cartera de créditos y el crecimiento del PIB, y que a través de la teoría institucionalista, el sistema bancario guatemalteco se puede convertir en una herramienta para propiciar la homogeneidad estructural del modelo de desarrollo, además, que también puede aportar elementos para combatir la dependencia del centro, al llevar financiamiento y productos financieros a las áreas con mayor índices de pobreza, acompañados de políticas públicas que incentiven el crecimiento económico y desarrollo social de estas áreas. Una vez esbozado este escenario idealista, es importante conocer cuál es la estructura actual de dicho sistema, para identificar los aspectos a tomar en cuenta para la definición de una política pública inclusiva, aspectos que se desarrollan en las siguientes páginas.

4.1.8. Situación actual del Sistema Bancario (Radiografía)

Como se abordó anteriormente, una de las características que tiene el sistema bancario en Guatemala es su tendencia a la concentración. En ese sentido, según información de la Superintendencia de Bancos, para el 2019 la cartera de créditos está concentrada en un 72.4% en el departamento de Guatemala, mientras que las obligaciones depositarias también muestran concentración en dicho departamento, el cual registra el 62.0% de los depósitos totales del país. Le siguen en orden los departamentos de Quetzaltenango y Escuintla, como se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla No. 44

Concentración de la cartera y los depósitos por departamento en 2019

Departamento	Concentración cartera	Concentración captaciones	Concentración población	Índice de Pobreza
Guatemala	72.4	62.0	20.9	33.3
El Progreso	0.7	0.5	1.1	53.2
Sacatepéquez	0.6	1.9	2.3	41.1
Chimaltenango	0.9	1.6	4.4	66.1
Escuintla	2.2	2.1	4.7	52.9
Santa Rosa	0.9	1.4	2.6	54.3
Sololá	0.5	0.6	2.8	80.9
Totonicapán	0.4	0.5	2.9	77.5
Quetzaltenango	2.0	5.1	5.3	56.0
Suchitepéquez	0.9	1.7	3.6	63.8
Retalhuleu	0.7	1.2	2.2	56.1
San Marcos	1.1	2.4	7.0	60.2
Huehuetenango	1.5	3.4	8.1	73.8
Quiché	1.0	1.9	6.3	74.7
Baja Verapaz	0.5	1.0	1.9	66.3
Alta Verapaz	1.3	1.4	7.9	83.1
Petén	1.5	1.6	3.6	60.8
Izabal	1.0	1.8	2.6	59.9
Zacapa	0.6	1.7	1.6	55.9
Chiquimula	0.8	1.9	2.6	70.6
Jalapa	0.6	1.5	2.3	67.2
Jutiapa	0.9	2.7	3.2	62.7
Otros (Países extranjeros y cartera sin ubicación)	6.9	-		
Total	100.0	100.0	100.0	59.3

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos

Como se muestra en las figuras 20, 49 y 50 el financiamiento y las captaciones guardan una relación inversa respecto a los departamentos con mayor incidencia de pobreza. Por ejemplo, el departamento con mayor incidencia de pobreza es el de Alta Verapaz, que a su vez muestra una menor incidencia de créditos y depósitos, por el contrario, el departamento con menor incidencia de pobreza es Guatemala, el cual presenta la mayor concentración de créditos y depósitos.

Como se mencionó antes, la importancia de la distribución geográfica y por destino del crédito radica en que este se convierte en un promotor del desarrollo económico y social del país, por ello, es importante conocer sus características hacia lo interno de cada departamento.

Tabla No. 45

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Guatemala

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	25.9%	Monetarios	37.9%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	4.7%	Ahorro	16.6%
Minas y canteras	0.4%	A plazo	45.5%
Industrias manufactureras	14.8%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	8.8%	Total en millones de Quetzales	197,684
Construcción	8.0%		
Comercio	16.8%	Indicadores de inclusión financiera	
Transporte y almacenamiento	0.9%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	22.3
Establecimientos financieros, inmuebles	15.2%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	24.1%
Servicios comunales, sociales y personales	4.5%	Cuentas de depósito por adulto	2.7
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	139,595		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Comercio interno, otros	7.4%	Agencias bancarias	1,243
Consumo, otras adquisiciones de bienes	6.6%	Agentes bancarios	1,616
Generación de energía eléctrica	6.6%	Cajeros automáticos	2,379
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	5.2%	Total	5,238
Industria, productos de ingenios azucareros	4.8%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	975,576
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010			
Bosques mixtos	21.0%		
Medios con vegetación arbustiva / herbácea	19.9%	Principales actividades económicas	
Zonas urbanizadas	14.2%	Industria alimenticia y textil, servicios, comercio, construcción, turismo.	
Superficie en hectáreas	139,595		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Una parte importante de la producción de alimentos y textiles se concentra en el departamento de Guatemala, además, es el centro administrativo de la mayoría de grandes empresas que operan en el país. En su cobertura vegetal siguen predominando los bosques mixtos a pesar de contar con las mayores zonas urbanizadas del país. Una parte importante del financiamiento otorgado por los bancos se destina al comercio interno y a las actividades de consumo, en especial a las destinadas a la adquisición de bienes durables. Muestra los mejores indicadores de inclusión financiera del país con el mayor porcentaje de adultos con al menos un préstamo bancario. Según el tipo de depósitos en el sistema bancario, más del 60% de estos son a plazo fijo y depósitos de ahorro, lo que evidencia una mayor intención y capacidad de ahorro de sus habitantes.

Tabla No. 46

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Alta Verapaz

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	66.8%	Monetarios	55.2%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	6.9%	Ahorro	24.0%
Minas y canteras	-	A plazo	20.8%
Industrias manufactureras	0.6%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	4.8%	Total en millones de Quetzales	3,257
Construcción	2.7%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	9.9%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	5.6
Transporte y almacenamiento	1.4%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	5.3%
Establecimientos financieros, inmuebles	6.1%	Cuentas de depósito por adulto	0.5
Servicios comunales, sociales y personales	0.8%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	2,561		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	30.8%	Agentes bancarios	227
Consumo, mobiliario para el hogar	14.5%	Cajeros automáticos	86
Consumo, inmuebles	6.6%	Total	396
Administración inmuebles no residenciales	5.6%	Agencias bancarias	83
Generación de energía eléctrica	4.8%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	4,613
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Bosque latifoliado	28.7%	Agricultura (café, frijol, pimienta, cacao, cardamomo), ganadería, turismo, artesanías	
Vegetación arbustiva baja	18.3%		
Granos básicos (maíz y frijol)	16.7%		
Superficie en miles de hectáreas	1,060		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

La mayor parte de su población se dedica a actividades agrícolas, en especial al cultivo de granos básicos y café, el departamento se caracteriza por su producción de cardamomo, que apoya a que Guatemala sea el principal productor y exportador de cardamomo en el mundo, surtiendo principalmente el mercado asiático y europeo (Agexport, 2021). La mayor parte del financiamiento otorgado por los bancos al departamento se destinan a actividades de consumo, en especial a la adquisición de bienes durables y mobiliario para el hogar. En cuanto a los indicadores de inclusión financiera, el departamento registra el menor porcentaje de adultos con al menos un préstamo bancario (5.3%). Según el tipo de depósitos en el sistema bancario, más de la mitad se utiliza como medio de pago, es decir, en cuentas de depósitos monetarios.

Tabla No. 47

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Baja Verapaz

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	76.6%	Monetarios	15.7%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	7.4%	Ahorro	59.5%
Minas y canteras	0.0%	A plazo	24.8%
Industrias manufactureras	1.0%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	1,411
Construcción	4.0%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	8.7%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	15.5
Transporte y almacenamiento	1.7%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	10.8%
Establecimientos financieros, inmuebles	0.1%	Cuentas de depósito por adulto	0.9
Servicios comunales, sociales y personales	0.5%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	897		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	32.9%	Agencias bancarias	32
Consumo, inmuebles	18.0%	Agentes bancarios	199
Consumo, mobiliario para el hogar	9.9%	Cajeros automáticos	36
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	4.8%	Total	267
Consumo, mobiliario y equipo de estudio	4.8%	Clientes afiliados a servicios financieros móviles	2,907
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Vegetación arbustiva baja	30.5%	Agricultura (cardamomo, legumbres, cereal y granos básicos), artesanías, ganadería.	
Bosque mixto	20.8%		
Granos básicos (maíz y frijol)	11.8%		
Superficie en hectáreas	301,700		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Su principal actividad económica es la agricultura y destacan las legumbres, cereales y granos básicos. Al igual que Alta Verapaz, se produce cardamomo. Según la cobertura vegetal y uso de la tierra, al menos una tercera parte de su superficie contiene vegetación arbustiva baja. El departamento registra uno de los menores porcentajes del financiamiento otorgado por los bancos, destinando la mayor parte a actividades de consumo, principalmente para la adquisición de bienes durables, inmuebles y mobiliario para el hogar. En cuanto a los índices de inclusión financiera, el 10.8% de adultos cuenta con al menos un préstamo bancario. Según el tipo de depósitos bancarios registrados en el departamento, más del 85.0% de estos son depósitos de ahorro y a plazo fijo, evidenciando cultura de ahorro de su población.

Tabla No. 48

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Izabal

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	69.0%	Monetarios	25.1%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	12.9%	Ahorro	30.5%
Minas y canteras	-	A plazo	44.4%
Industrias manufactureras	0.8%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	4.1%	Total en millones de Quetzales	3,481
Construcción	3.1%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	6.8%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	14.1
Transporte y almacenamiento	1.1%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	12.5%
Establecimientos financieros, inmuebles	1.1%	Cuentas de depósito por adulto	1.1
Servicios comunales, sociales y personales	1.1%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,884		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otros servicios recibidos	22.3%	Agencias bancarias	76
Consumo, otras adquisiciones de bienes	15.5%	Agentes bancarios	223
Consumo, mobiliario para el hogar	11.4%	Cajeros automáticos	89
Crianza de ganado vacuno	5.1%	Total	388
Consumo, mobiliario y equipo de estudio	4.8%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	7,028
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Bosque latifoliado	30.7%	Agricultura (banano y maíz), turismo, extracción de minerales, pesca, artesanías, comercio y ganadería.	
Pasto cultivado	21.9%		
Medios con vegetación arbustiva / herbácea	13.0%		
Aguas continentales (lago y lagunas)	9.1%		
Hectáreas	823,395		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Su economía gira en torno a la producción de banano. El turismo, la pesca, el comercio y la extracción minera también aportan a la economía departamental. La cobertura vegetal y uso de la tierra se centra en zonas de bosque latifoliado y pasto cultivado para la ganadería, una décima parte de la superficie la constituyen aguas continentales (lago de Izabal), lo que incentiva el turismo, el comercio y las artesanías. Del total del financiamiento otorgado por el sistema bancario, el 1% se destina a Izabal, y se emplea principalmente en actividades de consumo y en menor medida en actividades agrícolas, ganadería y pesca. Por lo menos el 75% de los depósitos bancarios del departamento corresponde a depósitos a plazo y de ahorro.

Tabla No. 49

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Chiquimula

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	64.9%	Monetarios	20.5%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	11.6%	Ahorro	41.7%
Minas y canteras	0.0%	A plazo	37.8%
Industrias manufactureras	1.1%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	-	Total en millones de Quetzales	3,080
Construcción	5.2%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	14.4%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	17.5
Transporte y almacenamiento	1.1%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	10.2%
Establecimientos financieros, inmuebles	0.6%	Cuentas de depósito por adulto	1.0
Servicios comunales, sociales y personales	1.1%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,544		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	20.9%	Agencias bancarias	75
Consumo, mobiliario para el hogar	14.1%	Agentes bancarios	282
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	8.6%	Cajeros automáticos	58
Consumo, inmuebles	8.4%	Total	415
Crianza de ganado vacuno	4.1%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	4,176
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010			
Medios con vegetación arbustiva / herbácea	37.3%		
Granos básicos (maíz y frijol)	23.2%	Principales actividades económicas	
Cultivos de café	9.8%	Comercio, agricultura (granos básicos y frutas), ganadería (vacuno), turismo.	
Hectáreas	240,269		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son el comercio, la agricultura, la ganadería y el turismo. En cuanto a la cobertura vegetal y uso de la tierra, una tercera parte corresponde a medios con vegetación arbustiva y en una cuarta parte se producen maíz, frijol y café. En este departamento se registra el 0.8% del total de financiamiento otorgado por los bancos y se destina principalmente para actividades de consumo de bienes durables y mobiliario para el hogar, y en menor medida se emplea para actividades de comercio. En cuanto a los indicadores de inclusión financiera, al menos 1 de cada 10 adultos dispone de préstamo bancario. En cuanto a los depósitos bancarios, el 40% de estos son depósitos de ahorro y a plazo.

Tabla No. 50

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Zacapa

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	66.2%	Monetarios	22.2%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	8.6%	Ahorro	38.8%
Minas y canteras	0.4%	A plazo	39.0%
Industrias manufactureras	6.7%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	2,584
Construcción	5.3%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	9.5%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	27.2
Transporte y almacenamiento	1.2%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	13.9%
Establecimientos financieros, inmuebles	1.0%	Cuentas de depósito por adulto	1.4
Servicios comunales, sociales y personales	1.1%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,094		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	32.5%	Agencias bancarias	64
Consumo, inmuebles	8.9%	Agentes bancarios	275
Consumo, mobiliario para el hogar	8.1%	Cajeros automáticos	65
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	5.7%	Total	404
Fabricación de envases y cajas de cartón	5.0%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	5,678
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Medios con vegetación arbustiva / herbácea	41.7%	Minería, turismo, agricultura (granos básicos, yuca, tomate, loroco, melón)	
Bosque latifoliado	18.1%		
Granos básicos (maíz y frijol)	11.7%		
Hectáreas	269,987		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son la minería, el turismo y la agricultura la cual se da en ciertas regiones debido a lo árido de sus terrenos. Conforme a la cobertura vegetal y uso de la tierra, más del 40% de la superficie del departamento corresponde a medios con vegetación arbustiva. El financiamiento otorgado al departamento que registra el sistema bancario se destina principalmente al consumo de bienes durables, sin embargo, la fabricación de envases y cajas de cartón juegan un papel importante en cuanto a las posibilidades de diversificación de financiamiento que podrían darse en el lugar. Por tipo de depósito bancario al menos el 78% se concentra en depósitos de ahorro y a plazo y los indicadores de inclusión financiera muestran que el 13.9% de los adultos de la región cuentan con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 51

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de El Progreso

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	40.8%	Monetarios	32.4%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	1.2%	Ahorro	39.2%
Minas y canteras	-	A plazo	28.4%
Industrias manufactureras	0.2%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	895
Construcción	1.4%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	6.3%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	18.8
Transporte y almacenamiento	0.7%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	13.3%
Establecimientos financieros, inmuebles	49.2%	Cuentas de depósito por adulto	1.0
Servicios comunales, sociales y personales	0.2%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,287		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Investigación y asesoría de inversión	48.2%	Agencias bancarias	28
Consumo, otras adquisiciones de bienes	19.4%	Agentes bancarios	131
Consumo, mobiliario para el hogar	6.7%	Cajeros automáticos	40
Consumo, inmuebles	4.4%	Total	199
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	2.8%	Clientes afiliados a servicios financieros móviles	1,926
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Vegetación arbustiva baja	56.3%	Comercio, minería, agricultura (granos básicos).	
Bosque latifoliado	11.2%		
Granos básicos (maíz y frijol)	8.5%		
Hectáreas	183,464		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

La economía del departamento descansa en actividades de comercio, minería y el cultivo de granos básicos. Más de la mitad de la cobertura vegetal y uso de la tierra corresponde a vegetación arbustiva baja. En cuanto al destino del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento de El Progreso, distinto a otros departamentos, estos se concentran en actividades de establecimientos financieros, investigación y asesoría de inversión. En algunas ocasiones, esto obedece a créditos otorgados a un solo deudor o a proyectos específicos, por lo que su influencia no se mantiene en el tiempo. Por tipo de depósito bancario poco más de dos tercios se concentra en depósitos de ahorro y a plazo y en cuanto a los indicadores de inclusión financiera, el 13.9% de los adultos de la región cuentan con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 52

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Jutiapa

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	72.2%	Monetarios	13.8%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	8.1%	Ahorro	60.0%
Minas y canteras	-	A plazo	26.2%
Industrias manufactureras	0.6%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	3,788
Construcción	5.3%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	10.3%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	16.3
Transporte y almacenamiento	2.2%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	12.5%
Establecimientos financieros, inmuebles	0.8%	Cuentas de depósito por adulto	1.2
Servicios comunales, sociales y personales	0.5%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,813		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	30.7%	Agencias bancarias	84
Consumo, mobiliario para el hogar	11.0%	Agentes bancarios	294
Consumo, inmuebles	10.4%	Cajeros automáticos	66
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	6.6%	Total	444
Consumo, prendas para uso personal	4.7%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	4,379
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Medios con vegetación (matorral)	33.4%	Agricultura (arroz, pimiento, tomate, frijol, cebolla, molón, mango), ganadería.	
Granos básicos (maíz y frijol)	23.6%		
Pasto natural	13.0%		
Hectáreas	330,762		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

La mayor parte del financiamiento otorgado a este departamento se destina para el consumo de bienes durables y mobiliario para el hogar, seguido de actividades de comercio y las actividades agropecuarias. Esto contrasta, al igual que la mayoría de los departamentos del país, con las principales actividades económicas del departamento, pues en Jutiapa su principal actividad es la agricultura seguido de la ganadería. Cabe comentar que en cuanto a la cobertura vegetal y el uso de la tierra, una tercera parte de esta corresponde a medios con vegetación (matorral), seguido de casi una cuarta parte de plantaciones de maíz y frijol. Por tipo de depósito bancario, el 60% son depósitos de ahorro y en cuanto a los indicadores de inclusión financiera, el 12.5% de los adultos del departamento cuentan con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 53

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Jalapa

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	56.0%	Monetarios	16.2%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	29.2%	Ahorro	49.1%
Minas y canteras	-	A plazo	34.7%
Industrias manufactureras	0.5%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	2,058
Construcción	3.3%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	7.0%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	11.7
Transporte y almacenamiento	1.1%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	10.2%
Establecimientos financieros, inmuebles	1.9%	Cuentas de depósito por adulto	0.9
Servicios comunales, sociales y personales	1.0%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,209		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	23.5%	Agencias bancarias	43
Agricultura - semillas y plantas oleaginosas	16.7%	Agentes bancarios	153
Consumo, mobiliario para el hogar	10.7%	Cajeros automáticos	36
Agricultura – café	7.8%	Total	232
Consumo, inmuebles	5.9%		
		Clientes afiliados a servicios financieros móviles	2,406
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Medios con vegetación arbustiva / herbácea	31.2%	Comercio, artesanías, productos lácteos, granos básicos, producción pecuaria.	
Granos básicos (maíz y frijol)	19.9%		
Cultivos de café	12.1%		
Hectáreas	202,978		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son el comercio, las artesanías, la producción de lácteos y granos básicos. Al menos una tercera parte de la cobertura vegetal y uso de la tierra se destina a medios con vegetación arbustiva y herbácea, seguido de una quinta parte de plantaciones de maíz y frijol. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables y a las actividades de agricultura y ganadería. Por tipo de depósito bancario, el 85% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que uno de cada diez adultos del departamento cuenta con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 54

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Santa Rosa

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	66.1%	Monetarios	16.6%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	6.5%	Ahorro	35.7%
Minas y canteras	-	A plazo	47.7%
Industrias manufactureras	1.3%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	2.2%	Total en millones de Quetzales	2,793
Construcción	5.2%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	11.6%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	16.7
Transporte y almacenamiento	1.4%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	14.8%
Establecimientos financieros, inmuebles	4.8%	Cuentas de depósito por adulto	1.1
Servicios comunales, sociales y personales	0.9%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,746		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	20.2%	Agencias bancarias	66
Consumo, mobiliario para el hogar	19.4%	Agentes bancarios	247
Consumo, inmuebles	9.2%	Cajeros automáticos	65
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	4.1%	Total	378
Agricultura – café	3.8%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	2,810
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Cultivos de café	24.2%	Agricultura (café, limón, piña, naranja, mango), ganado vacuno y aviar, comercio.	
Cultivos de caña de azúcar	14.1%		
Pasto natural	12.8%		
Pasto cultivado	12.8%		
Hectáreas	315,993		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son la agricultura, principalmente el café, la ganadería, la avicultura y el comercio. Una cuarta parte de la cobertura vegetal corresponde al cultivo de café, lo cual concuerda con una de las principales actividades económicas del departamento. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables y mobiliario para el hogar, seguido del financiamiento para las actividades de comercio. Por tipo de depósito bancario, el 84% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 14.8% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 55

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Chimaltenango

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	79.3%	Monetarios	30.3%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	4.3%	Ahorro	49.8%
Minas y canteras	-	A plazo	19.9%
Industrias manufactureras	1.1%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	2,513
Construcción	3.0%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	10.5%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	13.0
Transporte y almacenamiento	0.5%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	12.0%
Establecimientos financieros, inmuebles	0.7%	Cuentas de depósito por adulto	0.9
Servicios comunales, sociales y personales	0.6%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,755		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, inmuebles	27.0%	Agencias bancarias	75
Consumo, otras adquisiciones de bienes	22.4%	Agentes bancarios	350
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	9.8%	Cajeros automáticos	85
Consumo, mobiliario para el hogar	7.0%	Total	510
Consumo, prendas para uso personal	4.0%		
		Clientes afiliados a servicios financieros móviles	9,211
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Bosque mixto	27.2%	Industria alimenticia y textil, comercio, agricultura (brócoli, repollo, zanahorias, hortalizas), turismo, minería.	
Granos básicos (maíz y frijol)	14.0%		
Hortalizas (papa, cebolla, repollo)	13.6%		
Cultivos de café	13.0%		
Hectáreas	186,346		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas corresponden a la industria alimenticia y textil, el comercio y la agricultura, además, en menor medida, el turismo y la minería. Casi una tercera parte de la cobertura vegetal corresponde a bosque mixto, otros usos importantes corresponden a las plantaciones de maíz, café y hortalizas. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes inmuebles y bienes durables, seguido del financiamiento para las actividades comerciales. Por tipo de depósito bancario, el 70% corresponde a depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 12.0% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 56

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Sacatepéquez

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	69.1%	Monetarios	35.4%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	10.4%	Ahorro	31.9%
Minas y canteras	-	A plazo	32.7%
Industrias manufactureras	1.6%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.1%	Total en millones de Quetzales	3,169
Construcción	2.9%		
Comercio	7.8%	Indicadores de inclusión financiera	
Transporte y almacenamiento	1.1%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	18.2
Establecimientos financieros, inmuebles	2.5%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	12.5%
Servicios comunales, sociales y personales	4.5%	Cuentas de depósito por adulto	1.2
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,240		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	26.1%	Agencias bancarias	64
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	10.7%	Agentes bancarios	212
Consumo, inmuebles	9.1%	Cajeros automáticos	127
Consumo, prendas para uso personal	8.9%	Total	403
Consumo, mobiliario para el hogar	5.0%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	4,119
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010			
Bosque mixto	25.0%		
Granos básicos (maíz y frijol)	20.7%	Principales actividades económicas	
Cultivos de café	17.5%	Turismo, agricultura (café, hortalizas, frutas), comercio, artesanías.	
Hectáreas	53,600		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Las principales actividades económicas del departamento son el turismo, la agricultura, principalmente café, hortalizas y frutas, el comercio y las artesanías. Una cuarta parte de la cobertura vegetal corresponde a bosque mixto y una quinta parte tiene cultivo de maíz y frijol, mientras que un 17.5% de la extensión departamental corresponde a cultivos de café. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destina al consumo de bienes durables y de inmuebles. Un 3.4% del financiamiento otorgado se destina al cultivo de café, una de las principales actividades económicas del departamento. Por tipo de depósito bancario, el 65% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 12.5% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 57

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Escuintla

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	43.0%	Monetarios	32.0%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	1.7%	Ahorro	35.1%
Minas y canteras	0.0%	A plazo	32.9%
Industrias manufactureras	37.6%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	5.1%	Total en millones de Quetzales	3,865
Construcción	1.5%		
Comercio	4.8%	Indicadores de inclusión financiera	
Transporte y almacenamiento	3.2%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	15.2
Establecimientos financieros, inmuebles	2.1%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	12.8%
Servicios comunales, sociales y personales	1.0%	Cuentas de depósito por adulto	1.2
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	4,199		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Industria, productos de ingenios azucareros	22.2%	Agencias bancarias	136
Consumo, otras adquisiciones de bienes	15.9%	Agentes bancarios	364
Industria, grasas para cocinar	14.9%	Cajeros automáticos	255
Consumo, mobiliario para el hogar	10.3%	Total	755
Generación de energía eléctrica	5.1%		
		Clientes afiliados a servicios financieros móviles	11,335
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Cultivos de caña de azúcar	47.9%	Producción de caña de azúcar, banano, ganado bovino, comercio, energía eléctrica.	
Granos básicos (maíz y frijol)	9.8%		
Pasto cultivado	6.4%		
Hectáreas	450,083		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son la producción de caña de azúcar, banano, el comercio y la generación de energía eléctrica. Casi la mitad de la cobertura vegetal y uso de la tierra corresponde al cultivo de caña de azúcar, lo que concuerda con su principal actividad económica. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento de Escuintla se destina a la industria de productos de ingenios azucareros y de grasas para cocinar, seguido del consumo de bienes durables y mobiliario para el hogar, así como de la generación de energía eléctrica. Es importante comentar que en Escuintla opera una de las generadoras más importantes del país, la carbonera Jaguar Energy. Por tipo de depósito bancario, el 68% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 12.8% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 58

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de San Marcos

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	78.6%	Monetarios	27.4%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	1.8%	Ahorro	51.0%
Minas y canteras	-	A plazo	21.6%
Industrias manufactureras	2.7%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	3,737
Construcción	4.7%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	9.1%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	9.2
Transporte y almacenamiento	0.8%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	6.4%
Establecimientos financieros, inmuebles	0.8%	Cuentas de depósito por adulto	0.7
Servicios comunales, sociales y personales	1.5%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	2,075		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	37.1%	Agencias bancarias	95
Consumo, inmuebles	19.1%	Agentes bancarios	459
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	7.9%	Cajeros automáticos	65
Consumo, mobiliario para el hogar	4.5%	Total	619
Consumo, mobiliario y equipo de estudio	4.1%	Clientes afiliados a servicios financieros móviles	9,875
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010			
Cultivos de café	17.1%	Principales actividades económicas	
Granos básicos (maíz y frijol)	15.8%	Agricultura (granos básicos, aguacate, papa, melocotón), ganadería, comercio.	
Medios con vegetación arbustiva / herbácea	13.7%		
Hectáreas	355,048		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería y el comercio. Las mayores extensiones de cobertura vegetal y uso de la tierra corresponden al cultivo de café, de maíz y frijol. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables y mobiliario para el hogar, seguido del financiamiento para las actividades comerciales. Por tipo de depósito bancario, el 73% corresponde a depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 6.4% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario, registrando uno de los menores indicadores del país.

Tabla No. 59

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Quetzaltenango

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	60.7%	Monetarios	29.9%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	1.4%	Ahorro	42.5%
Minas y canteras	-	A plazo	27.6%
Industrias manufactureras	6.8%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	9.2%	Total en millones de Quetzales	8,438
Construcción	7.3%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	8.8%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	19.1
Transporte y almacenamiento	0.7%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	11.8%
Establecimientos financieros, inmuebles	3.2%	Cuentas de depósito por adulto	1.4
Servicios comunales, sociales y personales	1.9%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	3,863		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	18.9%	Agencias bancarias	172
Consumo, inmuebles	14.5%	Agentes bancarios	647
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	13.3%	Cajeros automáticos	187
Generación de energía eléctrica	9.2%	Total	1,006
Industria, productos de ingenios azucareros	5.9%		
		Clientes afiliados a servicios financieros móviles	23,960
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010			
Granos básicos (maíz y frijol)	20.3%	Principales actividades económicas	
Bosque mixto	16.2%	Comercio, industria licorera y textil, construcción, agricultura (papa, repollo).	
Cultivos de café	14.2%		
Hectáreas	213,323		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son el comercio, la industria licorera y de textiles, así como la construcción y la agricultura, en especial la papa y el repollo. Una quinta parte de la cobertura vegetal y uso de la tierra corresponde al cultivo de granos básicos. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables e inmuebles, seguido del financiamiento a empresas de generación de energía eléctrica. Por tipo de depósito bancario, el 70% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 11.8% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario. Es el segundo departamento con mayor cantidad de clientes afiliados a servicios financieros móviles.

Tabla No. 60

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Totonicapán

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	68.6%	Monetarios	32.1%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	1.4%	Ahorro	38.7%
Minas y canteras	-	A plazo	29.2%
Industrias manufactureras	1.4%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	1,003
Construcción	6.9%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	20.3%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	11.7
Transporte y almacenamiento	0.6%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	5.8%
Establecimientos financieros, inmuebles	0.1%	Cuentas de depósito por adulto	0.5
Servicios comunales, sociales y personales	0.7%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	767		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	24.7%	Agencias bancarias	31
Consumo, inmuebles	21.6%	Agentes bancarios	293
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	13.3%	Cajeros automáticos	20
Construcción de edificios	5.8%	Total	344
Comercio interno de prendas de vestir	4.9%		
		Clientes afiliados a servicios financieros móviles	2,334
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010			
Granos básicos (maíz y frijol)	28.1%	Principales actividades económicas	
Bosque mixto	27.5%	Artesanías, agricultura (cereales, granos básicos, hortalizas, melocotón), servicios.	
Árboles dispersos	18.6%		
Hectáreas	107,621		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son las artesanías, la agricultura, especialmente granos básicos, y la prestación de servicios. Una tercera parte de la cobertura vegetal y uso de la tierra corresponde al cultivo de granos básicos y la otra tercera parte es de bosque mixto y árboles dispersos. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables e inmuebles, la construcción y el comercio interno, en especial de prendas de vestir. Por tipo de depósito bancario, el 72% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 5.8% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario, siendo el tercer menor indicador en el país.

Tabla No. 61

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Sololá

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	77.6%	Monetarios	40.2%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	1.3%	Ahorro	47.5%
Minas y canteras	-	A plazo	12.3%
Industrias manufactureras	2.4%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	1,204
Construcción	4.1%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	10.8%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	12.4
Transporte y almacenamiento	1.5%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	9.2%
Establecimientos financieros, inmuebles	0.6%	Cuentas de depósito por adulto	0.7
Servicios comunales, sociales y personales	1.7%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,025		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	29.8%	Agencias bancarias	42
Consumo, inmuebles	25.1%	Agentes bancarios	259
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	10.5%	Cajeros automáticos	40
Consumo, mobiliario para el hogar	4.5%	Total	341
Comercio interno, tiendas y pulperías	2.5%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	2,211
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Cultivos de café	21.7%	Turismo, comercio, artesanías, agricultura (café oro, zanahoria, arveja china, pimientos).	
Granos básicos (maíz y frijol)	16.4%		
Bosque mixto	15.7%		
Bosque latifoliado	13.0%		
Aguas continentales (lago y lagunas)	10.7%		
Hectáreas	116,679		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son el turismo, el comercio y la agricultura, en especial café y vegetales. Una quinta parte de la cobertura vegetal y uso de la tierra corresponde precisamente a cultivos de café, además, una décima parte de la superficie la constituyen aguas continentales (lago de Atitlán), lo que incentiva el turismo, el comercio y las artesanías. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables e inmuebles. Por tipo de depósito bancario, el 40% son depósitos monetarios, mientras que el 9.2% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 62

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Retalhuleu

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	71.6%	Monetarios	25.7%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	6.0%	Ahorro	42.4%
Minas y canteras	-	A plazo	31.9%
Industrias manufactureras	1.1%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	1,858
Construcción	3.5%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	13.5%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	16.1
Transporte y almacenamiento	1.1%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	11.2%
Establecimientos financieros, inmuebles	1.5%	Cuentas de depósito por adulto	1.1
Servicios comunales, sociales y personales	1.7%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,362		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	34.5%	Agencias bancarias	50
Consumo, inmuebles	12.6%	Agentes bancarios	212
Consumo, mobiliario para el hogar	8.0%	Cajeros automáticos	67
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	5.8%	Total	329
Comercio interno, otros	5.1%		
		Clientes afiliados a servicios financieros móviles	5,181
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Pasto cultivado	26.7%	Agrícola (azúcar, algodón, hule, palma africana, ajonjolí, mango), industrial.	
Cultivos de caña de azúcar	22.5%		
Granos básicos (maíz y frijol)	15.1%		
Hectáreas	194,434		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son la agricultura, en especial la caña de azúcar, algodón, hule, palma africana y ajonjolí, así como las actividades industriales relacionadas con tales productos. Una cuarta parte de la cobertura vegetal y uso de la tierra corresponde a pastos cultivados y al menos una quinta parte corresponde a cultivos de caña de azúcar. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables e inmuebles y el comercio interno. Por tipo de depósito bancario, el 74% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 11.2% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 63

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Suchitepéquez

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	75.7%	Monetarios	26.8%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	4.4%	Ahorro	43.4%
Minas y canteras	-	A plazo	29.8%
Industrias manufactureras	0.7%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	2,526
Construcción	3.3%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	13.1%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	13.3
Transporte y almacenamiento	1.0%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	11.9%
Establecimientos financieros, inmuebles	1.0%	Cuentas de depósito por adulto	1.1
Servicios comunales, sociales y personales	0.8%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,799		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	30.1%	Agencias bancarias	78
Consumo, inmuebles	14.3%	Agentes bancarios	279
Consumo, mobiliario para el hogar	7.7%	Cajeros automáticos	95
Consumo, otros servicios recibidos	7.5%	Total	452
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	6.3%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	6,581
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Cultivos de caña de azúcar	23.7%	Agropecuaria (ajonjolí, cacao, azúcar, limón, mango, hule), hidroeléctricas.	
Granos básicos (maíz y frijol)	16.7%		
Hule	15.1%		
Hectáreas	215,005		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son agrícolas, especialmente ajonjolí, cacao, azúcar y hule, así como actividades de generación de energía eléctrica. Una quinta parte de la cobertura vegetal y uso de la tierra corresponde al cultivo de caña de azúcar, además, una tercera parte corresponde a plantaciones de maíz, frijol y hule. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables e inmuebles. Por tipo de depósito bancario, el 74% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 11.9% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 64

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Huehuetenango

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	56.4%	Monetarios	18.8%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	4.5%	Ahorro	43.9%
Minas y canteras	0.0%	A plazo	37.3%
Industrias manufactureras	1.4%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	11.8%	Total en millones de Quetzales	5,819
Construcción	5.0%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	10.3%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	10.6
Transporte y almacenamiento	1.7%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	5.7%
Establecimientos financieros, inmuebles	8.2%	Cuentas de depósito por adulto	0.7
Servicios comunales, sociales y personales	0.7%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	2,866		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	19.8%	Agencias bancarias	108
Transmisión y distribución de electricidad	11.8%	Agentes bancarios	613
Consumo, inmuebles	11.7%	Cajeros automáticos	73
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	8.7%	Total	794
Otros servicios financieros	7.7%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	5,389
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Bosque mixto	22.5%	Agricultura (trigo, cardamomo, frijol, papa, aguacate y melocotón), ganadería (porcina)	
Vegetación arbustiva baja	20.1%		
Granos básicos (maíz y frijol)	11.8%		
Hectáreas	735,955		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son la agricultura y la ganadería. El departamento es el mayor productor de cardamomo del país, influyendo para que Guatemala sea el principal exportador de dicho producto en el mundo (Agexport, 2021). Aproximadamente el 42.5% de la cobertura vegetal y uso de la tierra corresponde a bosque mixto y vegetación arbustiva baja. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables e inmuebles, la transmisión y distribución de electricidad y otros servicios financieros. Por tipo de depósito bancario, el 82% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 5.7% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario, siendo el segundo menor indicador en el país.

Tabla No. 65

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Quiché

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	76.1%	Monetarios	27.2%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	1.8%	Ahorro	49.3%
Minas y canteras	-	A plazo	23.5%
Industrias manufactureras	1.3%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	2,925
Construcción	3.8%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	14.1%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	8.8
Transporte y almacenamiento	1.8%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	7.7%
Establecimientos financieros, inmuebles	0.6%	Cuentas de depósito por adulto	0.6
Servicios comunales, sociales y personales	0.5%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	1,976		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	26.0%	Agencias bancarias	74
Consumo, inmuebles	21.2%	Agentes bancarios	386
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	8.9%	Cajeros automáticos	48
Consumo, otros servicios recibidos	5.4%	Total	508
Consumo, mobiliario para el hogar	4.8%	Clientes afiliados a servicios financieros móviles	4,401
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Medios con vegetación arbustiva / herbácea	21.1%	Agricultura (maíz, trigo, aguacate, manzana y cebolla), ganadería y artesanías.	
Granos básicos (maíz y frijol)	18.5%		
Bosque mixto	18.0%		
Bosque latifoliado	17.7%		
Hectáreas	727,468		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Sus principales actividades económicas son la agricultura, ganadería y el comercio de artesanías. Una quinta parte de la cobertura vegetal y uso de la tierra corresponde a medios de vegetación arbustiva y herbácea, seguido de plantaciones de maíz y frijol. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables e inmuebles. Por tipo de depósito bancario, el 73% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que el 7.7% de los adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

Tabla No. 66

Perfil crediticio, inclusión financiera y uso de tierra del departamento de Petén

Cartera por destino (Agregado)		Tipo Depósitos	
Consumo	64.2%	Monetarios	28.1%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	21.2%	Ahorro	50.5%
Minas y canteras	-	A plazo	21.4%
Industrias manufactureras	0.6%	Total	100.0%
Electricidad, gas y agua	0.0%	Total en millones de Quetzales	2,371
Construcción	4.0%	Indicadores de inclusión financiera	
Comercio	6.8%	Puntos de acceso por cada 10,000 adultos	12.0
Transporte y almacenamiento	2.1%	Porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario	9.9%
Establecimientos financieros, inmuebles	0.3%	Cuentas de depósito por adulto	0.9
Servicios comunales, sociales y personales	0.8%		
Total	100.0%		
Total en millones de Quetzales	2,945		
Cartera por principales destinos (Detalle)		Puntos de acceso	
Consumo, otras adquisiciones de bienes	22.8%	Agencias bancarias	88
Crianza de ganado vacuno	15.0%	Agentes bancarios	336
Consumo, bienes inmuebles para vivienda	10.8%	Cajeros automáticos	74
Consumo, mobiliario para el hogar	10.7%	Total	498
Consumo, inmuebles	9.0%	Cientes afiliados a servicios financieros móviles	8,917
Cobertura vegetal y uso de la tierra en 2010		Principales actividades económicas	
Bosque latifoliado	49.7%	Agricultura (maíz y piña), ganadería, turismo y artesanías.	
Pasto cultivado	18.5%		
Vegetación arbustiva baja	11.7%		
Hectáreas (miles)	3,585		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (2019), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) y el Ministerio de Economía (2017).

Las principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería, el turismo y el comercio de artesanías. La mitad de la extensión territorial del departamento dispone de una cobertura vegetal y uso de la tierra correspondiente a bosque latifoliado. La mayor parte del financiamiento otorgado por el sistema bancario al departamento se destinan al consumo de bienes durables e inmuebles, y a la crianza de ganado vacuno. Por tipo de depósito bancario, el 72% son depósitos de ahorro y a plazo, mientras que uno de cada diez adultos cuenta con al menos un préstamo bancario.

A manera de resumen, la situación actual del sistema bancario, en cuanto al estudio de la cartera y los depósitos por distribución geográfica y destino por actividad económica, aporta cuatro elementos o hallazgos a considerar en su papel de apoyo al financiamiento de actividades productivas del país. El primero denota una clara concentración del crédito y de las obligaciones depositarias en el departamento de Guatemala, que cabe comentar, no solo muestra tal concentración, sino que la misma es significativa, por citar como ejemplo, la cartera de créditos se concentra en un 72.4%, esto es tres cuartas partes de la cartera total.

El segundo hallazgo corresponde al bajo porcentaje de adultos con acceso a préstamos bancarios. A nivel nacional este indicador de inclusión financiera es del 13.0%, es decir, uno de cada diez guatemaltecos tiene un préstamo bancario. Al desagregar este indicador, se observa que en el departamento de Guatemala el porcentaje de adultos con al menos un préstamo bancario es del 24.1% en 2019, mientras que los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango y Totonicapán registran los menores indicadores, con menos de 6.0% de adultos con acceso a préstamos bancarios. También se identificó que en estos departamentos se registran tasas altas de pobreza general y pobreza extrema, como lo muestran las figuras 20 y 21. Si bien no existe una correlación directa con ambos indicadores, sí se tiene la premisa que el financiamiento para actividades productivas coadyuva a mejorar el crecimiento económico y desarrollo local.

El tercer hallazgo corresponde a que en todos los departamentos se observa que el principal destino del financiamiento bancario corresponde al consumo de bienes durables. Si bien el crédito de consumo es bueno en términos generales, pues permite adquirir bienes que de otra manera llevaría tiempo ahorrar para poder adquirirlos, la premisa del financiamiento es que al orientarse en créditos productivos, especialmente a la micro, pequeñas y medianas empresas, son elementos que propician el crecimiento económico y desarrollo social, toda vez que como lo indica la Organización de Naciones Unidas, este sector genera entre el 60% y el 70% del empleo y el 50% del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel mundial. En ese sentido, el sistema bancario guatemalteco muestra una alta concentración del crédito y la parte que no se concentra en el departamento de Guatemala, se utiliza principalmente para el consumo.

El cuarto hallazgo corresponde a que no se observa una correlación entre las principales actividades económicas por departamento y el destino del financiamiento bancario en dichos departamentos. Si bien estos indicadores no son necesariamente excluyentes entre sí, cuando se formulan políticas económicas inclusivas o si se quiere estimular alguna actividad económica en especial, estos indicadores sí guardan relación, tal y como se observó en 1956 cuando más de la mitad del financiamiento otorgado ese año por los bancos en Guatemala se destinó a la producción de café y se incentivó al sector para mejorar la producción nacional y las exportaciones; o cuando a mediados de los setenta se modificó la estructura de la cartera de créditos de los bancos, mostrando una mayor presencia de financiamiento a la industria manufacturera y se estimuló la industria textil, como lo muestra la tabla número 43.

Estos hallazgos aportan una base comprensible para entrar a conocer con mayor detalle los desafíos que afronta la inclusión financiera en Guatemala, la implicación del crédito de consumo en la economía y en la vida de la sociedad y que en años recientes ha mostrado algunas señales de alerta, siendo el más notorio el sobreendeudamiento.

4.2. Un sistema financiero con poca inclusión y amplio crédito de consumo

En el 2011, el Banco Mundial, con financiamiento proporcionado por una fundación privada, puso en marcha el *Global Findex*, la base de datos más completa del mundo sobre las modalidades que usa la gente para ahorrar, pedir préstamos, realizar pagos y gestionar riesgos. Valiéndose de datos reunidos en asociación con Gallup, Inc., *Global Findex* abarca más de 140 economías del mundo. A la encuesta inicial le siguieron una segunda en el 2014 y una tercera en el 2017. (Banco Mundial, 2018)

Este informe se utiliza para monitorear el progreso realizado en pos de la meta que tiene el Banco Mundial de alcanzar el acceso financiero universal y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

A nivel local, la Superintendencia de Bancos publica desde 2013 el Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera y desde diciembre 2020 publica el Boletín Semestral de

Estadísticas de Información Financiera por Género, con la finalidad de proveer información para el análisis estadístico macroeconómico del sistema financiero guatemalteco.

Según el Banco Mundial (2018) un número creciente de investigaciones revela la amplitud de beneficios potenciales que la inclusión financiera, especialmente el uso de servicios financieros digitales, incluidos los servicios de dinero móvil, las tarjetas de pago y otras aplicaciones de tecnología financiera, puede aportar al desarrollo.

Los beneficios de la inclusión financiera pueden ser de gran alcance. Por ejemplo, hay estudios que demuestran que los servicios de dinero móvil, que permiten guardar y transferir fondos a través de un teléfono celular, pueden contribuir a mejorar el potencial de generación de ingresos de las personas y, así, a reducir la pobreza. Un estudio en Kenia halló que el acceso a los servicios de dinero móvil aportó grandes beneficios, en particular para las mujeres. Permitted que las familias con mujeres cabeza de hogar aumentaran sus ahorros en más de un quinto; permitió que 185 000 mujeres abandonaran las tareas agrícolas y desarrollaran negocios o actividades minoristas; y contribuyó a reducir en un 22 % la extrema pobreza entre los hogares liderados por mujeres. (Banco Mundial, 2018, p. 1)

Según el Banco Mundial (2018) los servicios financieros digitales pueden reducir el costo para la recepción de pagos. En un programa de asistencia humanitaria de cinco meses que se realizó en Níger, se dispuso que el pago mensual de los planes sociales dejara de hacerse en efectivo y pasara a hacerse con teléfonos celulares; esto les ahorró a los beneficiarios, en promedio, veinte horas de viaje y tiempo de espera para efectuar el cobro.

Los servicios financieros también pueden ayudar a acumular ahorros y aumentar el gasto en artículos de primera necesidad. El Banco Mundial (2018) señala que, en Kenia, luego de que les dieran cuentas de ahorro, los puesteros de los mercados, principalmente mujeres, ahorraron mucho más e invirtieron un 60% más en sus emprendimientos. En Nepal, los hogares encabezados por mujeres gastaron un 15% más en alimentos nutritivos (carne y pescado) y un 20% más en educación después de recibir sus cuentas de ahorro gratuitas. Por aparte, los agricultores de Malawi que depositaron sus ingresos en cuentas de ahorro gastaron un 13% más en equipamiento agrícola y aumentaron el valor de sus cultivos en un 15%.

En ese sentido, el *Global Findex* destaca que en 2017 el 69% de los adultos en el mundo tenía una cuenta, en contraste, en Guatemala este indicador es del 44%, sin embargo, es importante resaltar que el mismo se duplicó en 5 años, toda vez que en 2011 este indicador era del 22%.

Según el Banco Mundial (2018), ahorrar dinero, acceder al crédito y manejar el riesgo financiero son aspectos clave de la inclusión financiera. Agrega que en 2017 cerca de la mitad de los adultos de todo el mundo informaron haber pedido prestado dinero durante el año anterior. El porcentaje fue mayor en las economías de altos ingresos, en las que la mayoría confía en el crédito formal, otorgado por una institución financiera o a través de una tarjeta de crédito. En cambio, en las economías en desarrollo quienes solicitan préstamos es más probable que recurran a familiares o amistades. A criterio del sustentante, este hallazgo ilustra una de las razones por las que en Guatemala el porcentaje de adultos con al menos un préstamo bancario es bajo (13.0% a nivel nacional) y se acentúa aún más en el interior de la república.

Según el Banco Mundial (2018) un propósito común para que las personas pidan préstamos, es comprar un terreno o una casa, la mayor inversión financiera que muchas personas hacen en su vida. En el 2017, el 27% de los adultos en economías de altos ingresos informaron que tenían pendiente un préstamo para vivienda de un banco u otro tipo de institución financiera. En contraste, en las economías en desarrollo el porcentaje es típicamente inferior al 10%. A criterio del sustentante, este hallazgo también confirma lo descrito en las tablas del 45 a la 66, que muestra los principales destinos de los créditos otorgados por los bancos a cada departamento del país, pues como se observó en dichas tablas, una constante del destino es precisamente la adquisición de bienes durables, inmuebles y mobiliario para el hogar, lo que comúnmente se tipifica como crédito de consumo.

4.2.1. El crédito de consumo, entre el crecimiento económico y el sobreendeudamiento

El Instituto para la Estabilidad Financiera (2021) afirma que los préstamos minoristas pueden impulsar el crecimiento económico proporcionando capital adicional para el mercado de consumo. Esto lo hace a través de cuatro etapas y son las siguientes:

- Etapa 1. El consumidor busca crédito
El consumidor identifica los bienes o servicios que desea adquirir, como un vehículo o un conjunto de muebles. El consumidor se acerca a un banco para pedir prestado el dinero para adquirir el producto. Acto seguido, el banco realiza el préstamo permitiendo al consumidor realizar la compra.
- Etapa 2. El consumidor compra bienes
A continuación, el consumidor utiliza los fondos prestados para comprar los bienes.
- Etapa 3. El consumo estimula la producción
Seguidamente, el fabricante o comerciante de los productos utiliza los ingresos procedentes de esta venta para cubrir sus costes de producción, de venta y para comprar bienes o servicios. El fabricante o comerciante también puede contratar personal adicional para expandir su negocio o para satisfacer la demanda futura.
- Etapa 4. Más empleo y crecimiento económico
Cuando este sencillo proceso se multiplica muchas veces, crea empleos y riqueza, además de aumentar los ingresos fiscales.

Según el Instituto para la Estabilidad Financiera (2021) el crédito minorista o de consumo, incluye créditos otorgados a individuos para gastos personales, familiares, domésticos y otros. También es usual, como el caso de Guatemala, que dentro de esta categoría se incluya el financiamiento para la adquisición de vivienda. El crédito para la vivienda es un préstamo utilizado para comprar una propiedad y el prestatario promete esa propiedad como garantía para el préstamo. Existen varias opciones hipotecarias, por ejemplo, abiertas, cerradas, a corto plazo, a largo plazo, tipo variable, tipo fijo, entre otros, que ofrecen flexibilidad y elección para términos, tipos de interés y períodos de amortización, sin embargo, es importante identificar que la característica esencial de este tipo de préstamos es que son financiamientos a largo plazo y son otorgados a unidades familiares, es decir, un préstamo hipotecario puede tener varios deudores miembros de un mismo núcleo familiar, práctica que es común en Guatemala.

Al respecto, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (2017) señala que las cargas financieras son una importante medida del sobreendeudamiento de las familias. En ese sentido, al analizar la carga financiera de algunos países de Europa, se observa que en la mayoría de los casos han ido descendiendo desde el inicio de la crisis económica de 2008, además, al analizar la composición de las cargas financieras, se puede observar que existen países como España y Portugal que han tendido a desapalancarse más rápidamente debido fundamentalmente a la reducción de los tipos de interés, mientras que otros países como Italia y Francia han elevado su endeudamiento.

También señala que desde el año 2003 hasta 2008 se produjo un aumento de la carga financiera en la zona del euro motivada por el incremento tanto de los tipos de interés como del stock de crédito y esto fue más evidente en países que tenían un mayor peso de hipotecas a tipo variable y una proporción de vivienda en propiedad más elevada.

El aporte que realiza el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria evidencia la exposición que tienen los países cuando el crédito de consumo es elevado y el país se ve afectado por alguna crisis económica, afectando particularmente el crédito destinado a la adquisición de vivienda, toda vez que las características particulares de estos propician en las familias cargas financieras durante plazos largos. A criterio del sustentante, similar comportamiento muestra los créditos de consumo destinados a otras adquisiciones como vehículos, mobiliario, equipo, tarjeta de crédito, pues todos ellos satisfacen una necesidad personal y contrario al crédito productivo, no hay un retorno monetario del bien adquirido, sino que el retorno corresponde a un satisfactor. En tal sentido, el riesgo subyacente del crédito de consumo es el sobreendeudamiento.

El riesgo de sobreendeudamiento no es exclusivo del crédito de consumo, sino que también es perceptible en las microfinanzas. Previo a abordar este fenómeno, es importante establecer a qué se le llama microfinanzas.

Según *The Consultive Group to Assist the Poor* (CGAP) microfinanzas es proveer préstamos, depósitos y otros servicios financieros básicos a los pobres. Por aparte, la organización sin fines de lucro denominada Kiva, señala que microfinanzas es un término que generalmente se usa para

describir servicios financieros para personas de bajos ingresos o que no tienen acceso a los servicios bancarios tradicionales.

En la región centroamericana algunas otras definiciones se presentan a continuación:

Para la Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria, FINCA por sus siglas en inglés, microfinanzas es ofrecer productos y servicios financieros a pequeños negocios que han encontrado poco acceso en la banca tradicional; por otro lado, para la Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala REDIMIF, microfinanzas es facilitar productos y servicios financieros para desarrollar el sector de la microempresa y pequeña empresa, mientras que para Génesis Empresarial es proveer servicios financieros, asesoría y capacitación a la microempresa, pequeña empresa y comunidades rurales, para lograr su desarrollo sostenido.

En ese sentido, como se describe en las páginas anteriores, si bien el sobreendeudamiento es un fenómeno más perceptible en los créditos de consumo, en las últimas décadas se ha observado un incremento de este en las microfinanzas, cuya naturaleza es proveer servicios financieros y acceso a los pequeños sectores productivos del país. A criterio del sustentante el fenómeno del sobreendeudamiento se ha incrementado en Guatemala por dos razones concretas, la primera por el limitado acceso que las personas individuales, las micro, pequeñas y medianas empresas tienen con el sector bancario, lo que ha ocasionado que esa brecha sea cubierta con los servicios financieros que proveen las cooperativas, fundaciones, organizaciones sin fines de lucro y el sector privado, actividades que en algunos casos carecen de una estructura que regule el mercado y sus operaciones.

La segunda razón es la limitada información que existe entre los actores que facilitan el crédito. Por citar un ejemplo, una entidad bancaria, previo a conceder un crédito a una persona individual o jurídica, dispone de una herramienta que le permite identificar las deudas que el solicitante de crédito tiene en otras entidades bancarias, financieras, emisoras de tarjeta de crédito, es decir, en cualquier entidad supervisada por la Superintendencia de Bancos, ello con el fin de evitar el sobreendeudamiento, sin embargo, a este sistema no tienen acceso las cooperativas, las

fundaciones, las organizaciones sin fines de lucro, y de igual manera, la entidad bancaria no tiene acceso a información de endeudamiento de su solicitante en las entidades antes citadas.

En ese sentido, para abordar tal problemática, en 2015 la Escuela Bancaria de Guatemala organizó el X Congreso Regional de Remesas, Microfinanzas e Inclusión Financiera, evento en el que el sustentante participó como conferencista, considerando tal evento como un grupo focal en el desarrollo del tema de investigación.

4.2.2. Congreso Regional de Remesas, Microfinanzas e Inclusión Financiera.

Hernández (2016), define un grupo focal o grupo de enfoque, como la técnica de investigación cualitativa que consiste en una entrevista grupal dirigida por un moderador a través de un guion de tema o de entrevista y se busca la interacción entre los participantes como método para generar información.

Los detalles de la actividad de grupo focal se describen a continuación:

4.2.2.1. Nombre de la actividad

X Congreso Regional de Remesas, Microfinanzas e Inclusión Financiera

4.2.2.2. Fecha de la actividad

28 y 29 de septiembre de 2015

4.2.2.3. Participantes

En las sesiones del grupo focal participaron delegados de las organizaciones siguientes:

Entidades del sistema financiero supervisado: Banco de Guatemala, Superintendencia de Bancos, Banco de los Trabajadores, Banco Azteca, Banco CHN, Banco Inmobiliario, Banco Industrial, Banrural, Banco Internacional, Citibank, Vivibanco, Banco Promerica, Banco de Antigua, BAC Reformador, Banco Agromercantil, Banco G&T Continental, Banco Ficohsa, Banco de Crédito, Banco INV, Financiera Industrial, Financiera Rural, Financiera de Occidente, Financiera Agromercantil, Cofinsa, Financiera G&T Continental, Financiera Summa y MVA Financiera.

Organismos internacionales: Banco Mundial, Banco Centroamericano de Integración Económica.

Microfinancieras: Camina, Avina, Finca, Génesis Empresarial, Intermex, Redimif.

Otras entidades: C&W Business, NCR, PBS, Instituto Guatemalteco de Contadores Públicos y Auditores, Mercado y Tendencias, Moneda y Mujer Negocios.

4.2.2.4. Perfil de las sesiones

Tabla No. 67

Cantidad de sesiones	Participantes	Temas abordados
1	56	<ul style="list-style-type: none">• Tendencias y avances en la inclusión financiera en la región y en Guatemala.• Remesas familiares, sus aportes, beneficios y retos hacia el futuro.• Educación financiera.
2	63	<ul style="list-style-type: none">• Riesgo crediticio, sobreendeudamiento y cómo afrontarlo.• Proyecto de micro pensiones en Centro América.• Riesgos asociados a la inclusión financiera desde la perspectiva de la prevención del lavado de dinero.• Estrategia de microfinanzas del Ministerio de Economía.

4.2.2.5. Resultado del grupo focal

Entre otras cuestiones, en el grupo focal se pretendió identificar los principales riesgos que enfrenta las microfinanzas, y se identificaron dos clases de riesgos: los que el sector ha enfrentado por años, calidad de administración, gobierno, fondeo, riesgo de crédito; y los riesgos nuevos asociados con la evolución del sector, estructura, estrategia, diseño de productos, innovación tecnológica.

En ese sentido se identificó que los tres principales riesgos que afronta el sector son: el sobreendeudamiento, el riesgo de crédito y la competencia. En cuanto al sobreendeudamiento, considerado la principal causa de preocupación para el sector, está motivado principalmente por factores internos como la inadecuada selección de los deudores, la falta de políticas de riesgo, debilidades en el análisis de la capacidad de pago, el inadecuado seguimiento a la capacidad de

pago del deudor, la incursión en nuevos segmentos de negocio y un sistema de información de gestión de riesgo insuficiente.

4.2.2.6. Principales conclusiones del grupo focal

- Existe asimetría en la información que proporcionan los distintos promotores de financiamiento, toda vez que sectores como la banca dispone de amplia información de las entidades que la conforman, otras entidades no disponen de un mercado que los agrupe, por lo que la información se encuentra dispersa.
- Existe evidencia de sobreendeudamiento en la población, toda vez que hay deudores del sistema bancario que también lo son de asociaciones o cooperativas y entre estas entidades no existe un canal de comunicación para compartir información de riesgos.
- Mientras las asociaciones y organizaciones sin fines de lucro destinan gran parte de su cartera al financiamiento productivo para micro, pequeñas y medianas empresas, el sistema bancario ha propiciado créditos de consumo, por lo que se ha evidenciado que personas individuales poseen créditos productivos con una asociación y créditos de consumo con la banca, ocasionando sobreendeudamiento.
- La brecha que la banca no ha cubierto con financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas, está siendo atendida por otras organizaciones que en la mayoría de los casos no dispone de reglas claras, sino que desempeñan su labor de facilitadores de crédito con base a sus estatutos. Incluso en el sector de cooperativas de ahorro y crédito, que disponen de un marco jurídico, existen entidades agrupadas, como el caso de Micoope, y entidades que funcionan independientemente sin un regulador y un mercado que brinde información a los agentes económicos.

Finalmente, a criterio del sustentante, la técnica del grupo focal permitió evidenciar que en la práctica, el financiamiento productivo para la micro, pequeña y mediana empresas sigue siendo un reto para el país y que incluso, el no tener reglas claras de todos los participantes ha propiciado en cierta medida un sobreendeudamiento de este sector, lo que contrasta con la teoría del financiamiento productivo, toda vez que el mismo propicia desarrollo económico, por lo que es factible proponer un modelo de financiamiento público-privado que se destine al desarrollo

específico de sectores productivos y de regiones particulares, con el propósito de propiciar el desarrollo económico y social de dichas regiones, considerando el papel que actualmente juegan las entidades crediticias en la construcción de una estrategia inclusiva general.

4.3. Los otros actores, además de la banca

En el sistema financiero guatemalteco, además de la banca, existen otros actores que otorgan financiamiento a las personas y/o empresas que regularmente no son sujetos de crédito en el sistema financiero supervisado. En ese contexto, conviene abordar brevemente las características de las actividades, regulación y otra información de estos sectores, para tener una visión más completa del tema investigado y generar con ello propuestas integrales para la problemática descrita.

4.3.1. Cooperativas de ahorro y préstamo

Según la Ley General de Cooperativas, las cooperativas son asociaciones titulares de una empresa económica al servicio de sus asociados, que se rigen en su organización y funcionamiento por las disposiciones de dicha ley, tienen personalidad jurídica propia y distinta de la de sus asociados, al estar inscritas en el Registro de Cooperativas.

Las cooperativas pueden desarrollar cualquier actividad lícita comprendida en los sectores de la producción, el consumo y los servicios, compatibles con los principios y el espíritu cooperativista. Son cooperativas especializadas las que se ocupan de una sola actividad económica, social o cultural, tales como agrícolas pecuarias, artesanales de comercialización, de consumo, de ahorro y crédito, de transporte, de vivienda, de seguros, de educación, mientras que son cooperativas integrales o de servicios varios, las que se ocupan de varias de las actividades económicas, sociales o culturales, con el objeto de satisfacer necesidades conexas y complementarias de los asociados.

Las cooperativas están sujetas a la fiscalización de la Inspección General de Cooperativas, adscrita al Instituto Nacional de Cooperativas, se rigen por la Ley General de Cooperativas, su reglamento y los estatutos que las constituyen.

En cuanto a la integración cooperativa, la Ley General de Cooperativas define que las federaciones son cooperativas de segundo grado, formadas por dos o más cooperativas de primer grado que se dedican a actividades semejantes. Por su parte, una confederación es una cooperativa de tercer grado integrada por dos o más federaciones de una misma actividad económica. Las confederaciones tienen carácter representativo de los sectores a los cuales pertenecen sus afiliados.

Según la Superintendencia de Bancos (2019) las cooperativas de ahorro y crédito son asociaciones de personas integradas en igualdad de condiciones, que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, entre otras acciones. Entre sus funciones está fomentar en sus asociados el hábito del ahorro y el uso prudente del crédito personal.

La Unidad de Información Pública del Instituto Nacional de Cooperativas (2021) refiere que en Guatemala operan 2,264 cooperativas, de las cuales 1,143 están activas. Estas cooperativas se clasifican en agrícolas, de ahorro y crédito, producción, consumo, vivienda, transporte, servicios especiales, pesca y comercialización. El Registro de Cooperativas (2018) afirma que el sistema cooperativo cuenta con asociados inscritos activos por más de dos millones de personas, registrando la mayor cantidad en las cooperativas de ahorro y crédito. En cuanto a la participación de asociados por género, se observa que el 54.9% de estos son varones, mientras que el 45.1% son mujeres, mostrando mayor participación femenina en las cooperativas de producción.

Los departamentos que registran mayor cantidad de cooperativas de ahorro y crédito activas son Guatemala (109), Quetzaltenango (59), Totonicapán (49), Quiché (35) y Huehuetenango (31), que suman 283 de las 405 cooperativas de ahorro y crédito activas.

Tabla No. 68**Información general de cooperativas en Guatemala**

Tipo	Inscritas	Activas	%	Asociados	%	% Hombres	% Mujeres
Ahorro y crédito	608	405	66.6	2,057,918	96.1	54.4	45.6
Agrícolas	848	390	46.0	51,050	2.4	70.3	29.7
Producción	175	76	43.4	4,295	0.2	47.0	53.0
Consumo	230	53	23.0	9,298	0.4	73.0	27.0
Vivienda	98	48	49.0	7,309	0.3	53.4	46.6
Transporte	65	18	27.7	793	0.1	76.7	23.3
Servicios especiales	76	41	53.9	6,509	0.3	62.5	37.5
Pesca	22	11	50.0	232	0.0	80.2	19.8
Comercialización	142	101	71.1	3,304	0.2	66.5	33.5
Total	2,264	1,143	50.5	2,140,708	100	54.9	45.1

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Cooperativas. La información de cooperativas inscritas y activas son a marzo 2021 y la de asociados a abril 2018 (última información disponible).

Si bien el Instituto Nacional de Cooperativas provee de cierta información relacionada con las cooperativas inscritas, la información financiera de estas, en especial la de cooperativas de ahorro y crédito, no es de acceso público y la misma está dispersa, por lo que resulta complejo tener una visión general del sistema cooperativo de ahorro y crédito en su conjunto.

Distinto a lo indicado en el párrafo anterior, en el sistema financiero guatemalteco opera el denominado Sistema Micoope, que agrupa a 25 cooperativas de ahorro y crédito que integran la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala, Fenacoac RL y que con cierta periodicidad proveen información financiera al público a través de su sitio de internet.

En ese sentido, según información de Micoope (2019), al 31 de diciembre de 2018, los activos netos de estas 25 cooperativas sumaron Q15,945.4 millones, la cartera Q11,701.0 millones y los depósitos sumaron Q12,028.2 millones, además, del total de asociados, un 46% corresponde a mujeres.

Es importante señalar que estas cifras corresponden a 25 de las 325 cooperativas de ahorro y crédito activas que operan en Guatemala y que registra el Instituto Nacional de Cooperativas, esto es menos del 8% del total de cooperativas activas, sin embargo, para tener una idea del tamaño del sistema Micoope en comparación con el sistema bancario, se presenta el cuadro siguiente:

Tabla No. 69**Principales indicadores del Sistema Bancario y el Sistema Micoope, diciembre 2018**

Cifras en millones de Quetzales

Indicador/Rubro	Bancos	Micoope	%
Activos	328,936.4	15,945.4	4.8
Cartera	183,685.3	11,701.0	6.4
Depósitos	242,372.9	12,028.2	5.0
Número de entidades que integran el sistema	18	25	-
Cantidad de Usuarios / Asociados	5,068,401	1,969,391	38.9
Participación femenina como prestataria / Asociada	42.0%	46.5%	-
Tasa préstamos (Activa para Bancos en Q)	15.6%	14.7%	-
Tasa ahorros (Pasiva para Bancos en Q)	4.5%	6.2%	-

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos de Guatemala y Micoope

Como se puede apreciar en los datos presentados, el sistema de cooperativas juega un papel importante y a criterio del sustentante, después del sistema bancario, el sistema cooperativo es el segundo de mayor importancia en el sistema financiero del país por la cantidad de asociados que tiene, su volumen de activos y el volumen de cartera crediticia que destina para el financiamiento de sus asociados.

4.3.2. Entes de microfinanzas sin fines de lucro

El Congreso de la República de Guatemala (2003) a través de la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, define que las organizaciones no gubernamentales u ONG, son entidades de derecho privado, con personalidad jurídica, sin ánimo de lucro, con objetivos claros de beneficio social y que reinvierten sus excedentes solo en su objeto social.

Dentro de los tipos de organizaciones no gubernamentales, según su orientación, figura la ONG de generación de ingresos desde lo local, las que proveen asistencia técnica productiva, capacitación y formación. Según su forma de constitución, estas pueden ser de asociación y de fundación, entre otros. En ese sentido, en el sistema financiero guatemalteco figuran asociaciones y fundaciones que brindan servicios financieros a los micro, pequeños y medianos empresarios, desde la perspectiva de las microfinanzas y el desarrollo económico y social.

Las Organizaciones No Gubernamentales deben constituirse por medio de escritura pública y por el acto de su inscripción en el Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación, adquieren personalidad jurídica propia y distinta de sus asociados.

Según el Registro de las Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación, a febrero de 2018 las fundaciones y las entidades no gubernamentales inscritas en dicho registro desde 2006, suman más de mil cuatrocientas, como se muestra a continuación:

Tabla No. 70
Fundaciones y ONG inscritas en el período 2006-2018

Tipo de entidad	Inscritas 2006-2013	Inscritas 2014-2018	Total
Fundaciones	352	187	539
Organizaciones No Gubernamentales	611	318	929
Total	963	505	1,468

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación

La información que proporciona el Registro de Personas Jurídicas no permite identificar cuantas de estas fundaciones u organizaciones no gubernamentales brindan servicios financieros a los micro, pequeños y medianos empresarios, o bien promueven el desarrollo económico y social, por lo que al igual que el sistema cooperativo, resulta complejo identificar el tamaño de la cartera o la población beneficiada con dichos servicios.

Por aparte, según el artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. 535-2019 del Ministerio de Economía, los Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro a los que se refiere la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro que otorguen microcréditos, están obligados a registrarse en el registro que para el efecto habilita el Ministerio de Economía, y cumplir con las disposiciones de la Ley en mención y del referido reglamento, por lo que se procedió a realizar la consulta al Ministerio de Economía relativo a dichos entes.

Según la Unidad de Información Pública del Ministerio de Economía (2021) refiere que, al 31 de marzo de 2021, en el Registro de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro se encuentran en

proceso de inscripción 20 entidades registradas, por tal razón no se dispone de información en el Sistema de Registro de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro SISREM. Señala que al concluir el proceso de registro se dispondrá de indicadores de protección, estructura, calidad de activos, rendimiento y costo e indicadores de señales de crecimiento.

Para ahondar en el estudio de las entidades de microfinanzas sin fines de lucro, es necesario conceptualizar algunas ideas generales del sector que brinden elementos para abordar el tema con mayor profundidad.

Para Mejía (2021) una entidad de microfinanzas sin fines de lucro tiene como objetivo principal brindar servicios financieros, principalmente de ahorro y crédito, a personas en condición de pobreza, propiciando la inclusión financiera a segmentos que los bancos de primer orden no atienden, suministrando capital de trabajo a pequeños negocios y generando autoempleo. Están organizadas en su constitución de forma similar a un banco, con la diferencia que no son reguladas por la Superintendencia de Bancos, es decir, en su esquema de gobierno corporativo cuentan con una junta directiva, estructura de control interno liderada por gerentes generales y en departamentalización por gerentes según su función (negocios, operaciones, tecnología, riesgos, auditoría, etc.)

Según Mejía (2021) el principal segmento de mercado de esas entidades corresponde a personas que habitan zonas geográficas del interior de la república.

Para Mejía (2021) la principal diferenciación de estas entidades con un banco es que las entidades de microfinanzas sin fines de lucro atienden segmentos que la mayoría de los agentes económicos no atienden, pues los consideran de alto riesgo crediticio; también se diferencian de las cooperativas pues estas requieren que sus clientes se asocien a la cooperativa, por lo que solicitan un aporte inicial mientras que las microfinancieras no lo solicitan.

Una de las premisas de los entes de microfinanzas sin fines de lucro es que buscan el desarrollo de las personas a las que benefician. Según Mejía (2021) esto se logra a través del otorgamiento

de créditos productivos que los beneficiarios invierten en sus negocios personales o en micro y pequeñas empresas con el objetivo de que generen liquidez y utilidades.

Para Mejía (2021) la principal ventaja competitiva que tienen los entes de microfinanzas sin fines de lucro, respecto de otros prestamistas como los bancos y las cooperativas, es que la especialización de las primeras en el sector de microfinanzas ha incidido en que cuenten con sistemas tecnológicos, logísticos y de infraestructura que permiten llevar con mayor eficiencia los préstamos a las personas individuales, micro y pequeñas empresas, además, que junto a los servicios financieros provee servicios de capacitación y seguimiento para un mejor uso los recursos prestados. Uno de los productos especiales que ofrecen estos entes es el crédito grupal, el cual consiste en préstamos de baja cuantía que se otorgan a grupos de personas entre 8 a 25 personas, en el que todos son codeudores unos de otros.

Por aparte, en cuanto a su estructura organizacional, la principal fuente de financiamiento de los entes de microfinanzas sin fines de lucro es el capital de los socios fundadores, no obstante, también se apoyan en financiamiento que provee el sistema bancario nacional e internacional.

Como se mencionó antes, la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, definió que estas últimas se deben registrar en el registro que designe el Ministerio de Economía y deberán reportar la información que le requiera dicho ministerio. Al respecto, según Mejía (2021) esta disposición fue certera y de mucha utilidad para el mercado, pues a partir de ello estas entidades, en su conjunto, son más transparente con la información financiera y otra que permite trasladar al mercado las condiciones generales de los servicios financieros que estas prestan.

Cabe comentar que, en apreciación de Mejía (2021) en el mercado guatemalteco existen dos entidades microfinancieras, Fundación Génesis Empresarial y Fundea, que ocupan una parte importante del mercado de microfinanzas, ello por su capacidad de operación y su penetración en el interior de la república.

Se realizó un breve ejercicio que consistió en identificar las características generales de las operaciones que realizan estas dos entidades en Guatemala, principalmente en cuanto a la información que dan a conocer al mercado en general. Cabe comentar que este ejercicio no pretende identificar y agrupar características de estos sino únicamente aportar evidencia de la información que se traslada a los usuarios de estos servicios y al público en general.

Tabla No. 71

Algunas características de las operaciones que realizan los dos principales entes de microfinanzas sin fines de lucro que operan en Guatemala

Concepto	Fundación Génesis Empresarial	Fundación para el Desarrollo Empresarial y Agrícola (FUNDEA)
Tiempo de operar en el mercado	24 años	20 años
Tipo de préstamos que ofrece	Para negocio, agropecuarios, mejoramiento de vivienda, para estudiar, para iniciar negocio, bancomunales	Agricultura, pecuario, negocio comercial, pequeña empresa, grupos solidarios, vivienda, abasto, otros
Otros servicios financieros	Pago de servicios básicos, cobros de remesas, seguros, billetera electrónica	Remesas, pago de servicios básicos
Otros servicios que ofrece	Capacitación, asesoría, acompañamiento	Compra de electrodomésticos a través de página web
Puntos de acceso	101 sucursales, 2784 cajas de desarrollo, 5500 puntos de pago	42 agencias
Clientes activos	147,117	18,640
Cartera activa	Q1,556.8 millones	Q275.0 millones
Activos totales	Q1,717.6 millones	Q485.1 millones
Publica memoria de labores, información financiera y otra relevante	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en los sitios web de los entes mencionados.

Como se puede apreciar en la información obtenida en los sitios web de las entidades descritas en la tabla número 71, dichos entes de microfinanzas sin fines de lucro publican para sus asociados y público en general información tanto de su organización, de su qué hacer así como su evolución financiera e infraestructura, lo que genera una buena relación en el mercado en cuanto a

transparentar las operaciones que realizan, no obstante, no todos los entes de microfinanzas sin fines de lucro tienen esa práctica, por lo que resulta complejo tener una idea general del sector en su conjunto.

En cuanto a la administración de riesgos, Mejía (2021) señala que los principales problemas a los que se enfrentan los entes de microfinanzas sin fines de lucro son varios, sin embargo, el riesgo de crédito es uno de los más relevantes pues la cartera de créditos muestra una alta morosidad, por otro lado, el riesgo operativo también es importante debido a que una parte importante de la cartera de estos entes no dispone de garantías reales. Coincide que, en los últimos años, el sobreendeudamiento también es una preocupación para el sector.

Uno de los aspectos que influye en el fenómeno del sobreendeudamiento es que para el sector no existe un organismo estatal que supervise las operaciones de estas entidades, si bien en los últimos años se incorporó que el Ministerio de Economía llevaría un registro de estos entes de microfinanzas sin fines de lucro, esta función es más informativa que de supervisión y gestión de los riesgos que administran estos entes.

Mejía (2021) señala que con la entrada en vigencia de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, el sistema financiero supervisado abrió una puerta para la participación de los entes de microfinanzas sin fines de lucro, lo que quedó plasmado en el artículo 12 de la citada ley, en la que se regula que las sociedades mutualistas, las asociaciones comunitarias de desarrollo, empresas comunitarias asociativas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas de desarrollo, entre otras, pueden participar como accionistas en el capital de las entidades de microfinanzas, para lo cual deben cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento para la Adquisición de Acciones de Entidades de Microfinanzas que para el efecto emitió la Junta Monetaria, JM-94-2016.

En ese sentido, los entes de microfinanzas sin fines de lucro a que se refiere tal artículo pueden destinar parte de sus dividendos, utilidades, excedentes y patrimonio para adquirir una participación en el capital accionario de las entidades de microfinanzas, no obstante, el principal

obstáculo que se ha encontrado en esta acción es que los estatutos de la entidad sin fines de lucro no contemplan que estas participen en inversiones accionarias, por lo que en primera instancia, habría que realizar modificaciones a sus estatutos para poder participar en el capital pagado de una microfinanciera de ahorro y crédito o una microfinanciera de inversión y crédito que define la Ley de Entidades de Microfinanzas.

Finalmente, a criterio de Mejía (2021) el panorama general de los entes de microfinanzas sin fines de lucro para los próximos años no es muy alentador, pues es uno de los sectores que se vio más afectado por la pandemia denominada COVID-19 en 2020, lo que ha incidido que a nivel local, así como a nivel mundial, se amplíe la línea de pobreza, afecte el desempleo y esto ha afectado a la base de la pirámide económica, es decir, al sector denominado cuenta propia, que es a donde se destinan principalmente los créditos que otorgan estos entes sin fines de lucro.

4.3.3. Empresas privadas y prestamistas individuales

Estos participantes del sistema financiero operan sin mayor normativa prudencial o de protección a los usuarios, únicamente se rigen por lo que regula el Código de Comercio y en materia fiscal por las disposiciones de la Superintendencia de Administración Tributaria. El único elemento de apoyo a los usuarios de este sistema es la Dirección de Atención al Consumidor (DIACO). Este grupo de empresas privadas e incluso personas particulares, a criterio del sustentante, es el sistema más opaco del sistema financiero, pues no se tiene un registro de estas empresas, no publican información y las tasas de interés que ofrecen suelen ser arbitrarias, altas o simplemente no reveladas, sino que solamente ofrecen el valor de la cuota mensual a pagar. La idea conceptual en este tipo de negocios es el rendimiento del capital de los accionistas, bajo la idea general que se financia a las personas o empresas que no tienen acceso a los servicios bancarios u otros que están regulados.

A manera de ejemplo, se identificaron algunas empresas que otorgan préstamos, cuya estrategia de publicidad incluye llamadas telefónicas, mensajes de texto y correos a potenciales clientes que fueron referidos por otra persona, además, es común que su publicidad se encuentre en mercados cantonales, en vallas publicitarias de áreas populares y en pequeños anuncios de radio, televisión

y redes sociales. Cabe comentar que este ejercicio no pretende identificar y agrupar características de estos, sino únicamente aportar evidencia de la escasa información que se traslada a los usuarios de estos servicios y al público en general.

Tabla No. 72

Algunas características de empresas financiadoras y casas de empeño en Guatemala

Nombre	Tiempo de operar en el mercado	Tipo de préstamos	Monto	Tasa de interés	Publica Estados Financieros
Pisto ya	24 años	Hipotecario y prendario sobre relojes finos	No indica	23.4%	No
Multimoney (antes Impulsa-T)	No indica	Fiduciario, sin fiador	Mínimo Q4 mil Máximo Q150 mil	30.0%	No
Chepe te presta (Está ubicada en la misma dirección que Multimoney)	No indica	Fiduciario, sin fiador	Mínimo Q3 mil Máximo Q80 mil	No indica	No
Chivaprenda	9 años	Prenda (Reciben más de 200 artículos, incluyendo trajes típicos)	No indica	Casa de empeño	No
Se Presta	No indica	Préstamos hipotecarios y sobre vehículos	No indica	No indica	No
Club Cashin	4 años	Prendarios sobre vehículos y relojes de alta gama, hipotecas	No indica	Además de dar créditos ofrece estructuras de inversiones	No
Turbo Cash / Cash	No indica	Prendarios sobre vehículos	No indica	56.0%	No
Guateprenda	15 años	Prenda (Reciben más de 250 artículos)	No indica	Casa de empeño	No

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en los sitios web o redes sociales de las entidades mencionadas.

Como se puede apreciar en la información obtenida en los sitios web y redes sociales de las entidades descritas en la tabla número 72, una de las características es que la información que publican se limita al procedimiento para obtener créditos y el tipo de garantías que aceptan, en algunos casos no menciona los límites de financiamiento que pueden otorgar y muy pocas indican la tasa de interés que cobran.

El hallazgo más importante en la descripción de los otros actores en el sistema financiero guatemalteco es que todos ellos, incluyendo al sistema financiero supervisado, no disponen de alguna interrelación que les permita compartir información que sea de utilidad tanto para los usuarios de servicios financieros como para cada uno de ellos en el otorgamiento de créditos, lo que de alguna manera influye en el sobreendeudamiento de las personas, problema que, como se mencionó anteriormente, fue objeto de discusión en el X Congreso Regional de Remesas, Microfinanzas e Inclusión Financiera de 2015.

4.4. La inversión en pequeños y medianos empresarios como fuente generadora de empleo y desarrollo sostenido

Definir y medir la pobreza y calcular el porcentaje de pobres de un país o de una región, no son sólo cuestión de números y promedios. En 1998, la Real Academia de Ciencias de Suecia premió al profesor Amartya Sen con el Nobel de Economía por aportar una dimensión ética al debate sobre problemas económicos vitales, al adentrarse más allá de la teoría matemática para aplicar a la economía una visión social innovadora, más real y humana.

De acuerdo con Sen, la pobreza es un mundo complejo y complicado que requiere un análisis claro para descubrir todas sus dimensiones. Afirma que los seres humanos somos fundamentalmente diversos. No se puede trazar una línea de pobreza y aplicarla a todo el mundo por igual, sin tener en cuenta las características y circunstancias personales. (<https://www.iadb.org/es/noticias/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza> recuperado 18.04.2021)

Para Sen (2019) existen factores geográficos, biológicos y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo. Entre los más desfavorecidos hay elementos generalmente ausentes, como educación, acceso a la tierra, salud y longevidad, justicia, apoyo familiar y comunitario, créditos y otros recursos productivos, voz en las instituciones y acceso a las oportunidades. Ser pobre, según Sen, no significa vivir por debajo de una línea imaginaria de pobreza, por ejemplo, un ingreso de US\$2 por día o menos. Ser pobre es tener un nivel de ingresos insuficiente para poder desarrollar determinadas funciones básicas, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos sociales del entorno, esto sin olvidar la interconexión de muchos factores.

A criterio del sustentante, Sen (2010) aporta un hallazgo fundamental al describir que la población en situación de pobreza tiene elementos ausentes en su vida cotidiana, tal es el acceso a la educación, a la propiedad sobre la tierra, salud, créditos, entre otros, elementos que se abordaron en el capítulo tres de esta informe, a través de la metodología de mapas de pobreza y que se complementó con el estudio del perfil crediticio, inclusión financiera y uso de la tierra en los distintos departamentos de Guatemala, aspectos que se muestran en las tablas del número 45 a la 66.

Si bien los aspectos relacionados con el acceso a la educación y a la salud son derechos fundamentales que garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde al Estado su promoción y cumplimiento, los cuales no puede atender sin recursos que provean las actividades económicas del país, en ese sentido, toma realce el aspecto económico y el acceso al crédito, especialmente a las microfinanzas, como una medida fundamental para el crecimiento económico y desarrollo social del país.

En ese contexto, en conferencia del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) en Montevideo Uruguay, la expresidenta de la República de Chile, Dra. Michelle Bachelete Jeria, hizo referencia a que el programa Chile Crece Contigo fue posible debido a que el país tuvo un desempeño económico fructífero, gracias a las políticas aplicadas en las dos décadas previas; en ese sentido Bachelete (2010), destaca el desempeño económico y estable, previo a generar

políticas de largo plazo que apoyen al Estado en propiciar acceso a la población a servicios esenciales y mejorar sus condiciones de vida y con ello reducir la pobreza.

Amartia Sen identificó una correlación entre crecimiento económico y desarrollo social el cual se puede propiciar a través del acceso a servicios financieros para las micro y pequeñas empresas así como para las personas individuales como comerciantes y productores que forman parte de la base piramidal en la economía de los países.

Esta idea también la comparte Yunus (2010) cuya teoría tiene como actor principal los sectores más marginados de la sociedad, implementando un sistema de microcréditos, que son créditos solidarios sin garantía destinados hacia las clases más necesitadas para que puedan realizar una actividad independiente y creativa; dicho sistema se consolidó en 1976 con la fundación del Banco Grameen también conocido como el banco de los pobres.

Su principal postura se vincula con la inserción de las clases pobres como protagonistas activas de la economía mundial, incorporando la financiación como derecho humano y sustento de la creatividad potencial de aquellas personas.

A criterio del sustentante, el tema relevante en ambas teorías es la funcionalidad del microcrédito como herramienta de la inclusión financiera que provee desarrollo a los pequeños comerciantes y productores. En este punto es importante recordar que en el sistema financiero supervisado guatemalteco el microcrédito se define como los activos crediticios otorgados a personas individuales o jurídicas, con o sin garantía real, destinados a la producción, comercio, servicios, entre otros, los cuales pueden ser en forma individual o grupal, orientados a la microempresa y pequeña empresa, también es oportuno tener en consideración que en el sistema financiero supervisado, las microfinancieras de ahorro y crédito y las microfinancieras de inversión y créditos son las entidades especializadas en otorgar microcréditos, según lo define la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro.

Enea & Goizueta (2012) al realizar una comparativa en siete regiones del mundo, abordan la región Latinoamericana y el Caribe y definen que las microfinanzas en la región están compuestas por un número importante de instituciones, que se pueden agrupar en cinco categorías distintas. En el primer grupo están incluidas las ONG microfinancieras, que se desarrollaron a lo largo de los años noventa y desde entonces, en algunos países, se transformaron progresivamente en instituciones financieras supervisadas por las autoridades bancarias. Este comportamiento no se observó en Guatemala, sin embargo, en 2016 derivado de la entrada en vigencia de la Ley de Entidades de Microfinanzas y Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, el Ministerio de Economía creó el registro de entes de microfinanzas que incluye a estas ONG.

El segundo grupo está representado por las entidades financieras formales que, tradicionalmente fuera del ámbito de las microfinanzas, empezaron a involucrarse en este sector. El tercer grupo está formado por instituciones que desde su creación han operado como bancos comerciales, con el objeto de atender a través del microcrédito. El cuarto grupo está compuesto por organizaciones financieras no reguladas que, a diferencia de las anteriores, no están supervisadas por ninguna entidad pública y el último grupo es el de las cooperativas de ahorro y crédito, que empezaron a desarrollarse a partir de la mitad del siglo XX. Las características de estos grupos y la información que se genera en ellos se abordaron a lo largo de este capítulo, identificando las peculiaridades del sistema financiero guatemalteco, principalmente que el sector mejor organizado, es decir el sistema financiero supervisado, posee toda una infraestructura física y legal para propiciar el crecimiento de las microfinanzas, especialmente a través del microcrédito, sin embargo, entidades especializadas en ello tienen poca participación en el mercado.

4.4.1. Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva

Para Dini et al. (2004) la competitividad de las empresas depende en medida significativa de sus capacidades para vincularse de manera eficiente con su entorno productivo e institucional. Mediante mecanismos de colaboración y cooperación con otras firmas, las empresas más pequeñas pueden alcanzar volúmenes de producción que justifican y facilitan la incorporación de tecnologías más productivas, acrecientan su capacidad de negociación con proveedores y clientes y aceleran sus procesos de aprendizaje. En términos generales, estas relaciones de colaboración y

complementación que se generan entre las empresas tienden a favorecer la especialización, reducir las barreras de entrada y facilitar el desarrollo de nuevos emprendimientos.

Para Dini et al. (2004) la historia reciente de América Latina, caracterizada por crisis agudas, conflictos radicales y divisiones sociales profundas, no ha contribuido a estimular el desarrollo de esos sistemas competitivos articulados y dinámicos. Señala que en la región se han diseñado políticas que buscan aumentar la articulación entre las pequeñas y medianas empresas o entre éstas y las grandes empresas, aunque tales esfuerzos no son generalizados en la región. Pese al creciente interés en aumentar dicha articulación, este objetivo aún no es parte de una estrategia de largo plazo para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en la región.

Dini et al. (2004) realizó el estudio de nueve casos de agrupaciones de pequeñas y medianas empresas para determinar su eficiencia colectiva y determinó que en algunos de los casos estudiados la presencia de instituciones, tanto públicas como privadas, contribuyeron al desarrollo exitoso de estas agrupaciones. En general se trata de asociaciones gremiales, centros de formación profesional, centros tecnológicos y universidades. El apoyo fructífero de estos organismos se brindó en áreas de: a) mejora de calidad; b) formación de recursos humanos especializados; c) difusión de técnicas de gestión y tecnologías; d) acciones de comercialización y búsqueda de nuevos mercados; e) canalización y facilitación del acceso a instrumentos de fomento; e) financiamiento.

Como se aprecia en la investigación de Dini, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas no solo depende del financiamiento, sino que lleva implícito una serie de acciones para un desarrollo integral de estas, elementos que pueden brindar una microfinanciera de ahorro y crédito o una microfinanciera de inversión y crédito, toda vez que la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro que las rige, les autoriza prestar servicios de asistencia técnica, capacitación y apoyo a las actividades de comercialización de las micro y pequeñas empresas.

Por otro lado, Dini et al. (2004) también refiere que las políticas de apoyo de las autoridades favorecen la creación de cooperación entre empresas. Hace referencia que cuando el apoyo es clientelista, se suelen cometer errores y arbitrariedades y no se consideran requisitos mínimos de tipo productivo o tecnológico. Por el contrario, cuando las autoridades no tienen estos intereses y priman, en cambio, los aspectos económicos y productivos, los resultados son relevantes.

A criterio de Dini et al. (2004) las aglomeraciones productivas en los países de menor desarrollo relativo surgen en contextos nacionales y locales caracterizados por altos niveles de pobreza, exceso de mano de obra y baja cohesión e integración sociales. Esto tiene dos consecuencias: en primer lugar, en las estructuras productivas locales se reproducen las diferencias sociales y económicas presentes en el ámbito nacional, lo que lleva a que existan disparidades muy grandes en cuanto al poder de negociación de los actores económicos en el interior de la agrupación, por lo tanto, los beneficios de la eficiencia colectiva son absorbidos por los actores dominantes.

En segundo lugar, la mano de obra puede tener dos ópticas, la primera es cuando esta es incorporada en un proceso duradero de socialización y colaboración, mientras que, desde la segunda óptica, los actores dominantes tienden a minimizar el costo del trabajo. Este último escenario puede llevar a que las empresas concentren su atención en la reducción de costos y no en la capacidad de innovar, y compitan por la vía del precio en lugar de la calidad y el diseño. Por esto es importante que a escala local existan asociaciones gremiales que cuenten con una alta representatividad y una capacidad de análisis que les permita visualizar las ventajas derivadas de posibles acciones colectivas y, al mismo tiempo, canalizar hacia las instituciones públicas las demandas de las empresas.

4.5. Ajustar el modelo a través de la banca: en busca de homogeneidad estructural

Al inicio del capítulo dos se abordaron las teorías del desarrollo económico más relevantes en América Latina y se incluyó la escuela de pensamiento del *Pearson Institute*, que a criterio de Robinson (2020), el éxito en el desarrollo de las sociedades depende de instituciones que

funcionan bajo reglas que rigen los derechos de propiedad y fomentan la competencia empresarial, además, estas reglas tienden a ser justas, predecibles y se aplican a todos.

A criterio del sustentante, el Sistema Financiero Supervisado guatemalteco, como una institución que funciona, que tiene reglas claras, que es regulado y que genera información de sus actividades a la sociedad, puede figurar como una institución clave para coadyuvar en el ajuste del modelo de desarrollo económico guatemalteco, toda vez que su actuar, a través del financiamiento y la inclusión financiera, impacta las dos fallas del modelo, la heterogeneidad estructural y la dependencia del centro.

4.5.1. En busca de la homogeneidad estructural

En el capítulo dos se concluyó que en el modelo de desarrollo económico guatemalteco prevalecen rasgos del modelo primario exportador y el modelo de sustitución de importaciones y que, en su intento por incorporarse al modelo neoliberal, ha creado una base de producción heterogénea con dos características fundamentales, la desigualdad y el subdesarrollo de los sectores económicos menos avanzados. Es por ello por lo que en la economía guatemalteca existen sectores tecnológicamente avanzados y organizados que lideran la producción del país, mientras que otros sectores han tenido una menor incorporación a la economía nacional y dichas actividades se realizan a manera de subsistencia de quienes las desarrollan, además, esta disparidad ha incidido en altos niveles de desempleo y trabajo no formal.

En ese contexto, el sistema financiero bajo la premisa de ser mediador entre quienes tienen capacidad de ahorro e inversión y quienes necesitan recursos para financiar sus proyectos productivos, juega un papel importante en la diversificación y financiación de las distintas actividades económicas que se realizan en el país. Sin embargo, como se aborda en el capítulo cuatro, una importante proporción del crédito que otorgan los bancos se destina al crédito de consumo, que si bien puede impulsar el crecimiento económico, si no existe control sobre ello puede desencadenar en sobreendeudamiento y como se aborda también en ese capítulo, ese tema ha sido de discusión no sólo para el sector financiero supervisado sino también para otros actores como las cooperativas, las entidades microfinancieras sin fines de lucro y las empresas privadas.

Un cambio en la estructura del sistema financiero supervisado para que oriente el financiamiento a estos sectores de la producción nacional menos desarrollados, conlleva varios retos y paradigmas a vencer, uno de ellos es la falsa creencia que estos sectores son tan riesgosos que propician pérdidas, otro factor lo constituye la falta de garantías reales y el obtener información para la evaluación de la capacidad de pago de los deudores, considerando que muchos de ellos no disponen de información contable pues se administran junto con la economía familiar.

A criterio del sustentante, en estos aspectos el Estado de Guatemala puede participar activamente a través de incentivos al sector para propiciar el financiamiento a los sectores de la economía que se quieran desarrollar. Otro aspecto importante y que a menudo ponen en práctica los entes de microfinanzas sin fines de lucro, es el acompañamiento técnico y capacitación que ofrecen a sus beneficiados como un servicio complementario a los servicios financieros que estos prestan, sin embargo, el sistema bancario no suele ofrecer este tipo de asistencia.

Por otro lado, en el sistema financiero supervisado, a través de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, quedaron establecidas las figuras de la microfinanciera de ahorro y crédito y la microfinanciera de inversión y crédito, las que pueden brindar asistencia técnica y capacitación, así como apoyar las actividades de comercialización de las micro y pequeñas empresas. En este tipo de entidades pueden participar como accionistas los entes de microfinanzas sin fines de lucro e incluso los mismos bancos del sistema, toda vez que tales entidades pueden integrarse a los grupos financieros, conforme lo establece la Ley de Bancos y Grupos Financieros.

Otro elemento para tener presente es que, a través de estas premisas, el sistema financiero supervisado puede propiciar la descentralización de la banca al dirigir financiamientos a regiones o departamentos, con el objetivo de fomentar la economía local, que como se observó en los capítulos tres y cuatro, la concentración del crédito y del ahorro es relevante en la región central del país. De esa cuenta, la información contenida en las tablas del 45 a la 66 es de tal importancia, pues combina las principales actividades económicas que se realizan por departamento, así como el uso de la tierra y su vocación, como una suerte de guía para la entidad

financiera que desea incursionar en ese mercado, y lo contrasta con la estructura actual de la cartera que se destina a cada departamento y alguna información relativa a inclusión financiera.

Bajo todo ese contexto, es viable que el sistema financiero supervisado, considerando las premisas de la teoría de las instituciones del *Pearson Institute*, coadyuve en el ajuste al modelo de desarrollo económico guatemalteco, incidiendo en la diversificación de la economía guatemalteca y la descentralización de los servicios financieros en la región central del país.

4.5.2. Entidades clave en la corrección de las dos fallas

A criterio del sustentante, el sistema financiero supervisado, tomando como base la teoría de las instituciones del *Pearson Institute*, dispone de dos entidades que tienen todas las características para coadyuvar en la corrección de las dos fallas del modelo de desarrollo económico guatemalteco, estas entidades son las microfinancieras de ahorro y crédito y las microfinancieras de inversión y crédito.

La Ley de Entidades de Microfinanzas y Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, las define como entes especializados en microcréditos y a través de estas se fortalece el sistema financiero nacional mediante la creación de un marco legal general, ágil y flexible que brinda certeza jurídica y contribuye a la eficiencia, transparencia y competitividad de las actividades de microfinanzas, incluyendo aquellas instituciones que a menor escala puedan ser incorporadas en las políticas públicas del Estado.

Estas entidades tienen implícitamente el objetivo del desarrollo económico y social del país, a través de promover la actividad de microfinanzas, a efecto de que las personas que no son sujeto de crédito en el sistema bancario nacional, tengan acceso al mismo, con lo cual se estaría promoviendo la inclusión financiera, principalmente en el área rural y en pequeños centros urbanos, aspectos que explícitamente se señalan en los considerandos de la Ley de Entidades de Microfinanzas y Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro.

Para Estrada-Villalta (2021), la incorporación de estas entidades al sistema financiero guatemalteco se ha tomado con cierto escepticismo, sin embargo, un avance importante es que en diciembre 2021 la Junta Monetaria autorizó la constitución de la entidad a denominarse Microfinanciera de Ahorro y Crédito Empresarial, S. A., por lo que en el corto plazo el sistema podrá tener la primera microfinanciera de ahorro y crédito en Guatemala, bajo el marco jurídico de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, que si bien tendría un impacto relativamente leve en la economía guatemalteca, lo importante es que ya se muestra interés por constituir y operar este tipo de entidades microfinancieras.

Lo más importante es que Guatemala dispone de un marco normativo que regula e impulsa aspectos relacionados con una de las variables más relevantes de la inclusión financiera, el acceso al crédito productivo para micro, pequeñas y medianas empresas, así como para personas individuales.

Otros participantes clave en el cambio de paradigma del sistema financiero supervisado son los entes de microfinanzas sin fines de lucro, que de manera indirecta pueden participar en el sistema regulado, toda vez que como quedó establecido en el artículo 12 de la Ley de Entidades Microfinancieras y Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, las sociedades mutualistas, las asociaciones comunitarias de desarrollo, empresas comunitarias asociativas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas de desarrollo, entre otras, pueden participar como accionistas en el capital de las entidades de microfinanzas, para lo cual deben cumplir con los requisitos establecidos por la Junta Monetaria. En ese sentido, los entes de microfinanzas sin fines de lucro pueden destinar parte de sus dividendos, utilidades, excedentes y patrimonio para adquirir una participación en el capital accionario de las entidades de microfinanzas, teniendo como principal reto adecuar sus estatutos para dicha participación.

Como se concluyó en el grupo focal del X Congreso Regional de Remesas, Microfinanzas e Inclusión Financiera, en el que participaron representantes de varios entes de microfinanzas sin fines de lucro, dentro de las principales preocupaciones del sector se encuentra la asimetría en la información que proporcionan los distintos promotores de financiamiento, toda vez que sectores

como la banca dispone de amplia información de las entidades que la conforman, otras entidades no disponen de un mercado que los agrupe, por lo que la información se encuentra dispersa; la otra preocupación es el sobreendeudamiento, brechas que pueden ir cerrando con su participación como accionistas de microfinancieras de ahorro y crédito y microfinancieras de inversión y crédito.

Un tercer participante clave es el sistema bancario en su conjunto, en la medida en que destine parte de su cartera crediticia a financiar actividades productivas a la base de la pirámide, o bien, considerando constituir este tipo de microfinancieras e incorporarlas como parte de sus grupos financieros. Como se analizó ampliamente en este capítulo, la participación del microcrédito en la cartera de créditos del sistema financiero supervisado en su conjunto es relativamente baja.

Por último, un cuarto participante clave en el proceso de corrección del modelo de desarrollo económico del país corresponde a la banca estatal, que, no obstante resulta más reducida que en otras épocas, sigue siendo un bastión importante en la ejecución de políticas públicas.

Hasta mediados de la década de los noventa, el Estado de Guatemala tenía una participación activa a través de varios bancos estatales, uno de ellos el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola cuyo objetivo fue promover y administrar la asistencia crediticia que el Gobierno de la República, otorgaba a la actividad agrícola del país, y que en 1997 se transformó en lo que hoy es Banco de Desarrollo Rural, S. A., cuyo objeto principal es promover el desarrollo económico y social del área rural del país, mediante el estímulo y facilitación del ahorro, la asistencia crediticia, la prestación de otros servicios financieros y de auxiliares de crédito a las cooperativas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones mayas, garífunas, xincas, campesinas, micro, pequeño y medianos empresarios, individual o gremialmente, sin embargo, la participación del Estado en esta entidad disminuyó con su transformación.

La mayor influencia del Estado en el sistema bancario es a través de El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala el cual cuenta con su propia Ley Orgánica, misma que en el artículo 5 señala que tiene por objeto fundamental realizar funciones de intermediación financiera,

mediante la captación de recursos del público, para invertirlos en operaciones crediticias relacionadas con el incremento y diversificación de la producción del país.

Como banco del Estado, El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala debe orientar su política de préstamos preferentemente hacia las actividades productivas que tengan afinidad con los programas generales de desarrollo económico, coordinando su acción con las demás instituciones financieras estatales y especialmente con el Banco de Guatemala, con el objeto de colaborar con éste en la creación y mantenimiento de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional.

Bajo este esquema de entidades, es posible viabilizar políticas públicas tendentes a la diversificación de la economía a través de las microfinanzas.

4.5.3. Estrategia Nacional de Inclusión Financiera para Guatemala

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera para Guatemala tiene como propósito ampliar y mejorar el acceso y uso de los productos y servicios financieros a los distintos segmentos de la población de acuerdo con sus necesidades, especialmente de aquellos que aún no están integrados al sistema financiero nacional.

Según el Banco de Guatemala (2021) la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera es un instrumento que integra las acciones coordinadas para impulsar la inclusión financiera a nivel nacional y de forma integral, además, su implementación permitirá que los guatemaltecos tengan acceso y utilicen productos y servicios financieros eficientes y confiables de acuerdo a sus necesidades, con el objeto de contribuir a un mayor desarrollo económico e inclusivo en el país.

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera incorpora iniciativas de los sectores público y privados, canalizados por medio de mesas técnicas que son coordinadas por la Comisión de Inclusión Financiera conformada por el presidente de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala, el Ministro de Economía y el Superintendente de Bancos, lo que favorece la cooperación entre dichos actores.

Las referidas mesas técnicas se enfocan en cuatro temáticas, siendo estas: pagos, financiamiento, ahorro y seguros, además, abarca cuatro ejes transversales relacionados con el fortalecimiento de la educación financiera, la protección al usuario de productos y servicios financieros, la comunicación y adhesión de la estrategia, así como, el emprendimiento y desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.

A criterio del Banco de Guatemala (2021) con la implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera se espera contribuir al crecimiento económico y desarrollo del país, ampliar la cobertura del sistema financiero a nivel nacional y la implementación de alianzas público-privadas que propicien un adecuado clima de inversión para alcanzar un país más próspero e incluyente. Conteste con este objetivo, se desarrolla la propuesta doctoral en el capítulo cinco.

4.6. La generación de empleo y sus vínculos con la pobreza y la migración

Los temas abordados en este capítulo apuntan a que una mayor incursión de las microfinanzas, especialmente a través del microcrédito, propicia eficiencia y desarrollo técnico en las actividades económicas no tradicionales, se genera empleo, se combate la pobreza al mejorar los ingresos de las familias en áreas vulnerables y colateralmente, la migración interna y externa disminuyen.

Si bien el fenómeno de la migración, al igual que la pobreza, son temas multidimensionales y multicausales, a criterio del sustentante, es oportuno esbozar algunos elementos que se derivaron de los hallazgos en el presente estudio, que podrían encausar en estudios más amplios sobre estos temas.

Al abordar el tema de la migración internacional, Orozco (2012) señala que las actividades económicas que los inmigrantes desarrollan con sus países de origen, además de las que ejecutan en el país receptor, se han convertido en una característica de la globalización. Señala que la movilización humana ha sido una constante en la historia de las sociedades, producto de coyunturas políticas, económicas y religiosas específicas de cada país o región, y de tendencias transnacionales ligadas a temas económicos, políticos y ambientales.

Señala que la migración en los países centroamericanos es producto de realidades político-sociales y económicas complejas que poseen sus raíces en el colapso de un orden político y social heredado del siglo XIX, que se manifestó con las guerras civiles centroamericanas del siglo XX, cuyas consecuencias se viven aún en el siglo XXI. Este pasado centroamericano, al igual que el del Caribe, es compartido y posee una relación estrecha con la potencia hemisférica y global, los Estados Unidos.

Para Orozco (2012) la región latinoamericana y caribeña ha sido y continúa siendo el escenario de un constante flujo migratorio que ha generado otros diversos flujos. Se han constituido mercados para que los migrantes mantengan contacto y vínculo con sus países de origen. También se han consolidado redes y lazos de solidaridad entre el migrante en el país huésped y sus familiares en su país de origen. Estos vínculos incluyen demanda de servicios, inversión de capital, donaciones y remesas familiares.

Orozco (2012) señala que más del 70% de estas personas envía dinero a sus familias como parte de la obligación de cuidar de aquellos que se quedan. Las transferencias de dinero y sus dinámicas no operan en un contexto vacío ni resultan únicamente de la relación entre el inmigrante y su familia, sino que pasan por una cadena de intermediación y de producción. La intermediación incluye todos los procesos de pago y ejecución de la transferencia de remesas. Estas, a su vez, afectan con fuerza la producción, aumentando las tasas de ahorro, de apertura de cuentas bancarias, de inversión y acumulación de activos en general, además de mejorar la situación económica de los receptores de los países de origen.

Según Orozco (2021) las remesas constituyen un soporte económico importante para los países, ya que permite a familias acceder a los más básicos servicios, como salud y educación, y eventualmente, permite el ahorro y la creación de activos.

Como se analizó en las gráficas 6 y 7, en Guatemala el volumen de remesas ha crecido constantemente desde inicios del siglo XXI a tal punto que este flujo, en comparación con el Producto Interno Bruto del país, ha evolucionado de 3.2% en 2001 a 14.8% en 2020.

Se estima que en el exterior hay aproximadamente 2.3 millones de guatemaltecos, el 73.0% corresponde a hombres y el 27.0% a mujeres, de los cuales el 80.8% envían remesas a sus familiares. El 97.1% de esta población radica en Estados Unidos de América, debido a la cercanía con ese país y a las diferencias salariales. La migración guatemalteca es multicausal, la mayoría de migrantes guatemaltecos (91.1%) viajaron por cuestiones económicas, principalmente en busca de empleo y de mejorar sus ingresos. (Organización Internacional para las Migraciones, 2017)

Cabe señalar que la Encuesta sobre Migración y Remesas en Guatemala señala que la emigración internacional de las personas guatemaltecas es constante y ascendente, que las causas son mayoritariamente económicas y que esta emigración provoca cambios demográficos en las comunidades de origen. Además, señala que en Guatemala las remesas ayudan a las familias a sufragar sus gastos, a cubrir la canasta básica de alimentos y contribuyen a superar la línea de la pobreza. También reconoce que las remesas son recursos privados que dinamizan la economía del país y forman parte del producto interno bruto, por lo que es importante apoyar alianzas público privadas para que estos recursos ayuden a la erradicación de la pobreza. (Organización Internacional para las Migraciones, 2017)

A criterio del sustentante, si bien las remesas ayudan al sustento de las familias de los migrantes y contribuyen a la estabilidad económica del país, estos elementos se dan en un contexto de desintegración familiar, riesgos excesivos en la travesía hacia los Estados Unidos de América, pero sobre todo, son un fiel reflejo de un modelo de desarrollo económico que no es inclusivo y durante mucho tiempo no ha propiciado cerrar la brecha de pobreza, de esa cuenta, la relevancia de este documento es que identifica elementos que vinculan al sistema financiero como una institución con reglas claras y capacidades técnicas y legales que pueden propiciar el desarrollo económico y social, disminuyendo eventualmente la pobreza y la migración, para que las familias tengan acceso a servicios básicos y una mejor calidad de vida, todo ello desde casa, desde su país.

4.7. Reflexiones finales del capítulo

En el capítulo se analizó al sistema financiero guatemalteco y sus interrelaciones con el modelo de desarrollo económico, especialmente, se analizó al sistema financiero supervisado, dirigido por el sistema de banca central, toda vez que dicho sistema es el que mayor participación tiene en el país y del que se dispone mayor información. En ese sentido, se abordaron todas y cada una de las entidades que lo conforman, su evolución y la incidencia que tienen en la economía guatemalteca, especialmente aquellas cuya función primordial es la concesión de créditos. Uno de los hallazgos importantes en dicho estudio, es que el sistema financiero, en su conjunto, destina pocos recursos a créditos productivos para personas individuales así como para las micro, pequeñas y medianas empresas, lo que contrasta con la participación en el Producto Interno Bruto y la generación de empleo que estas aportan a la economía guatemalteca.

Por aparte, se identificó que en el marco jurídico del sistema financiero supervisado, figura una entidad cuyas características inciden plenamente en la inclusión al sistema de las micro pequeñas y medianas empresas, siendo estas las Microfinancieras de Ahorro y Crédito y las Microfinancieras de Inversión y Crédito, sin embargo, a la fecha no existe una sola que opere en el mercado, derivado que dicha normativa es relativamente reciente (2016) y por el poco interés que el mercado ha mostrado por la constitución y funcionamiento de estas entidades. Cabe comentar que las características especiales de tales microfinancieras, las convierte en herramienta de gran valor para coadyuvar en la diversificación de la producción nacional.

El capítulo aporta evidencia que la inversión en créditos productivos para personas individuales, micro, pequeñas y medianas empresas, constituyen una fuente generadora de empleo, desarrollo y diversificación de la producción nacional, en ese sentido, uno de los aportes destacados es la determinación del perfil crediticio, inclusión financiera, uso de la tierra y su correlación con las principales actividades económicas por departamento, toda vez que se constituye en un insumo valioso para la determinación y definición de políticas públicas con objetivos de diversificación de la producción y apoyo a emprendedores y micro, pequeña y medianas empresas. Todos estos elementos se constituyen en el preámbulo del capítulo cinco el que, además de abordar el esquema de banca de desarrollo, propone una política pública de intervención público-privado

para coadyuvar en la corrección de las deficiencias del modelo de desarrollo económico guatemalteco.

CAPÍTULO 5

PROPUESTA PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA MICROFINANCIERA DE AHORRO Y CRÉDITO A TRAVÉS DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO, PARA COADYUVAR EN LA DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO A TRAVÉS DE INCENTIVAR LAS MICROFINANZAS EN LA REGIÓN NOROCCIDENTAL DE GUATEMALA

En este capítulo, como resultado del proceso de investigación contenido en los capítulos del 1 al 4 de este informe, se presenta la propuesta para la creación de una microfinanciera de ahorro y crédito a través del modelo de participación del sector público y privado que tendrá como fin incentivar las microfinanzas en los departamentos del país cuyos indicadores de pobreza general sean mayores o igual al 65%, con especial énfasis en los departamentos que conforman la región noroccidental, toda vez que estos departamentos son los que presentan mayores manifestaciones de pobreza y subdesarrollo.

La propuesta tiene como objetivo incentivar las microfinanzas para coadyuvar en la solución de los problemas del modelo de desarrollo económico guatemalteco a través de la diversificación de la producción y la generación de empleo, lo que eventualmente a mediano y largo plazo, puede derivar en mejores condiciones de vida para los habitantes de esta región.

Con el objeto de presentar de una forma coherente, hilada y estructurada tal propuesta, el capítulo incluye, en su orden, los siguientes aspectos:

- Presenta los elementos generales de la propuesta para la creación de una microfinanciera de ahorro y crédito como una intervención de política pública a través del modelo de participación del sector público y privado.
- Establece la influencia de la propuesta en la corrección de las fallas del modelo de desarrollo económico guatemalteco.

- Analiza cómo el proceso de incentivar las microfinanzas en la región noroccidental del país, puede coadyuvar en potenciar el desarrollo económico y social de la región en el mediano y largo plazo.
- Aborda las experiencias previas de la banca de desarrollo en Guatemala y las compara con algunos casos de éxito en la región, con el objeto de tomar los elementos de éxito e implementarlos en la propuesta doctoral.
- Vincula la propuesta doctoral con el plan nacional de desarrollo y establece cómo la política pública planteada, coadyuva en la consecución de dos de las diez prioridades de desarrollo de Guatemala, abarcando las áreas de reducción de la pobreza y protección social, así como, la generación de empleo e inversión.
- Presenta la propuesta para la constitución de una microfinanciera de ahorro y crédito como intervención pública a través del modelo de participación del sector público y privado, utilizando para el efecto el diagrama provisto por la Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN) para el inicio del ciclo de políticas públicas.
- Establece las fuentes de fondeo para la implementación de la política pública.
- Esboza los aspectos generales del estudio de factibilidad económico financiero del proyecto para la constitución de la microfinanciera de ahorro y crédito.

Los elementos abordados en el capítulo permiten correlacionar los hallazgos identificados en los capítulos previos y proponer soluciones a la problemática identificada y comprobada a través de la hipótesis planteada.

5.1. Presentación de la propuesta de creación de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito como modelo de participación pública-privada

En el proceso de investigación se planteó y se comprobó la hipótesis concerniente a la cohabitación de varios modelos de desarrollo en la economía guatemalteca, cuyas características principales son la heterogeneidad estructural y la dependencia con el centro capitalista, mismas que han provocado que el crecimiento económico de las últimas cuatro décadas en Guatemala no se vincule positivamente con el desarrollo social de una parte representativa de la población, lo

que se ve reflejado en elevados niveles de pobreza, deficientes indicadores de acceso a servicios básicos, principalmente educación y salud, además, su efecto es tal, que también incide en indicadores de inclusión a servicios financieros.

El referido modelo de desarrollo económico y sus consecuentes efectos de pobreza y subdesarrollo, se manifiestan principalmente en la región noroccidental del país, con mayor incidencia en los departamentos de Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán, Quiché y Huehuetenango, aportando evidencia, a través de la metodología de mapas de pobreza, de altos niveles de pobreza así como elevados indicadores de desempleo, subempleo y trabajo informal, deficientes indicadores de acceso a educación y salud, y elevadas tasas de migración, lo que convierte a la región en la mayor manifestación de desigualdad y subdesarrollo del país.

En esta región (cinco departamentos) habitan más de 4.7 millones de personas, que representan el 28.0% de la población total del país, además, en esta región, en promedio, el 78% de la población vive en situación de pobreza, mostrando mayor agudeza en el Departamento de Alta Verapaz en donde confluyen todos los indicadores estudiados, en efecto, este departamento es el que registra el mayor porcentaje de población en situación de pobreza extrema (53.6%) y muestra la mayor brecha de pobreza (40.1%), entendida esta como la cantidad promedio de dinero que carecen aquellos que están por debajo de la línea de pobreza, asimismo, registra la mayor severidad de pobreza del país (22.8%).

En otros aspectos, los habitantes de estos cinco departamentos con edad igual o mayor a 15 años promedian 4 años de escolaridad, la mitad respecto al departamento de Guatemala, además, registra la mayor cantidad de casos de desnutrición crónica como porcentaje de la población menor de 5 años. En ambos casos, el subdesarrollo es notable respecto al resto de departamentos del país.

Una característica de esta región, es que también registra el mayor porcentaje de personas autoidentificadas como mayas y a su vez, el mayor porcentaje de mujeres indígenas como porcentaje total de mujeres, evidenciando con estos elementos la teoría de Martínez Peláez

(1970) y Wagner (1994), en cuanto al estudio que efectuaron del modelo de desarrollo de la época de conquista y colonia, en el que identificaron que, como consecuencia del proceso de conquista, los indígenas quedaron en una situación de inferioridad permanente respecto al resto de habitantes de Guatemala.

En ese sentido, el estudio abordó y corroboró que existe una correlación entre el modelo de desarrollo económico, las variables dependientes como la pobreza y el acceso a servicios básicos, pero también evidenció una correlación entre dicho modelo de desarrollo y el sistema financiero, toda vez que, como se abordó ampliamente en el capítulo número cuatro, este último cumple una función fundamental para la economía, intermediar entre quienes tienen la capacidad de ahorro y quienes lo necesitan, además, en dicho capítulo se aportó evidencia de la incidencia que ha tenido el sistema financiero supervisado en la configuración del modelo de desarrollo económico, el primero se remonta a mediados de la década de los cincuenta, en el que el sistema financiero orientaba el financiamiento a la agricultura y ganadería, contraste con el modelo de desarrollo económico de esa época orientado al modelo primario exportador, especialmente café y banano que fueron los principales productos de exportación de Guatemala desde inicios del siglo XX, en efecto, casi una tercera parte del total de la cartera del sistema financiero en esa época era financiamiento a la actividad de agricultura. La segunda evidencia se observa a mediados de los setenta y la década de los ochenta a partir de la alta incidencia del financiamiento a la industria manufacturera, especialmente la industria textil y alimenticia, coadyuvando para que ambas actividades se convirtieran a mediados de los noventa en los principales productos de exportación del país.

Contrario a lo anterior, el estudio efectuado a las operaciones crediticias que actualmente realiza el sistema financiero supervisado, muestra una baja participación del sistema en el crédito productivo destinado para personas individuales, micro, pequeños y medianos empresarios, toda vez que la orientación que ha tomado es hacia el crédito de consumo, sin embargo, un hallazgo importante en el análisis del sistema financiero es que a partir de 2016, se adicionaron al sistema dos nuevos tipos de entidades financieras, siendo estas las Microfinancieras de Ahorro y Crédito y las Microfinancieras de Inversión y Crédito, mismas que orientan sus actividades a las

microfinanzas. Es propicio comentar que a la fecha aún no se ha constituido alguna de estas entidades especializadas en microfinanzas.

Tomando en consideración todos los aspectos antes indicados, el aporte fundamental del trabajo de investigación es proponer la creación de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito, con capital público-privado, con sede en el Departamento de Alta Verapaz y con el objeto de incentivar las microfinanzas en aquellos departamentos en los que los niveles de pobreza general sean mayores o igual al 65% de la población, no obstante, se enfoca con mayor énfasis en la región noroccidental del país.

Se propone que la Microfinanciera de Ahorro y Crédito tenga su sede en el Departamento de Alta Verapaz, para que, a través de sus operaciones dinamice la economía no solo de dicho departamento sino de la región noroccidental del país, misma que se identificó con mayores índices de pobreza, en tal sentido, al dinamizar la economía, acompañado de políticas públicas inclusivas, se coadyuvará a la diversificación de la producción, la generación de empleo y proveerá de mayores ingresos para las familias de la región, lo que eventualmente a mediano plazo podría incidir en una mejora en el acceso a servicios básicos.

También se propone que los recursos para la constitución de la entidad de microfinanzas provengan de la participación pública y privada. La participación de ambos actores es relevante, toda vez que la parte pública dotará de un sentido de pertenencia y compromiso para el desarrollo de la región, mientras que la parte privada aportará experiencia, dinamismo y eficiencia a la operación de la entidad microfinanciera.

En cuanto al aporte de capital por parte del Estado de Guatemala, se propone que provenga del fideicomiso denominado Programa Global de Crédito para la Micro Empresa y la Pequeña Empresa, administrado por el Banco de Guatemala y que venció el 25 de junio de 2018, por lo que los recursos pueden ser devueltos al fideicomitente, es decir al Estado de Guatemala representado por el Ministerio de Finanzas Públicas. Este fideicomiso tuvo como objetivo recibir los recursos del Programa y canalizarlos a las Instituciones Financieras Intermediarias (bancos y

sociedades financieras participantes) así como promover el interés del sistema financiero formal en apoyar y financiar actividades en todos los sectores de operación de la pequeña y micro empresa. Según el último informe de Del Valle & Ortiz, CPA Consultores (2020) al 30 de junio de 2018 este fideicomiso posee activos por Q107,189,021.00, patrimonio fideicometido por Q53,156,914.00 y resultados acumulados por Q54,032,107.00, además, el activo del fideicomiso está integrado en su totalidad por Disponibilidades. En ese sentido, el Estado de Guatemala dispone de Q107,189,021.00 que podría destinar a constituir la Microfinanciera de Ahorro y Crédito propuesta.

Por otro lado, se propone que el Ministerio de Finanzas Públicas, en representación del Estado de Guatemala, promueva para este proyecto una alianza con el sector privado, invitando en primera instancia a los actuales bancos que conforman el sistema bancario, sin embargo, como lo indica el artículo 12 de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, las sociedades mutualistas, las asociaciones comunitarias de desarrollo, empresas comunitarias asociativas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas de desarrollo, entre otras, podrán participar como accionistas en el capital de las entidades de microfinanzas, para lo cual deberán cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento que para el efecto emitió la Junta Monetaria.

En un sentido amplio, la orientación de la Microfinanciera de Ahorro y Crédito será el de coadyuvar, con base a las características de la región noroccidental del país, en la corrección de los efectos de las dos fallas del modelo de desarrollo económico guatemalteco, con el objetivo que la región a mediano y largo plazo tenga un mayor desarrollo económico y social, objetivo que está alineado con el plan nacional de desarrollo, aportando soluciones al problema abordado en ese estudio.

5.2. Influencia de la propuesta en la corrección de las fallas del modelo de desarrollo económico guatemalteco

En el capítulo dos se abordaron ampliamente las dos fallas del modelo de desarrollo económico guatemalteco, que en términos generales se definen como la heterogeneidad estructural y las

relaciones de dependencia con el centro capitalista, cuyos efectos desencadenan en altos indicadores de desigualdad y subdesarrollo, entendiendo que ambos indicadores son amplios, multidimensionales y multicausales, por lo que el enfoque es a partir del desarrollo económico.

En tal sentido, la heterogeneidad estructural se define, desde la óptica de Guillén (2008) como la articulación compleja de formas de producción avanzadas o modernas, con formas de producción atrasadas, en otras palabras, en la economía guatemalteca coexisten marcadas diferencias en los niveles de productividad de las distintas actividades económicas, lo que ha ocasionado la desigualdad y el subdesarrollo de los sectores menos avanzados y, a la vez, de los trabajadores que se desempeñan en estos sectores.

Al respecto, el Banco Mundial (2017) afirma que las micro, pequeñas y medianas empresas absorben entre el 60% y 70% del empleo en las economías, mientras que la Organización de Naciones Unidas (2017) señalan que estas aportan más del 50% del Producto Interno Bruto, en consecuencia, ambas organizaciones señalan la importancia de promover las microfinanzas en este sector y en general a las personas individuales con bajo acceso a servicios financieros.

Al respecto, en el capítulo 3 se abordaron indicadores de inclusión financiera que, al igual que otros mapas de pobreza, muestran menor inclusión en las áreas periféricas del área metropolitana, observando una mayor incidencia en la región noroccidental. Esto es un fiel reflejo de la falla del modelo de desarrollo económico toda vez que se observa una alta concentración y dependencia de la periferia respecto del centro capitalista, en este caso, de la región metropolitana.

En tal sentido, para reflejar la dependencia y concentración de la actividad económica y de la actividad bancaria en los departamentos que conforman Guatemala, en el capítulo cuatro se incorporaron las tablas números 45 al 66 en las que se realizó la descripción del perfil crediticio, perfil de inclusión financiera, uso de tierra y principales actividades económicas, en las que se observan, por departamento, el porcentaje del crédito otorgado por el sistema bancario y por destino, la cantidad de puntos de acceso a servicios financieros, el uso y vocación de la tierra, así

como las principales actividades económicas que se desarrollan, con el fin que esta información se utilice como referencia para dinamizar las microfinanzas en cada departamento y/o región.

Por otro lado, la relación de dependencia no solo se observa desde la óptica externa sino que también es marcada a nivel nacional interno. Por ejemplo, se observa una concentración en la región metropolitana del crédito otorgado por el sistema bancario, además, las captaciones de recursos (depósitos) también están concentradas en dicha región. Esto último es hasta cierto punto lógico, toda vez que en la región metropolitana es donde se observan los mayores niveles de ingresos per-cápita y en donde los habitantes tienen mayores posibilidades de acceso a servicios básicos. No obstante, la función del sistema bancario es canalizar esos excedentes hacia actividades en donde se necesiten, en ese sentido, podría presentarse una relación inversa en cuanto a la concentración de los ahorros en la metrópoli destinados a mayores financiamientos en la periferia. En tal sentido, la propuesta planteada en este capítulo orienta a una descentralización del crédito para financiar a sectores productivos en las regiones que muestran mayores índices de pobreza y subdesarrollo, bajo la premisa que las microfinanzas dinamizan la economía local y coadyuvan a mejorar los índices de pobreza y acceso a servicios básicos en el mediano y largo plazo.

En esa línea de pensamiento, la propuesta para la constitución de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito, con capital público-privado, cuyo objetivo es dinamizar las microfinanzas en la región noroccidental del país, implícitamente, coadyuva en la corrección de las dos fallas del modelo de desarrollo económico guatemalteco, a partir de las premisas siguientes:

- La propuesta aborda la heterogeneidad estructural a partir de:
 - Dinamizar la economía a través de financiar actividades productivas.
 - Apoyar financieramente a las personas individuales, micro, pequeños y medianos empresarios que no tienen acceso al sistema financiero convencional.
 - Brindar asistencia técnica y capacitación para micro y pequeños empresarios.
 - Apoyar las actividades de comercialización de las micro y pequeñas empresas, por ejemplo, a través de ferias, convenciones, demostraciones, entre otros.

- Apoyar en la organización de productores a través de gremios.
 - Apoyar en la comercialización de los productos a nivel regional e internacional.
 - Financiar a entes de microfinanzas sin fines de lucro, para ampliar la red de atención y beneficiarios.
 - Incursionar en la recepción y envío de remesas familiares y transferencia de fondos.
 - Generar alianzas público privadas para el desarrollo económico local.
 - Propiciar políticas públicas inclusivas.
- La propuesta aborda las relaciones de dependencia con la metrópoli a partir de:
 - Promover el desarrollo económico local.
 - Generar fuentes de empleo directo e indirecto.
 - Potenciar a la región como un referente de modelo de desarrollo económico, atrayendo inversión extranjera y de la metrópoli.
 - Convertir a la región en un referente de otras regiones cercanas.
 - Coadyuvar en disminuir la tasa migratoria al propiciar mejores condiciones económicas en la población.
 - Coadyuvar en que la región muestre mejores indicadores de acceso a servicios básicos a través de mejorar las condiciones económicas de los habitantes.

A través de estos aspectos la propuesta de constitución de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito coadyuvaría en la corrección de las fallas del modelo de desarrollo económico guatemalteco, al impulsar la diversificación de la producción, la inclusión financiera, la implementación de políticas públicas inclusivas y, primordialmente, una mayor participación del Estado en el desarrollo regional.

5.3. Inclusión financiera de una de las regiones con mayor potencial en la economía del país: La región noroccidental como motor económico a mediano y largo plazo

Como se mencionó al inicio de este capítulo, la propuesta para constituir una Microfinanciera de Ahorro y Crédito, se prevé que tenga su sede en el Departamento de Alta Verapaz, con el objeto de incentivar las microfinanzas en la región noroccidental del país, toda vez que el estudio demostró una mayor incidencia de pobreza y desigualdad en los departamentos que conforman esta región, en ese sentido, los departamentos que serán mayormente beneficiados serán Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán, Quiché y Huehuetenango.

Las razones para focalizar las acciones del Estado a través de una política pública en esta región (cinco departamentos), es que en ella habitan más de 4.7 millones de personas, que representan el 28.0% de la población total del país; en estos departamentos más del 78% de la población viven en situación de pobreza y más del 41% en pobreza extrema, además, es donde se muestran los mayores índices de brecha y severidad de la pobreza, es la región con menores indicadores de acceso a servicios básicos y donde se muestran los mayores índices de migración. No obstante, no todos los datos cuantitativos son desalentadores, ya que la región también muestra aspectos que podrían potenciar su crecimiento económico y desarrollo local.

El primero de estos aspectos es que estos cinco departamentos tienen una extensión territorial equivalente al 25% del total del país, y sin incluir la vasta región de El Petén, sería equivalente al 38%. La característica de la cobertura vegetal y uso de la tierra de estos departamentos, según información del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2010) corresponde en un 29% a bosque latifoliado y mixto, 16% corresponde a plantaciones de granos básicos (maíz y frijol) y 1% a cultivo de café, en ese sentido, es un área rica para la diversificación de cultivos por los climas templados, por su amplia extensión tiene vocación para la ganadería y por su eco-diversidad y cultura es una región apta para promover el turismo, el comercio local y las artesanías, todo ello sin limitar el potencial industrial y comercial que los habitantes organizados pudieran darle a sus esfuerzos de desarrollo económico comunitario.

Otro aspecto relevante es que la región está habitada por mayoría de personas autoidentificadas como mayas, esto es más del 84% de la población, lo que convierte a la región en una potencia cultural y de descendencia ancestral que podría configurarse en un bloque de poder económico y político a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Por aparte, un elemento relevante a considerar es que la región está mayormente habitada por mujeres y, como lo señala Superintendencia de Bancos (2021) en el Boletín Semestral de Estadísticas de Información Financiera por Género, a nivel nacional, las mujeres muestran una menor morosidad en el pago de créditos, y especialmente en la región noroccidental dicho indicador tiende a ser menor que el resto del país. En ese sentido, desde el punto de vista de la gestión del riesgo de crédito de la Microfinanciera de Ahorro y Crédito, a nivel agregado, las mujeres de la región tienen un buen historial crediticio.

Finalmente, quizás el aspecto más relevante para potenciar a la región noroccidental es la intervención directa del Estado a través de la política pública para propiciar, a través de las microfinanzas, el desarrollo económico local y de esa forma, atender a una región que durante años ha permanecido en el abandono estatal, situación que se demuestra en todos los indicadores abordados en los mapas de pobreza.

Es propicio indicar que, si bien este modelo de desarrollo local está previsto para la región noroccidental, el mismo se puede implementar en cualquier región o departamento del país, en donde el Estado o la iniciativa privada busquen dinamizar la producción a través de incentivar las microfinanzas en personas individuales, micro, pequeños y medianos empresarios.

5.4. Desarrollo humano, territorial y local derivado de la propuesta doctoral

La propuesta doctoral pretende apoyar en los esfuerzos nacionales y locales para el desarrollo sostenible, para coadyuvar a través de las microfinanzas en la creación de empleo digno y duradero, luchar contra la pobreza, crear sistemas competitivos de micro, pequeñas y medianas empresas, a través del enfoque territorial y local.

Según Canzanelli (2008) es posible crear empleo permanente y erradicar la pobreza, ya sea en el sector de los servicios públicos o a través de emprendimientos, sin importar que tales acciones sean generadas desde lo privado, público, o mixtos, o a qué rama económica se aplica, si no que, lo verdaderamente esencial, es que sean emprendimientos sostenibles para mantener el empleo en el tiempo.

Desde esa perspectiva, el desarrollo territorial y local es un proceso permanente y complejo, implementado por los actores del territorio mediante estrategias colectivas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad y teniendo en cuenta los diferentes sectores y dimensiones del territorio. Dicho proceso valora el establecimiento de redes horizontales, alternativas y complementarias a las redes jerárquicas públicas y de mercado e involucra, además del crecimiento económico, la participación y las interacciones sociales, los entramados institucionales, el aprendizaje colectivo, los cambios culturales y de relaciones de poder.

En ese sentido, la propuesta para la constitución de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito a través del modelo de participación pública y privada, busca involucrar a la comunidad en la definición de las actividades económicas que desean desarrollar, toda vez que la entidad microfinanciera no solo propiciará el financiamiento productivo para la diversificación de la producción de la región, sino también podrá brindar asistencia técnica y capacitación para micro y pequeños empresarios, apoyará en las actividades de comercialización de la producción, así como en la organización de productores a través de gremios, proyectando de forma integral el desarrollo de la región.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es aquel que sitúa a las personas en el centro del desarrollo, promoviendo el desarrollo potencial de las personas, del aumento de sus posibilidades y del disfrute de la libertad para vivir la vida que valoran. Utiliza como referencia principal el Índice del Desarrollo Humano.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice del Desarrollo Humano es un indicador que calcula los logros obtenidos en las dimensiones fundamentales del

desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. La dimensión de la salud se evalúa según la esperanza de vida al nacer y la de la educación se mide por los años promedio de escolaridad de los adultos de 25 años o más y por los años esperados de escolaridad de los niños en edad escolar. La dimensión del nivel de vida se mide conforme al PIB per cápita. En ese contexto, el Índice del Desarrollo Humano de 2020, ubica a Guatemala en el puesto 127 de 189.

Desde esta perspectiva, según la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (2021) la región noroccidental del país, principalmente los departamentos de Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán, Quiché y Huehuetenango, registraron en promedio el menor PIB per cápita del país en el año 2020, además, la población con edad igual o mayor a 15 años promedian 4 años de escolaridad, la mitad respecto al departamento de Guatemala.

En tal sentido, la propuesta doctoral busca coadyuvar en mejorar los indicadores antes señalados, centrando su actuación en la región noroccidental, considerando que en estos cinco departamentos es donde se evidencian los mayores indicadores de pobreza y desigualdad. Esta premisa se complementa con las actuales condiciones de la región en cuanto a inclusión financiera, uso de tierra y principales actividades económicas, lo que propicia una visión integral de cómo la propuesta para la constitución de una microfinanciera de ahorro y crédito, a través del modelo de participación pública y privada, puede coadyuvar en el desarrollo humano, territorial y local de esta región, a través de incentivar las microfinanzas para generar diversificación de la producción y generar empleo, que a su vez, incluya no solo las características inherentes de la región sino también la participación de la comunidad en definir la orientación que quieran darle a la producción local y su diversificación.

5.5. Experiencias previas de la banca para el desarrollo de Guatemala

Los orígenes de las instituciones financieras de desarrollo, cuyo acrónimo es IFD, se remontan en América Latina al siglo XIX. Según Calderón (2005), estas instituciones surgen con diversos nombres, tales como cajas rurales, bancos, institutos de fomento, entre otros, y su propósito es impulsar la producción en diversos sectores económicos.

Calderón (2005) señala que es en los años treinta donde se inicia la creación sistemática de instituciones financieras de desarrollo, debido en particular a la crisis mundial de 1929 y la consecuente recesión que indujo a los gobiernos de los países de la región a asumir un papel activo en el fomento y la financiación de la producción. Por ejemplo, en Guatemala, a través del Decreto Gubernativo 1040 del 4 de diciembre de 1929 se promulgó la Ley de Creación del Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, cuyo objeto es la inversión crediticia para el incremento y la diversificación de la producción del país. (Congreso de la República de Guatemala, 1929)

Posteriormente, durante la segunda guerra mundial se interrumpió el flujo del comercio de bienes manufacturados hacia América Latina y se plantearon nuevas estrategias de desarrollo hacia adentro y políticas de sustitución de importaciones, que se extendieron en la década de los cuarenta y cincuenta. En el caso de Guatemala, en 1948 el Congreso de la República creó el Instituto de Fomento de la Producción y en 1953 el Banco Nacional Agrario, ambos para fomentar la producción interna del país y este último orientado a la pequeña economía campesina.

A criterio de Rougier et al. (2011) los bancos de desarrollo latinoamericanos comenzaron a surgir durante la Gran Depresión y se consolidaron luego de la Segunda Guerra Mundial. Durante estos eventos los flujos comerciales mundiales se vieron interrumpidos, incentivando así el desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. En este contexto, los bancos de desarrollo surgieron para suplir el vacío provocado por la ausencia de instituciones financieras que otorgasen créditos a largo plazo y por el escaso desarrollo de los mercados de capitales. El objetivo de estas instituciones era movilizar recursos internos y canalizar los provenientes del exterior hacia industrias consideradas estratégicas. Adicionalmente, en algunos casos tenían la finalidad de promover el desarrollo del mercado de capitales. De esta manera, los bancos de desarrollo alcanzaron su apogeo en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, para luego declinar hacia principios de la década de los ochenta, cuando se comenzó a cuestionar fuertemente la intervención del Estado en la economía.

Calderón (2005) aporta que en los años ochenta y noventa, se cuestionó el papel de las instituciones financieras de desarrollo, toda vez que se conciben justamente como un obstáculo para el desarrollo de los mercados de capitales, pues al disponer estas instituciones de recursos de mediano y largo plazo, justamente impidieron que necesidades de empresas por ese financiamiento se hubieran podido canalizar a través de los mercados de capitales.

La experiencia guatemalteca hacia este respecto muestra que en 1970 se creó el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), cuyo capital se conformó, en parte, con los activos transferidos del Instituto de Fomento de la Producción y del Banco Nacional Agrario, cuyas leyes que los crearon quedaron derogadas con la entrada en vigencia de la Ley que creó al BANDESA.

En 1997 el Banco de Desarrollo Agrícola se transformó en el Banco de Desarrollo Rural, S. A., y la participación accionaria del Estado, así como su influencia en esta entidad disminuyeron. Actualmente el Estado es el propietario de las acciones identificadas como Serie A, mismas que representan el 17.2% del capital pagado del banco al 31 de diciembre de 2019 según se indica en la Memoria de Labores y el Informe de Gobierno Corporativo del Banco, ambos referidos al año 2019. Por otro lado, de los diez miembros que integran el Consejo de Administración, al Estado de Guatemala le corresponde designar a tres miembros, nombrados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Economía.

Para Rougier et al. (2011) el caso más exitoso en la región fue el del Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil, destacando la importancia que tuvo el banco desde su creación en 1952 hasta inicios de la década de 1980 para financiar ciclos largos de inversiones. Este banco tuvo el doble papel de aportar recursos financieros y contribuir a la formación de una burocracia técnica moderna. Si bien su desempeño estuvo fuertemente vinculado a los vaivenes de las políticas económicas de los distintos gobiernos, algunos de orientación desarrollista y otros de sesgo más ortodoxo, a lo largo de su historia hubo un consenso básico acerca de la necesidad de una institución financiera de fomento. A pesar de que durante los gobiernos de orientación más conservadora el banco fue dejado en un segundo plano, Rougier et al. (2011) resalta que se

constituyó en un elemento clave a lo largo de todo el proceso de desarrollo del capitalismo brasileño.

Por otro lado, Rougier et al. (2011) refiere que en el caso mexicano la Nacional Financiera, S. A. también fue un actor clave tanto en el proceso de industrialización como en el sistema financiero, siendo la segunda institución financiera después del Banco de México. La vinculación de esta financiera a los grandes proyectos de industria básica fue crucial para el desarrollo del proceso de industrialización mexicana hasta 1970. Como refiere Rougier et al. (2011) este proceso tuvo serias limitaciones, pues si bien el sector industrial se benefició ampliamente de la actuación de Nacional Financiera, las condicionalidades impuestas por el aumento de los fondos extranjeros entre las fuentes de financiamiento, el esquema de desarrollo estabilizador que priorizaba la estabilidad de precios y del tipo de cambio y la ausencia de una estrategia clara de desarrollo, llevaron hacia una dinámica explosiva en la década de 1970. Luego de la crisis de la deuda, el rol de esta entidad se fue desdibujando gradualmente.

Rougier et al. (2011) cita los casos de Argentina, Colombia y Chile y los califica como menos alentadores. Por ejemplo, examina el del Banco de Crédito Industrial Argentino, creado en 1944 con el fin de atender a las necesidades de financiamiento a largo plazo del sector industrial. Contrariamente a sus objetivos, al poco tiempo de su creación la institución se transformó en un banco comercial, otorgando a las empresas créditos a corto plazo para financiar sus gastos corrientes. Los préstamos de largo plazo fueron marginales y estuvieron concentrados en grandes empresas. A fines de la década de los sesenta, transformado en Banco Nacional de Desarrollo, este banco fue más proclive a otorgar préstamos a mediano y largo plazo. No obstante, la distribución sectorial de los préstamos no reflejó las prioridades definidas por el gobierno. La inestabilidad política y económica del país durante la segunda mitad del siglo XX afectó seriamente la actuación de este banco. A criterio de Rougier et al. (2011), en general, a lo largo de su existencia este banco sufrió un constante cambio de autoridades, funcionarios y orientaciones de política económica, así como numerosos cambios en su carta orgánica. A causa de esta inestabilidad económica e institucional, las actividades del banco carecieron de una coherencia global. Finalmente, con el proceso de desindustrialización que comenzó con la

dictadura de 1976, su importancia se fue reduciendo, hasta su liquidación en 1992 durante el gobierno de Carlos Menem.

Rougier et al. (2011) también analiza el caso de la Corporación de Fomento y Reconstrucción de Chile (Corfo), creada luego del terremoto de Chillán en 1939 con el objetivo de reparar los daños y a la vez promover el desarrollo económico. La institución debía contribuir a crear una industria básica y de consumo protegida, la cual una vez alcanzada su madurez podría gradualmente comenzar a competir con las industrias extranjeras, permitiendo una mayor apertura. En efecto, la Corporación tuvo una gran presencia en la economía chilena del período, controlando el 18% de la inversión nacional bruta.

Rougier et al. (2011) señala que, durante la década de los cuarenta, la institución participó mayoritariamente en la creación de empresas en el sector siderúrgico, de energía eléctrica y de petróleo, eliminando varios cuellos de botella de la economía. Los autores indican que, a pesar de esto, el sistema Corfo, como se le conoció a la Corporación, confirmó la dependencia de la exportación de cobre y no logró eliminar uno de los principales problemas de la economía chilena: la necesidad de importar bienes de capital. También subrayan que, durante ciertos períodos, que catalogaron como desarrollo frustrado, el crecimiento fue escaso, con una industria de bienes de consumo de sesgo antiexportador y dependiente de la alta protección. Luego, a partir de 1973, cobran preponderancia las críticas a la intervención del Estado en la economía y la Corporación se aparta drásticamente de sus objetivos iniciales de liderar la estrategia industrializadora.

Rougier et al. (2011) también aportan un caso en Colombia, en el que la institución encargada de promover el desarrollo económico fue el Instituto de Fomento Industrial de Colombia. Argumentan que, al contrario de lo que sugiere la literatura convencional sobre el Instituto, esta institución no tuvo un rol significativo en el proceso de industrialización colombiano. Analizando los recursos financieros de dicho Instituto, Rougier et al. (2011) muestra que se encontraba crónicamente en una situación precaria, llegando incluso a tener dificultades para sostener sus gastos corrientes e incumpliendo compromisos crediticios. Asimismo, mediante un estudio

cuantitativo de la cantidad de empresas promovidas por el instituto, los autores muestran que 22 de un total de 56 fomentadas fueron finalmente liquidadas y que solo 15 de ellas se transfirieron exitosamente al sector privado, como indicaban los objetivos de la institución. Asimismo, el Instituto fue un socio minoritario en la mayoría de las empresas en las que intervino y su participación en el total de la inversión industrial fue mínima. Estos factores respaldan la conclusión de los autores, que afirman que la industrialización colombiana no se desarrolló bajo liderazgo estatal, al contrario de lo que sugiere la literatura tradicional sobre el tema.

A criterio del sustentante, en Guatemala dos entidades financieras han tenido la figura de banca de desarrollo: El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola hoy Banco de Desarrollo Rural, S. A.

En el sitio de internet de El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala se señala que su creación se llevó a cabo después de haber culminado la reforma monetaria y cambiaria del país, llevada a cabo durante el período de 1924 a 1926.

Esta reforma creó El Quetzal como nueva unidad monetaria de Guatemala, puso punto final a la emisión de dinero por parte de entidades bancarias y creó el Banco Central de Guatemala como único instituto emisor, estabilizó el tipo de cambio y enfatizó en la necesidad de un sistema de crédito institucional organizado, de acuerdo a la naturaleza de las operaciones pasivas que los bancos estaban autorizados a efectuar. No obstante, dadas las condiciones prevalecientes, el Banco Central de Guatemala fue autorizado para cubrir funciones ajenas a las que son típicas de un banco central de nuestros días, entre ellas la de otorgar préstamos hipotecarios por medio de un departamento específicamente autorizado para tales operaciones. (<https://www.chn.com.gt/quienes-somos/> recuperado 03.05.2021)

Como consecuencia de lo anterior, el 4 de diciembre de 1929, el Señor Presidente de la República de Guatemala, en ese entonces el General Lázaro Chacón, emitió el Decreto No. 1040, mediante el cual se promulgó la Ley de Creación de El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala. Diez meses después, el 6 de octubre de 1930, se inauguró la institución y el 7 del mismo mes y año, se emitió el Decreto No. 1098, con el cual se otorgó vigencia a su Ley Reglamentaria.

El objetivo por el cual fue creado el banco fue para propiciar el incremento y la diversificación de la producción del país. Según la Memoria de Labores 2018 de El Crédito Hipotecario Nacional

de Guatemala, refiere que los activos del banco ascienden a Q3,818.7 millones, esto representa el 1.2% del total de activos del sistema bancario. Señala además que la cartera de créditos representa el 38.2% de los activos del banco y de este el 26.3% corresponde a crédito empresarial. A criterio del sustentante, estas cifras se muestran muy distantes al objeto para el cual fue creado el banco.

La segunda entidad constituida como banca de desarrollo en Guatemala es el Banco de Desarrollo Rural, S. A. Como se mencionó antes, hasta mediados de la década de los noventa, el Estado de Guatemala tenía una participación total en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola y en 1997 se transformó en lo que hoy es Banco de Desarrollo Rural, S. A.

El Banco tiene como objeto principal promover el desarrollo económico y social del área rural del país, mediante el estímulo y facilitación del ahorro, la asistencia crediticia, la prestación de otros servicios financieros y de auxiliares de crédito a las cooperativas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones mayas, garífunas, xincas, campesinas, micro, pequeño y medianos empresarios, individual o gremialmente considerados, directamente o por medio de otras entidades reconocidas por la ley. (Congreso de la República de Guatemala, 1997)

Según la Memoria de Labores del Banco de Desarrollo Rural, en 2018 la cartera para la micro, pequeña y mediana empresa sumaba Q3,992.1 millones, cifra que representa el 11.4% de la cartera total del banco, también señala que el peso del crédito de consumo en la cartera es del 42.7%. Afirma que en 9 de 22 departamentos los créditos otorgados por el banco tienen una participación de más del 50.0% y en 10 departamentos la participación es entre el 31.0% y 50.0%, sin embargo, a criterio del sustentante, si bien esta incidencia denota una alta participación, hay que tener en cuenta que sólo un 11.4% de la cartera del banco es destinada a la micro, pequeña y mediana empresa y que, a su vez, como se muestra en la figura número 49, la incidencia del crédito en el interior del país es baja. En consecuencia, estos datos se muestran distantes al objeto principal para el cual fue creado el banco.

Actualmente ha vuelto a discutirse cuál debe ser el rol del Estado en la economía y hay un clima propenso a un mayor intervencionismo estatal. El estudio de los casos antes mencionados así como los abordados por Rougier et al. (2011) en el libro *La banca de desarrollo en América Latina Luces y sombras en la industrialización en la región*, permite comprender la trayectoria de los bancos de desarrollo en América Latina y a la vez reflexionar sobre la formulación de políticas de desarrollo económico tendentes a fortalecer la diversificación e industrialización de las economías. El estudio de las experiencias expuestas resulta importante para planificar nuevas políticas e instituciones adecuadas a las necesidades actuales.

5.6. Vinculación de la propuesta de creación de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito (modelo de participación pública-privada) con el plan nacional de desarrollo a través de políticas públicas

En un contexto en el que los Estados poseen escasos recursos y una experiencia limitada, cada vez con más frecuencia, se promueve el desarrollo de alianzas innovadoras que reúnen a actores del sector privado, el gobierno y la sociedad civil como mecanismo para mejorar la productividad e impulsar el crecimiento de los sectores agrícolas y alimentarios en todo el mundo. Comúnmente conocidas como alianzas público-privadas, estas iniciativas son comunes en sectores como la infraestructura, la salud o la educación y, sin embargo, su aplicación al sector financiero es limitada.

Rankin et al. (2017) destaca que no existe una única definición de las alianzas público-privadas, lo que da lugar a ciertas vaguedades y confusiones cuando se refiere a este concepto. No obstante, varias fuentes ofrecen diferentes definiciones en las que se encuentran elementos valiosos para ayudar a aclarar este concepto.

El Banco Asiático de Desarrollo (2008) ofrece una conceptualización útil, toda vez que, considera a las alianzas público-privadas como un mecanismo para mejorar la prestación de bienes y servicios públicos al asociarse con el sector privado, al tiempo que mantiene un papel activo del gobierno para garantizar la consecución de los objetivos socioeconómicos nacionales.

En ese contexto, el Banco Asiático de Desarrollo (2008) afirma que las alianzas público-privadas se definen como un marco de trabajo que, con el compromiso del sector privado, reconozca y estructure el rol del gobierno para asegurar que se cumplan las obligaciones sociales y que se logren reformas sectoriales exitosas y la inversión del sector público. (p. 7).

Para Rankin et al. (2017), desde la perspectiva de la administración pública, la razón tradicional para el desarrollo de alianzas entre el sector público y el sector privado está vinculada con los fallos en el mercado y con políticas para la entrega de bienes públicos como caminos, educación y servicios de salud, entre otros.

A criterio del sustentante, esta definición pone de manifiesto que, ante fallos en el mercado, es conveniente este tipo de alianzas para coadyuvar en corregirlos. Como se evidenció a lo largo de este documento, al estudiar el modelo de desarrollo económico guatemalteco se expusieron fallas en el modelo que son susceptibles de corregirse a través del estímulo a las microfinanzas y la inclusión financiera, principalmente a través de créditos productivos, además, se identificó un tipo de entidad que si bien cuenta con toda una estructura legal para operar en el sistema financiero supervisado, este no ha sido explotado por el sector financiero, de esa cuenta, el modelo de participación público-privado para la constitución de una entidad microfinanciera de ahorro y crédito es un camino viable para coadyuvar en la corrección de las fallas del modelo, la heterogeneidad estructural y la dependencia centro capitalista. A continuación se enmarca esta propuesta en el marco de la agenda nacional de desarrollo.

5.6.1. Plan Nacional de Desarrollo K’atun, Nuestra Guatemala 2032

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que estuvieron vigentes del 2001 al 2015, propiciaron que el Estado guatemalteco estableciera una agenda nacional de desarrollo a largo plazo. Según la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2019), en 2012 Guatemala inició la construcción de una agenda nacional de desarrollo a largo plazo, el cual denominó Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032, el cual recoge las necesidades a nivel comunitario

ya que su formulación se logró con la participación de 14,000 participantes de grupos poblacionales.

El K'atun nace en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), entidad que tiene como mandato constitucional organizar y coordinar la administración pública a través de la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y mediante el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada. El K'atun fue aprobado en 2014 como el instrumento que orienta, organiza y armoniza todas las acciones de desarrollo ejecutadas por el sector público, actores de la sociedad civil y la cooperación internacional con el fin de mejorar las condiciones de vida de los guatemaltecos. (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2019)

Durante la Cumbre del Desarrollo Sostenido celebrada en 2015 por la Organización de las Naciones Unidas, Guatemala se suscribió a la resolución internacional denominada Transformar Nuestro Mundo, y adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible, contenido en la agenda internacional 2030 que busca continuar y ampliar las metas trazadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de acciones para disminuir la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad de las personas.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2019) refiere que, ante la similitud entre ambas agendas, la nacional y la internacional, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural identificó la necesidad de alinear los Objetivos de Desarrollo Sostenible al K'atun, para evitar la duplicación o fragmentación de esfuerzos, a través de una mayor articulación de acciones políticas y técnicas para avanzar en acciones de largo plazo. Señala también que, en cumplimiento de esa disposición, durante 2016 y 2017 la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, condujo el proceso de priorización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la implementación de una estrategia de articulación al K'atun.

En la estrategia de articulación se priorizaron 129 metas de las 169 contenidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en función de las necesidades y situaciones del país. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2019) refiere que este proceso no fue suficiente ya que las metas de ambas agendas seguían representando un universo muy complejo de necesidades a resolver y ante tal situación el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural concretó una ruta estratégica para armonizar las dos agendas a través de un análisis técnico ejecutado por dicha secretaría con el fin de integrar las 129 metas priorizadas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con las 80 metas del K'atun. Este proceso dio como resultado 99 metas estratégicas que responden a ambos instrumentos.

Finalmente, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2019) señala que estas 99 metas fueron vinculadas entre sí por medio de la metodología de eslabones y nodos críticos, con la cual se lograron definir 16 metas estratégicas de desarrollo que fueron clasificadas y agrupadas en 10 prioridades nacionales de desarrollo según su nivel de vinculación e impacto en todas las metas del K'atun y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dichas metas de desarrollo son: 1) reducción de la pobreza y protección social; 2) acceso a servicios de salud; 3) disponibilidad de agua y gestión de los recursos naturales; 4) empleo e inversión; 5) seguridad alimentaria y nutricional; 6) valor económico de los recursos naturales; 7) fortalecimiento institucional, seguridad y justicia; 8) educación; 9) reforma fiscal integral; y, 10) ordenamiento territorial.

La propuesta de tesis doctoral, en cuanto a la creación de una entidad microfinanciera bajo el modelo de participación del sector público y privado, se alinea con los objetivos 1 y 4 de las prioridades nacionales de desarrollo, toda vez que coadyuva en la realización de las metas propuestas en dichos objetivos, los cuales se muestran en las tablas siguientes:

Tabla No. 73

Prioridad Nacional de Desarrollo No. 1, según K'atun 2032

Prioridad Nacional	Meta	Descripción de la meta	Explicación
Reducción de la pobreza y protección social	Protección Social	Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables	<p>La protección social busca el bienestar de las personas, de manera que el Estado debe generar los mecanismos para garantizar el bienestar mínimo de la población y resguardarla en un período de vulnerabilidad (lo que incluye causas estructurales o por eventos hidrometeorológicos y geológicos).</p> <p>La protección social se debe constituir en un sistema que abarque tres pisos (niveles): 1) Asistencia social (que se refiere a la protección que necesita la población que vive en condiciones precarias); 2) Seguridad social (que se refiere a los seguros sociales que incluyen entre otros la atención médica por accidentes, maternidad y enfermedad, así como protección a la invalidez); y, 3) Previsión social (se refiere a la protección y atención a la población según enfoque de ciclo de vida, por ejemplo programas de jubilación y pensión).</p>
	Inclusión	Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición	Esta meta se refiere a la promoción y acceso a los bienes y servicios que el Estado provee de forma equitativa e igualitaria con un enfoque de derechos humanos. La inclusión social es un concepto estrechamente ligado a la equidad. El Banco Mundial define la inclusión social como el proceso de empoderamiento de personas y grupos para que participen en la sociedad y aprovechen sus oportunidades. Da voz a las personas en las decisiones que influyen en su vida a fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos.

Fuente: Elaboración propia a partir del K'atun 2032

Tabla No. 74

Prioridad Nacional de Desarrollo No. 4, según K'atun 2032

Prioridad Nacional	Meta	Descripción de la meta	Explicación
Empleo e inversión	Empleo	Reducción de la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad. Disminución de la tasa de subempleo, empleo informal, tasa de desempleo. Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema	Por medio del trabajo se obtienen ingresos que permiten sostener el consumo y la inversión. La precariedad del empleo (subempleo, desempleo e informalidad) es una de las principales causas de la pobreza y la desigualdad; por consiguiente, se debe impulsar la economía nacional, lo más cerca posible del pleno empleo, asegurando la generación de fuentes de empleo digno y de calidad.
	Crecimiento del Producto Interno Bruto	En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) 2015-2020 3.4% y 4.4% b) 2021-2025 4.4% y 5.4% c) Años siguientes 5.4% hasta llegar a 2032	Esta meta se refiere al incremento de la producción de bienes y servicios en un período respecto a uno anterior; es condición necesaria para impulsar el desarrollo económico y aumentar el nivel de vida de la población. Para lograr un crecimiento económico con equidad, debe ser socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible y converger en la eficiencia, pleno empleo de los recursos tanto humanos como físicos, así como una adecuada redistribución del ingreso.
	Turismo Sostenible	Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales	Con esta meta se pretende que el desarrollo del turismo se base en la formulación de políticas orientadas a la promoción de la cultura y productos que promuevan el empleo local.

Fuente: Elaboración propia a partir del K'atun 2032

A criterio del sustentante, la propuesta doctoral aporta soluciones para coadyuvar en el logro de ambas prioridades nacionales de desarrollo a través de la implementación de políticas públicas.

5.6.2. Política Pública, una definición general

La Secretaría de Planificación y Programación (2017) afirma que las políticas públicas en Guatemala han tenido un auge a partir de los años noventa, lo cual ha quedado enmarcado en tres momentos históricos de la democratización del país, el primero corresponde a la transición a la democracia, el segundo obedece a la negociación y la firma de los Acuerdos de Paz y el tercero devino de la aprobación de las leyes de participación ciudadana, siendo estas la Ley de Descentralización, Decreto 14-2002; la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002; y el Código Municipal, Decreto No. 12-2002.

La transición a la democracia abrió la oportunidad de construir una nueva institucionalidad orientada al bien común; y esto quedó plasmado en la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, en los cuales se contemplaron los principales lineamientos para abordar las problemáticas del país de manera justa, equitativa e incluyente, basada en los derechos humanos. Por su parte las leyes de participación ciudadana, proporcionan mecanismos a través de los cuales los ciudadanos y las ciudadanas pueden participar conjuntamente con el gobierno, en la identificación de sus necesidades y problemas, y en la identificación de las alternativas de solución a los mismos. En este contexto, se concibe a las políticas públicas como el principal instrumento de diálogo y consenso entre Estado y ciudadanía, para responder, abordar, solucionar o mitigar las necesidades y problemas públicos identificados, desde una perspectiva integral de mediano y largo plazo, en función del desarrollo sostenible del país. (Secretaría de Planificación y Programación, 2017, p. 9)

Para la Secretaría de Planificación y Programación (2017) el concepto operativo de política pública para Guatemala son los cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno, basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. (p. 11)

Según la Secretaría de Planificación y Programación (2017) los elementos claves que deben contener una política pública son los siguientes:

- Involucran una decisión fundamental sobre dar respuesta, o no, a una situación social problemática.

- La intervención de autoridades públicas legítimas. El Estado/gobierno tienen una función primordial para tomar decisiones e identificar instrumentos, instituciones y recursos que buscan la transformación de un problema público.
- La política pública tiene como finalidad garantizar el bien común y satisfacer las necesidades de una sociedad.
- Involucra un conjunto de decisiones y acciones que se interrelacionan.

En ese sentido, la Secretaría de Planificación y Programación (2017) propone que el modelo más utilizado para la formulación, implementación y evaluación de la política pública es el modelo secuencial o ciclo de la política pública, que consiste en cinco etapas, siendo estas: la identificación del problema; identificación de soluciones; toma de decisión; implementación; y, evaluación. Este modelo permite su utilización para cualquier política pública.

Cada una de estas fases, tiene su propia definición y características de implementación, las cuales se describen a continuación:

- Identificación del problema: Es la primera fase del ciclo de la política pública en la cual se analiza por parte de los actores sociales y políticos, una situación que se percibe como problema o con posibilidad de potencializar, y que necesita de una demanda de acción pública y su inserción en la agenda de gobierno.
- Identificación de soluciones: Segunda fase, una vez lograda la identificación del problema y su inscripción en la agenda pública, se busca y propone dar solución al mismo.
- Toma de decisión: Tercera fase, donde las autoridades legítimas (ente rector y/o corresponsables de la política), examinan y priorizan la mejor solución, su viabilidad técnica, social y política.
- Implementación: Cuarta fase, una vez identificada y priorizada la solución por el ente decisor, esta se traduce en acción.
- Evaluación: Quinta fase, en esta fase se evalúa la solución priorizada, el proceso y su impacto. La evaluación se lleva a cabo por actores sociales y políticos, con el objetivo de dar información a los tomadores de decisión para hacer reajustes a la política o determinar su finalización.

A criterio de la Secretaría de Planificación y Programación (2017) en el ciclo de la política pública, los ciudadanos deben intervenir en el proceso de identificación de necesidades insatisfechas, de problemas no resueltos y en la identificación de posibles alternativas de solución; dicha participación es de carácter consultivo y de generación de consensos, lo cual permite legitimidad en la toma de decisión y la viabilidad en la implementación. En Guatemala, este proceso participativo queda recogido en el marco legal y normativo del país, partiendo de la Constitución de la República de Guatemala en su artículo uno, en el cual establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es la realización del bien común.

En ese sentido, en la fase de la acción pública o momento operacional, la Secretaría de Planificación y Programación (2017) define que los instrumentos que implementan las acciones e intervenciones de las políticas públicas son: un programa, un proyecto o una intervención pública.

Un programa es un conjunto de intervenciones o actividades que se realizan de una manera sistemática y rutinaria con el propósito de que se constituyan en una parte fundamental de la entrega de servicios a la población. Para la Secretaría de Planificación y Programación (2017), generalmente un programa tiene un enfoque sistemático y de permanencia a largo plazo. El carácter del programa tiene que ver mucho con las políticas institucionales o sectoriales. En el marco de las políticas públicas, el programa o programas, tienen un papel fundamental durante la implementación de la política, ya que es a través de él o de ellos que se operativizan los lineamientos estratégicos contenidos en la misma. Los sectores (ministerios y otras dependencias del Estado), son los responsables de la operativización de las políticas públicas y lo hacen a través de sus programas.

Según la Secretaría de Planificación y Programación (2017) un proyecto es un conjunto de intervenciones o actividades que una institución/sector establece por situaciones particulares y que generalmente responden a circunstancias o necesidades específicas. Algunas veces, dependiendo de la importancia del proyecto, este puede llegar a convertirse en un programa.

Otras veces, por situaciones de coyuntura o de temporalidad, los sectores implementan sus acciones a través de proyectos puntuales y por ende algunas de sus acciones pueden apoyar la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, los proyectos tienen un carácter temporal y por lo tanto si se requiere asegurar su aporte a la operativización de las políticas públicas, estos deberían con el tiempo convertirse en programas institucionalizados.

Una intervención pública, es la acción o evento específico que se realiza con el fin de alcanzar a la población objetivo. La Secretaría de Planificación y Programación (2017) considera que cuando las actividades se repiten con frecuencia se constituyen en la intervención o estrategia. Es decir, la intervención es aquello que hace el programa/proyecto, para promover el cambio u obtener los resultados. El generador de ese cambio es el producto entregado por el Estado al ciudadano, que consiste en un conjunto estandarizado de bienes y servicios. Al producto se le denomina también como intervención. En el marco de las políticas públicas las intervenciones son importantes en función del programa. Por lo tanto, es importante saber, qué intervenciones conforman cada programa de los sectores responsables de la implementación de una política, y cómo estas se corresponden con los lineamientos estratégicos de la política que se formula.

Con estos elementos esbozados, y considerando que en el ciclo de las políticas públicas la intervención ciudadana se circunscribe en la identificación del problema y las soluciones del mismo; considerando para la enunciación de estos aspectos la Guía para Formulación de Políticas Públicas actualizada por la Secretaría de Planificación y Programación en 2017; el sustentante, como propuesta de tesis doctoral, en el numeral 5.5.3 identifica la problemática y propone una política pública y/o programa para coadyuvar en la solución de la pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, desde el punto de vista de las deficiencias que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco, problemas contenidos, en parte, en las prioridades nacionales de desarrollo relativas a la reducción de la pobreza y protección social, así como del empleo e inversión, ambas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032.

5.6.3. Propuesta para la constitución de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito como intervención pública a través del modelo de participación pública y privada

A continuación, se establece la pertinencia de la formulación de la política pública, en el ámbito a nivel nacional, utilizando el diagrama provisto por la Secretaría de Planificación y Programación.

Tabla No. 75

Pertinencia del modelo de participación pública-privada para la constitución de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito, que destine financiamientos para la diversificación de la producción en la región noroccidental del país

Paso	Descripción	Producto, acción o comentario
1	¿El tema a tratar es de interés nacional?	<p>El modelo de desarrollo económico adoptado por Guatemala muestra deficiencias que se han reflejado en una heterogeneidad estructural y una dependencia y concentración en la región central del país. Esto ha repercutido en que la mayoría de las regiones en el país muestren altos niveles de pobreza y bajo acceso a servicios básicos.</p> <p>Al estudiar cómo el sistema financiero destina recursos para el financiamiento en los distintos departamentos del país, se identificó que este destina pocos recursos y en alta concentración al crédito de consumo.</p> <p>La teoría apunta a que, al destinar financiamiento productivo en áreas necesitadas, se reducen los índices de pobreza, se mejora el acceso a servicios básicos, se genera empleo y diversificación de la economía, lo que implica un crecimiento estructural en la economía de los países.</p> <p>Por lo tanto el tema a tratar es de interés nacional, si bien el acceso a financiamiento no es problema, puede ser una oportunidad de beneficio público.</p>

Paso	Descripción	Producto, acción o comentario
2	¿Ha sido ratificado como prioridad nacional en consejo de ministros, foros colegiados o cualquier otra instancia de carácter plural?	En 2019 se realizó el lanzamiento de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera para Guatemala 2019-2023, que tiene como propósito ampliar y mejorar el acceso y uso de los productos y servicios financieros a los distintos segmentos de la población, de acuerdo con sus necesidades, en especial de aquellos que aún no están integrados al sistema financiero nacional.
3	Confirme la congruencia del tema con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, la agenda de gobierno y las Políticas Generales o Transversales, así como, con el marco jurídico nacional e internacional.	La propuesta aborda dos temas de las 10 prioridades nacionales de desarrollo del K'atun 2032, siendo estas la reducción de la pobreza y protección social y el empleo e inversión.
4	Selección del equipo que participará en la formulación de la Política de carácter nacional (Multidisciplinario, con visión estratégica y conocimiento del contexto y el tema).	El equipo mínimo sugerido es: especialista en la temática; conocimientos de temas jurídicos; planificación; monitoreo y evaluación; procesos de diálogo y negociación; especialista en temas transversales vinculados con la naturaleza de la política.

Fuente: Elaboración propia

5.6.3.1. Identificación del problema

En el segundo y tercer capítulo de este documento, se abordó ampliamente el problema investigado, desde un análisis macro micro, identificando que la heterogeneidad estructural y la relación centro-periferia son las principales deficiencias del modelo de desarrollo económico guatemalteco, lo que ha conllevado a que históricamente el país distribuya desigualmente la riqueza, situación que se observa en indicadores elevados de pobreza, desempleo y subempleo, subdesarrollo, migración, bajo acceso a servicios básicos y exclusión financiera, problemas mayormente visibles en la región noroccidental y manifestación en la población indígena.

La heterogeneidad estructural se concibe como la articulación compleja de formas de producción avanzadas o modernas, con formas de producción atrasadas, lo que ha provocado, a criterio de Guillén (2008), una concentración del ingreso así como la ausencia de una base interna de acumulación de capital. Por otro lado, la dependencia del centro muestra su mayor problema en la

concentración de los recursos en la región metropolitana del país, aspectos que se analizaron detenidamente en los capítulos tres y cuatro y que demostraron una exclusión hacia otras regiones del país.

En ese contexto, el sistema financiero juega un papel principal en la economía, toda vez que como institución organizada, con bases legales claras y propósitos definidos, puede dirigir parte del financiamiento a desarrollar áreas geográficas con mayores necesidades, entendiendo que la experiencia internacional se enfoca en que la inclusión financiera, principalmente a través del financiamiento a sectores productivos, reduce la pobreza al generar mejores ingresos para las familias y al propiciar empleo, que a su vez, permite a las personas tener acceso a servicios básicos y con ello mejorar su calidad de vida.

También en el capítulo cuatro se aborda el papel importante y a la vez subestimado, que juegan las microfinancieras en el sistema financiero supervisado, toda vez que dicha figura cuenta con una ley que respalda su constitución y operación en el sistema, pero que a la fecha no ha sido explotada dicha figura. En el entendido que estas entidades de microfinanzas tienen objetivos específicos de operación, se constituyen en una herramienta vital para propiciar inclusión financiera focalizada en las áreas menos desarrolladas del país.

Ante el poco interés que ha mostrado el mercado en la constitución de estas entidades microfinancieras, el modelo propuesto de participación pública-privada se constituye en un vehículo que puede viabilizar tal iniciativa.

La relevancia de esta propuesta es que se alinea con las metas establecidas en el K'atun 2032, declaradas como prioridad nacional de desarrollo, en cuanto propicia la reducción de la pobreza y protección social y la generación de empleo e inversión.

Como se comenta antes, una definición amplia y profunda del problema, está contenida en los capítulos dos, tres y cuatro de este documento.

5.6.3.1.1. El problema público

El modelo de desarrollo económico define las características sociales que se configuran dentro del país, el grado de desarrollo de sus habitantes, el acceso a servicios básicos como la educación y la salud, el estado de bienestar, la inclusión en temas tan diversos como la participación ciudadana, la representatividad política por género y etnia y en términos generales, el acceso a una vida de calidad y equitativa.

En ese sentido, en el estudio se identificó una correlación entre las fallas del modelo de desarrollo guatemalteco y la desigualdad económica y social que se basa en indicadores heterogéneos que muestran cómo algunas regiones o poblaciones del país están más atrasadas respecto a otras que tienden a acumular los beneficios del modelo.

El problema de la exclusión del modelo de desarrollo se muestra en toda la vida social, en la que se incluye el acceso a servicios financieros. Como se estudió en el capítulo cuatro, el sistema financiero guatemalteco tiene varios participantes que ofrecen servicios financieros en diferentes sistemas, regiones y condiciones, además, se identificó que el sistema financiero supervisado es el que muestra una estructura física y legal capaz de incentivar la economía del país, diversificarla y llevar servicios a las regiones menos favorecidas o con menor desarrollo, sin embargo, este sistema también está condicionado al modelo de desarrollo económico, por lo que romper paradigmas e incursionar en nuevos segmentos de mercado resulta una tarea compleja de llevar a cabo.

En todo este modelo se identificó que un tipo de entidad financiera tiene la capacidad y la fuerza legal para coadyuvar en la solución de las dos fallas del modelo de desarrollo, a saber, la heterogeneidad estructural y la dependencia centro, toda vez que tales entidades financieras están concebidas precisamente para incentivar las microfinanzas. Si bien en el mercado existen otras entidades microfinancieras que en parte están prestando servicios financieros en las regiones más pobres del país, estas no cuentan con normativa que permita su desarrollo y eficiente operación en el mercado, contrario a las entidades de microfinanzas que pueden operar en el sistema financiero supervisado.

5.6.3.1.2. Características del problema público

Se identifican tres características del problema público en cuestión:

- La exclusión financiera o el poco acceso a servicios financieros que tienen las personas, familias y pequeños empresarios y emprendedores en regiones con menor acceso a servicios básicos, son parte de un sistema más complejo, que en este estudio se identificó como el resultado de las dos fallas del modelo de desarrollo económico, siendo la primera la heterogeneidad estructural concebida como la coexistencia en la economía del país de actividades altamente desarrolladas y rentables y actividades con menos desarrollo y en general atrasadas respecto a las primeras, y la segunda corresponde a la dependencia del centro, de ahí que en muchos indicadores sociales la periferia de la metrópoli se muestra menos desarrollada y con menores oportunidades de acceso a servicios básicos de calidad. Además, es este mismo modelo de desarrollo económico el que incide en un menor desarrollo social evidenciando sus principales características en altos niveles de pobreza y pobreza extrema, desigualdad, falta de empleo o de empleo formal, migración y violencia, además, estos problemas no surgen a raíz del actual modelo de desarrollo económico, sino que son rezagos de distintos modelos, evolucionados en el tiempo, que mantienen y perpetúan las condiciones de desigualdad, no obstante en el presente modelo se han agudizado.
- Se observa un grado de subjetividad en la identificación del problema público, toda vez que hay múltiples situaciones problemáticas en la sociedad que pasan a ser consideradas aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones, intereses de actores de poder relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la agenda pública, sin embargo, no se ataca el problema de raíz, pues la violencia, la pobreza, la desigualdad, entre otros, son problemas que confluyen en un problema mayor, siendo este el modelo de desarrollo económico con sus características de heterogeneidad estructural y de dependencia con la metrópoli.

- El problema público es dinámico, es decir, evoluciona con los cambios en el conocimiento, en lo tecnológico, en la cultura, en la aparición de nuevos fenómenos sociales y en las propias intervenciones de la política pública. Esta situación se enmarcó en los capítulos dos y tres, donde queda evidenciado que el problema estructural del país data de la misma época colonial y, aunque han cambiado las formas en que el país produce, la desigualdad y marginación se mantienen, siendo la más notable la desigualdad económica, es por ello que no es extraño que al abordar los mapas de pobreza del capítulo tres, se identificara que las mayores manifestaciones de la pobreza sean en la población indígena, en gran medida mujeres, de la región noroccidental del país.

5.6.3.1.3. Identificación del problema en 8 pasos

A continuación, se identifica el problema investigado a través del análisis de ocho etapas, todas ellas abordadas ampliamente en el desarrollo de este documento, principalmente en los capítulos dos, tres y cuatro.

a. Análisis de causa y efecto

El sistema financiero se considera como una institución determinante en el crecimiento de un país, pues a través de sus actividades canaliza el ahorro y la inversión, en préstamos hacia personas y empresas que necesitan financiar sus proyectos y cuando dicha actividad se orienta a que estos préstamos sean, en buena medida, productivos y con objetivos de diversificación y apoyo a la producción nacional, se promueve no solo el crecimiento económico sino también el desarrollo social.

En el capítulo cuatro se abordaron las características del sistema financiero guatemalteco identificando que su actuar está correlacionado con el modelo de desarrollo económico del país, de esa cuenta, al evidenciar que este modelo es deficiente pues tiende a perpetuar las relaciones de heterogeneidad estructural y dependencia del centro, estas mismas deficiencias se replican al sistema financiero, por ello cuando se observan los mapas de pobreza del país, estos coinciden con indicadores bancarios que muestran desigualdad, por citar un ejemplo, en la figura número 20 del capítulo tres se identifica que la proporción de la población en situación de pobreza

general es del 83.1% en Alta Verapaz, mientras que en este mismo departamento se observa algunos de los indicadores de inclusión financiera más bajos del país y es donde se identifica el menor número de adultos con acceso a crédito bancario (figura número 52). En este punto podría darse la dicotomía que los bancos no otorgan créditos en este departamento porque muchas personas empobrecidas no tendrían como pagarlos, mientras que, desde el punto de vista del crecimiento económico y desarrollo social, con financiamiento, las personas pueden emprender sus actividades productivas y mejorar sus condiciones de vida. Ante esta dicotomía, el Estado puede intervenir con políticas públicas que incentiven el financiamiento en estas regiones, destinados a diversificar y/o empoderar la producción, apoyado por la participación pública-privada.

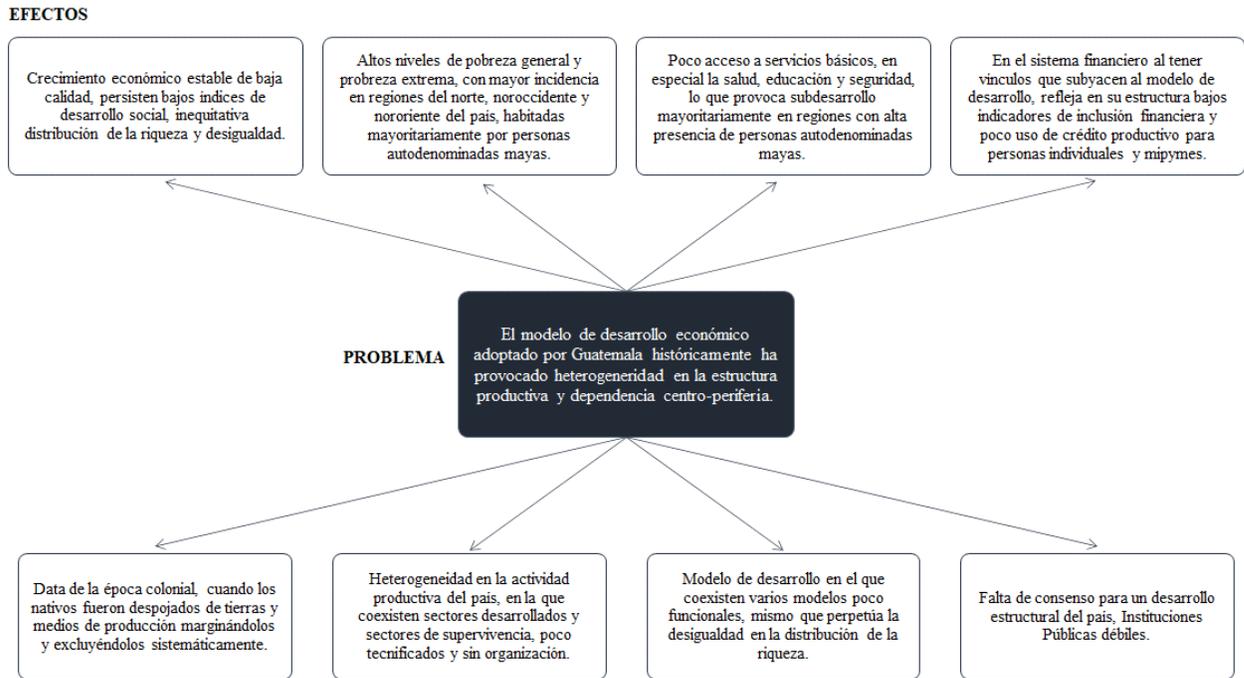
El efecto de perpetuar las deficiencias en el modelo de desarrollo económico implica un estancamiento en el desarrollo social, es decir, el país puede seguir creciendo económicamente, pero cada vez es más desigual y heterogéneo. Vale la pena identificar:

- ¿En qué condiciones surgió el problema principal? Es un problema que viene desde la Colonia, los indígenas fueron despojados de sus tierras y de los medios de producción.
- ¿Qué otros problemas se consideran asociados al problema principal? Pobreza, desigualdad, bajos niveles de inclusión financiera, migración, heterogeneidad estructural del modelo económico, dependencia de la metrópoli.
- ¿Qué segmento de la población es afectada? Según el Instituto Nacional de Estadística, en 2014 el 59.3% de la población guatemalteca se encontraba en pobreza y el 23.4% en pobreza extrema. Las zonas más afectadas son las regiones norte, noroccidente y nororiental.

A través de la herramienta denominada “árbol de problemas” se identificaron las causas y efectos del problema de estudio, las que se muestran en la figura número 59. Este análisis permite tener una idea más pragmática del problema de estudio y orienta en la identificación de soluciones.

Figura No. 59

Árbol del problema estudiado



Fuente: Elaboración propia

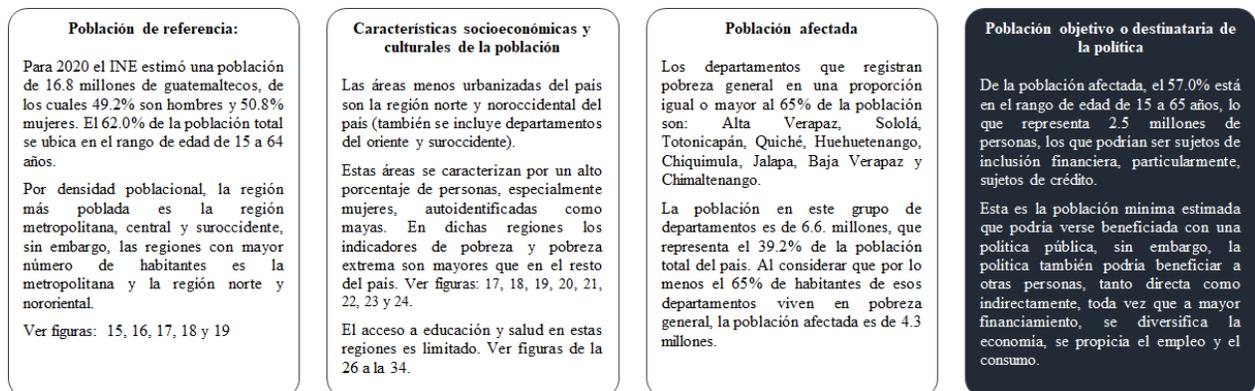
CAUSAS

b. Análisis de la población objetivo

El análisis de la población objetivo permite identificar a la población de referencia o población total, así también permite identificar o priorizar cuál es la población afectada y describir sus características socioeconómicas, culturales y etarias. Con este análisis se puede establecer a la población objetivo a atender.

Figura No. 60

Análisis de la población objetivo



Fuente: Elaboración propia

c. Análisis de la magnitud del problema

Al analizar el problema central es necesario indicar con datos cuantitativos y cualitativos, cuáles son las características de este problema que afecta a la población objetivo.

Tabla No. 76

Análisis de la magnitud del problema

Problema	Línea de base
Desde 1960 Guatemala ha mostrado un crecimiento sostenido de la economía, medido por el PIB, por un promedio anual del 3.9%, sin embargo, este ha sido de baja calidad, toda vez que la distribución de los beneficios no ha sido equitativa y no ha generado bienestar a la población, pues se registra una alta incidencia de pobreza y desigual distribución de ingresos, lo que se refleja en el limitado acceso a servicios básicos, especialmente, en regiones más empobrecidas del país.	El PIB per cápita de Guatemala creció en 129% en los últimos 60 años, mientras que otros países de ingresos medios quintuplicaron el indicador. La pobreza a nivel del país es del 59.3% de la población y el 23.4% sufren pobreza extrema, sin embargo, hay departamentos y regiones en los que el nivel de pobreza alcanza más del 70.0%, y en el caso de Alta Verapaz en el que 8 de cada 10 personas viven en pobreza y más de la mitad de la población sufre pobreza extrema.
La baja calidad del crecimiento económico se evidencia en el acceso a servicios básicos, como la educación y la salud.	El 16.9% de la población no tiene algún nivel de escolaridad y el 44.9% solo tuvo acceso a educación primaria. Ver tabla número 10. La esperanza de vida al nacer en Guatemala es de 74 años, mientras que en países con economías avanzadas esta se amplía hasta los 85 años. Guatemala ocupa el primer lugar de América Latina y el Caribe en desnutrición crónica infantil, con una prevalencia en el retraso del crecimiento entre niños menores de 5 años del 46.5%.
Distribución desigual de los ingresos y bajos índices de desarrollo social.	Coeficiente de Gini = 48.3 Índice de Desarrollo Social = 61.7 Ambos indicadores, son de los más bajos de la región latinoamericana.
La desigualdad del modelo de desarrollo trasciende a otros aspectos de la cotidianidad, uno de ellos es la inclusión financiera, considerada como un motor para el crecimiento económico y desarrollo social.	La región metropolitana concentra más del 70% del crédito otorgado por el sistema bancario guatemalteco. Bajos indicadores de inclusión financiera en los departamentos con mayor incidencia de pobreza y de personas autodefinidas como mayas.

Fuente: Elaboración propia

d. Localización macro y micro

Este análisis permitirá establecer la localización geográfica donde se ubica el problema, primero a nivel macro, el cual, a criterio del sustentante, es nacional, para luego focalizar su mayor incidencia desde la perspectiva departamental.

Este análisis se efectuó en el capítulo tres y muestra la focalización por departamento, principalmente en las figuras de la 18 a la 24.

e. Análisis de los actores relevantes

En este análisis se identifican a los actores y grupos de interés que puedan influir en la política pública, identificar sus intereses, necesidades y las posibles alternativas que se presenten para la solución del problema.

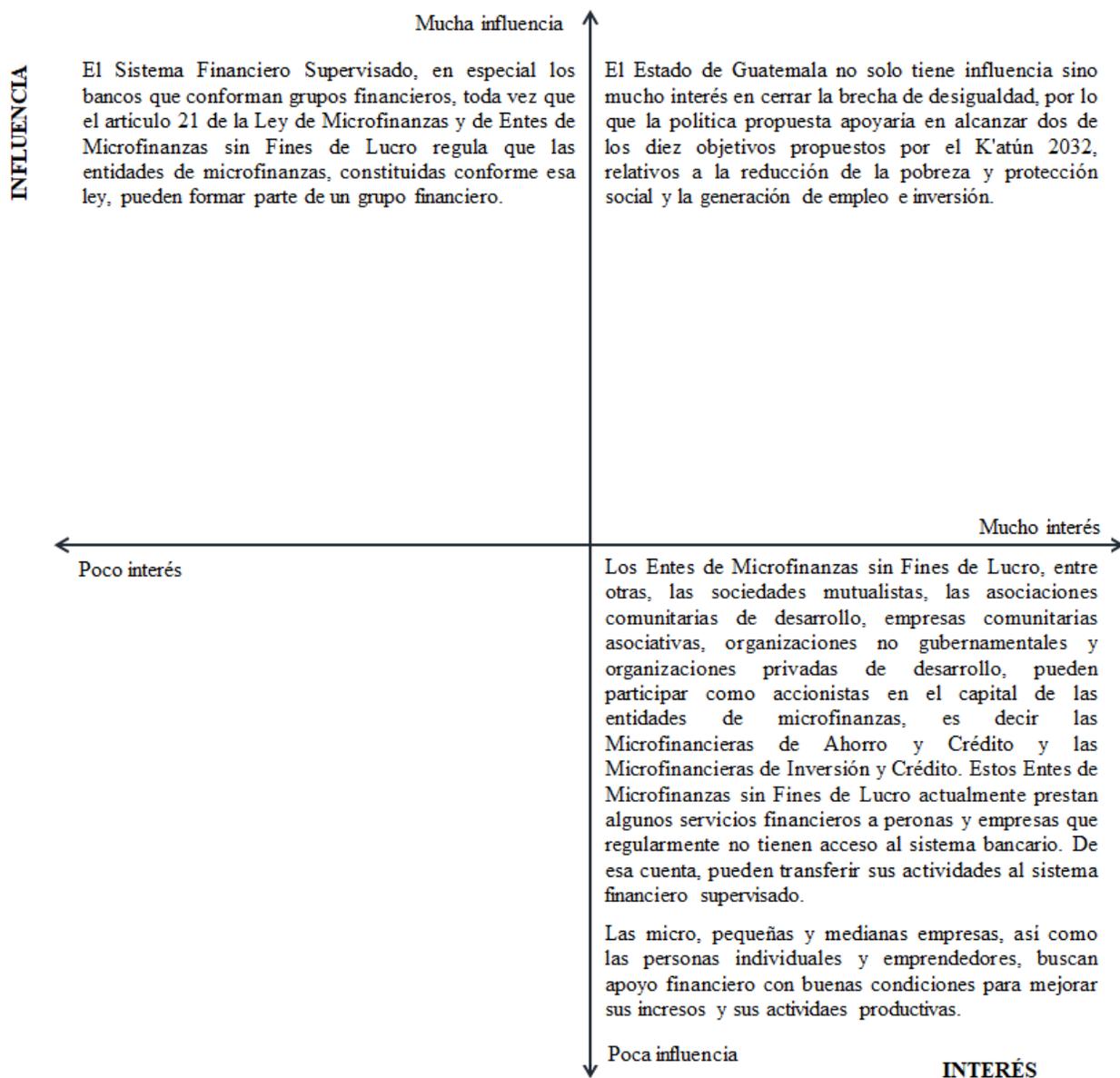
Esta definición de actores y cómo estos pueden influir en la conformación de política pública incluyó:

- Analizar las influencias entre actores y evaluar la relación de fuerza según el esquema de juego de actores.
- Identificar los retos estratégicos y los objetivos, posiciones con respecto al problema central.
- Reconocer las convergencias y divergencias.
- Examinar los escenarios y formular recomendaciones y estrategias.

De esa cuenta, se presenta la gráfica de juego de actores, que busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias, respecto al problema de estudio.

Figura No. 61

Gráfica de actores, influencia e interés en el planteamiento de política pública



Fuente: Elaboración propia

f. Análisis del marco legal y normativo

A continuación, se presenta un análisis de los instrumentos legales y normativos que atienden el problema de manera parcial al momento de formular la política pública. Los hallazgos permitirán: a) evaluar posibles líneas de coordinación con las instituciones que ya estén implementando alguna acción; b) identificar otras instituciones con las que se pueda realizar alguna coordinación; c) evaluar si la política pública en formulación necesita contar con algún instrumento legal para su implementación (acuerdo, normativa, reglamento u otro).

También incluye un análisis del Plan Nacional de Desarrollo para identificar cómo este aborda el problema y cuáles son los principales lineamientos y resultados relacionados al problema sujeto de análisis.

Tabla No. 77

Análisis del marco legal y normativo para abordar el problema investigado

Ley o normativa	Descripción
Constitución Política de la República de Guatemala	<p>La Constitución Política de la República de Guatemala impone al Estado, como fin supremo, el bien común (Artículo 2°.)</p> <p>También define en el artículo 118 que el régimen económico y social se funda en principios de justicia social, por lo que es obligación del Estado orientar la economía social para incrementar la riqueza y la equitativa distribución del ingreso nacional.</p> <p>Este artículo también señala que, de ser necesario, el Estado debe actuar complementando la iniciativa y la actividad privada, con el propósito de lograr los fines expresados.</p> <p>El artículo 119 señala que es obligación del Estado, entre otras, promover el desarrollo económico de la nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza, así como lograr el desarrollo regional del país.</p>
Normativa específica: Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Economía AG 211-2019	Define que el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, es el ente encargado de facilitar el desarrollo de estas entidades.

Ley o normativa	Descripción
Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro Decreto No. 25-2016	<p>Esta ley fue promulgada para fortalecer el sistema financiero nacional mediante la creación de un marco legal general, ágil y flexible que brinde certeza jurídica y contribuya a la eficiencia, transparencia y competitividad de las actividades de microfinanzas, incluyendo aquellas instituciones que a menor escala puedan ser incorporadas en las políticas públicas del Estado.</p> <p>Dicha Ley coadyuva al desarrollo económico y social del país, toda vez que es necesario promover la actividad de microfinanzas, a efecto que las personas que no son sujeto de crédito en el sistema bancario nacional, tengan acceso al mismo, con lo cual se estaría promoviendo la inclusión financiera, principalmente en el área rural y en pequeños centros urbanos.</p>
Leyes conexas	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002 • Ley de Desarrollo Social, Decreto No. 42-2001
Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032	De las 10 Prioridades Nacionales de Desarrollo, la propuesta de política pública abarca dos de ellas: 1) La reducción de la pobreza y la protección social, que abarca la inclusión social, económica y política; 2) Empleo e Inversión, estimulando el crecimiento del PIB.
Vinculación con otras políticas públicas vigentes	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Desarrollo. PR 03-2014 • Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. AG 196-2009. • Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. AG 614-2005. • Política Nacional de Emprendimiento “GUATEMALA EMPRENDE”. AG 150-2015. • Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032. • Política Nacional de Competitividad 2018-2032. • Iniciativa de Ley 5854, Ley para el Fomento y Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa.

Fuente: Elaboración propia

PR = Punto Resolutivo; AG = Acuerdo Gubernativo; AM = Acuerdo Ministerial; A = Acuerdo del Consejo

g. Análisis del acopio de políticas públicas

Se revisó en el Centro de Acopio de Políticas Públicas (CAPP) de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, las políticas públicas que cuentan dentro de sus objetivos, ejes o lineamientos, algunas acciones que den respuesta de manera parcial o total al problema investigado. Esta revisión también ayuda a establecer las acciones y el ente rector o corresponsable que atiende el tema o problema parcial o total.

Tabla No. 78

Acopio de políticas públicas a marzo 2021

Política	Institución Rectora	Objetivos de la política
Política Nacional de Desarrollo	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	Establecer las directrices estratégicas para las instituciones del Estado, públicas, privadas y de la cooperación internacional para orientar sus acciones, de manera que se pueda organizar, coordinar y articular la acción pública en función de los intereses y prioridades del desarrollo nacional de largo plazo; y a la sociedad organizada para su participación activa en el control y seguimiento de las acciones de desarrollo nacional implementadas por el Estado.
Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	Gabinete de Desarrollo Rural	Lograr un avance permanente en la calidad de vida de las poblaciones que habitan las áreas rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales para alcanzar el desarrollo humano integral en el área rural.
Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	Ministerio de Economía	Mejorar la productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas guatemaltecas, a través de los instrumentos y mecanismos que les permitan a dichas empresas actuar en igualdad de condiciones, respecto a empresas de mayor tamaño, para poder aprovechar todas las oportunidades que les otorga el mercado nacional e internacional.

Política	Institución Rectora	Objetivos de la política
Política Nacional de Emprendimiento “GUATEMALA EMPRENDE”	Ministerio de Economía	Fomentar una cultura emprendedora que promueva una nueva forma de pensar y actuar, que contribuya al desarrollo humano, económico, social y del medio ambiente del país, facilitando la creación, el establecimiento y el fortalecimiento de emprendimientos que sean sostenibles, generadores de riqueza y por ende de empleo para los guatemaltecos en medio de condiciones favorables y un clima atractivo para inversiones tanto nacionales como internacionales.
Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Ampliar las oportunidades para que en Guatemala las mujeres y los hombres tengan un empleo digno y productivo, por medio de un esfuerzo integrado de la política económica y social y los actores público y privado, que fomente el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en especial de los pueblos indígenas, el área rural, las mujeres y los jóvenes.
Política Nacional de Competitividad 2018-2032	Ministerio de Economía	Crear las condiciones de competitividad necesarias para incrementar la productividad y generar crecimiento económico inclusivo, acelerado y sostenible, con una tasa promedio superior al 6% anual de crecimiento del Producto Interno Bruto, para el año 2032.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Centro de Acopio de Políticas Públicas de SEGEPLAN.

h. Análisis institucional y programático

El análisis institucional y programático, permitió establecer la existencia de una institución pública que está atendiendo parcialmente el problema investigado y que dentro de su marco programático existen acciones en planes, programas, proyectos o intervenciones. Esta institución pública es el Ministerio de Economía, que tiene como misión: Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los guatemaltecos, apoyando el incremento de la competitividad del país, fomentando la inversión, desarrollando las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y fortaleciendo el comercio exterior. (<https://www.mineco.gob.gt/instituci%C3%B3n-misi%C3%B3n> recuperado 18.05.2021)

La estructura organizativa del Ministerio de Economía fue definida en el reglamento interno establecido en el acuerdo gubernativo 211-2019, con el objeto de definir la estructura orgánica

interna, así como las atribuciones, funciones y mecanismos de coordinación del Ministerio de Economía.

En ese sentido, el artículo 38 de dicho acuerdo gubernativo establece que el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, es el responsable de facilitar el desarrollo competitivo de la microempresa, pequeña empresa y mediana empresa productoras de bienes y de prestación de servicios, por lo que le corresponde, entre otras, la atribución de promover el aumento de la productividad y una mayor competitividad del sector, por medio del acceso al financiamiento y a nuevos mercados a los emprendedores, buscando su inclusión en el sistema formal para ampliar la base empresarial y el desarrollo social y económico, especialmente en aquellas comunidades o regiones cuya población se encuentra en situación de pobreza y extrema pobreza o con alto riesgo de vulnerabilidad a los flujos migratorios internos y externos.

Este Viceministerio tiene como misión promover y fortalecer al emprendimiento y a la microempresa, pequeña y mediana empresa, facilitando el acceso a financiamiento y servicios de desarrollo empresarial para aumentar su productividad y competitividad, coadyuvando a la creación de empresas, generación de empleo y reducción de la pobreza. (<https://www.mineco.gob.gt/desarrollo-de-la-mipyme> recuperado 18.05.2021)

Actualmente el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa ejecuta dos programas cuyas características se comentan a continuación:

i. Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa

Este programa es una estructura administrativa del Ministerio de Economía, encargada de ejecutar los planes y proyectos relacionados con el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, que aprueben el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa. El Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa es la unidad ejecutora del fideicomiso denominado Fondo de desarrollo de la

microempresa, pequeña y mediana empresa, que a través de su reglamento establece los requisitos, criterios y condiciones financieras para otorgar préstamos con recursos de dicho fideicomiso, el cual está constituido en Banco de los Trabajadores, quien funge como fiduciario. El objetivo de dicho fideicomiso es atender la demanda de crédito de emprendedores y empresarios propietarios de microempresas, pequeñas y medianas empresas en forma individual, grupos solidarios y/o grupos de empresarios legalmente constituidos, a través de entidades ejecutoras del fideicomiso. Según la Contraloría General de Cuentas (2020) al 31 de diciembre de 2019 este fideicomiso posee activos por Q476,622,166.86, pasivos por Q103,000.00, patrimonio fideicometido por Q246,871,256.03 y patrimonio complementario por Q229,647,910.83. El estado de resultados por el período del 1 de enero al 31 de diciembre 2019 registra productos financieros por Q25,829,565.93, gastos por Q9,775,534.79 y resultado del ejercicio por Q16,218,342.40.

El activo del fideicomiso está integrado por: Disponibilidades Q16,898,538.44; Inversiones Q268,206,200.00; Cartera de Créditos Q189,302,891.86 y Bienes Realizables por Q2,214,536.56

El patrimonio fideicometido está estructurado conforme a las siguientes asignaciones y destinos:

1) Fondo revolvente para asistencia crediticia: con una asignación del 85%, que está destinado a otorgar préstamos a personas individuales, grupos solidarios y empresariales legalmente constituidos, integrados por empresarios propietarios de microempresas, pequeñas y medianas empresas; 2) Fondo de garantía: con una asignación del 2% para crear un fondo no reembolsable para garantizar un determinado porcentaje de capital de los créditos que se destinan a promover nuevos emprendimientos de microempresas, medianas y pequeñas empresas que no cuenten con garantías o que éstas sean insuficientes, fondos que se ejecutan conforme al reglamento; 3) Servicios de desarrollo empresarial, fortalecimiento institucional del programa nacional y contratación de servicios: con una asignación del 13% distribuidos de la forma siguiente: 5% destinado a brindar servicios orientados al desarrollo en cualquier área de la empresa y/o las capacidades de los empresarios, que incluye capacitación, asistencia técnica, organización de grupos de empresarios, apoyo a comercialización, apoyo en tecnologías de información y comunicación y otros servicios de desarrollo empresarial; 5% con destino a la capacitación y

profesionalización del personal del programa nacional, sistemas informáticos, mobiliario y equipo y vehículos; y 3% destinados a la contratación de auditorías externas, agentes de cobranza ajenos al fiduciario, mandatarios especiales, consultores y pagos por servicios de administración a las asociaciones, fundaciones, cooperativas y cámaras gremiales que trabajen con el programa. (Contraloría General de Cuentas, 2019, p. 2-3)

ii. Programa Global de Crédito para la Micro Empresa y la Pequeña Empresa (vencido)

El Fideicomiso Programa Global de Crédito para la Micro Empresa y la Pequeña Empresa tiene como objetivo recibir los recursos del Programa y canalizarlos a las Instituciones Financieras Intermediarias (bancos y sociedades financieras participantes) así como promover el interés del sistema financiero formal en apoyar y financiar actividades en todos los sectores de operación de la pequeña y micro empresa. El fideicomitente es el Estado de Guatemala representado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el fiduciario es el Banco de Guatemala y el fideicomisario o beneficiario son los propietarios de micro y pequeñas empresas beneficiadas con los subpréstamos que se otorguen con el patrimonio fideicometido. Este fideicomiso tiene un plazo de 20 años y su vencimiento fue el 25 de junio de 2018.

Según Del Valle & Ortiz, CPA Consultores (2020) al 30 de junio de 2018 este fideicomiso posee activos por Q107,189,021.00, patrimonio fideicometido por Q53,156,914.00 y resultados acumulados por Q54,032,107.00. El activo del fideicomiso está integrado en su totalidad por Disponibilidades.

Según Del Valle & Ortiz, CPA Consultores (2020), el Banco de Guatemala, en calidad de fiduciario del fideicomiso, informó que derivado del vencimiento del fideicomiso, ya no es permitido realizar actos administrativos.

A criterio del sustentante, estos programas apoyan en gran medida la inclusión financiera y el acceso al crédito productivo, según los objetivos de cada uno de ellos, sin embargo, esto no es suficiente, por lo que la propuesta efectuada es pertinente y coadyuva en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032.

5.6.3.2. Identificación de soluciones: Proyecto para constituir una Microfinanciera de Ahorro y Crédito con capital público y privado

i. Descripción del proyecto

El proyecto consiste en la constitución de una microfinanciera de ahorro y crédito, cuyas características se describen en la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, Decreto Número 25-2016 del Congreso de la República de Guatemala, la que tendría una participación pública y privada en la conformación del capital y posterior funcionamiento.

Una microfinanciera de ahorro y crédito es la entidad que otorga financiamiento a través de microcrédito, ofrece otros productos y servicios financieros y capta recursos del público en forma de depósitos de ahorro y a plazo, así como por medio de emisión de deuda.

Esta clase de entidades se rigen, en su orden, por la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, la Ley de Bancos y Grupos Financieros, la Ley de Supervisión Financiera, la Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos, la Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo, por las disposiciones emitidas por la Junta Monetaria y la Superintendencia de Bancos y, en las materias no previstas en estas leyes, se sujetará a la legislación general de la República, en lo que le fuere aplicable.

El artículo 78 de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro regula que la Superintendencia de Bancos ejercerá la vigilancia e inspección de las entidades de microfinanzas, dentro de las que se incluyen las microfinancieras de ahorro y crédito.

Las entidades de microfinanzas deben constituirse como sociedades anónimas, su capital estará dividido y representado por acciones nominativas. La autorización para constituirse la otorga la Junta Monetaria, previo dictamen de la Superintendencia de Bancos. Las personas jurídicas pueden participar como organizadoras y/o accionistas, siempre que la estructura de propiedad de estas permita determinar con precisión la identidad de las personas individuales que sean

propietarias finales de las acciones en una sucesión de personas jurídicas. Las sociedades mutualistas, las asociaciones comunitarias de desarrollo, empresas comunitarias asociativas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas de desarrollo, entre otras, pueden participar como accionistas en el capital de la entidad de microfinanzas, además, en la ley que rige a estas entidades no existe alguna limitación para que el Estado pueda participar en el capital de dichas entidades.

Dentro de las operaciones previstas en el artículo 22 de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, que puede realizar la microfinanciera de ahorro y crédito figuran:

a) Operaciones pasivas:

- Recibir depósitos de ahorro;
- Recibir depósitos a plazo;
- Crear y negociar bonos y/o pagarés, previa autorización de la Junta Monetaria;
- Obtener créditos de instituciones financieras nacionales o internacionales, así como de entidades de cooperación y de asociaciones u organizaciones sin fines de lucro;
- Crear y negociar obligaciones subordinadas; y,
- Realizar operaciones de reporto como reportador.

b) Operaciones activas:

- Otorgar microcréditos;
- Otorgar créditos a las Microfinancieras de Inversión y Crédito y a los Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro;
- Invertir en títulos valores emitidos y/o garantizados por el Estado o por entidades sujetas a la vigilancia e inspección de la Superintendencia de Bancos;
- Constituir depósitos en bancos del país y en bancos extranjeros;
- Adquirir y conservar la propiedad de bienes inmuebles o muebles, siempre que sean para el funcionamiento de la entidad; y,
- Realizar operaciones de reporto como reportador.

c) Servicios:

- Cobrar y pagar por cuenta ajena;
- Recibir y enviar remesas familiares y transferencias de fondos;
- Comprar y vender moneda extranjera;
- Brindar asistencia técnica y capacitación para micro y pequeños empresarios; y,
- Apoyar las actividades de comercialización de las micro y pequeñas empresas.

Además, la Junta Monetaria podrá, previa opinión de la Superintendencia de Bancos, autorizar a las entidades de microfinanzas a realizar otras operaciones y a prestar otros servicios no contemplados en la Ley, siempre y cuando los mismos sean compatibles con su naturaleza.

Para garantizar su liquidez, las entidades de microfinanzas deben mantener una reserva de liquidez, la que se calculará, en moneda nacional o extranjera, como un porcentaje de la totalidad de las captaciones, siendo dicho porcentaje del 14.6%. Esta reserva deberá mantenerse en forma de depósitos de inmediata exigibilidad en el Banco de Guatemala y en bancos del sistema financiero, en inversiones líquidas en títulos, documentos o valores nacionales, de acuerdo con el reglamento que para el efecto emitió la Junta Monetaria.

Al respecto, la entidad deberá cumplir con el anterior aspecto prudencial y los que se mencionan en la resolución de Junta Monetaria JM-52-2018, con el fin de administrar aspectos prudenciales mínimos en lo relativo a la reserva de liquidez, el monto mínimo del patrimonio requerido y a las proporciones globales en moneda extranjera.

Con el objeto de garantizar al depositante e inversionista de la entidad de microfinanzas la recuperación de sus depósitos, la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, en su artículo 64 creó el Fondo de Garantía para Depositantes e Inversionistas en Entidades de Microfinanzas, el cual cubre hasta un monto de Q20,000.00 por persona individual o jurídica que tenga depósitos o inversiones en una entidad microfinanciera, en el caso esta sea intervenida o sus operaciones sean suspendidas por la Junta Monetaria. A dicho Fondo

de Garantía, debe aportar mensualmente la microfinanciera de ahorro y crédito que en su momento se constituya.

ii. Determinación del mercado objetivo

Los productos y servicios que la entidad ofrecerá deben orientarse, especialmente, pero no limitado, a las regiones geográficas cuyo índice de pobreza sea mayor o igual al 65%:

Tabla No. 79

Departamentos beneficiarios por la implementación de política pública y/o programa

Región	Departamento	Indicador Pobreza	Habitantes (miles)
Central	Chimaltenango	66.1%	733
Suroccidente	Sololá	80.9%	467
Suroccidente	Totonicapán	77.5%	487
Noroccidente	Huehuetenango	73.8%	1,372
Noroccidente	Quiché	74.7%	1,063
Norte	Baja Verapaz	66.3%	328
Norte	Alta Verapaz	83.1%	1,329
Nororiente	Chiquimula	70.6%	442
Suroriente	Jalapa	67.2%	394

Fuente: Elaboración propia

La orientación de las actividades económicas a las que podría orientarse el financiamiento de la microfinanciera de ahorro y crédito serían los descritos en las tablas de la 45 a la 66, en complemento con los mapas de cobertura vegetal y uso de la tierra, a escala 1: 550,000 por departamento que se encuentran en anexo.

La política pública buscaría el beneficio directo e indirecto de más de seis millones de habitantes de nueve departamentos y seis regiones, toda vez que el objetivo de dicha política es el desarrollo económico de la región y sus habitantes a través de la inclusión financiera y el acceso a financiamiento y servicios de apoyo técnico, capacitación y organización gremial.

iii. Localización y descripción

Por la ubicación geográfica y las características propias del área, la propuesta es que la oficina central de la microfinanciera de ahorro y crédito se ubique en Alta Verapaz, con sucursales en los departamentos que registren mayores niveles de pobreza y menores índices de inclusión financiera.

La decisión de ubicarse en dicho departamento y no en la ciudad capital, es para propiciar una mayor cercanía con los usuarios de los servicios.

iv. Origen y monto del capital

Según la resolución número 80-2022, la Superintendencia de Bancos fijó para el 2022 el monto mínimo de capital pagado inicial de una microfinanciera de ahorro y crédito en Q39,765,000.00, el cual debe depositarse en un banco del sistema financiero nacional a la orden de la entidad a constituirse, en ese sentido, el capital a aportar debe ser estrictamente en efectivo.

En junio de 2018 venció el Fideicomiso Programa Global de Crédito para la Micro Empresa y la Pequeña Empresa, el cual dispone de un patrimonio fideicometido de Q107.2 millones, integrado totalmente por disponibilidades, recursos que podrían ser aportados totalmente o en parte, como aporte para la constitución de la microfinanciera de ahorro y crédito, considerando que el fin de dicho programa es promover el interés del sistema financiero formal en apoyar y financiar actividades en todos los sectores de operación de la pequeña y micro empresa.

Además, este capital podría tener una participación del sector privado considerando que es este sector el que tiene mayor experiencia en el diseño de productos y prestación de servicios financieros. Como se observó en los dos programas que maneja el Ministerio de Economía para la financiación de empresas, en ambos requiere de la participación de entidades bancarias para llevar el financiamiento a los beneficiarios, mientras que, a través de este modelo de negocio, se involucra directamente en la inclusión financiera.

La propuesta es que la participación del Estado siempre sea mayor, para tener un peso en la decisión de la orientación del financiamiento y políticas generales de inclusión, pues si bien, la estructura de la entidad es una sociedad anónima, que por naturaleza son entidades que buscan la rentabilidad, no hay que perder de vista que estas entidades serían solo el canal para operativizar la política pública, en otras palabras, el fin de esta propuesta es coadyuvar en la diversificación de la economía y la distribución equitativa de la riqueza, apoyando en parte para la corrección de los dos problemas fundamentales del modelo de desarrollo económico guatemalteco, la heterogeneidad estructural y la dependencia del centro capitalista.

v. Evaluación económico social

La mayor contribución del proyecto es que financiará actividades económicas productivas a personas individuales y jurídicas ubicadas en departamentos con un alto índice de pobreza, lo que incentivará la producción local, el empleo y coadyuvará con la corrección de los dos problemas identificados del modelo de desarrollo económico guatemalteco.

vi. Beneficios sociales

Se promoverán las microfinanzas, se diversificará la producción, se propiciará la inclusión financiera y a través del financiamiento productivo se generará empleo directo e indirecto en áreas con altos indicadores de pobreza, lo que ayudará a reducirla, permitiendo que los habitantes de estos departamentos tengan un mayor acceso a servicios básicos, principalmente educación y salud, y con ello logren una mejor calidad de vida.

vii. Beneficios económicos

Propiciará crecimiento económico de calidad, pues el crecimiento se dará en áreas vulnerables y menos desarrolladas del país, además, con la generación de empleo directo e indirecto, se incentivará el consumo de productos locales y al crecer la economía, también lo harán las finanzas del país a través de una mayor recaudación de impuestos.

En términos generales, la propuesta de la creación de una microfinanciera de ahorro y crédito conlleva un proceso que ampliamente se describe en el documento denominado Recopilación de

Disposiciones y Normas Aplicables a Entidades de Microfinanzas, emitido por la Superintendencia de Bancos.

5.7. Reflexiones finales del capítulo

Este capítulo contiene en esencia, la propuesta del doctorando en cuanto a la implementación de una política pública que coadyuve en la corrección de las deficiencias del modelo de desarrollo económico guatemalteco identificadas en el proceso de investigación de este informe. En ese sentido, el capítulo inicia con un resumen general de la presentación de la propuesta para implementar una política pública a través de la constitución de una microfinanciera de ahorro y crédito como un modelo de participación pública y privada, definiendo, entre otros aspectos, la influencia de esta propuesta en el apoyo para la corrección de las fallas del modelo de desarrollo económico guatemalteco a través de incentivar las microfinanzas y la inclusión financiera en la región noroccidental, definida esta como una de las regiones con mayores manifestaciones de pobreza y subdesarrollo del país, seguidamente se expone el contexto de la banca de desarrollo en Guatemala y se comparó con experiencias de éxito en otros países de la región y el impacto que tuvieron en las economías de estos; posteriormente, se concluyó que el modelo de participación pública-privada es el mejor mecanismo para el desarrollo del país, toda vez que mezclan la eficiencia operativa del sector privado con la visión inclusiva y de desarrollo del Estado.

La propuesta de tesis doctoral, bajo el esquema de política pública, es la creación de una entidad financiera a través del modelo de participación del sector público y privado; esta estrategia se alineó con dos de las diez prioridades nacionales de desarrollo, mismas que armonizan los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 emitido por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible promulgados por la Organización de las Naciones Unidas. Las prioridades nacionales de desarrollo que aborda la propuesta efectuada por el doctorando se relacionan con la reducción de la pobreza y protección social, así como con la prioridad de generar empleo e inversión.

En tal sentido, la propuesta doctoral se realizó con base a la Guía para Formulación de Políticas Públicas actualizada por la Secretaría de Planificación y Programación en 2017, lo que la

convierte en una herramienta técnica para iniciar el ciclo de políticas públicas. La propuesta incluye, entre otros aspectos, la pertinencia de su implementación, la identificación de la problemática, las características e identificación del problema público, la determinación de la población objetivo, la magnitud del problema, el análisis de los actores relevantes y del marco legal y normativo, así como su correlación con las políticas públicas existentes. Fundamentalmente, a través del análisis institucional y programático, se identificó al Ministerio de Economía como el ente que puede llevar a cabo la implementación de la política pública propuesta y se propusieron las fuentes de recursos para operativizar dicha política.

Finalmente, se propuso el proyecto para la constitución de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito con capital público y privado, en el marco de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, Decreto Número 25-2016 del Congreso de la República de Guatemala, cuya constitución es autorizada por la Junta Monetaria, previa opinión de la Superintendencia de Bancos.

En tal sentido, el capítulo se constituye en la herramienta técnica para el inicio del ciclo de política pública en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), así mismo, integra parte del estudio de factibilidad económico financiero que debe presentarse ante la Junta Monetaria, previo a la autorización de constitución de la entidad que operativizará la política pública.

CONCLUSIONES

A través del estudio realizado se explica cómo la cohabitación de varios modelos de desarrollo en la economía guatemalteca, cuyas características principales son la heterogeneidad estructural y la dependencia con el centro capitalista, ha provocado que el crecimiento económico no se vincule positivamente con el desarrollo social de una parte representativa de la población, lo que se refleja en elevados niveles de pobreza, deficientes indicadores de acceso a servicios básicos, de educación y de la salud, además, su efecto es tal, que también incide en otros indicadores no elementales, como el acceso a servicios financieros. A partir de lo expresado, se confirma la hipótesis derivada en el proceso de investigación, aportando evidencia en las conclusiones siguientes:

1. El estudio demostró que el país ha experimentado estabilidad económica debido a una combinación de políticas económicas prudentes, que controlan la inflación y el tipo de cambio flotante, además, la economía guatemalteca, que cabe comentar es la mayor de Centroamérica, ha tenido además un desempeño sólido, con tasas de crecimiento del 3.5% en promedio en los últimos años, sin embargo, ello no se ha traducido en una reducción importante de la pobreza y la desigualdad, siendo la economía más pobre de Latinoamérica y el Caribe según datos del Banco Mundial, con tasas de pobreza y desigualdad persistentemente altas.

El estudio aporta evidencia que en el modelo guatemalteco cohabitan varios modelos de desarrollo, lo que ha creado una base de producción heterogénea y dependiente del centro capitalista, cuyas características fundamentales son la desigualdad y el subdesarrollo de los sectores menos avanzados, en tal sentido, el crecimiento económico no se ha vinculado positivamente con el desarrollo social, o dicho de otra manera, el crecimiento económico no ha sido de calidad al no propiciar el desarrollo del país.

2. Durante la investigación se implementó la metodología de mapas de pobreza, lo que implicó abordar el estudio a través de medios gráficos que permitieron mejorar la

experiencia de apreciación e identificación de los principales problemas de las áreas geográficas más vulnerables del país, donde se requiere de una mayor intervención del Estado. La evidencia aportada permitió identificar cómo la población guatemalteca se ve afectada por el modelo de desarrollo adoptado por el país, estructuras tan complejas y antiguas que datan de la época colonial. Al describir el retraso del modelo de desarrollo del país, se puede indicar que las mayores manifestaciones de la pobreza se observan en personas autoidentificadas como indígenas, principalmente mujeres, que residen en áreas geográficas del norte y noroccidente del país, con mínimo acceso a servicios básicos, cuyo subdesarrollo persiste sistemáticamente desde tiempos de la colonia.

El estudio también aportó evidencia de la baja calidad del crecimiento económico que ha tenido el país en las últimas décadas, reflejado en los altos indicadores de pobreza general y pobreza extrema, bajos niveles de educación, deficiente acceso a servicios de salud, especialmente nutrición y retardo en el crecimiento en niños en edad preescolar, altos niveles de migración, y en general, deficiente acceso a servicios básicos, lo que ha provocado una deficiente distribución de la riqueza y bajos índices de desarrollo humano, lo que demuestra la poca o nula calidad del crecimiento económico del país traducido en desarrollo social.

3. Como parte fundamental del modelo de desarrollo, el estudio abordó el papel que ha jugado el sistema financiero en la política económica del país, en el contexto que el modelo también condiciona otros indicadores no vitales de la población guatemalteca, tales como el acceso al crédito y a servicios financieros. La evidencia aportada demostró que existe una permanente restricción del financiamiento a la base de la pirámide de la economía, no obstante que múltiples estudios y organismos internacionales señalan los beneficios observados en las economías que impulsan el financiamiento y la inclusión financiera de microempresas, pequeñas y medianas empresas, emprendedores y banca comunal.

La principal contribución en este abordaje, además de la amplia información aportada del sistema financiero supervisado, es la descripción de un tipo de entidad financiera creada

precisamente para incentivar la economía a través de microfinanzas, pero que a la fecha no ha sido explotada, ya sea por el poco interés del sistema mismo, como por las pocas intervenciones del Estado a través de políticas públicas.

4. El estudio respalda ampliamente la propuesta de la constitución de una Microfinanciera de Ahorro y Crédito con capital público y privado, dirigida especialmente a desarrollar actividades productivas en los departamentos que muestran mayores índices de pobreza y menor acceso a servicios básicos. Este aporte es fundamental y busca coadyuvar, no solucionar, en la corrección de las dos fallas del modelo de desarrollo guatemalteco, pues por una parte incentiva el desarrollo de actividades económicas productivas lo que amplía la base productiva del país disminuyendo la heterogeneidad de esta y por otro lado reduce la dependencia centro-periferia al generar empleo y mejores condiciones de vida, así como desarrollo social y una mejor distribución de la riqueza nacional, generando condiciones de justicia social y equidad que establece el artículo 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

REFERENCIAS

- Agosin, M., Barreix, A., & Machado, R. (2005). *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alliance for Financial Inclusion. (2016). *The Role of Financial Regulators in Promoting Access to Financing for MSMEs*. Kuala Lumpur: Alliance for Financial Inclusion.
- Asamblea Nacional Constituyente. (3 de Junio de 1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
- Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. (2005). *Diccionario histórico biográfico de Guatemala*. Guatemala: Fundación para la Cultura y el Desarrollo.
- Asociación de Azucareros de Guatemala. (6 de Enero de 2021). *Azúcar de Guatemala*. Obtenido de <https://www.azucar.com.gt/azucar-de-guatemala-en-el-mundo/>
- Asociación Guatemalteca de Exportadores -AGEXPORT-. (abril de 2021). *Agexport Cardamomo*. Obtenido de <https://export.com.gt/publico/comite-de-cardamomo>
- Asociación Nacional del Café. (6 de Enero de 2021). *Anacafé*. Obtenido de <https://www.anacafe.org/uploads/file/cd2552c54b3a4616b0e82ae14c7db79a/GuatemalaCafeenC>
- Bachelete Jeria, M. (18 de Agosto de 2010). *UNICEF Costa Rica*. Obtenido de <https://ssr2015.blogspot.com/2015/01/inversion-en-la-primera-infancia.html>
- Balassa, B. (1980). *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies*. New Jersey: Princeton University.
- Banco Asiático de Desarrollo. (2008). *Manual sobre alianzas Público-Privadas*. Manila.
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. (marzo de 2017). *BBVA Research*. Obtenido de https://www.bbvarresearch.com/wp-content/uploads/2017/03/Situacion-Banca-1T17_Cap_031.pdf
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. (junio de 2021). *BBVA*. Obtenido de Clasificación de empresas según su tamaño: <https://www.bbva.es/finanzas-vistazo/ef/empresas/clasificacion-de-empresas-por-tamano.html>
- Banco Central Europeo. (8 de Mayo de 2017). *Banco Central Europeo*. Obtenido de <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/stableprices.es.html>

- Banco de Desarrollo Rural, S. A. (2020). *Informe Anual de Gobierno Corporativo 2019*. Guatemala.
- Banco de Desarrollo Rural, S. A. (2020). *Memoria de Labores 2019*. Guatemala.
- Banco de Guatemala. (1999). *Banco de Guatemala*. Obtenido de Tendencias de las principales variables macroeconómicas durante los años noventa:
<https://www.banguat.gob.gt/es/page/i-tendencias-de-las-principales-variables-macroeconomicas-durante-los-anos-noventa>
- Banco de Guatemala. (6 de febrero de 2021). *Banco de Guatemala*. Obtenido de
<https://www.banguat.gob.gt/es>
- Banco de Guatemala. (4 de marzo de 2022). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*. Obtenido de Banco de Guatemala: <https://banguat.gob.gt/es/page/estrategia-nacional-de-inclusion-financiera>
- Banco de Pagos Internacionales. (2014). *Volumen de negocios del mercado de divisas global en 2013*. Basilea: BIS.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1 de Julio de 2001). *Amartya Sen y las mil caras de la pobreza*. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/noticias/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza>
- Banco Mundial. (2017). *Financial Inclusion in Malaysia*. Yakarta: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2018). *Global Findex*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2018). *Global Findex Reseña*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2018). *Glosario del Global Findex 2017*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (20 de abril de 2018). *Inclusión Financiera*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>
- Banco Mundial. (2018). *La base de datos Global Findex 2017 (Reseña)*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2018). *The Global Findex Database 2017*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (9 de octubre de 2020). *Banco Mundial*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>

- Banco Mundial. (19 de febrero de 2020). *La lucha contra la corrupción*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>
- Bank Indonesia. (2012). *Financial Inclusion Development Policy in Indonesia*. Yakarta.
- BBC World Service. (14 de Junio de 2019). *BBC Mundo*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48603833>
- Biblioteca Digital Mundial. (20 de enero de 2021). *Biblioteca Digital Mundial*. Obtenido de <https://www.wdl.org/es/>
- Bolsa de Valores Nacional. (2019). *Informe Anual 2018*. Guatemala.
- Borja, R. (28 de noviembre de 2018). *Enciclopedia de la Política*. Obtenido de https://www.encyclopediadelapolitica.org/dependencia_externa/
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). *La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios de la década del noventa*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón Alcas, R. (2005). *La Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Canzanelli, G. (2008). *Desarrollo económico territorial y desarrollo humano*. Washington, DC: International Link and Services for Local Economic Development Agencies.
- Cardoso, F., & Faletto, E. (1967). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cazali Avila, A. (1976). El desarrollo del cultivo del café y su influencia en el régimen de trabajo agrícola. Época de la Reforma Liberal (1871-1885). *Anuario de Estudios Centroamericanos*(2), 35-95.
- Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. (8 de abril de 2015). *Guatemala: Pueblos indígenas piden aclarar presunto acaparamiento de tierras ancestrales por palmicultora*. Obtenido de <https://www.business-humanrights.org/es/guatemala-pueblos-ind%C3%ADgenas-piden-aclarar-presunto-acaparamiento-de-tierras-ancestrales-por-palmicultora-naturaceites>
- CGAP. (2018). *Key Principles of Microfinance*. Washington.

- Cimoli, M. (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Cimoli, M., & Porcile, G. (2014). *Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralista*. New York: Naciones Unidas.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos CGLU. (2013). *Tercer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local*. Barcelona: Sheridan Bartlett.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (20 de enero de 2021). *Fichas Técnicas sobre estadísticas e indicadores sociales*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (6 de enero de 2022). *CEPALSTAT*. Obtenido de https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=821&area_id=563&lang=es
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (6 de enero de 2022). *CEPALSTAT*. Obtenido de https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=4407&area_id=2314&lang=es
- Conde, J. (4 de marzo de 2022). Políticas económicas como mitigadores de las deficiencias del modelo económico. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (29 de julio de 1948). Ley Orgánica del Instituto de Fomento de la Producción. *Decreto 533*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (7 de julio de 1953). Ley Orgánica del Banco Nacional Agrario. *Decreto 994*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (3 de diciembre de 1970). Ley Orgánica del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. *Decreto No. 99-70*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (29 de diciembre de 1978). Ley General de Cooperativas. *Decreto Legislativo Número 82-78*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (30 de mayo de 1979). Decreto Número 25-79. *Ley Orgánica del Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (14 de agosto de 1986). Exposición de motivos de la Ley de Alfabetización 1986. Guatemala, Guatemala.

- Congreso de la República de Guatemala. (17 de diciembre de 1986). Ley Preliminar de Regionalización. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (21 de octubre de 1992). Decreto Número 57-92. *Ley de contrataciones del Estado*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (31 de julio de 1997). Ley de Transformación del Banco Nacional de Desasorrollo Agrícola (BANDESA). *Decreto Número 57-97*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (16 de octubre de 2001). Ley de Desarrollo Social. *Decreto Número 42-2001*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (mayo de 2002). Ley de Bancos y Grupos Financieros. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (11 de abril de 2002). Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. *Decreto Número 11-2002*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (23 de abril de 2002). Ley Orgánica del Banco de Guatemala. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (18 de febrero de 2003). Ley de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo. *Decreto Número 02-2003*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (27 de julio de 2009). Iniciativa de Ley 4084. *Iniciativa que dispone aprobar Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (28 de agosto de 2013). Iniciativa de Ley 4791. *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (16 de noviembre de 2017). Ley de Garantías Mobiliarias. *Ley de Garantías Mobiliarias*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (29 de octubre de 2020). Iniciativa de Ley 5854. *Iniciativa que dispone aprobar Ley para el Fomento y Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa*. Guatemala, Guatemala.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (12 de agosto de 2014). Acuerdo de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032. *Punto Resolutivo Número 03-2014*. Guatemala, Guatemala.

- Consejo Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa. (junio de 2020). Reglamento para las Operaciones de Crédito de Segundo Piso del Fideicomiso "Fondo de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa". Guatemala, Guatemala.
- Contraloría General de Cuentas. (2020). *Informe de Auditoría Financiera y de Cumplimiento del Fideicomiso Fondo de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019*. Guatemala.
- Correa, E. (2008). Financiamiento, vulnerabilidad e inserción financiera externa. En E. Correa, J. Déniz, A. Palazuelos, & Coordinadores, *América Latina y Desarrollo Económico* (págs. 175-192). Madrid: Ediciones Akal, S. A.
- Corte de Constitucionalidad. (agosto de 2002). Constitución Política de la República de Guatemala, aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad. Guatemala.
- Cuadrado, J., Mancha, T., Villena, J., Casares, J., González, M., Marín, J., & Peinado, M. (2010). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España, S. L.
- Deaton, A. (2015). *El gran escape*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Del Valle & Ortiz, CPA Consultores. (2020). *Informe de Auditores Independientes del Fideicomiso Programa Global de Crédito para la Micro Empresa y la Pequeña Empresa al 30 de junio de 2018*. Guatemala.
- Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S., & Hess, J. (2017). *Medición de la inclusión financiera y la revolución de la tecnología financiera*. Washington: Banco Mundial.
- Dini, M., Stumpo, G., Bercovich, N., Botelho, M. D., García, R., Alarcón, C., . . . Jaso, M. (2004). *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. México: Siglo veintiuno editores, S. A. de C. V.
- Duarte, E. (junio de 2015). Políticas económicas de Guatemala. *Políticas económicas de Guatemala*. Guatemala, Guatemala: ESI | School of Management.
- Economist Intelligence Unit. (2019). *El Microscopio global de 2019 El entorno propicio para la inclusión financiera*. New York: Economist Intelligence Unit.
- Edmonds, D. (24 de Octubre de 2020). *Por qué algunas naciones tienen éxito y otras fracasan*. Obtenido de BBC News: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54607044>

- El Credito Hipotecario Nacional de Guatemala. (2019). *Memoria de Labores 2018*. Guatemala.
- El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala. (3 de Mayo de 2021). *El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala*. Obtenido de <https://www.chn.com.gt/quienes-somos/>
- El País. (27 de Febrero de 2018). *El País*. Obtenido de https://elpais.com/tecnologia/2018/02/27/actualidad/1519725291_071783.html
- El Periódico de Guatemala. (28 de Agosto de 2020). *El Periódico de Guatemala*. Obtenido de <https://elperiodico.com.gt/nacionales/uncategorized/2020/08/28/banrural-y-mineco-agilizan-fondo-para-las-mipymes/>
- El Siglo. (28 de Marzo de 2019). *El Siglo*. Obtenido de <https://elsiglo.com.gt/2019/03/28/el-proceso-de-privatizacion-en-guatemala/>
- Enea, S., & Goizueta, J. (2012). *Las Microfinanzas: una comparativa en siete regiones del mundo*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Estadística, I. N. (Dirección). (2020). *Proyecciones de Población 2020* [Película].
- Estrada-Villalta, R. A. (8 de marzo de 2021). Importancia de la Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro en Guatemala. (M. E. Rodríguez-Tuez, Entrevistador)
- Fausto, B. (2003). *História concisa de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Fenacoac, R.L. (2018). *Memoria de labores*. Guatemala.
- Ferranti, D. M., Ferreira, F., Perry, G., & Walton, M. (2005). *Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la historia?* Bogotá: Alfaomega.
- Ferrer, A. (2004). *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Florescano, E. (1991). *El nuevo pasado mexicano*. México: Cal y Arena.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (13 de Enero de 2021). *UNICEF*. Obtenido de <https://www.unicef.es/noticia/en-guatemala-el-498-de-los-ninos-sufre-desnutricion-cronica-maria-claudia-santizo-oficial>
- Fondo Monetario Internacional. (8 de marzo de 2018). *Fondo Monetario Internacional*. Obtenido de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/20/Monetary-Policy-and-Central-Banking>

- Fuentes Knight, J., & Cabrera, M. (2005). *El Pacto Fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida*. Santiago de Chile: 17 SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL CEPAL, Naciones Unidas.
- Fundación Génesis Empresarial. (2020). *Memoria de Labores 2019*. Guatemala: Fundación Génesis Empresarial.
- Fundación para el Desarrollo de Guatemala. (abril de 2018). *Fundación para el Desarrollo de Guatemala*. Obtenido de <https://fundesa.org.gt/comisiones/fortalecimiento-institucional/ley-general-de-infraestructura-vial>
- Fundación para el Desarrollo de Guatemala. (2021). *Índice de Competitividad Local*. Obtenido de <https://www.fundesa.org.gt/indices-y-evaluaciones-de-pais/indice-de-competitividad-local>
- Furtado, C. (1969). *La economía Latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. México: Siglo XXI editores.
- Furtado, C. (1971). Dependencia externa y teoría económica. *El Trimestre Económico*, 38(150), 335-349.
- Gamboa Umaña, L. E. (1991). Desarrollo de la Industria en Guatemala (1870-1959). (U. d. Rica, Ed.) *Revista Estudios*(9), 86-102.
- Gobierno de la República de Guatemala. (mayo de 2009). Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Guatemala, Guatemala.
- Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres. (2012). *Guía para la regulación y la supervisión de las microfinanzas*. Washington: CGAP.
- Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres. (2016). *Los riesgos para el consumidor en los pagos sociales digitales*. Washington: CGAP.
- Guillén, A. R. (2008). Modelos de desarrollo y estrategias alternativas. En E. Correa, J. Déniz, & A. C. Palazuelos, *América Latina y Desarrollo Económico* (págs. 15-42). Madrid: Ediciones Akal, S. A.
- Guillén, A. R. (2008). *Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas*. Madrid: Akal.
- Harrison, L. E., & Huntington, S. P. (2001). *La Cultura es lo que Importa*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press.

- Hernández Sampieri, R., Collado, C. F., & Baptista Lucio, P. (2016). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGraw Hill.
- Instituto Nacional de Cooperativas. (30 de Abril de 2018). Boletín estadístico. Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Cooperativas. (abril de 2021). *Cooperativas Confederadas Activas al 29/02/2020*. Obtenido de <https://www.inacop.gob.gt/confederadas/>
- Instituto Nacional de Cooperativas. (abril de 2021). *Cooperativas Federadas Activas al 29/02/2020*. Obtenido de <https://www.inacop.gob.gt/federadas/>
- Instituto Nacional de Cooperativas. (abril de 2021). *Cooperativas Independientes Activas al 29/02/2020*. Obtenido de <https://www.inacop.gob.gt/independientes/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- Instituto Nacional de Estadística. (2017). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. (2019). *Glosario resultados Censo 2018*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- Instituto Nacional de Estadística. (12 de enero de 2021). *Instituto Nacional de Estadística*. Obtenido de <https://www.ine.gob.gt/ine/>
- Instituto para la Estabilidad Financiera. (8 de abril de 2021). *Credito minorista (Crédito de consumo)*. Obtenido de <https://www.fsiconnect.org/>
- Instituto para la Estabilidad Financiera. (13 de febrero de 2021). *El rol de los bancos y los riesgos que administra*. Obtenido de <https://www.fsiconnect.org/>
- Junta Monetaria. (3 de junio de 2002). Reglamento del Encaje Bancario. *JM-177-2002*. Guatemala, Guatemala.
- Kaltschmitt, A. (6 de diciembre de 2021). El problema de desarrollo también es un problema político para Guatemala. Guatemala, Guatemala.
- Kaltschmitt, A. (11 de enero de 2022). Conflictos agrarios y oferta electoral. *Prensa Libre*.
- Lewis, A. (1954). Economic Development with Unlimited Supply of Labour. *The Manchester School*, 139-191.

- López, B., & Mora, A. (2012). *Visión panorámica del sector cooperativo en Guatemala*. Bolivia: Organización Internacional del Trabajo.
- Luis Mora, J. M. (1994). *Catecismo Político de la Federación Mexicana*. México D.F.: Planeta México.
- Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Era.
- Martínez Peláez, S. (1970). *La Patria del Criollo*. Guatemala: Fondo de Cultura Económica.
- Mehrotra, S., Vandemoortele, J., & Delamonica, E. (2000). *¿Servicios básicos para todos?* Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti.
- Mejía, R. E. (19 de Abril de 2021). Entidades de Microfinanzas sin Fines de Lucro, su incidencia en el mercado financiero guatemalteco. (M. E. Rodríguez-Tuez, Entrevistador)
- Micoope. (2019). *Memoria de Labores 2018*. Guatemala: Micoope.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2000). *Primera Aproximación al Mapa de Clasificación Taxonómica de los Suelos de la República de Guatemala*. Guatemala: MAGA.
- Ministerio de Economía. (23 de noviembre de 2005). Aprobación de la Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. *Acuerdo Gubernativo Número 614-2005*. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Economía. (23 de noviembre de 2005). Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Economía. (mayo de 2014). Reglamento de Crédito del Programa Global de Crédito para la Micro Empresa y Pequeña Empresa. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Economía. (22 de junio de 2015). Aprobación de la Política Nacional de Emprendimiento GUATEMALA EMPRENDE. *Acuerdo Gubernativo Número 150-2015*. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Economía. (12 de noviembre de 2015). Reglamento de Funcionamiento para el Fondo de Garantía Mipyme. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Economía. (21 de marzo de 2017). *Perfil departamental*. Obtenido de <https://www.mineco.gob.gt/departamentales>

- Ministerio de Economía. (19 de noviembre de 2019). Estructura Orgánica Interna Complementaria a la Estructura Establecida en el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Economía. *Acuerdo Ministerial 762-2019*. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Economía. (24 de octubre de 2019). Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Economía. *Acuerdo Gubernativo Número 211-2019*. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Economía. (15 de julio de 2019). Reglamento que establece las disposiciones para el funcionamiento del registro de entes de microfinanzas sin fines de lucro. *Acuerdo Ministerial No. 535-2019*. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Economía. (2021). *Informe de Ejecución Presupuestaria del ejercicio fiscal 2020*. Guatemala.
- Ministerio de Economía y Programa Nacional de Competitividad de Guatemala. (junio de 2018). Política Nacional de Competitividad 2018-2032. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Educación. (2018). *Guatemala en PISA-D. Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Guatemala: Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa*. Guatemala: Ministerio de Educación Guatemala, C.A.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (Abril de 2017). Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (Enero de 2021). *Ministerio de Trabajo y Previsión Social*. Obtenido de https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Historia_de_Salarios_M%C3%ADnimos_Nueva.pdf
- Morales Toj, J. (4 de marzo de 2020). El trabajo infantil en Guatemala. *La Hora*, págs. <https://lahora.gt/el-trabajo-infantil-en-guatemala/>.
- OCDE. (2021). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2019*. París: OECD.
- Organización de las Naciones Unidas. (25 de enero de 2021). *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. Obtenido de <https://www.un.org/development/desa/es/key-issues/social.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (9 de febrero de 2015). *5 razones por las que el suelo es clave para el futuro sostenible del planeta*. Obtenido de <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/news/detail-news/es/c/277124/>

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Roma: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (26 de julio de 2018). *FAO La tierra, recurso para el desarrollo rural*. Obtenido de https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Guatemala/Publicaciones/web_Info_reload__DVGT_260718.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). *Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (enero de 2022). *FAO - ¿Qué es la tenencia de la tierra?* Obtenido de <https://www.fao.org/3/Y4307S/y4307s05.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (enero de 2022). *FAO - Base de datos, género y derecho a la tierra*. Obtenido de https://www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles/listcountries/landtenureandrelatedinstitutions/es/?country_iso3=GTM
- Organización de Naciones Unidas. (11 de abril de 2017). Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de abril de 2017. *Día de las Microempresas y las Pequeñas y Medianas Empresas*. New York: ONU.
- Organización de Naciones Unidas. (31 de diciembre de 2018). *Objetivos de Desarrollo*. Obtenido de <https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/#:~:text=%2017%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%3A%20%201,equitativa%20y%20de%20calidad%20y%20promover...%20More%20>
- Organización de Naciones Unidas. (7 de junio de 2019). *Presentación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=5SsJhGZffz0>
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). *Informe Mundial sobre Salarios 2018/19*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2017). *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016*. Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones.
- Organización Internacional para las Migraciones. (11 de Enero de 2021). *Organización Internacional para las Migraciones*. Obtenido de <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

- Organización Panamericana de la Salud. (3 de diciembre de 2018). *Plataforma de Información en Salud para las Américas PLISA*. Obtenido de <https://www.paho.org/data/index.php/es/indicadores.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *Financiamiento de Pymes y emprendedores 2018: un marcador de la OCDE*. Francia: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *PISA 2018 Insights and Interpretations*. París: OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (junio de 2021). *OCDE*. Obtenido de Financing SMEs and Entrepreneurs: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/financing-smes-and-entrepreneurs-2020_061fe03d-en
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). *Recomendación del Consejo sobre contratación pública*. París: OCDE.
- Orozco, M. (2012). *América Latina y el Caribe: Desarrollo, migración y remesas*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO.
- Parkin, M., & Loria, E. (2010). *Microeconomía*. México D.F.: Pearson.
- Pérez Rodríguez, P., Martínez-Pina García, A., Lorente Salmerón, F. J., & Otal Franco, S. H. (2018). *Banca y Seguros*. Madrid: Fondo Latinoamericano de Reservas.
- Pinto, A. (1980). La apertura al exterior en la América Latina. *El Trimestre Económico*, 47, 533-578.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Buenos Aires: CEPAL.
- Prensa Libre. (18 de Junio de 1977). *Hemeroteca Prensa Libre*. Obtenido de <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/fabricaran-el-chato-en-guatemala/>
- Presidencia de la República. (13 de julio de 2009). Aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. *Acuerdo Gubernativo Número 196-2009*. Guatemala, Guatemala.
- Presidente de la República. (4 de diciembre de 1929). Ley de Creación del Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala. *Decreto Gubernativo 1040*. Guatemala, Guatemala.
- Presidente de la República de Guatemala. (Julio de 1979). Reglamento de la Ley General de Cooperativas. *Acuerdo Gubernativo Número M. DE E. 7-79*. Guatemala, Guatemala.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. New York: PNUD.
- Publinews. (5 de Febrero de 2017). La historia del Ferrocarril de Guatemala. pág. 6.
- Rankin, M., Gálvez Nogales, E., Santacoloma, P., Mhlanga, N., & Rizzo, C. (2017). *Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Real Academia Española. (21 de enero de 2021). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de <https://www.rae.es/>
- Registro de Cooperativas. (30 de abril de 2018). Boletín estadístico. Guatemala, Guatemala.
- Rio Fernandes, J. A., Savério Sposito, E., & Trinca Fighera, D. (2015). *Diccionario de Geografía aplicada y profesional*. León: Universidad de León.
- Robinson, J. A., & Acemoglu, D. (2001). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Centro Libros PAPF.
- Rodríguez Tuez, M. E. (30 de noviembre de 2020). Anteproyecto Pobreza, subdesarrollo y exclusión financiera, los vínculos que subyacen en el modelo de desarrollo económico guatemalteco. Guatemala, Guatemala.
- Rougier, M., De Araujo, V. L., Brando, C., Caputo, A., Moraes Da Costa, G. M., Durán, S., . . . Pereira de Melo, H. (2011). *La Banca de Desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Santizo, M. C. (13 de enero de 2021). *Fondo de las Naciones Unidas (UNICEF)*. Obtenido de <https://www.unicef.es/noticia/en-guatemala-el-498-de-los-ninos-sufre-desnutricion-cronica-maria-claudia-santizo-oficial>
- Save the Children. (25 de enero de 2021). *Save the Children*. Obtenido de <https://www.savethechildren.es/colaborar-ong/hambre-en-africa-socio#:~:text=M%C3%A1s%20de%201%2C4%20millones,se%20recrudece%20cada%20d%C3%ADa%20m%C3%A1s>.
- Secretaría de Planificación y Programación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: SEGEPLAN.
- Secretaría de Planificación y Programación. (2017). *Guía para Formulación de Políticas Públicas*. Guatemala: SEGEPLAN.

- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (12 de Junio de 2019). *Prioridades Nacionales de Desarrollo*. Obtenido de SEGEPLAN:
<https://www.youtube.com/watch?v=qCbh2PjSB8g>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (junio12 de 2019). *Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia*. Obtenido de Prioridades Nacionales de Desarrollo: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=qCbh2PjSB8g>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (marzo de 2021). Listado de Políticas Públicas. Guatemala, Guatemala.
- Sen, A. (4 de Noviembre de 2010). El desarrollo es más que un número. (A. Martins, Entrevistador)
- Shrestha, R., & Nursamsu, S. (2020). *Financial Inclusion and Savings in Indonesia*. Yakarta: ERIA.
- Siebold, T. (2014). Guatemala y el anhelo de modernización: Estrada Cabrera y el desarrollo del Estado, 1898-1920. *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*, 25-41.
- Smith, A. (1776). *La riqueza de la naciones*. (C. R. Braun, Trad.) Londres: Alianza Editorial.
- Social Progress Imperative. (1 de 25 de 2021). *Social Progress Index*. Obtenido de <https://www.socialprogress.org/>
- Solórzano Fernández, V. (1997). *Evolución Económica de Guatemala*. Guatemala: Ediciones Papiro, S.A.
- Sunkel, O. (1971). Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América. *Estudios Internacionales*(16), 3-61.
- Superintendencia de Administración Tributaria. (6 de enero de 2022). *Superintendencia de Administración Tributaria*. Obtenido de Indicadores tributarios: <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-indicadores-tributarios/#1506924429678-f901207c-76fb>
- Superintendencia de Bancos. (1955). Boletín de Estadísticas Financieras. *Boletín de Estadísticas Financieras*.
- Superintendencia de Bancos. (2019). *Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera*. Guatemala.

- Superintendencia de Bancos. (2019). *Informe del Sistema Financiero a la Junta Monetaria*. Guatemala.
- Superintendencia de Bancos. (2020). *Boletín anual de estadísticas del sistema financiero*. Guatemala.
- Superintendencia de Bancos. (2020). *Boletín semestral de estadísticas de información financiera por género*. Guatemala.
- Superintendencia de Bancos. (2020). *Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera con datos a Diciembre 2020*. Guatemala: Superintendencia de Bancos.
- Superintendencia de Bancos. (2020). *Presentación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2019-2023*. Guatemala: Superintendencia de Bancos.
- Superintendencia de Bancos. (7 de febrero de 2021). *Superintendencia de Bancos*. Obtenido de <https://www.sib.gob.gt/web/sib/inicio>
- Superintendencia de Bancos. (2021). *Suplemento con información de instituciones sujetas a la vigilancia e inspección de la SIB*. Guatemala.
- Superintendencia de Bancos. (25 de enero de 2022). Revisión y fijación para el año 2022, del monto mínimo de capital pagado inicial de las entidades de microfinanzas. *Resolución Número 80-2022*. Guatemala, Guatemala.
- Superintendencia de Bancos. (25 de enero de 2022). Revisión y fijación para el año 2022, del monto mínimo de capital pagado inicial de los bancos y sucursales de bancos extranjeros que se constituyan o establezcan en el territorio nacional. *Resolución número 79-2022*. Guatemala.
- Superintendencia de Bancos Guatemala, C. A. (2019). *ABC de Educación Financiera*. Guatemala.
- Sznajder, M., & Roniger, L. (2013). *La política del destierro y el exilio en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tansparencia Internacional. (2 de agosto de 2021). *Índice de Percepción de la Corrupción: Preguntas Frecuentes*. Obtenido de <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>
- Tavares, M. (1979). *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero: ensayos sobre economía brasileña*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. New York: BID.

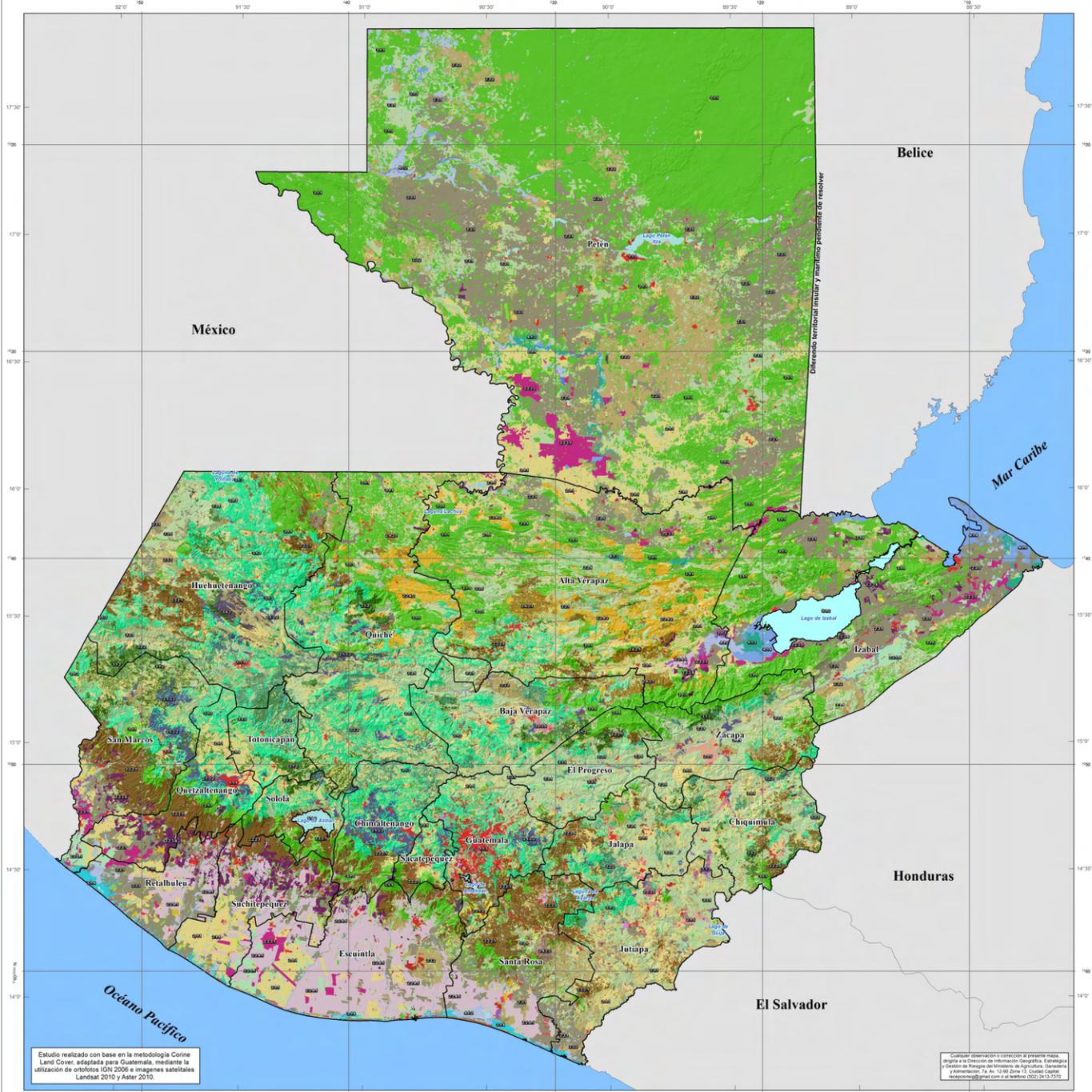
- Toffler, A., & Toffler, H. (2006). *Revolutionary Wealth*. New York: Random House.
- Torres-Rodríguez, A. (25 de marzo de 2020). *Coeficiente de Gini, el detector de la desigualdad salarial*. Obtenido de <https://www.bbva.com/es/coeficiente-gini-detector-la-desigualdad-salarial/>
- Transparencia Internacional. (2020). *Barómetro global de la corrupción en América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Transparencia Internacional. (2021). *Índice de Percepción de la Corrupción 2020*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Transparencia Internacional. (2022). *Índice de Percepción de la Corrupción 2021*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Unidad de Información Pública del Instituto Nacional de Cooperativas. (26 de abril de 2021). Resolución Administrativa de la Unidad de Información Pública. *17-2021-UAIP-INACOP*. Guatemala, Guatemala.
- Unidad de Información Pública del Ministerio de Economía. (27 de abril de 2021). Memorandum de la Unidad de Información Pública del Ministerio de Economía. *UNIP-008-04-2021*. Guatemala, Guatemala.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (22 de enero de 2021). *International Communications Union*. Obtenido de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>
- Valenzuela Freijóo, J. C. (1990). *¿Qué es un patrón de acumulación?* México: Facultad de Economía-UNAM.
- Vásquez Monterroso, D. (10 de abril de 2020). Los mayas y las grandes epidemias. (E. Naveda, Entrevistador)
- Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa. (22 de junio de 2015). Política Nacional de Emprendimiento GUATEMALA EMPRENDE. Guatemala, Guatemala.
- Villareal, B. (4 de octubre de 2021). Los partidos políticos en Guatemala. *El Siglo*.
- Wagner, R. (1994). *Historia Social y Económica de Guatemala 1524-1900*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Weber, M. (1905). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Tubinga: J.C.B. Mohr.

Williamson, J. (Septiembre de 2003). Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar. *Finanzas & Desarrollo*, 10-13.

Yunus, M. (2010). *Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*. Paidós Estado y Sociedad.

ANEXO

Mapa de cobertura vegetal y uso de la tierra República de Guatemala Año 2,010

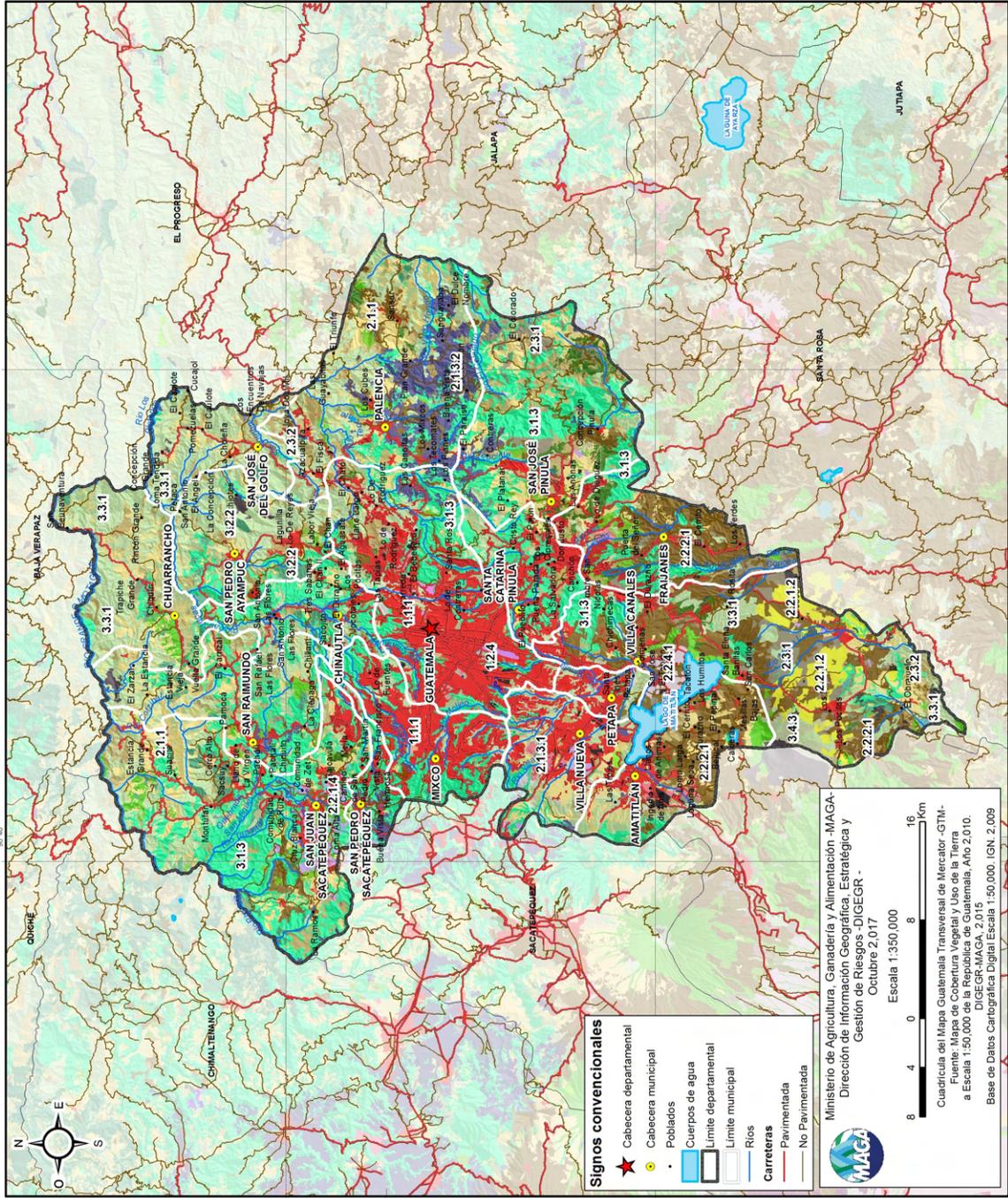


Estudio realizado con base en la metodología Corine Land Cover, adaptada para Guatemala, mediante la utilización de ortofotos (IGN 2006) e imágenes satelitales Landsat 2010 y Aster 2010.

Consultar observaciones y correcciones al presente mapa, según la Dirección de Información Geográfica, Estrategia y Gestión de Riesgos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en Av. 12 de Zona 15, Ciudad Capital. Responsable: gis@mag.gob.gt o al teléfono (02) 2413-7370.

1. Territorios artificializados		Área (ha)		Área (%)		1.4. Zonas verdes artificiales, no agrícolas		4,133.06		0.0380	
1.1. Zonas Urbanizadas		119,457.28		1.0971		1.4.1. Zona verde urbana		58.57		0.0005	
1101	1.1.1. Tejido urbano continuo	106,742.93	0.9803	1411	1.4.1.1. Zoológicos	14.42	0.0001	2232	2.2.3.1. Palma africana	111,946.11	1.0281
1102	1.1.2. Instalaciones deportivas y recreativas	12,714.35	0.1168	142	1.4.2. Instalación deportiva y recreativa	4,034.69	0.0374	2233	2.2.3.2. Pejibaye	644.67	0.0059
1.2. Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación		16,207.98		0.1488		2. Territorios agrícolas		Área (ha)		Área (%)	
1.2.1. Zonas Industriales		10,332.71		0.0949		2.1. Cultivos anuales		1,388,363.95		12.7484	
1201	1.2.1.1. Agroindustria	2,565.96	0.0236	210	2.1.1. Granos básicos (maíz y frijol)	1,217,246.13	11.0484	2234	2.2.3.3. Cacao	4,600.19	0.0422
1202	1.2.1.2. Beneficios	429.91	0.0039	211	2.1.2. Arroz	17,060.16	0.1567	2235	2.2.3.4. Fritales deciduos	10,114.14	0.0934
1203	1.2.1.3. Producción hidrológica (camaroneras, piscicultas)	429.91	0.0039	212	2.1.3. Hortalizas	133,409.09	1.252	2236	2.2.3.5. Hule	94,215.98	0.8652
1204	1.2.1.4. Salinas	2,220.03	0.0204	213	2.1.3.1. Otras hortalizas (papa, cebolla, repollo, zanahoria, lechuga y otros)	10,116.85	0.0934	2237	2.2.3.6. Hule	3,568.29	0.0328
1205	1.2.1.5. Complejo industrial	2,491.10	0.0229	214	2.1.4. Seda	1,869.77	0.0172	2238	2.2.3.7. Aguacate	12,649.96	0.1162
1206	1.2.2. Comercio y servicios	1,744.46	0.0161	215	2.1.5. Maderos	13,117.65	0.1206	2239	2.2.3.8. Mango	3,986.21	0.0364
1207	1.2.2.1. Centro comercial	85.48	0.0008	216	2.1.6. Fresa	3,177.96	0.0291	2240	2.2.3.9. Citricos	94,215.98	0.8652
1208	1.2.2.2. Hospital	301.24	0.0028	217	2.1.7. Maní	390.25	0.0036	2241	2.2.3.10. Macadamia	229.02	0.0021
1209	1.2.2.3. Base militar	804.85	0.0074	218	2.1.8. Frijol	1,295.94	0.0119	2242	2.2.3.11. Rambután	400.89	0.0037
1210	1.2.2.4. Instalación educativa	245.33	0.0023	219	2.1.9. Otros cultivos permanentes	522,368.67	4.7973	2243	2.2.3.12. Inocente	360,300.61	3.3089
1211	1.2.2.5. Prisión	172.25	0.0016	220	2.2. Cultivos permanentes	1,311,523.70	12.2283	2244	2.2.4.1. Caña de azúcar	152,209.85	1.4084
1212	1.2.2.6. Cementerio	1,665.54	0.0153	221	2.2.1. Cultivos permanentes herbáceos	67,860.94	0.6282	2245	2.2.4.2. Cardamomo	1,846,671.19	16.9592
1213	1.2.2.7. Hidroeléctrica	2,480.63	0.0229	222	2.2.1.1. Banano-Plátano	55,744.38	0.5119	2246	2.2.4.3. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
1214	1.2.2.8. Otros Comercio y servicios	981.77	0.0091	223	2.2.1.2. Piña	5,728.70	0.0526	2247	2.2.4.4. Cardamomo	701,141.81	6.4391
1215	1.2.3. Zonas portuarias	53.58	0.0005	224	2.2.1.3. Fresa	347.99	0.0032	2248	2.2.4.5. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
1216	1.2.4. Aeropuertos	1,971.61	0.0182	225	2.2.1.4. Flores y follajes	2,422.42	0.0222	2249	2.2.4.6. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
1217	1.2.4.1. Aeropuerto internacional	179.78	0.0017	226	2.2.1.5. Mashán	734.58	0.0067	2250	2.2.4.7. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
1218	1.2.4.2. Pista de aterrizaje	1,191.83	0.0109	227	2.2.1.6. Lirio	384.30	0.0035	2251	2.2.4.8. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
1219	1.2.4.3. Áreas turísticas, arqueológicas	756.69	0.0069	228	2.2.1.7. Sábila	86.56	0.0008	2252	2.2.4.9. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
13	1.3. Minas, escombreras y zonas en construcción	3,388.07	0.0311	229	2.2.1.8. Pajón	2,422.42	0.0222	2253	2.2.4.10. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
131	1.3.1. Zonas de extracción minera (centenas)	2,480.63	0.0229	230	2.2.2. Cultivos permanentes arbustivos	492,280.94	4.5209	2254	2.2.4.11. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
132	1.3.2. Escombreras, vertederos o rellenos sanitarios y plantas de tratamiento	1,398.44	0.0126	231	2.2.2.1. Café	491,960.41	4.5189	2255	2.2.4.12. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				232	2.2.2.2. Café	135.52	0.0012	2256	2.2.4.13. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				233	2.2.2.3. Mora	180.01	0.0017	2257	2.2.4.14. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				234	2.2.2.4. Mora	180.01	0.0017	2258	2.2.4.15. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				235	2.2.2.5. Mora	180.01	0.0017	2259	2.2.4.16. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				236	2.2.2.6. Mora	180.01	0.0017	2260	2.2.4.17. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				237	2.2.2.7. Mora	180.01	0.0017	2261	2.2.4.18. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				238	2.2.2.8. Mora	180.01	0.0017	2262	2.2.4.19. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				239	2.2.2.9. Mora	180.01	0.0017	2263	2.2.4.20. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				240	2.2.2.10. Mora	180.01	0.0017	2264	2.2.4.21. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				241	2.2.2.11. Mora	180.01	0.0017	2265	2.2.4.22. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				242	2.2.2.12. Mora	180.01	0.0017	2266	2.2.4.23. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				243	2.2.2.13. Mora	180.01	0.0017	2267	2.2.4.24. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				244	2.2.2.14. Mora	180.01	0.0017	2268	2.2.4.25. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				245	2.2.2.15. Mora	180.01	0.0017	2269	2.2.4.26. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				246	2.2.2.16. Mora	180.01	0.0017	2270	2.2.4.27. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				247	2.2.2.17. Mora	180.01	0.0017	2271	2.2.4.28. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				248	2.2.2.18. Mora	180.01	0.0017	2272	2.2.4.29. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				249	2.2.2.19. Mora	180.01	0.0017	2273	2.2.4.30. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				250	2.2.2.20. Mora	180.01	0.0017	2274	2.2.4.31. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				251	2.2.2.21. Mora	180.01	0.0017	2275	2.2.4.32. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				252	2.2.2.22. Mora	180.01	0.0017	2276	2.2.4.33. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				253	2.2.2.23. Mora	180.01	0.0017	2277	2.2.4.34. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				254	2.2.2.24. Mora	180.01	0.0017	2278	2.2.4.35. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				255	2.2.2.25. Mora	180.01	0.0017	2279	2.2.4.36. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				256	2.2.2.26. Mora	180.01	0.0017	2280	2.2.4.37. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				257	2.2.2.27. Mora	180.01	0.0017	2281	2.2.4.38. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				258	2.2.2.28. Mora	180.01	0.0017	2282	2.2.4.39. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				259	2.2.2.29. Mora	180.01	0.0017	2283	2.2.4.40. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				260	2.2.2.30. Mora	180.01	0.0017	2284	2.2.4.41. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				261	2.2.2.31. Mora	180.01	0.0017	2285	2.2.4.42. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				262	2.2.2.32. Mora	180.01	0.0017	2286	2.2.4.43. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				263	2.2.2.33. Mora	180.01	0.0017	2287	2.2.4.44. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				264	2.2.2.34. Mora	180.01	0.0017	2288	2.2.4.45. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				265	2.2.2.35. Mora	180.01	0.0017	2289	2.2.4.46. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				266	2.2.2.36. Mora	180.01	0.0017	2290	2.2.4.47. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				267	2.2.2.37. Mora	180.01	0.0017	2291	2.2.4.48. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				268	2.2.2.38. Mora	180.01	0.0017	2292	2.2.4.49. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				269	2.2.2.39. Mora	180.01	0.0017	2293	2.2.4.50. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				270	2.2.2.40. Mora	180.01	0.0017	2294	2.2.4.51. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				271	2.2.2.41. Mora	180.01	0.0017	2295	2.2.4.52. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				272	2.2.2.42. Mora	180.01	0.0017	2296	2.2.4.53. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				273	2.2.2.43. Mora	180.01	0.0017	2297	2.2.4.54. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				274	2.2.2.44. Mora	180.01	0.0017	2298	2.2.4.55. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				275	2.2.2.45. Mora	180.01	0.0017	2299	2.2.4.56. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				276	2.2.2.46. Mora	180.01	0.0017	2300	2.2.4.57. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				277	2.2.2.47. Mora	180.01	0.0017	2301	2.2.4.58. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				278	2.2.2.48. Mora	180.01	0.0017	2302	2.2.4.59. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				279	2.2.2.49. Mora	180.01	0.0017	2303	2.2.4.60. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				280	2.2.2.50. Mora	180.01	0.0017	2304	2.2.4.61. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				281	2.2.2.51. Mora	180.01	0.0017	2305	2.2.4.62. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				282	2.2.2.52. Mora	180.01	0.0017	2306	2.2.4.63. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				283	2.2.2.53. Mora	180.01	0.0017	2307	2.2.4.64. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				284	2.2.2.54. Mora	180.01	0.0017	2308	2.2.4.65. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				285	2.2.2.55. Mora	180.01	0.0017	2309	2.2.4.66. Cardamomo	1,145,527.37	10.5201
				286	2.2.2.56. Mora	180.01	0.0017	2310	2.2.4.67. Cardamomo	1,145,527.	

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Leyenda

Categoría	Superficie		
	ha	%	
Territorios artificializados	1.1.1 Zonas Urbanizadas	31,351	14.2
	1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	2,329	1.1
	1.2.4 Aeropuerto	166	0.1
	1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	875	0.4
Territorios agrícolas	1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	1,136	0.5
	2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	23,121	10.5
	2.1.3.1 Tomate	547	0.2
	2.1.3.2 Hortalizas (papa, cebolla, repollo)	7,676	3.5
Bosques y medios seminaturales	2.2.1.2 Cultivos permanentes herbáceos (piña)	3,118	1.4
	2.2.1.4 Flores y follajes	1,351	0.6
	2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	20,205	9.2
	2.2.3.7 Cultivos permanentes arbóreos (aguacate, cítricos, macadamia)	935	0.4
Cuerpos de agua	2.2.4.1 Cultivos permanentes de plantas y tallos (caña de azúcar)	621	0.3
	2.3.1 Pasto cultivado	4,743	2.2
	2.3.2 Pasto natural	16,486	7.5
	3.1.1 Bosque latifoliado	3,309	1.5
Total	3.1.2 Bosques coníferas	2,914	1.3
	3.1.3 Bosques mixto	46,212	21.0
	3.2.2 Árboles dispersos	5,846	2.7
	3.3.1 Medios con vegetación arbustiva y/o herbácea	43,841	19.9
Cuerpos de agua	3.4.3 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación (rocoso o lava)	1,884	0.9
	5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	1,785	0.8
Total	220,450	100.0	

Signos convencionales

- ★ Cabecera departamental
- Poblados
- Cuerpos de agua
- Límite departamental
- Límite municipal
- Ríos
- Carreteras
- Pavimentada
- No Pavimentada

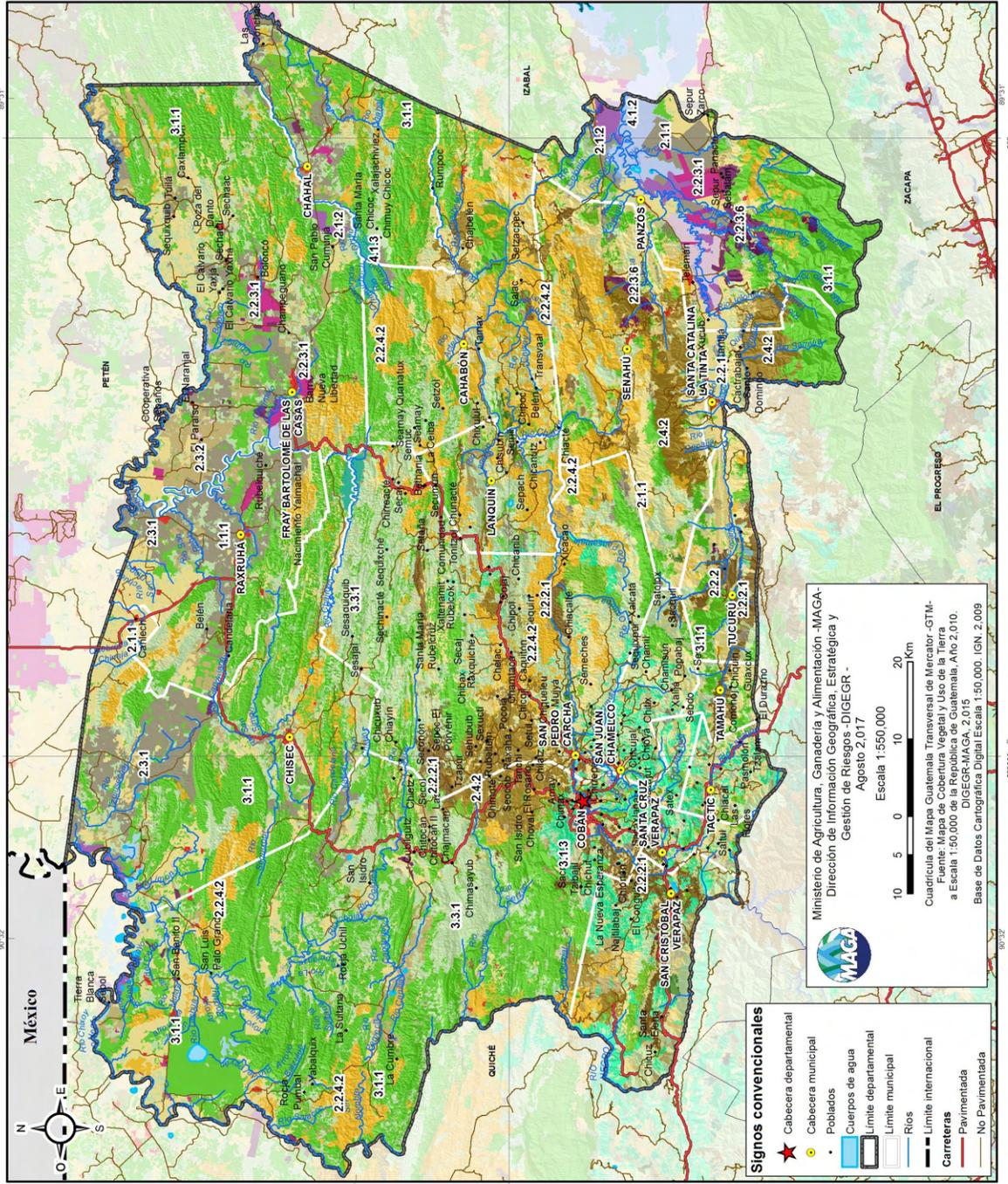
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Octubre 2,017

Escala 1:350,000

8 4 0 8 16 Km

Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, Año 2,010.
 DIGEGR-MAGA, 2,015
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000. IGN, 2,009

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Legenda

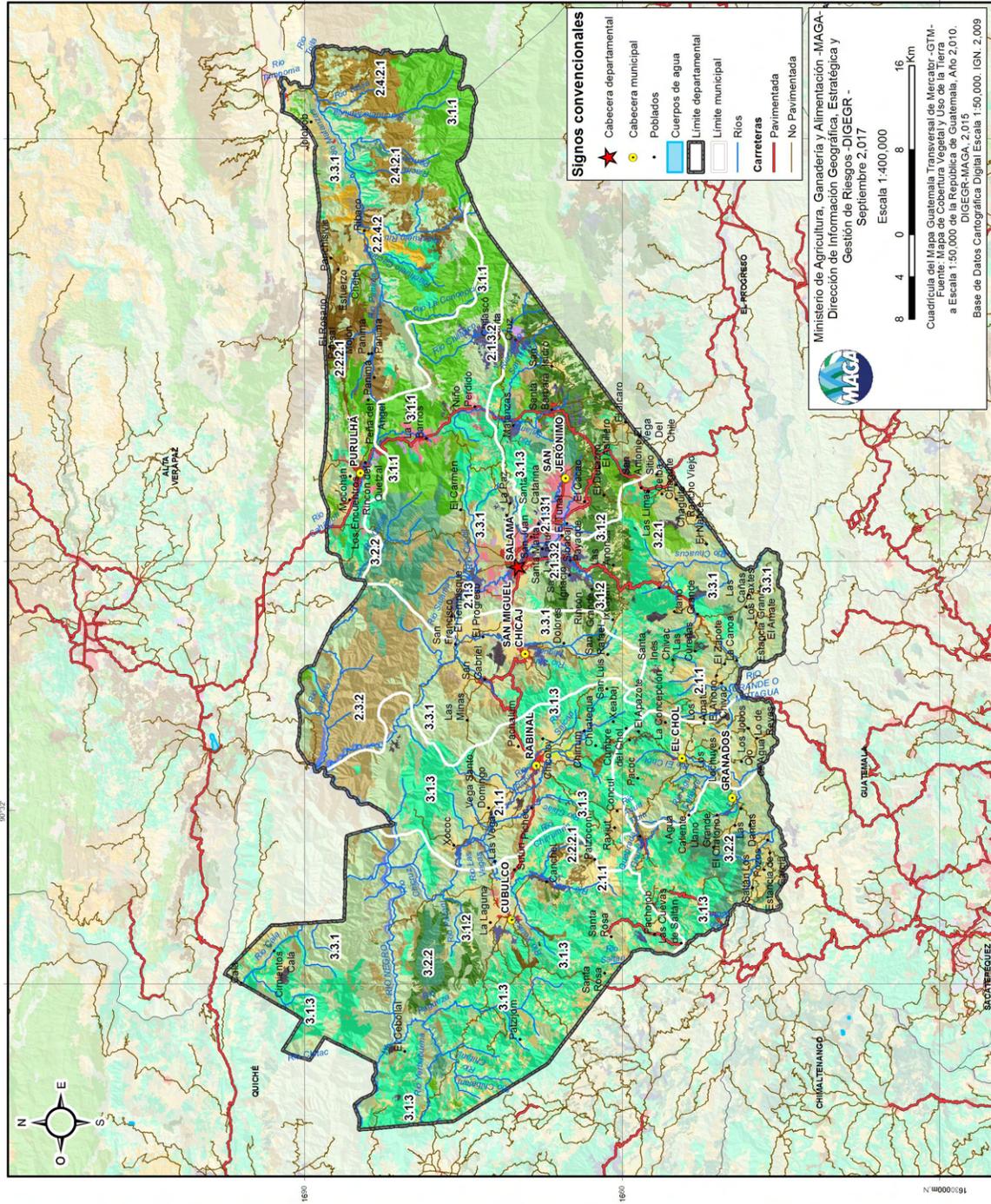
Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1 Zonas Urbanizadas	5,321	0.50
1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	286	0.03
1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	178	0.02
1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	242	0.02
2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	176,819	16.69
2.1.2 Aroz	5,128	0.48
2.1.3 Hortalizas (tomate, papa, cebolla, repollo)	401	0.04
2.1.8 Tabaco	1	0.00
2.2.1 Cultivos permanentes herbáceos (banano-plátano, flores y follajes)	273	0.03
2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	24,903	2.35
2.2.3.1 Cultivos permanentes arbóreos (palma africana)	11,430	1.08
2.2.3.6 Hule	5,932	0.56
2.2.4.2 Cultivos permanentes de plantas o tallos (cardamomo)	117,979	11.14
2.3.1 Pasto cultivado	64,273	6.07
2.3.2 Pasto natural	39,833	3.76
2.4.2 Zonas agrícolas heterogéneas (café y cardamomo)	42,332	4.00
3.1.1 Bosque latifoliado	303,994	28.69
3.1.2 Bosque de coníferas	3,508	0.33
3.1.3 Bosque mixto	27,929	2.64
3.2.1 Plantaciones forestales	18,917	1.79
3.3.1 Vegetación arbustiva baja (matraj y/o guamil)	193,904	18.30
3.4.1 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	768	0.07
4.1.1 Pradera pantanosa	1,150	0.11
4.1.2 Zonas inundables	5,607	0.53
4.1.3 Humedal con vegetación	3,514	0.33
4.1.4 Humedal con bosque	133	0.01
5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y/laguneta)	4,745	0.45
Total	1,059,500	100.00

Signos convencionales

- ★ Cabezera departamental
- Cabezera municipal
- Poblados
- Cuerpos de agua
- Limite departamental
- Limite municipal
- Rios
- Limite internacional
- Carreteras
- Pavimentada
- No Pavimentada

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR-
 Agosto 2,017
 Escala 1:500,000
 Cuadrícula del Mapa Geométrico Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, Año 2,010.
 DIGEGR-MAGA, 2,015
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000. IGN, 2,009

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Legenda

Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1 Zonas Urbanizadas	1,579	0.52
1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	45	0.01
1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	41	0.01
1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	99	0.03
2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	35,543	11.78
2.1.3.1 Tomate	4,094	1.36
2.1.3.2 Hortalizas (papa, cebolla y repollo)	4,685	1.55
2.1.7 Maní	390	0.13
2.2.1 Cultivos permanentes herbáceos (piña, flores y foliajes)	631	0.21
Territorios agrícolas		
2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café y cardamomo)	6,111	2.03
2.2.2.1.3 Otros cultivos arboreos	339	0.11
2.2.4.2 Cultivos permanentes de plantas o tallos (cardamomo)	1,286	0.43
2.3.1 Pasto cultivado	667	0.22
2.3.2 Pasto natural	29,014	9.62
2.4.1 Zonas agrícolas heterogéneas (Mosaico de cultivos)	6,755	2.24
3.1.1 Bosque latifoliado	23,026	7.63
3.1.2 Bosque de coníferas	12,472	4.13
3.1.3 Bosque mixto	62,599	20.75
3.2.2 Árboles dispersos	17,203	5.70
3.3.1 Vegetación arbustiva baja (matorral y/o guamil)	91,994	30.49
3.4.1 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	1,896	0.63
Cuerpos de agua		
5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	1,232	0.41
Total	301,700	100.00

Signos convencionales

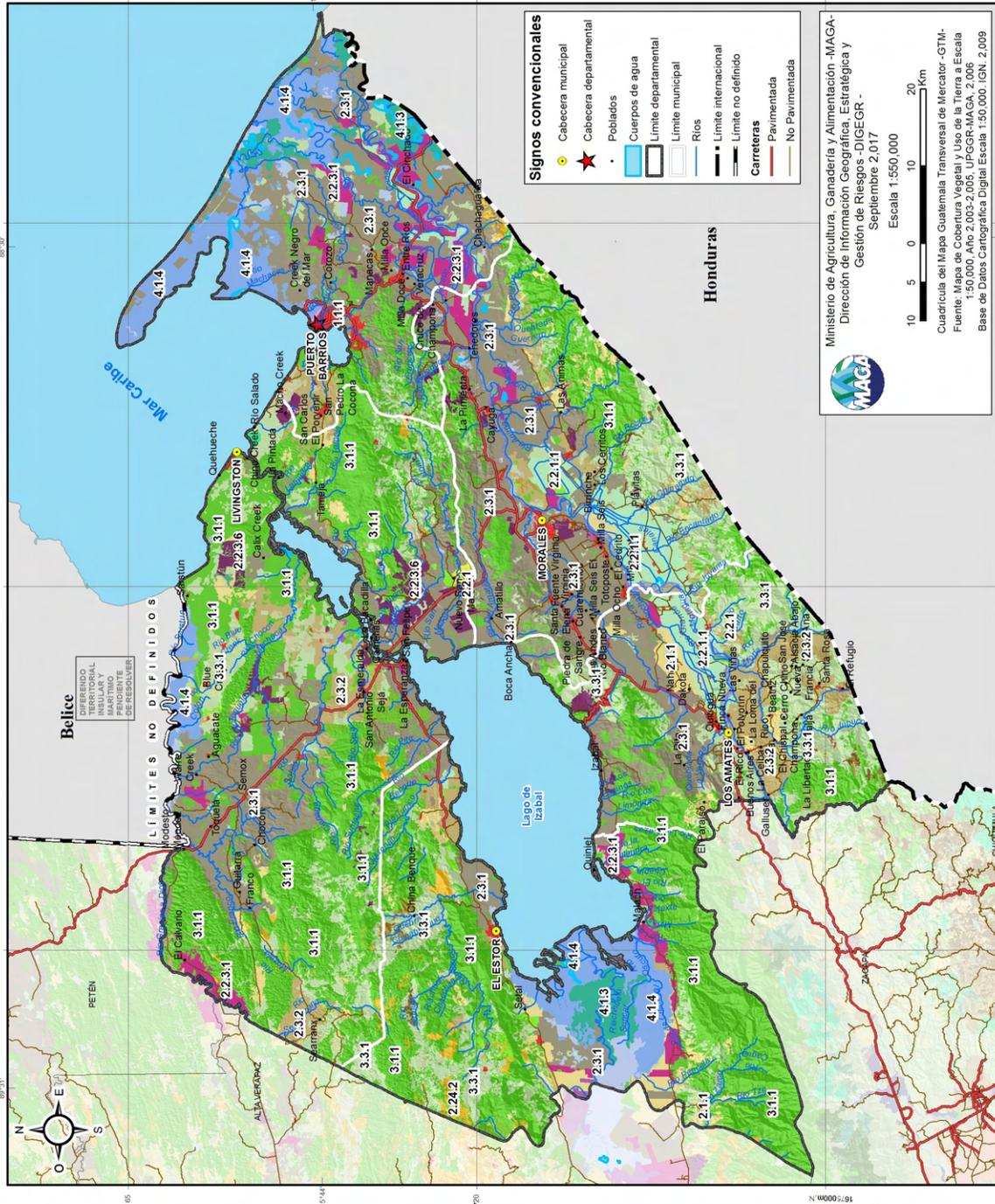
- ★ Cabecera departamental
- Poblados
- Cuerpos de agua
- Límite departamental
- Límite municipal
- Ríos
- Carreteras
- Pavimentada
- No Pavimentada

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Septiembre 2,017
 Escala 1:400,000

8 4 0 8 16 Km

Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, Año 2,010.
 DIGEGR-MAGA, 2,015
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000. IGN, 2,009

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010

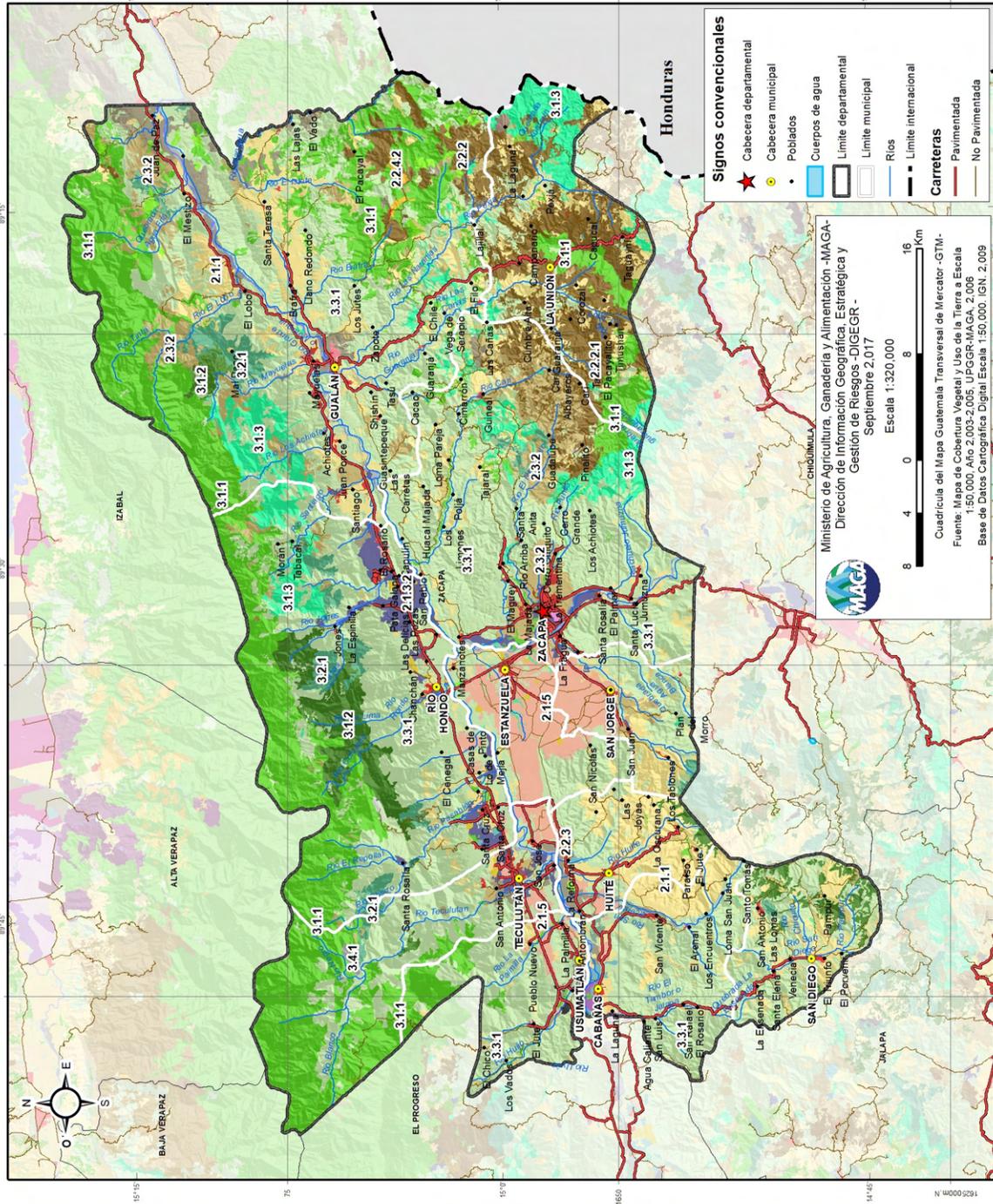


Leyenda

Categoría	Superficie		
	ha	%	
Territorios artificializados	1.1.1.1 Zonas Urbanizadas	8,044	0.98
	1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	388	0.05
	1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	253	0.03
	1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	196	0.02
	2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	22,025	2.67
	2.1.2 Arroz	691	0.08
	2.2.1.1 Cultivos permanentes herbáceos (Banano-plátano)	20,988	2.55
	2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	826	0.10
	2.2.3.1 Cultivos permanentes arbóreos (palma africana)	23,349	2.84
	2.2.3.6 Hule	12,076	1.47
Territorios agrícolas	2.2.4.2 Cultivos permanentes de plantas o tallos (cardamomo)	6,122	0.74
	2.3.1 Pasto cultivado	180,363	21.90
	2.3.2 Pasto natural	41,191	5.00
	2.4.2 Zonas agrícolas heterogéneas (café y cardamomo)	927	0.11
	2.4.3 Huerto	242	0.03
	3.1.1 Bosque latifoliado	252,692	30.7
	3.1.2 Bosque mixto	263	0.03
	3.1.4 Bosque manglar	13	0.002
	3.2.1 Plantaciones forestales	7,716	0.94
	3.3.1 Medios con vegetación arbustiva y/o herbácea	106,794	12.97
Bosques y medios seminaturales	3.4.1 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	1,783	0.22
	4.1.2 Zonas inundables	8,312	1.01
	4.1.3 Humedal con vegetación	12,117	1.47
	4.1.4 Humedal con bosque	41,026	4.98
Cuerpos de agua	5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	75,000	9.11
	Total	823,395	100.00

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR-
 Septiembre 2.017
 Escala 1:550,000
 10 5 0 10 20 km
 Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra a Escala
 1:50,000, Año 2.003-2.005, UPGGR-MAGA, 2.006
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000. IGN, 2.009

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Legenda

Categoría	Superficie		
	ha	%	
Territorios artificializados	1.1.1	2,502	0.93
	1.2.1	311	0.12
	1.3.1	109	0.04
	1.4.2	82	0.03
	2.1.1	31,568	11.69
	2.1.2	185	0.07
	2.1.3.2	3,860	1.43
	2.1.5	9,222	3.42
	2.1.8	217	0.08
	2.2.1.8	95	0.04
Territorios agrícolas	2.2.2.1	15,074	5.58
	2.2.3.8	770	0.29
	2.2.4.2	215	0.08
	2.3.1	4,585	1.70
	2.3.2	12,567	4.65
	2.4.1	120	0.04
	3.1.1	48,858	18.10
	3.1.2	7,348	2.72
	3.1.3	11,409	4.23
	3.2.1	6,038	2.24
Bosques y medios seminaturales	3.3.1	112,506	41.67
	3.4.1	1,330	0.49
	5.1.2	1,016	0.38
Total General	269,987	100.00	

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Septiembre 2,017
 Escala 1:320,000

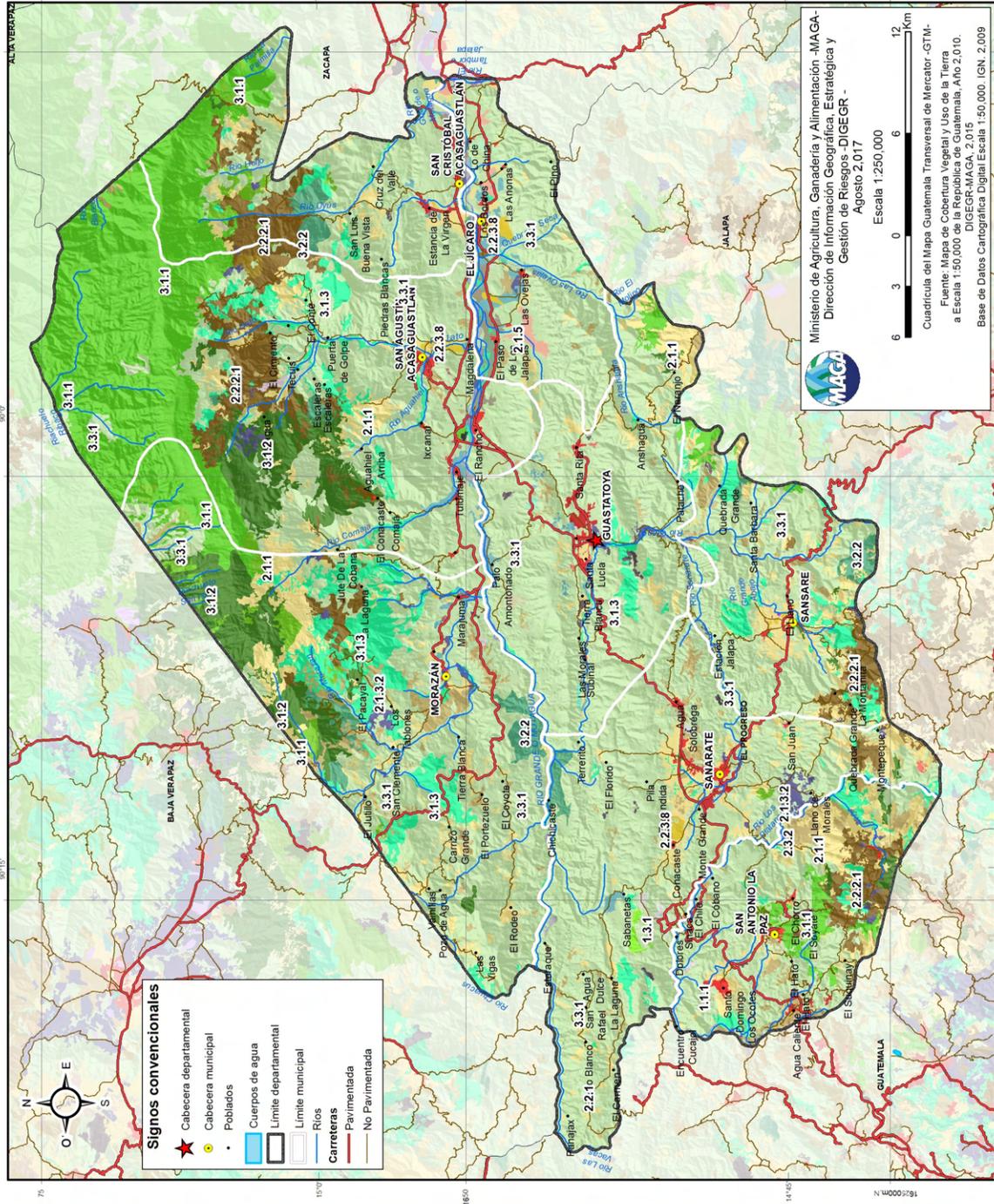
Signos convencionales
 ★ Cabeceira departamental
 ● Cabeceira municipal
 ● Poblados
 ■ Cueros de agua
 □ Limite departamental
 □ Limite municipal
 — Rios
 - - - Limite internacional

Carreteras
 — Pavimentada
 - - - No Pavimentada

Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra a Escala
 1:50,000, Año 2,003-2,005, UFGRR-MAGA, 2,006
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000, IGN, 2,009

8 4 0 8 16 Km

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Signos convencionales
 ★ Cabeecera departamental
 ● Cabeecera municipal
 • Poblados
 [Cuerpos de agua]
 [Limite departamental]
 [Limite municipal]
 [Rios]
Carreteras
 [Pavimentada]
 [No Pavimentada]

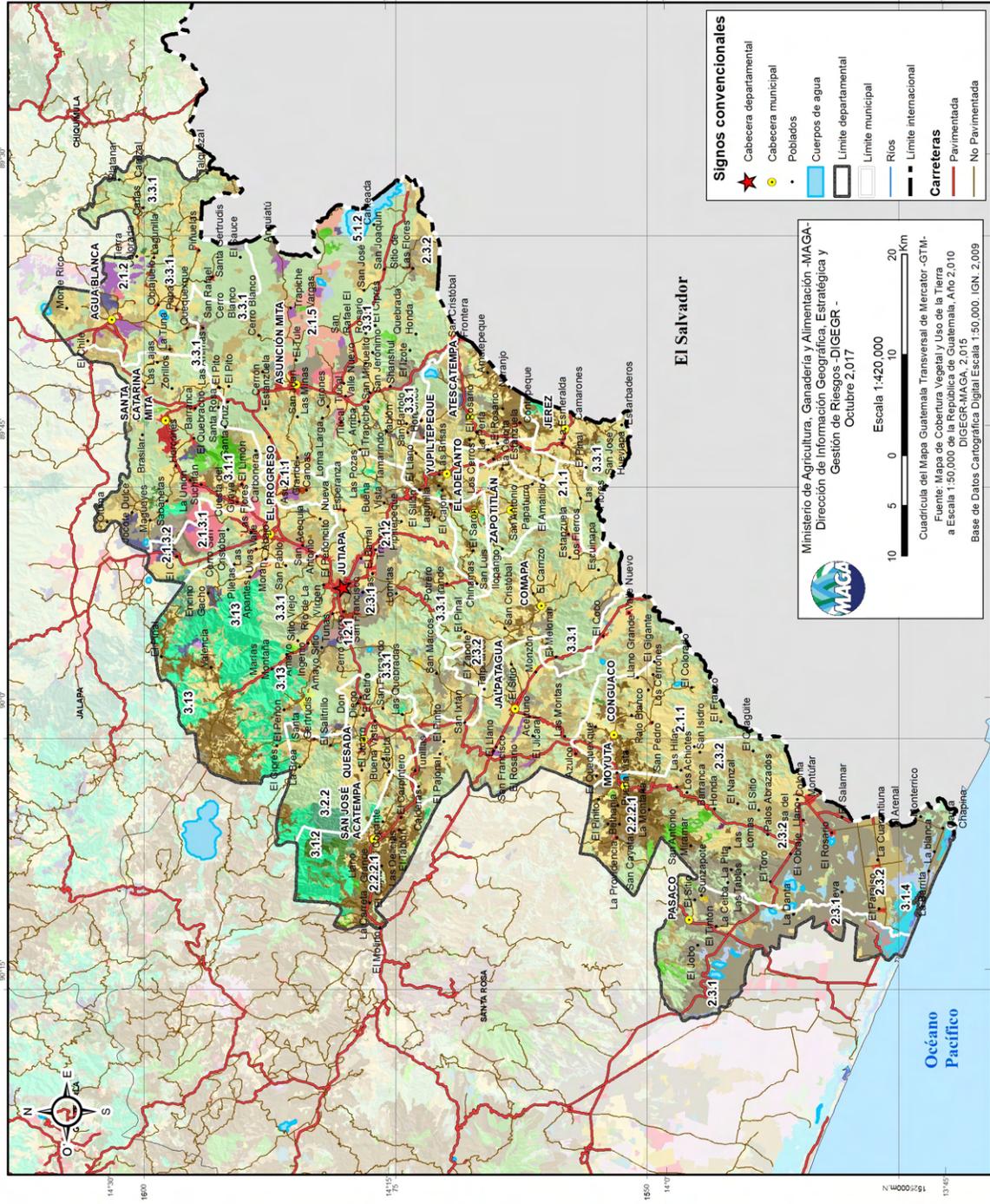
Leyenda

Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1 Zonas Urbanizadas	1,544	0.84
1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	164	0.09
1.3.1 Minas, escambreras y zonas en construcción	324	0.18
1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	69	0.04
2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	15,527	8.46
2.1.2 Arroz	36	0.02
2.1.3.2 Hortalizas (papa, cebolla, repollo)	1,287	0.70
2.1.4 Sandía	7	0.004
2.1.5 Melón	373	0.20
2.1.8 Tabaco	106	0.06
Territorios agrícolas		
2.2.1 Cultivos permanentes herbáceos (banano-plátano, loroco)	440	0.24
2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	7,673	4.18
2.2.3.8 Cultivos permanentes arbóreos (mango, cítricos, jocote)	1,991	1.09
2.2.4.1 Cultivos permanentes de plantas o tallos (caña de azúcar)	72	0.04
2.3.1 Pasto cultivado	619	0.34
2.3.2 Pasto natural	5,254	2.86
2.4.1 Zonas agrícolas heterogéneas	162	0.09
3.1.1 Bosque latifoliado	20,645	11.25
3.1.2 Bosque de coníferas	7,695	4.19
3.1.3 Bosque mixto	10,325	5.63
3.2.2 Árboles dispersos	4,416	2.41
3.3.1 Vegetación arbustiva baja (matarral y/o guamil)	103,366	56.34
3.4.1 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	920	0.50
5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	448	0.24
Total general	183,464	100.00

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Agosto 2017
 Escala 1:250,000
 6 3 0 6 12 Km

Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, Año 2010.
 DIGEGR-MAGA, 2.015
 Base de Datos Cartográfica Digital/Escala 1:50,000. IGN, 2.009

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Leyenda

Categoría		Superficie	
		ha	
		%	
Territorios artificializados	1.1.1 Zonas Urbanizadas	4,185	1.27
	1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	1,032	0.31
	1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	26	0.01
	1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	63	0.02
	2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	78,075	23.60
	2.1.2 Arroz	2,252	0.68
	2.1.3.2 Hortalizas (papa, cebolla, repollo)	2,019	0.61
	2.1.3.1 Tomate	2,765	0.84
	2.1.4 Sandía	84	0.03
	2.1.5 Melón	3,120	0.94
Territorios agrícolas	2.2.1 Cultivos permanentes herbáceos (banano-platano, piña)	489	0.15
	2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	20,437	6.18
	2.2.3.8 Cultivos permanentes arbóreos (aguacate, cítricos, mango)	895	0.27
	2.2.4.1 Cultivos permanentes de plantas o tallos (caña de azúcar)	16	0.00
	2.3.1 Pasto cultivado	34,134	10.32
	2.4.1 Pasto natural	42,843	12.95
	3.1.1 Zonas agrícolas heterogéneas	70	0.02
	3.1.2 Bosque latifoliado	3,231	0.98
	3.1.3 Bosque de coníferas	1,562	0.47
	3.1.4 Bosque mixto	13,807	4.17
Bosques y medios seminaturales	3.2.1 Bosque manglar	1,321	0.40
	3.3.1 Otras tierras forestales	2,363	0.71
	3.3.1 Medios con vegetación (matarral y/o guamil)	110,490	33.40
	3.4.1 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	697	0.21
Zonas húmedas	4.1.1 Pradera pantanosa	830	0.25
	4.1.2 Zonas inundable	1,393	0.42
	5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguna)	2,435	0.74
Cuerpos de agua	5.2.2 Aguas marítimas	130	0.04
Total		330,762	100.00

- Signos convencionales**
- ★ Cabecera departamental
 - Poblados
 - Cuerpos de agua
 - Limite departamental
 - Limite municipal
 - Rios
 - Limite internacional
 - Carreteras
 - Pavimentada
 - No Pavimentada

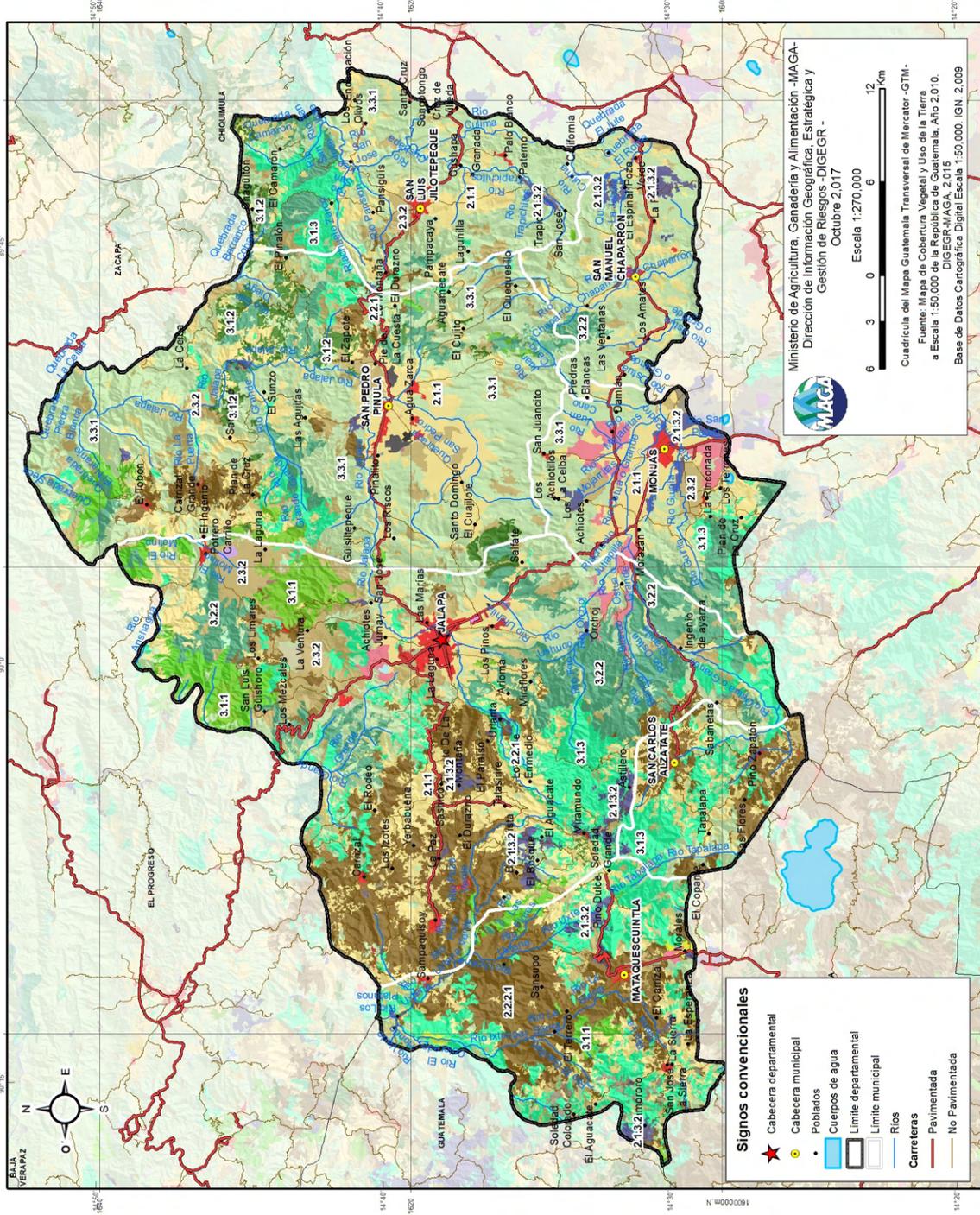
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos-DIGEGR -
 Octubre 2017

Escala 1:420,000

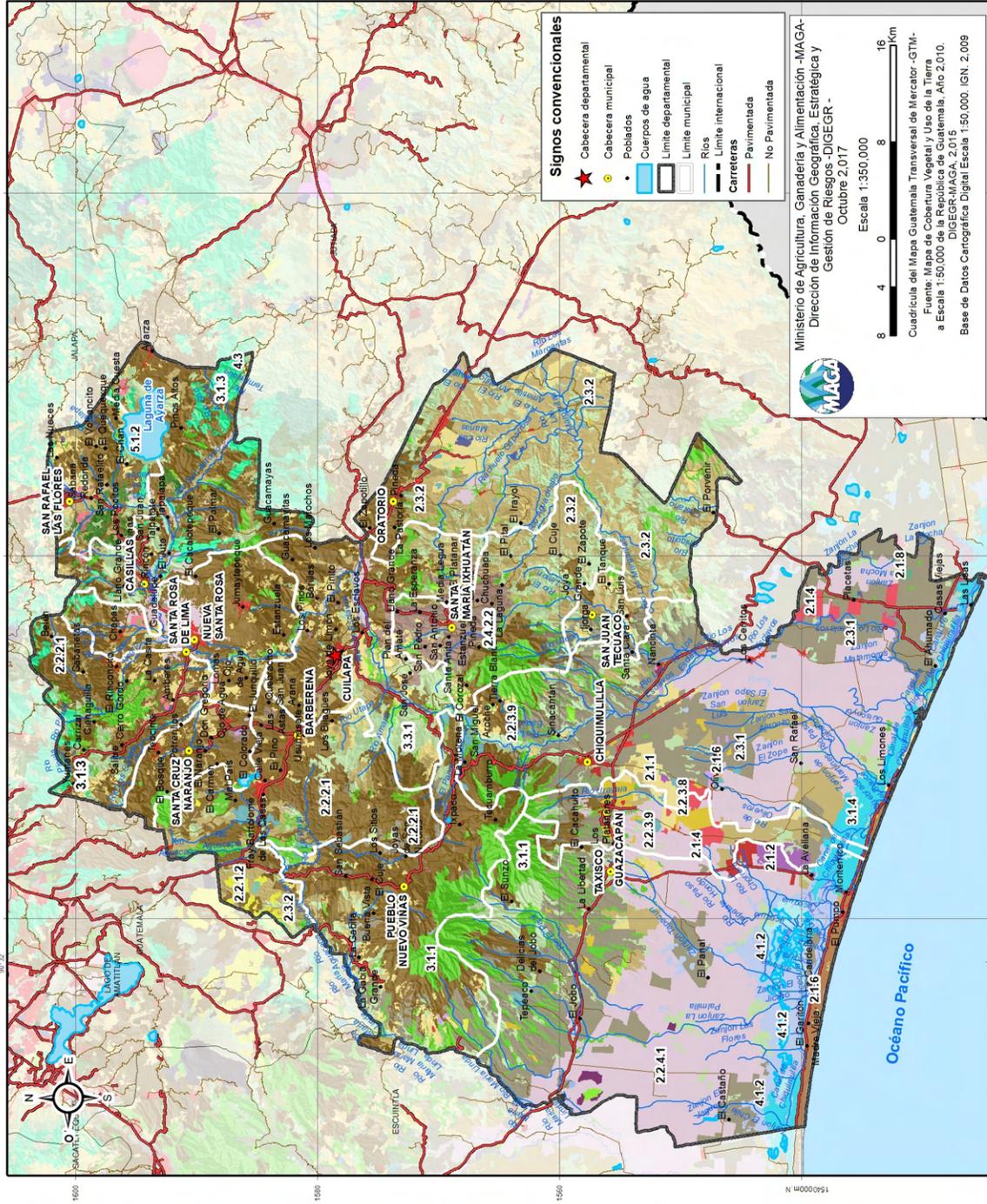
10 5 0 10 20 km

Quadrículo del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, Año 2010
 DIGEGR-MAGA 2.015
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000. IGN. 2.009

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



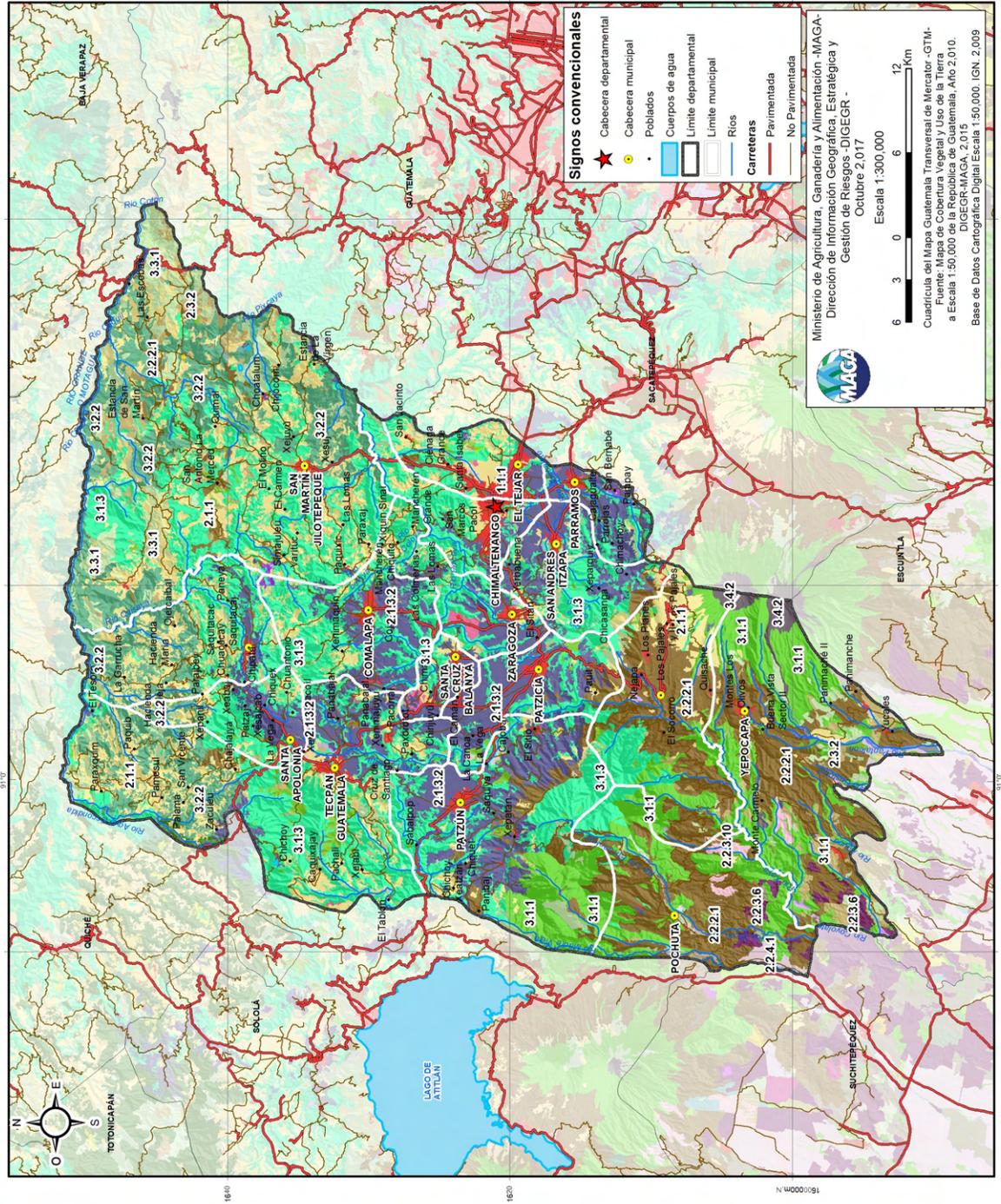
Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Leyenda

Territorios artificializados	Categoría	Superficie		
		ha	%	
Territorios artificializados	1.1.1 Zonas Urbanizadas	3,306	1.05	
	1.2.1.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	932	0.29	
	1.3.1 Minas, escambreras y zonas en construcción	86	0.03	
	1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	41	0.01	
	2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	14,552	4.61	
	2.1.2 Arroz	913	0.29	
	2.1.3 Hortalizas (tomate, papa, cebolla, repollo)	1,042	0.33	
	2.1.4 Sandía	1,628	0.52	
	2.1.5 Melón	69	0.02	
	2.1.6 Pashte	1,702	0.54	
Territorios agrícolas	2.1.8 Tabaco	48	0.02	
	2.2.1.2 Cultivos permanentes herbáceos (piña)	787	0.25	
	2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	76,478	24.20	
	2.2.3.8 Cultivos permanentes arbóreos (mango)	2,442	0.77	
	2.2.3.9 Citricos	1,515	0.48	
	2.2.4.1 Cultivos permanentes de plantas o tallos (caña de azúcar)	44,644	14.13	
	2.3.1 Pasto cultivado	40,286	12.75	
	2.3.2 Pasto natural	40,451	12.80	
	2.4.2.2 Sistemas agrícolas (café y banano)	5,432	1.72	
	3.1.1 Bosque latifoliado	23,080	7.30	
Bosques y me dios seminaturales	3.1.2 Bosque de coníferas	1,333	0.42	
	3.1.3 Bosque mixto	4,239	1.34	
	3.1.4 Bosque manglar	4,842	1.53	
	3.2.1 Otras tierras forestales	1,567	0.50	
	3.3.1 Medios con vegetación arbustiva y/o herbácea	32,050	10.14	
	3.4.1 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	1,104	0.35	
	Zonas húmedas	4.1.2 Zonas inundables	7,344	2.32
		5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	3,549	1.12
	Cuerpos de agua	5.2.1 Aguas marítimas	486	0.15
		Total	315,993	100.00

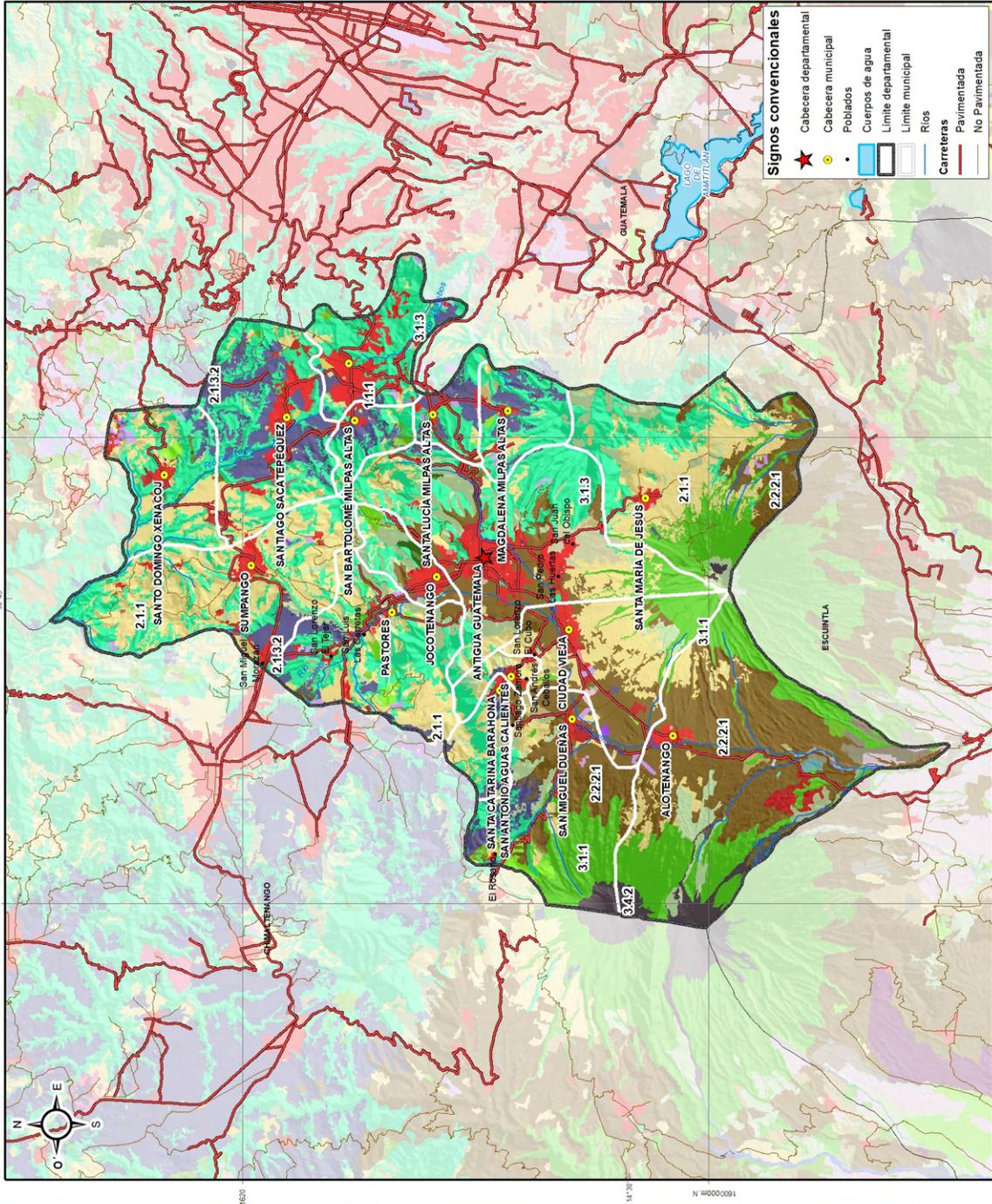
Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Legenda

Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1	3,605	1.93
1.2.1	246	0.13
1.3.1	96	0.05
1.4.2	76	0.04
2.1.1	26,085	14.00
2.1.3.2	25,329	13.59
2.2.1.1	427	0.23
2.2.2.1	24,262	13.02
2.2.3	456	0.24
2.2.3.6	1,034	0.56
2.2.3.10	607	0.33
2.2.4.1	858	0.46
2.3.1	93	0.05
2.3.2	3,833	2.06
3.1.1	17,419	9.35
3.1.2	323	0.17
3.1.3	50,698	27.21
3.2.2	19,251	10.33
3.3.1	10,165	5.46
3.4.2	1,143	0.61
Cuerpos de agua		
5.1.2	340	0.18
Total	186,346	100.00

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Legenda

Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1 Zonas Urbanizadas	3,910	7.30
1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	209	0.39
1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	26	0.05
1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	163	0.30
2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	11,114	20.74
2.1.3.2 Hortalizas (tomate, papa, cebolla, repollo)	3,585	6.69
2.2.1 Cultivos permanentes herbáceos (flores y follajes)	211	0.39
2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	9,385	17.51
2.2.3 Cultivos permanentes arbóreos (aguacate, cítricos, macadamia)	583	1.09
2.2.4.1 Cultivos permanentes de plantas o tallos (caña de azúcar)	78	0.15
2.3.1 Pasto cultivado	304	0.57
2.3.2 Pasto natural	158	0.29
3.1.1 Bosque latifoliado	5,811	10.84
3.1.2 Bosque de coníferas	142	0.26
3.1.3 Bosque mixto	13,407	25.01
3.2.1 Otras tierras forestales	580	1.08
3.3.1 Medios con vegetación arbustiva y/o herbácea	3,168	5.91
3.3.2 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	755	1.41
Cuerpos de agua		
5.1.1 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	11	0.02
Total	53,600	100.00



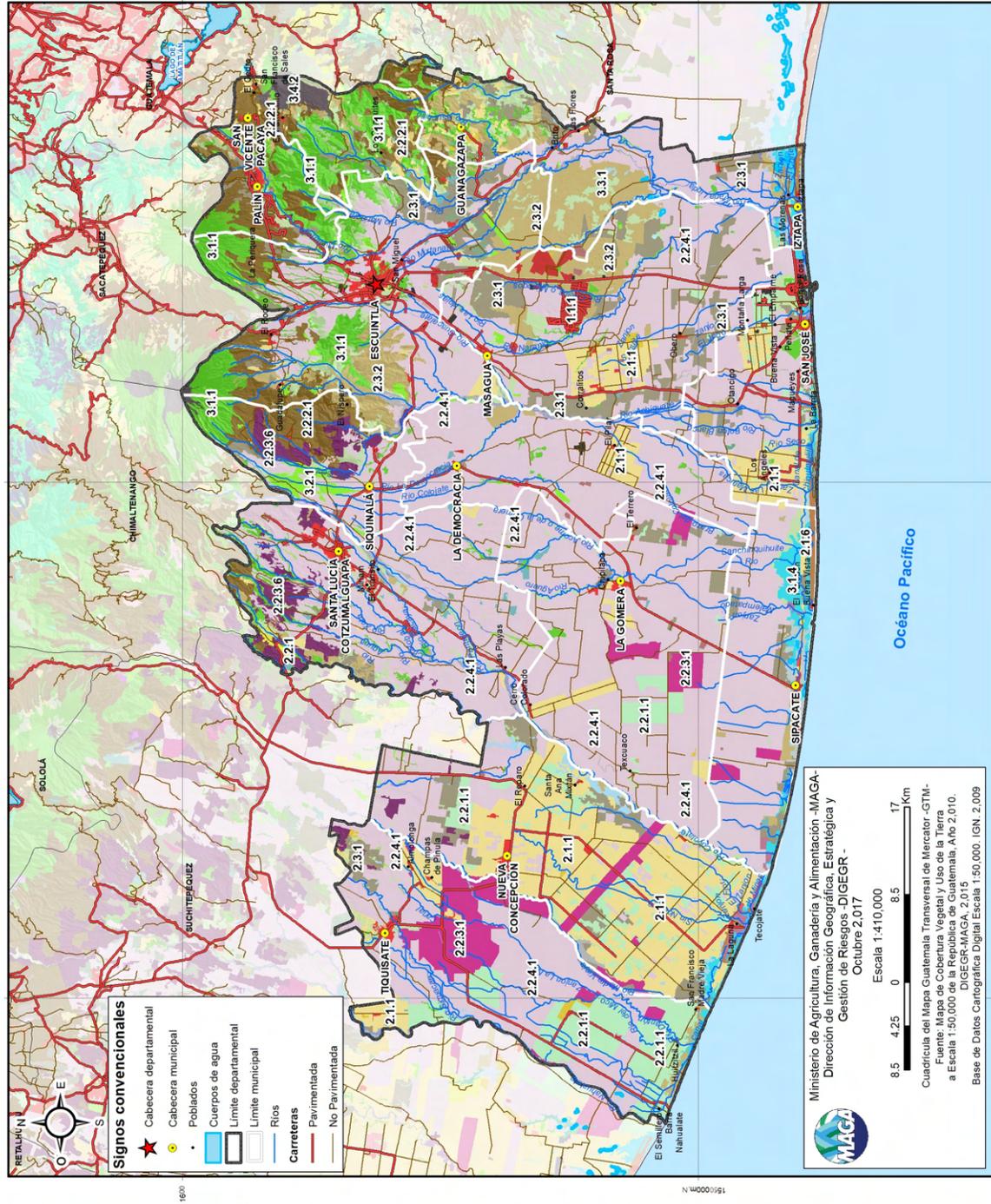
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Octubre 2,017

Escala 1:180,000



Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator-GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 del Mapa de Guatemala, Año 2,010.
 DIGEGR-MAGA, 2,015.
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000, IGN, 2,009

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Signos convencionales

- ★ Cabeecera departamental
- Cabeecera municipal
- Poblados
- ▭ Cuerpos de agua
- ▭ Límite departamental
- ▭ Límite municipal
- ▭ Ríos
- ▭ Carreteras
- ▭ Pavimentada
- ▭ No Pavimentada

MAGI

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Octubre 2017

Escala 1:410,000

8.5 4.25 0 8.5 17 Km

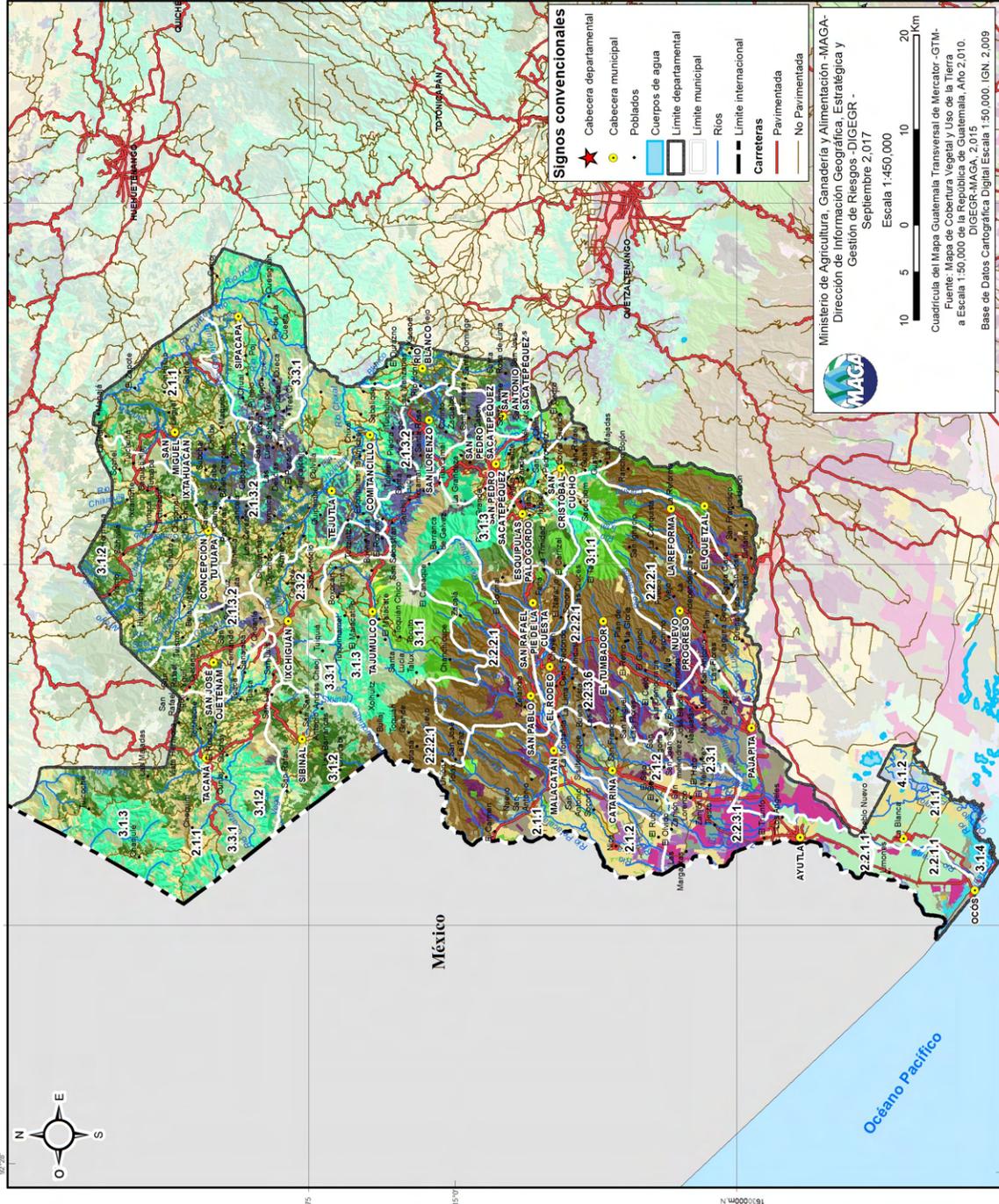
Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, Año 2,010,
 DIGEGR-MAGA, 2,015

Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000, IGN, 2,009

Legenda

Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1 Zonas Urbanizadas	8,143	1.8
1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	4,652	1.0
1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	166	0.0
1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	302	0.1
2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	44,203	9.8
2.1.4 Sandía	151	0.03
2.1.6 Pashte	1,078	0.2
2.2.1 Cultivos permanentes herbáceos (papa, papaya)	414	0.1
2.2.1.1 Banano-plátano	17,983	4.0
2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	19,271	4.3
2.2.3 Cultivos permanentes arbóreos (coco, aguacate, mango)	2,008	0.4
2.2.3.1 Palma africana	12,342	2.7
2.2.3.6 Hule	6,852	1.5
2.2.4.1 Cultivos permanentes de plantas o tallos (caña de azúcar)	215,417	47.9
2.3.1 Pasto natural	28,672	6.4
2.3.2 Pasto cultivado	25,489	5.7
2.4.3 Zonas agrícolas heterogéneas (huerto)	684	0.2
3.1.1 Bosque latifoliado	24,099	5.4
3.1.3 Bosque mixto	27	0.01
3.1.4 Bosque manglar	4,437	1.0
3.2.1 Plantaciones forestales	3,748	0.8
3.3.1 Vegetación arbustiva (matorral y/o guamil)	18,307	4.1
3.4.2 Rocosos o lanas	6,335	1.4
4.1.1 Pradera pantanosa	1,853	0.4
4.2 Zonas inundables	149	0.03
5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	3,105	0.7
5.2.2 Aguas marítimas (estero)	194	0.04
Total	450,083	100.0

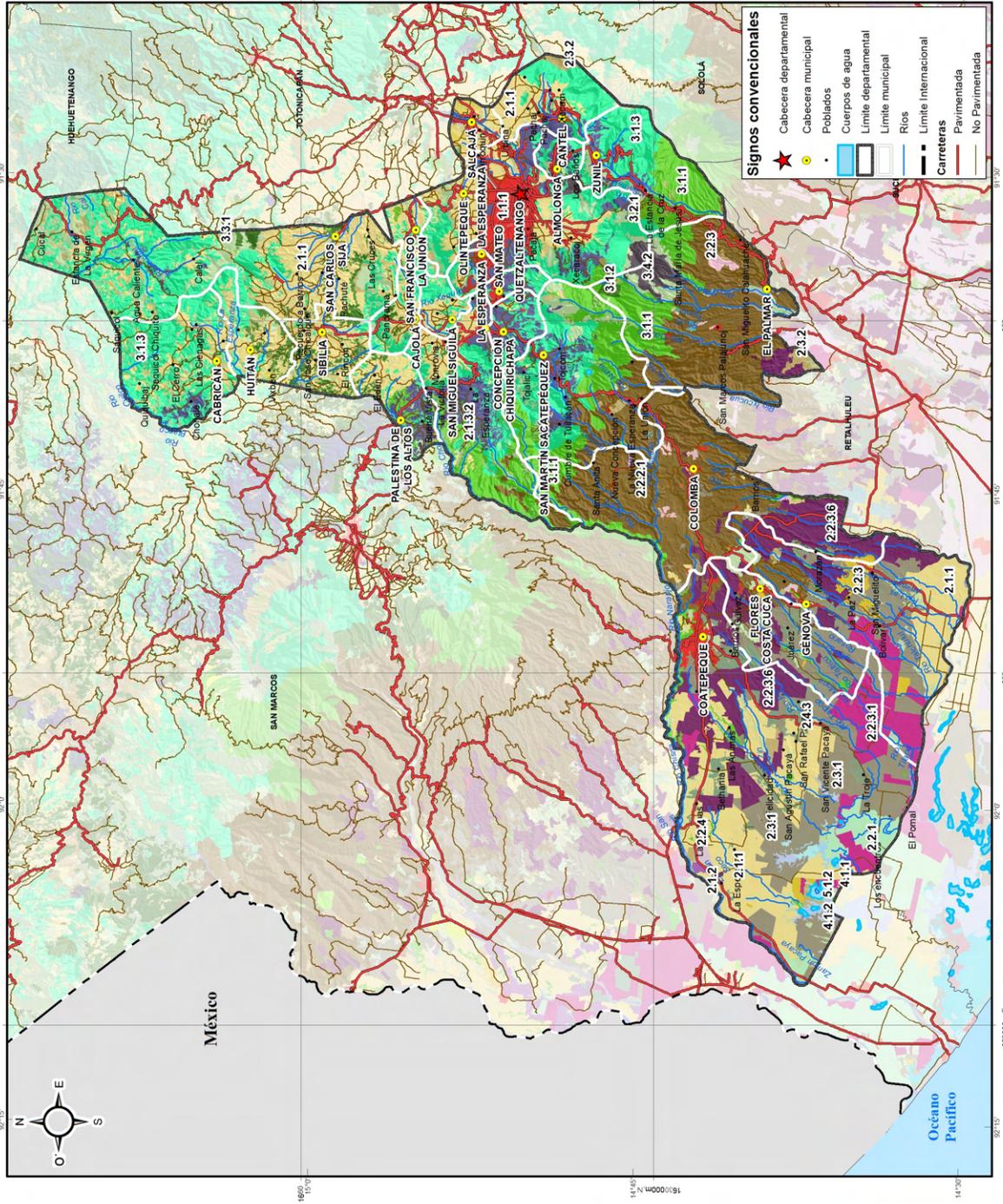
Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Leyenda

Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1 Zonas Urbanizadas	3,407	1.0
1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	324	0.1
1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	378	0.1
1.4.1 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	208	0.1
2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	56,214	15.8
2.1.2 Arroz	2,406	0.7
2.1.3.2 Hortalizas (tomate, papa, cebolla, repollo)	18,516	5.2
2.1.8 Tabaco	704	0.2
2.2.1.1 Cultivos permanentes herbáceos (banano-platano)	9,041	2.5
2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	60,834	17.1
2.2.3.1 Cultivos permanentes arbóreos (palma africana)	7,351	2.1
2.2.3.6 Hule	9,550	2.7
2.3.1 Pasto cultivado	14,811	4.2
2.3.2 Pasto natural	11,478	3.2
2.4.1 Zonas agrícolas heterogéneas	2,014	0.6
3.1.1 Bosque latifoliado	15,319	4.3
3.1.2 Bosque de coníferas	44,410	12.5
3.1.3 Bosque mixto	39,792	11.2
3.1.4 Bosque manglar	1,307	0.4
3.2.1 Otras tierras forestales	1,080	0.3
3.3.1 Medios con vegetación arbustiva y/o herbácea	48,587	13.7
3.4.1 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	5,009	1.4
Zonas húmedas		
4.1.1 Pradera pantanosa	133	0.0
4.1.2 Zonas inundables	778	0.2
Cuerpos de agua		
5.1.1 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	1,326	0.4
5.2.1 Aguas marítimas	70	0.02
Total	355,048	100.0

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Leyenda

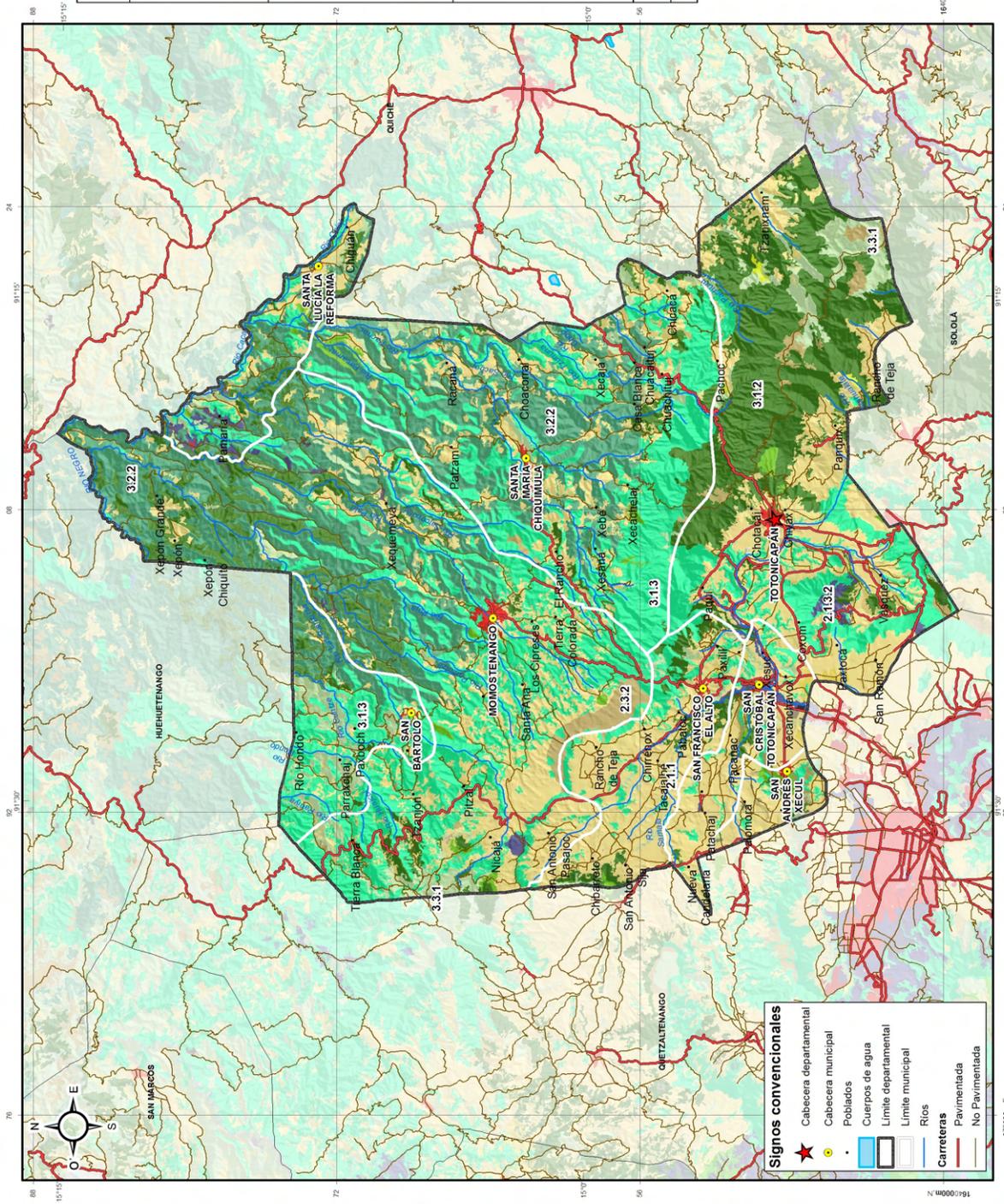
Territorios artificializados	Categoría	Superficie	
		ha	%
Territorios agrícolas	1.1.1 Zonas Urbanizadas	6,085	2.85
	1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	438	0.21
	1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	126	0.06
	1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	126	0.06
	2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	43,249	20.27
	2.1.2 Arroz	141	0.07
	2.1.3.2 Hortalizas (tomate, papa, cebolla, repollo)	11,781	5.52
	2.2.1 Cultivos permanentes herbáceos (piña, flores y follajes)	2,017	0.95
	2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	30,374	14.24
	2.2.3 Cultivos permanentes arbóreos (aguacate, cítricos, macadamia)	2,539	1.19
Territorios agrícolas	2.2.3.1 Palma africana	6,221	2.92
	2.2.3.6 Hule	14,618	6.85
	2.3.1 Cultivos permanentes de plantas o tallos	274	0.13
	2.3.2 Pasto cultivado	17,948	8.41
	2.4.3 Zonas agrícolas heterogéneas	1,906	0.89
	3.1.1 Pasto natural	3,803	1.78
	3.1.2 Bosque latifoliado	17,009	7.97
	3.1.3 Bosque de coníferas	3,594	1.68
	3.2.1 Bosque mixto	34,629	16.23
	3.3.1 Plantaciones forestales	565	0.26
Bosques y medios seminaturales	3.3.1 Vegetación arbustiva baja (matorral y/o guami)	12,066	5.66
	3.4.2 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación (rocoso o lavas)	2,189	1.03
	4.1.1 Pradera pantanosa	288	0.14
	4.1.2 Zonas inundables	637	0.30
	5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	699	0.33
	Total	213,323	100.00


 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Octubre 2,017
 Escala 1:360,000
 Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, AÑO 2,010.
 DIGEGR-MAGA 2,015
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000 IGN, 2,009

Signos convencionales

- ★ Cabejera departamental
- Cabejera municipal
- Poblados
- Cuerpos de agua
- Limite departamental
- Limite municipal
- Rios
- Limite Inter municipal
- Carreteras
- Pavimentada
- No Pavimentada

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Leyenda

Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1 Zonas Urbanizadas	578	0.54
1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de		
1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	67	0.06
1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	27	0.03
2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	48	0.04
2.1.3.2 Hortalizas (tomate, papa, cebolla, repollo)	30,237	28.10
2.2.1 Cultivos permanentes arbóreos (frutales deciduos)	973	0.90
2.3.1 Pasto cultivado	205	0.19
2.3.2 Pasto natural	26	0.02
2.2.4.2 Zonas agrícolas heterogéneas	1,915	1.78
3.1.2 Bosque de coníferas	103	0.10
3.1.3 Bosque mixto	17,457	16.22
3.2.1 Plantaciones forestales	29,538	27.45
3.2.2 Árboles dispersos	806	0.75
3.3.1 Medios con vegetación arbustiva y/o herbácea	20,035	18.62
3.4.1 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	5,568	5.17
5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	14	0.01
Total general	107,621	100.00

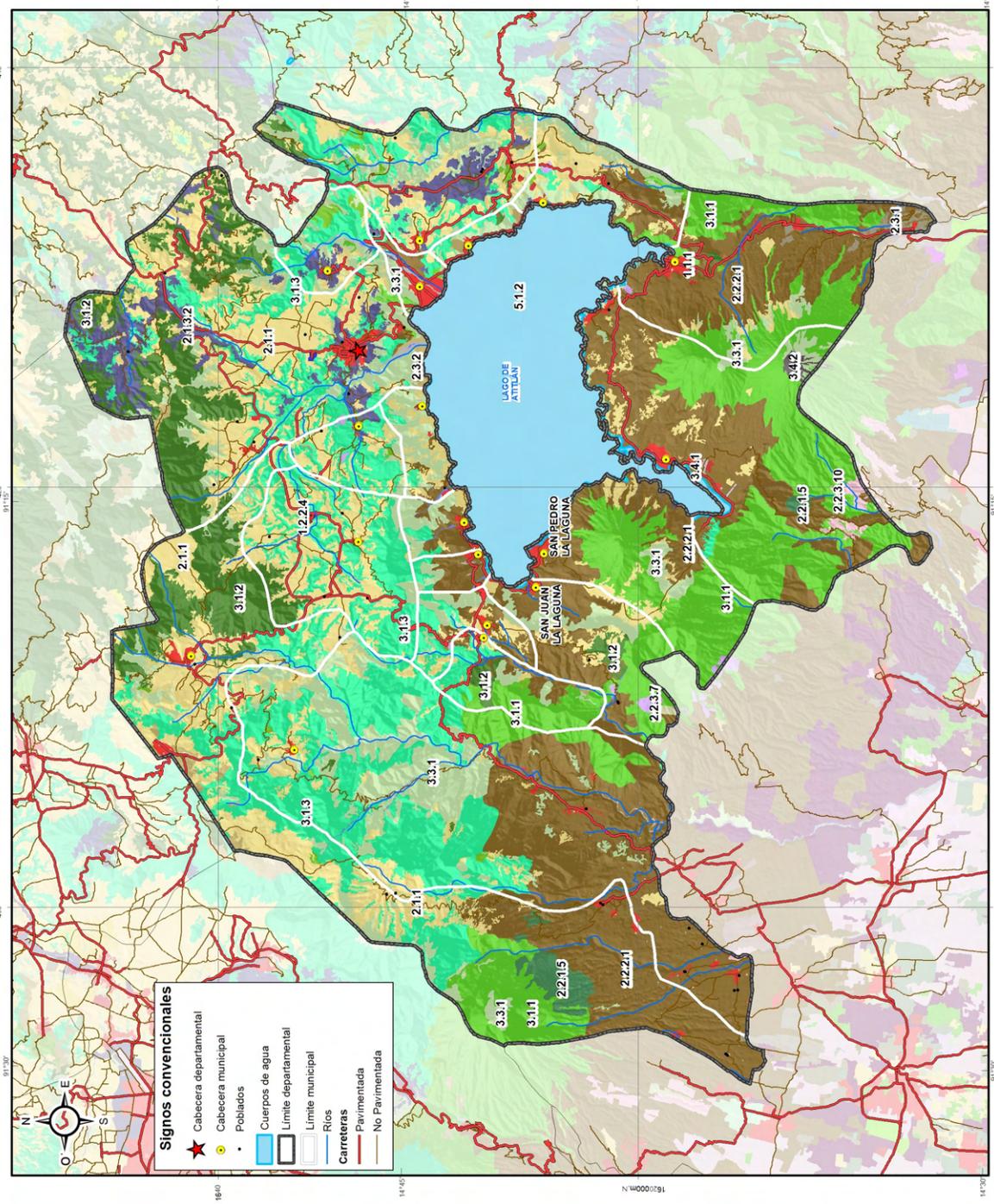


Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Septiembre 2,017
 Escala 1:220,000
 Cuadrícula del Mapa Geomática Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, Año 2,010.
 DIGEGR-MAGA, 2,015
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000. IGN, 2,009

Signos convencionales

- Cabeceira departamental
- Cabeceira municipal
- Pobladors
- Cuerpos de agua
- Límite departamental
- Límite municipal
- Ríos
- Carreteras
- Pavimentada
- No Pavimentada

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



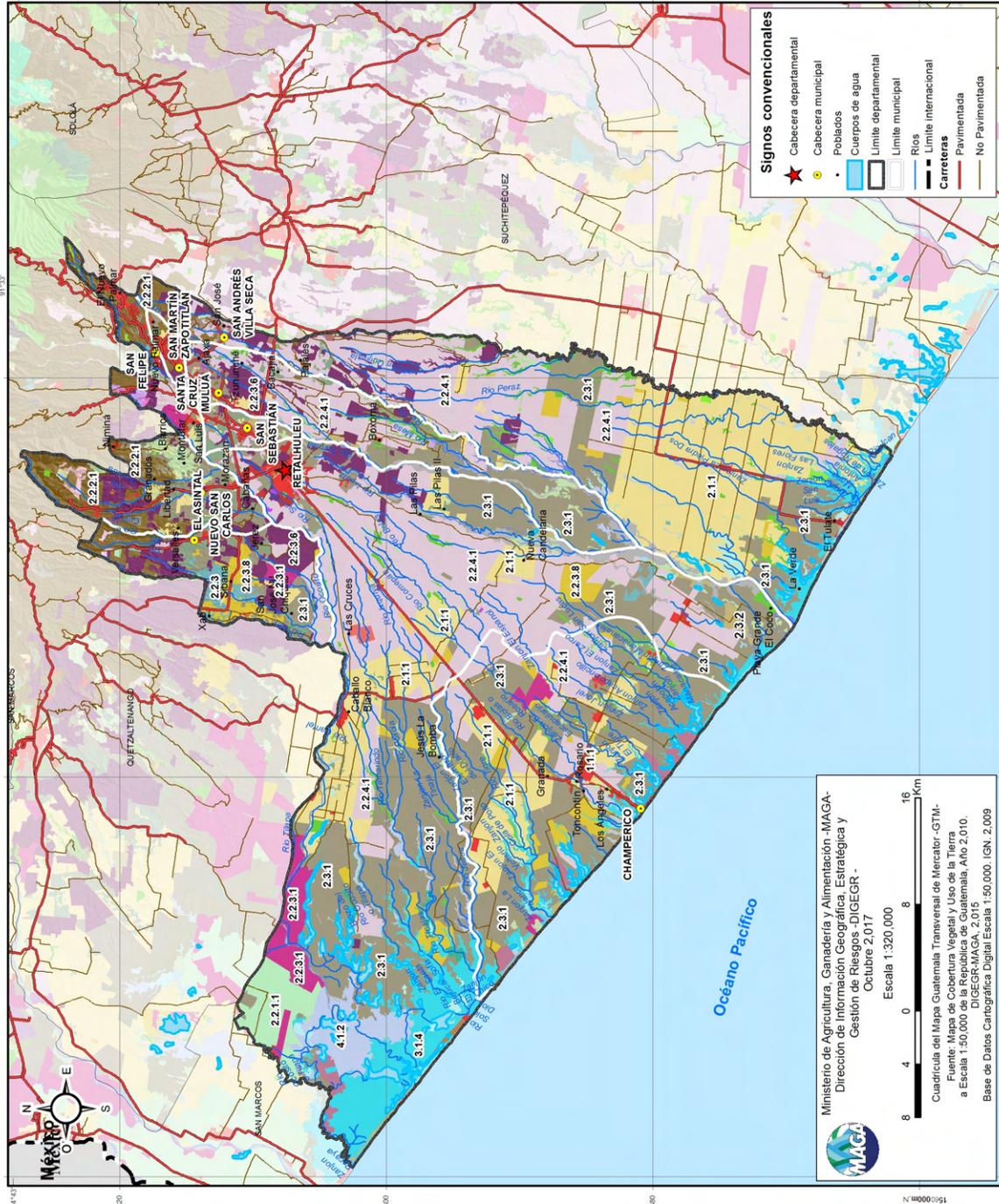
Legenda

Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1 Zonas Urbanizadas	1,597	1.37
1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	153	0.13
1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	14	0.01
Territorios agrícolas		
1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	44	0.04
2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	19,140	16.40
2.1.3.2 Hortalizas (papa, cebolla, repollo)	3,115	2.67
2.2.1.5 Cultivos permanentes herbáceos (Mashan)	735	0.63
2.2.2.1 Cultivos permanentes arbustivos (café)	25,315	21.70
2.2.3.7 Aguacate	191	0.16
2.2.3.10 Macadamia	254	0.22
2.3.1 Pasto cultivado	254	0.22
2.3.2 Pasto natural	559	0.48
2.4.1 Zonas agrícolas heterogéneas	33	0.03
Bosques y medios seminaturales		
3.1.1 Bosque latifoliado	15,207	13.03
3.1.2 Bosque de coníferas	6,970	5.97
3.1.3 Bosque mixto	18,276	15.66
3.2.1 Otras tierras forestales	406	0.35
3.3.1 Medios con vegetación arbustiva y/o herbácea	11,548	9.90
3.4.1 Espacios abiertos, sin o con poca vegetación	368	0.32
Cuerpos de agua		
5.1.2 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	12,500	10.71
Total general	116,679	100.00


 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Octubre 2,017
 Escala 1:200,000

 Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, AÑO 2,010
 DIGEGR-MAGA, 2,015
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000. IGN. 2,009

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Legenda

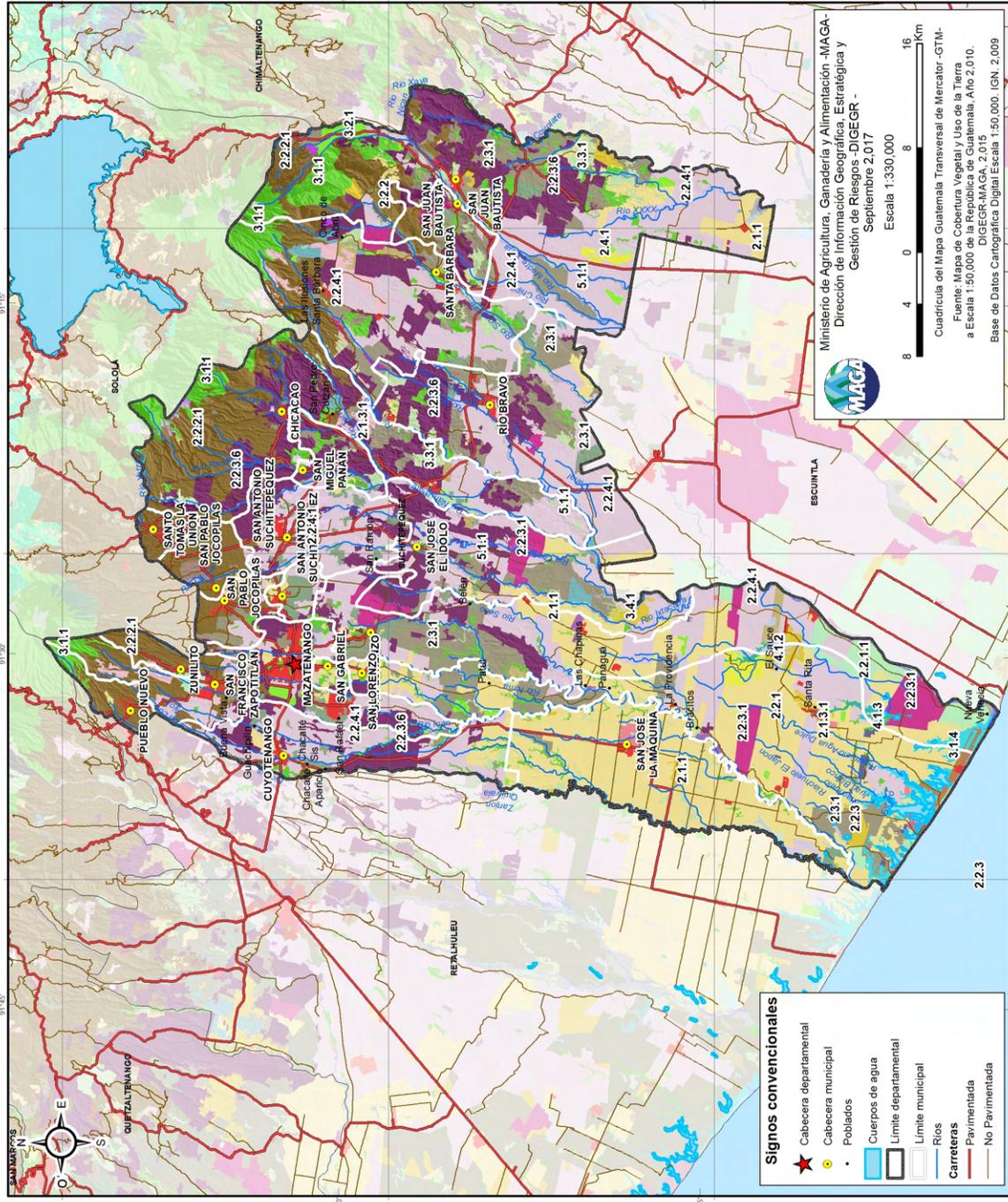
Territorios	Categoría	Superficie	
		ha	%
Territorios artificializados	1.1.1	3,686	1.90
	1.2.1	1,960	1.01
	1.3.1	22	0.01
	1.4.2	140	0.07
	2.1.1	29,342	15.09
	2.1.6	129	0.07
	2.2.1.1	2,687	1.38
	2.2.2.1	6,819	3.51
	2.2.3	1,987	1.02
	2.2.3.1	9,397	4.83
Territorios agrícolas	2.2.3.6	3,195	1.64
	2.2.3.8	5,047	2.60
	2.2.4.1	43,730	22.49
	2.3.1	51,858	26.67
	2.3.2	1,155	0.59
	2.4.2.2	3,641	1.87
	3.1.1	3,153	1.62
	3.1.4	10,365	5.33
	3.2.1	299	0.15
	3.3.1	3,308	1.70
Zonas húmedas	3.4.1	3,926	2.02
	4.1.1	506	0.26
	4.1.2	4,022	2.07
	4.1.3	342	0.18
Cuerpos de agua	5.1.2	3,067	1.58
	5.2.2	651	0.33
Total		194,434	100.00

Signos convencionales

- ★ Cabecera departamental
- Cabecera municipal
- Poblados
- ▭ Cuerpos de agua
- ▭ Limite departamental
- ▭ Limite municipal
- Ríos
- Limites internacionales
- Pavimentada
- No Pavimentada

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR-
 Octubre 2,017
 Escala 1:320,000
 Km
 8 4 0 8 16
 Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 de la República de Guatemala, Año 2,010.
 DIGEGR-MAGA, 2,015
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000. IGN, 2,009

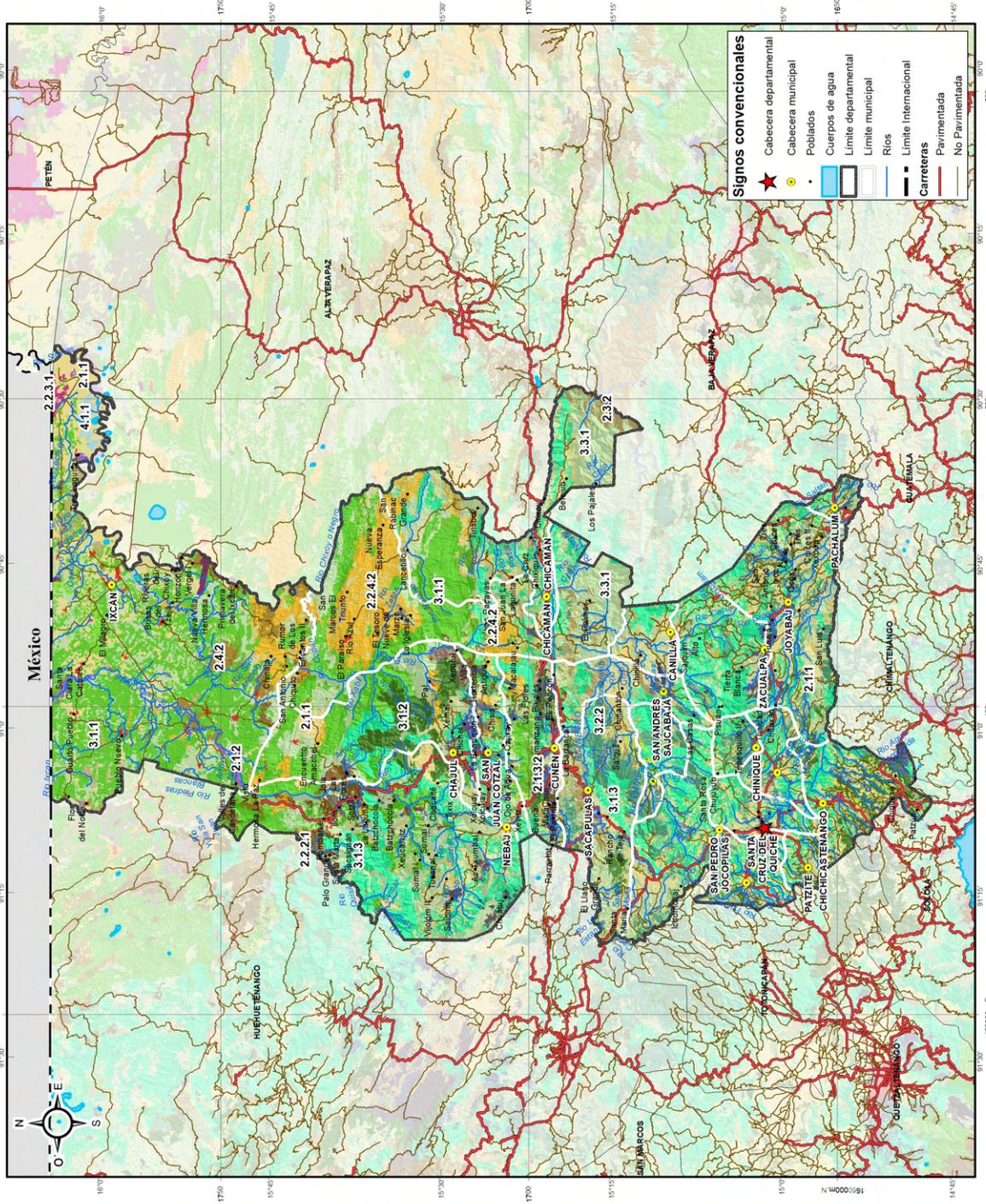
Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Leyenda

Categoría	Superficie		
	ha	%	
Territorios artificializados	1.1.1	3,946	1.84
	1.2.1	604	0.28
	1.3.1	3	0.001
	1.4.2	91	0.04
	2.1.1	35,974	16.73
	2.1.2	303	0.14
	2.1.3.2	241	0.11
	2.1.3.1	338	0.16
	2.1.6	369	0.17
	2.1.8	177	0.08
Territorios agrícolas	2.2.1.1	3,100	1.44
	2.2.2.1	24,022	11.17
	2.2.3	5,586	2.60
	2.2.3.1	4,475	2.08
	2.2.3.6	32,393	15.07
	2.2.4.1	50,988	23.71
	2.3.1	21,080	9.80
	2.3.2	1,327	0.62
	2.4.1	4,902	2.28
	3.1.1	11,159	5.19
Bosques y medios seminaturales	3.1.3	16	0.01
	3.1.4	1,559	0.72
	3.2.1	1,370	0.64
	3.3.1	5,595	2.60
	3.4.1	2,418	1.12
	4.1.2	523	0.24
	4.1.3	444	0.21
	5.1.2	2,001	0.93
	Total	215,005	100.00

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



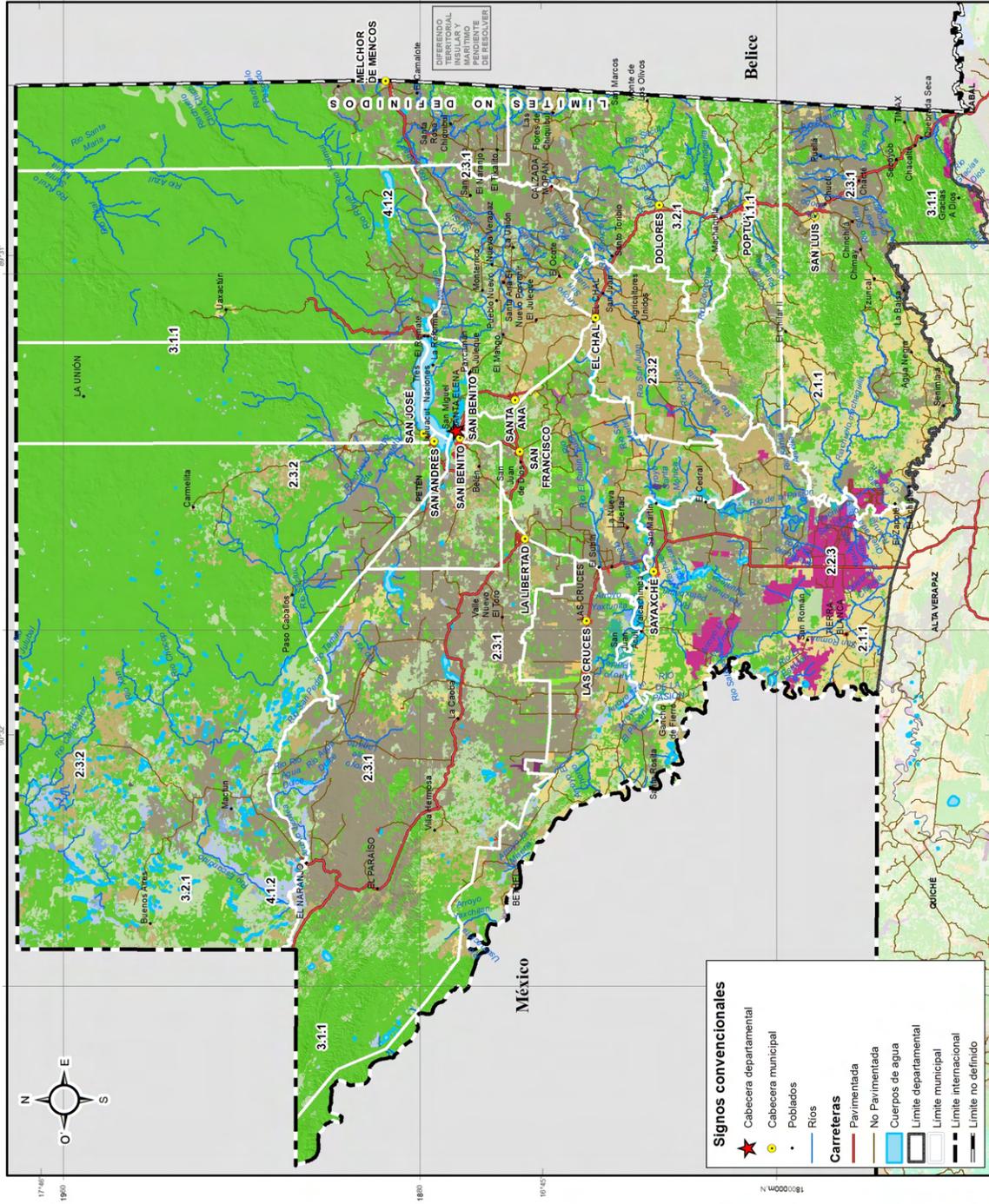
Legenda

Categoría	Superficie		
	ha	%	
Territorios artificializados	1111	4,569	0.63
	1211		
	1311	235	0.03
	1411	255	0.04
Territorios agrícolas	2111	246	0.03
	2121	134,718	18.52
	2132	1,425	0.20
	2231	14,557	2.00
Bosques y medios seminaturales	3111	9,263	1.27
	3231	3,729	0.51
	3311	37,787	5.19
	3411	648	0.09
Zonas húmedas	4111	18,156	2.50
	4211		
	4311	11,044	1.52
	4411	128,933	17.72
Cuerpos de agua	5111	31,210	4.29
	5211	130,897	17.99
	5311	40,154	5.52
	5411	153,400	21.09
Total		727,468	100.00



Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estrategia y
 Gestión de Riesgos-DIGEGR -
 Octubre 2,017
 Escala 1:675,000
 10 5 0 10 20 Km
 Cuadrícula del Mapa Guatemala Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000,000, Guatemala, AÑO 2,010.
 DIGEGR-MAGA 2,016
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000, IGN_2,009

Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra 2,010



Legenda

Categoría	Superficie	
	ha	%
Territorios artificializados		
1.1.1 Zonas Urbanizadas	13,192	0.37
1.2.1 Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	886	0.02
1.3.1 Minas, escombreras y zonas en construcción	277	0.01
Territorios agrícolas		
1.4.2 Zonas verdes artificiales, no agrícolas	324	0.01
2.1.1 Granos básicos (maíz y frijol)	211,019	5.89
2.1.2 Arroz	1,850	0.05
2.2.1 Cultivos permanentes herbáceos (piña, flores y follajes)	2,312	0.06
2.2.3 Cultivos permanentes arbóreos (Palma africana, hule, aguacate)	53,967	1.51
2.2.4.2 Cardamomo	1	0.00
2.3.1 Pasto cultivado	661,877	18.46
2.3.2 Pasto natural	310,484	8.66
2.4.3 Zonas agrícolas heterogéneas	52	0.00
3.1.1 Bosque altoandino	1,779,838	49.85
3.1.2 Bosque de coníferas	1,072	0.03
3.2.1 Plantaciones forestales	11,412	0.32
Bosques y medios seminaturales		
3.3.1 Vegetación arbustiva baja (matorrales)	419,602	11.70
3.4 Espacios abiertos, sin o poca vegetación	448	0.01
Zonas húmedas		
4.1.1 Pradera pantanosa	4,535	0.13
4.1.2 Zonas inundables	57,961	1.62
4.1.3 Humedal con vegetación	13,320	0.37
4.1.4 Humedal con bosque	6,209	0.17
Cuerpos de agua		
5.1 Aguas continentales (lago, laguna y laguneta)	34,234	0.95
Total	3,584,870	100.00



Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-
 Dirección de Información Geográfica, Estratégica y
 Gestión de Riesgos -DIGEGR -
 Agosto 2,017
 Escala 1:950,000
 Cuadrícula del Mapa Geomática Transversal de Mercator -GTM-
 Fuente: Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra
 a Escala 1:50,000 de República de Guatemala, Año 2,010.
 DIGEGR-MAGA 2,015
 Base de Datos Cartográfica Digital Escala 1:50,000 IGN, 2,009

Signos convencionales

- Cabecera departamental
- Cabecera municipal
- Pobliados
- Ríos
- Carreteras
- Pavimentada
- No Pavimentada
- Cuerpos de agua
- Límite departamental
- Límite municipal
- Límite internacional
- Límite no definido