Universidad Rafael Landívar
Identidad Jesuita en Guatemala
VRIP
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
icesh
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIO HUMANISTAS

Boletín de ciencias socio humanistas 12

Cambios en la política económica de Guatemala en 2024

Autores: Guillermo Díaz y María José Durán[1]

Presentación

Un Gobierno prodemocrático si en algo debe diferenciarse del que no lo es, es en impulsar políticas que progresivamente logren la igualdad, equilibren la representación del poder en la toma de decisiones públicas y promuevan la participación y libertad de su ciudadanía. Todo ello se debería concretar en el cumplimiento de los derechos universales y la mejora constante de la calidad de vida de la población mayoritaria.

Una política pública se constituye de Estado cuando la misma se institucionaliza y trasciende los períodos gubernamentales, se fortalece su obligatoriedad con una ley específica, se asignan entidades que la aplican y se le brindan los recursos necesarios. Además, instituye un ejercicio público de cumplir con el ciclo de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. En Guatemala esto no ha sido posible lograrlo debido a un régimen político que no cumple con los fines pactados en la Constitución Política de la República de 1985; todo lo contrario, hemos sido testigos del deterioro del diseño institucional y su desempeño para lograr aquellos fines supremos del bien común y el cumplimiento de garantizar los derechos humanos de toda su ciudadanía.

Este pacto social plasmado en la Constitución como en los Acuerdos de Paz en la década de los 90, aún limitado por el momento político de aquel entonces, no se profundizó y tampoco se actualizó en relación con los desafíos de este siglo y la consolidación de la paz. Pareciera que, a pesar del esfuerzo de la ciudadanía

1 Investigadores del Departamento de Ciencias Económicas del Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh), de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP) de la Universidad Rafael Landívar (URL).

en la defensa de la democracia en 2023, que significó su movilización para garantizar el respeto al voto popular en las elecciones generales y que permitió la toma de posesión del binomio presidencial electo, el cual prometía realizar una ruptura con el *continuum* de corrupción y abuso de poder, dicho propósito está resultando cuesta arriba y no se observan avances significativos.

Por ello, resulta de vital importancia valorar las decisiones públicas de forma objetiva y ténica, considerando la magnitud de los déficits sociales que como país tenemos y las zonas de claroscuro que dejan las negociaciones realizadas para poder avanzar –referido a que, a cambio de aprobar algunas de las decisiones aquí analizadas, como por ejemplo el presupuesto general de la nación de 2025, se realizaron lo que parecen ser concesiones a cambio de lograr votos a favor, dentro de estas el aumento salarial a los diputados y la asignación de recursos a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (Codedes), que proporcionalmente podrían favorecer a determinadas representaciones distritales, lo que fue cuestionado por diferentes sectores como negociaciones opacas, con deficiencias técnicas y con altos riesgos de corrupción–.

Los riesgos de continuidad de la corrupción y de una aplicación inadecuada de las medidas aprobadas tendrán que solventarse con el acompañamiento de mesas técnicas de sectores que con argumentos genuinos lo advierten. Sin embargo, se hacía necesario lograr la aprobación del presupuesto para brindar posibilidades de mejoras al gasto social y para el desarrollo de infraestructura, de forma descentralizada, tal y como se demuestra en este boletín.

Lo anterior fue acompañado de otras decisiones en el Congreso de la República, como la aprobación a la Ley de Competencia y la Ley de Infraestructura Vial Prioritaria, así como la decisión de mantener la medida del Poder Ejecutivo de aprobación al salario mínimo. Medidas que muestran un giro en la política analizada para avanzar hacia una ruta por la recuperación de la función pública del Estado, a pesar de los intereses adversos de ciertas élites económicas y políticas, históricas y emergentes, que se empeñan en impedirlo.

Finalmente, como academia, es nuestra responsabilidad presentar evidencia y argumentar el análisis crítico y propositivo sobre estos destellos democráticos en materia de política económica, sin dejar de señalar que estos instrumentos aprobados requieren fortalecer y articular todas las competencias de los ministerios en ejecución y rendición de cuentas, así como de las entidades responsables, para garantizar la probidad y la fiscalización. Asimismo, se hace precisa la oportuna auditoría social de la ciudadanía y el fortalecimiento de la recaudación fiscal para la sostenibilidad de un Estado que debiera ser robusto y comprometido con el bien común.

Introducción

En el análisis y el discurso económico se suele resaltar la estabilidad macroeconómica que tiene el país. El concepto de estabilidad también puede aplicarse a la política económica guatemalteca, la cual ha sido continua o con pocos cambios en gran parte de las últimas dos décadas, excepto en 2020 por motivo de los efectos de la pandemia de la covid-19. En 2024 ocurrieron importantes cambios en la política económica, como lo son la emisión de la Ley de Competencia, el aumento significativo del salario mínimo, la aprobación de un presupuesto con un déficit alto respecto al producto interno bruto (PIB) –lo cual no ocurría desde hace quince años–, orientado hacia el gasto público social y de infraestructura en los departamentos, y la baja de la tasa líder en medio punto porcentual en un plazo de tres meses, comportamiento que contrasta con la estabilidad de corto y mediano plazo que se suele observar en dicha variable.

Para entender mejor lo dicho en el párrafo anterior, se debe considerar que la Ley de Competencia era un objetivo de política comercial impulsado por primera vez a principios de siglo, que fue adquirido como compromiso en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, para que estuviera vigente a partir de 2016. Los intentos por aprobarla en esa época y años después fueron fallidos. En el salario mínimo se decretaron aumentos no mayores de 5 % en la última década y hubo años, como 2019 y 2021, en que no se decretaron incrementos. El déficit fiscal promedio en los pasados quince años fue de alrededor de 2 %, determinado por una política conservadora en materia de gasto público.

En este boletín se analiza la magnitud de los cambios de política económica ocurridos en 2024 y sus posibles efectos en el corto y mediano plazo.

Una ley que cambia las reglas del juego

El análisis de mercados desde el enfoque de la economía de la competencia se centra en estructura y conducta. En lo estructural, los mercados en Guatemala tienden a ser concentrados y, por otra parte, tiende a observarse en ellos conductas contrarias a la competencia, como fijación de precios (Díaz, 2024) o imposición de barreras de entrada a nuevos competidores (Díaz, 2023a).

Una ley de competencia en la actualidad está más orientada a regular conductas en el mercado, en especial en prohibir aquellas que sean contrarias a la libre competencia. Este es más el espíritu de la ley aprobada el año pasado, por medio del Decreto 32-2004 (Congreso de la República de Guatemala, 2024a), en el sentido de que prohíbe y sanciona prácticas absolutas o relativas contrarias a la competencia, algunas de las cuales ocurren en los mercados guatemaltecos. Como ejemplos se pueden citar la similitud de precios en los mercados de distribución de medicamentos, combustibles, gas propano (Díaz, 2024) y, en la actual coyuntura de enero de 2025, el acuerdo de la Gremial de Transportistas para aumentar las tarifas en 15 %.

Las citadas condiciones se modifican al estar prohibidas prácticas absolutas consistentes en acuerdos, fijación o manipulación de precios, distribución geográfica o de otra índole de mercados o segmentos de este, restricciones de volumen o frecuencia en la oferta de un bien o servicio y concertación en ofertas de licitaciones públicas. En este punto, la ley contribuirá a reducir la corrupción en las mismas, a través de impulsar una mayor competencia. Además, el aumento de la competencia en la licitación de obras públicas está contenida en la Ley de Infraestructura Vial Prioritaria (Congreso de la República de Guatemala, 2024b), que en el artículo 35 establece procedimientos competitivos para las licitaciones. La Ley de Competencia también establece la prohibición de realizar prácticas relativas relacionadas con la imposición de precios de venta o márgenes de comercialización, de condiciones de venta sujetas a restricciones de comercializar o distribuir productos o servicios de competidores e impedir acceso al mercado por parte de las empresas existentes, entre otras. El incurrir en las prácticas descritas implica ser sujeto de multas por hasta 600 millones de quetzales.

Los cambios de conducta de competencia, respecto a limitar o eliminar prácticas contrarias a la misma, se producirán a mediano plazo, debido al tiempo que requiere la creación de la Superintendencia de Competencia prevista en la ley. Está previsto, también, que en 2025 se seleccione al directorio y al superintendente. Además, este año debe elaborarse el Reglamento de Competencia, que según la ley debe estar vigente a partir del 1 de enero de 2026. Durante este año se crea la Superintendencia con la contratación del personal y posterior capacitación.

En la práctica, lo regulado por la ley estará en vigencia a partir de 2027. A partir de esa fecha se reducen o eliminan obstáculos al ingreso de nuevos competidores en los mercados de bienes y servicios, en especial en aquellos en que existen posiciones de monopolio, como lo son el de cemento, cerveza o arroz, donde el principal competidor concentra más del 70 % de cuota de mercado (Díaz, 2024).

Con la ampliación de la oferta se estima reducción en el poder de mercado o capacidad de fijar precios de las empresas con posición dominante en el mercado, dado que el consumidor tendrá más opciones de compra en calidad y precio. Como ejemplo pueden mencionarse los mercados de farmacias y supermercados, en los cuales en los últimos años ingresaron nuevos competidores. La ampliación de la oferta aumenta el empoderamiento del consumidor en sus decisiones de compra.

Aumento significativo del salario mínimo y su impacto

La evidencia empírica de diversos países muestra que aumentar el salario mínimo no reduce el nivel de empleo (Díaz, 2023b). El estudio más relevante al respecto, que contribuyó a obtener el Premio Nobel de Economía, es sin duda el de David Card (1995), publicado en el libro *Mito y medición*, que fue pionero en la década de 1990 en rebatir la difundida idea de que el aumento del salario mínimo reducía el empleo. Sus hallazgos concluyeron que eso no era así en el sector de restaurantes de Estados Unidos. Diversos estudios realizados en países de América Latina, incluyendo Guatemala, citados por Frausto (2024) también tuvieron la misma conclusión.

En el caso de Guatemala la evidencia estadística de las dos últimas décadas, contenida en la tabla 1, muestra un continuo crecimiento del empleo formal, medido por el número de cotizantes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS, 2024), excepto en años de crisis económica internacional. El crecimiento del empleo formal ocurrió aún en años en los que el aumento del salario mínimo fue significativo, como fue en 2003, 2004, 2006 y 2011. En el caso del empleo informal, los datos muestran una reducción en 2003 y 2011, solo en 2004 hubo aumento. En los años que no hubo incremento del salario mínimo, que fueron 2019 y 2021, la tasa de empleo informal disminuyó en el primero y aumentó en el segundo, por lo que no se puede concluir cuál es el impacto del alza en el empleo informal por el alza al salario mínimo. En general, se observa que no existe una relación directa entre ambas variables económicas, dada la oscilación de la tasa de empleo informal entre 2013 y 2016, cuando el aumento del salario mínimo fue constante en 5 %.

Tabla 1

Aumento del empleo formal, salario mínimo y PIB real

Año	Empleo formal %	Salario mínimo %	PIB real %	Empleo informal %
2002	2.7	9.0	4.0	69.8
2003	0.5	15.0	3.0	68.0
2004	3.2	18.0	3.0	73.5
2005	1.4	0.0	3.0	sin datos
2006	2.4	10.0	5.0	sin datos
2007	4.6	5.0	6.0	sin datos
2008	-0.1	5.0	3.0	sin datos
2009	1.5	5.0	1.0	sin datos
2010	1.7	6.0	3.0	72.3
2011	4.3	14.0	4.2	69.4
2012	2.7	6.0	3.0	74.5
2013	3.1	5.0	3.7	70.0
2014	1.2	5.0	4.4	67.0
2015	2.4	5.0	4.1	68.0
2016	2.6	5.0	2.7	69.0
2017	1.0	5.8	3.1	70.0
2018	1.0	3.8	3.4	70.0
2019	1.9	0.0	4.0	65.0
2020	-4.5	2.0	-1.8	sin datos
2021	7.6	0.0	8.0	71.0
2022	6.6	4.7	4.2	71.0

Nota. Los años sin datos se deben a que no se realizó la encuesta de empleo. Fuente: elaboración propia con base en datos de IGSS (2023), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab, 2024), Banco de Guatemala (Banguat, 2024b) e Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023).

Si bien en el período analizado el aumento del salario mínimo fue casi constante, en la mayoría de los años el incremento fue insuficiente para mantener el poder de compra de los trabajadores. De hecho, desde 2011 el monto del salario mínimo es menor que el costo de la canasta básica alimentaria (Frausto, 2024). En 2024 el salario mínimo promedio fue de casi 3250 quetzales y el costo de la canasta básica alimentaria ascendió a alrededor de 4000 quetzales (INE, 2024). Aun con el aumento del 10 %, en 2025 el salario mínimo es menor que el costo de la canasta básica alimentaria.

Con el propósito de evaluar el efecto del salario mínimo en el empleo formal se estimó un modelo econométrico, que incluyó como variables explicativas el salario mínimo y el PIB, ambos en términos reales. Los resultados de la tabla 2 indican que ambas variables explican en 66 % el comportamiento del empleo formal entre 2002 y 2022, pero de las dos variables solo la del PIB real es estadísticamente significativa. En el caso del salario mínimo real la relación es directa, no inversa como conjetura la teoría económica neoclásica respecto a que aumentar el salario mínimo reduce el empleo. Conforme los resultados, un crecimiento de 1 % en el PIB real promueve también un crecimiento de 1 % en el empleo formal. El modelo cumple con los supuestos de normalidad de los residuos, no autocorrelación y homocedasticidad.

Tabla 2
Resultados del modelo econométrico del empleo formal

Variable	Coeficiente	Desviación típica	Estadístico *t*	Valor *p*
constante	−0.01414	0.007	−2.013	0.0594
PIB real	1.036	0.1744	5.941	<0.0001
salario mínimo real	0.0455	0.0719	0.6325	0.535
suma de cuad. residuos	0.004			
r-cuadrado	0.662			
Durbin-Watson	1.593			

Fuente: cálculos propios con base en datos de la tabla 1.

Respecto al efecto esperado en 2025 del aumento al salario mínimo en 10 %, una estimación del Banguat (2024a) indica que dicho incremento puede generar un aumento de 0.27 % en los puestos formales de trabajo, de 0.15 % en la tasa de crecimiento económico y de 1.90 % en la tasa de inflación. En este último caso se esperaría una tasa de inflación un poco mayor a la meta establecida. Ese costo se vería compensado por el mayor crecimiento económico y del empleo.

Adicionalmente, debe indicarse que conforme a los datos de la encuesta de empleo e ingresos de 2022 (INE, 2023), alrededor del 25 % de los trabajadores del sector formal devengaron menos del salario mínimo, lo cual evidencia incumplimiento legal al respecto.

Presupuesto con un elevado déficit

El presupuesto aprobado para 2025 asciende a un monto de 148 526 millones de quetzales y tiene un incremento del 13 % con respecto al del año anterior, tomando en cuenta la ampliación realizada y un déficit fiscal equivalente a 3.5 % del PIB. Dado este parámetro, puede calificarse la política fiscal de expansiva. Al respecto, existe la preocupación de que el abultado déficit fiscal impacte en forma negativa la estabilidad macroeconómica que ha tenido el país, en especial en la inflación. Los datos de la tabla 3 no muestran que en los años de alto déficit fiscal o en los siguientes la inflación aumentara en forma significativa. Cuando esto sucedió, como fue el caso de 2022, fue a causa de inflación importada.

En 2025 la política fiscal expansiva, a través del gasto público, busca promover el desarrollo económico y priorizar la financiación en sectores de infraestructura, salud y seguridad. Según la clasificación económica, el 67 % del presupuesto de 2025 se destina para el funcionamiento de las instituciones del Estado, el 20 % para inversión y el 13 % corresponde a atender las obligaciones de deuda pública. En 2024 el rubro de inversión representó 19 % del presupuesto, lo que significa que en 2025 aumenta 1 %. Adicionalmente, según la clasificación por finalidad, el gasto público social sube a 55.9 % del total del presupuesto, cifra que es mayor que el promedio del período 2021-2024, que fue 54.7 %. El incremento se dio en las áreas de salud, educación y protección social.

Tabla 3

Evolución del déficit fiscal y la inflación

Año	Déficit fiscal %	Inflación %
2005	-1.7	8.5
2006	-1.9	5.8
2007	-1.4	8.7
2008	-1.6	9.4
2009	-3.1	-0.3
2010	-3.3	5.0
2011	-2.8	6.2
2012	-2.4	3.4
2013	-2.2	4.3
2014	-1.9	2.9
2015	-1.5	3.0
2016	-1.0	4.2
2017	-1.4	5.6
2018	-1.9	2.3
2019	-2.2	3.4
2020	-4.9	4.8
2021	-1.2	3.0
2022	-1.7	9.4
2023	-1.3	4.2

Fuente: elaboración propia con base en datos de Banguat (2024b).

El aumento de la deuda pública para financiar el déficit fiscal de 2025 equivale a un incremento de un punto porcentual en la relación deuda/PIB. Por lo tanto, se considera que no representa mayor riesgo para la estabilidad macroeconómica.

En cuanto al análisis de la distribución del presupuesto, un rubro que captó interés fue la asignación adicional de 5012 millones de quetzales al Plan de Inversión para el Desarrollo de Infraestructura Local, contenida en el artículo 126 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2025 (Ministerio de Finanzas Públicas [Minfin], 2024), el cual pretende estimular las economías locales y atender los distintos problemas que aquejan a las poblaciones de cada sector. Esta asignación implica un cambio al modelo centralizado del gasto público que se ha acostumbrado a aplicar. En 2025 el gasto público se descentraliza al brindarle recursos a las respectivas municipalidades para invertir en la infraestructura de sus localidades. Esta decisión se cuestiona con el argumento de que puede fomentar malas prácticas y empeorar la corrupción.

En contraposición, debe considerarse que se están mejorando los mecanismos de control del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Por otro lado, esta descentralización puede aportar mayores beneficios a las diferentes localidades, debido a que los responsables locales tienen un conocimiento más cercano de las necesidades específicas y circunstancias de su área, lo que permite utilizar y asignar de mejor manera los recursos.

En general, el presupuesto de egresos de 2025 sigue una estructura muy similar a la de ejercicios fiscales anteriores, pero con mayor asignación de recursos a las políticas sociales e inversión en infraestructura. Sin embargo, para que el gasto público se lleve a cabo de una manera eficiente es fundamental garantizar la calidad y transparencia de este por parte de las autoridades correspondientes. Además, es importante que la sociedad civil realice monitoreos constantes de la ejecución presupuestaria.

Conclusiones

El enfoque de la política económica se modificó en 2024, respecto al de los últimos tres Gobiernos, durante los cuales fue más conservador y promercado, aspecto que se reflejó en reducidos montos de aumento del salario mínimo y del déficit fiscal. El año pasado la orientación de la política económica fue más a favor de la población. Esencialmente porque el aumento al salario mínimo permite recuperar la pérdida del poder de compra ocasionado por la inflación, el incremento del gasto público social se orienta a salud, educación y protección social y el de inversión permite a las municipalidades construir infraestructura. Es de resaltar que en este campo se cambió hacia un modelo de descentralización al asignar más recursos a los consejos de desarrollo y empoderarlos para que decidan en qué invertirlos. La Ley de Competencia promoverá el ingreso de más competidores y –por la mayor oferta– mejores precios de los productos y servicios en el mercado, a la vez que desincentivará el uso de prácticas contrarias a la competencia.

El incremento del salario mínimo requiere una mejor supervisión en el cumplimiento del pago de este, dado que uno de cada cuatro trabajadores del sector formal devengó en 2022 un monto menor que el salario mínimo vigente. También se requiere de mecanismos de apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas que puedan afrontar dificultades para su cumplimiento.

A efecto de garantizar la transparencia y efectividad del gasto público asignado a las municipalidades en 2025, se requiere que la Controlaría General de Cuentas (CGC) realice con eficiencia las funciones que por ley le corresponden en la supervisión del uso de los recursos financieros públicos. También se requiere dar seguimiento oportuno a la ejecución de la obra pública por parte del SNIP, así como el fortalecimiento de la Comisión de Gobierno Abierto y Electrónico, en especial en proveer insumos para la auditoría social de la ejecución presupuestaria. Para alcanzar este nivel de cumplimiento se requiere que las instituciones estatales de persecución del delito y la administración de la justicia operen bajo un debido proceso y sancionen a quienes cometan acciones de corrupción, lo cual, por ahora, resulta difícil de realizar debido a la cooptación de dichas instituciones. De aquí la necesidad de los contrapesos de una ciudadanía activa y de una representación democrática en los poderes del Estado que imponga una mayoría que ejerza el mandato de la probidad y el cumplimiento de deberes.

Referencias

Banco de Guatemala. (2024a). *Consideraciones sobre la determinación del incremento al salario mínimo para 2025*.

Banco de Guatemala. (2024b). *Estadísticas macroeconómicas*. https://banguat.gob.gt/page/estadisticas-macro-economicas

Congreso de la República de Guatemala. (2024a). *Ley de Competencia*. https://www.congreso.gob.gt/seccion_informacion_legislativa/decretos

Congreso de la República de Guatemala. (2024b). *Ley de Infraestructura Vial Prioritaria.* https://www.congreso.gob.gt/seccion_informacion_legislativa/decretos

Congreso de la República de Guatemala. (9 de diciembre de 2024c). *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2025*. https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13663

Díaz, G. (2023a). Análisis de las condiciones de competencia en mercados de alimentos. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, *12*(237), 122-150.

Díaz, G. (2023b). Concentración y competencia en el mercado guatemalteco de medicamentos. *Podium*, (43), 1-18. https://doi.org/10.31095/podium.2023.43.01

Díaz, G. (2024). Condiciones de competencia en mercados guatemaltecos. *Boletín de Ciencias Socio Humanistas*, (10). https://sie.url.edu.gt/icesh2024-bol10/

Frausto, M. (2024). Salarios mínimos y políticas económicas en Guatemala. *Landívar Economics*, (2), 17-33. https://biblioteca.url.edu.gt/recurso/landivar-economics-revista-academica-2-03/

Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Encuesta nacional de empleo e ingresos.* https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/

Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Informe mensual CBA 2024.* https://www.ine.gob.gt/canasta-basica-alimentaria/

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2023). *IGSS en cifras 2023*. https://www.igssgt.org/informes-y-estadisticas/

Ministerio de Finanzas Públicas. (12 de diciembre de 2024). *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2025*. https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/preprobado2025/Decreto%2036-2024%20Presupuesto%202025.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2024). *Evolución del salario nominal.* Estadísticas del mercado de trabajo. https://www.mintrabajo.gob.gt/statistics

Diagramación: Wiliam González - Edición: María José Lara Medina - Fotografía: Freepik

CONTACTO

Vicerrectoría de Investigación y Proyección
Universidad Rafael Landívar
Campus Central, San Francisco de Borja, S.J., Ciudad de Guatemala, Vista Hermosa III, zona 16.
Apartado postal 29-C, Edificio O, oficina 101, 01016

Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh)
Departamento de Ciencias Económicas

PBX: (502) 2426-2626, ext. 3325

Guatemala, febrero de 2025