

Reactivar la economía protegiendo a las personas.

Una propuesta para mantener y ampliar

el **Bono Familia en 2021**



Reactivar la economía protegiendo a las personas.
Una propuesta para mantener y ampliar
el Bono Familia en 2021

Guatemala, Centroamérica, agosto 2020

Créditos

Supervisión y coordinación

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Investigación y redacción (en orden alfabético)

Carlos Alvarado Mendoza— Economista sénior

Ricardo Barrientos Quezada— Economista sénior

Sucely Donis Bran— Economista investigadora

Walter Figueroa Chávez— Economista sénior

Paolo Marsicovetere – Asistente de investigación

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior

Jonathan Menkos Zeissig— Director ejecutivo

Michelle Molina – Economista investigadora

Portada, diagramación y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel — Asistente de comunicación

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo— Asistente de comunicación

Administración

Débora Alvarado Franco — Coordinadora de Desarrollo Institucional

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

7ª Avenida 5-45, zona 4 Edificio XPO1,

Oficinas 505 y 506

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Agosto de 2020

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org o info@icefi.org

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org

Contenido

Siglarío	5
1. Reactivar la economía protegiendo a la población: tan posible como necesario.....	6
2. Contexto económico internacional: una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta	8
3. Contexto económico nacional: menos crecimiento, más desempleo y más pobreza ...	11
4. El Bono Familia en 2020.....	18
5. El doble dividendo de mantener en 2021 el Bono Familia: reactivación económica y protección social	22
6. Alternativas para el financiamiento del Bono Familia en 2021	29
6.1 Mejoras en la tributación con impacto en 2021.....	30
6.2 Mejoras en la tributación con impacto más allá de 2021	38
6.3 ¿Podemos utilizar deuda pública para financiar el Bono Familia?	39
6.4 ¿Y si cerramos los caminos a la corrupción?.....	41
7. Conclusiones y recomendaciones	42
8. Bibliografía	45

Siglarío

Banguat	Banco de Guatemala
BEPS	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases
EEE	Encuesta de Expectativas Económicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ISO	Impuesto de Solidaridad
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
MMLP	Marco Macrofiscal de Largo Plazo
Mspas	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
Q	Quetzales
RMI	Reservas Monetarias Internacionales
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
Sicoín	Sistema de Contabilidad Integrada
Siges	Sistema de Gestión

1. Reactivar la economía protegiendo a la población: tan posible como necesario

El mundo está atravesando una de las crisis económicas más profundas de los últimos cien años, solo comparable con la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. Esto es tan cierto que el Fondo Monetario Internacional (FMI) tituló su más reciente actualización de las perspectivas de la economía mundial (junio) así: «una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta».

Como apuntamos en este breve documento de propuesta, esta crisis tiene un doble filo: por un lado, se trata de un fenómeno sanitario que requiere medidas de distanciamiento social y más exigentes prácticas de seguridad e higiene. Por otro lado, en lo económico, la crisis desnuda la debilidad de muchas empresas y la desprotección de amplias mayorías de población, que no contaban con ahorros ni seguros suficientes para enfrentar exitosamente este confinamiento. De ahí la caída vertiginosa del crecimiento económico como resultado de choques en la oferta y la demanda, afectando en general el empleo, la inversión privada, y las posibilidades de producción, principalmente de servicios, y consumo de las sociedades.

La incertidumbre sobre el futuro sigue pesando mucho: nadie sabe con certeza la duración de la pandemia del Covid-19 y los confinamientos futuros que será necesario adoptar; cómo se reconfigurarán las cadenas de producción y suministros entre regiones y continentes y qué efecto tendrán sobre el empleo; cuántos trabajadores tendrán las capacidades para adaptarse a nuevas modalidades y competencias para el empleo; qué medidas adoptarán los gobiernos para intentar los continuados efectos negativos. Si los gobiernos reducen sus acciones, la crisis se prolongará en un círculo vicioso de menor producción y consumo, menor empleo y menores ingresos en los hogares, lo que tendrá significativas consecuencias económicas, sociales y políticas.

Es por ello que en este documento se propone el mantenimiento del Bono Familia en 2021, transformándolo en un ingreso mensual de Q574.50, garantizado para los hogares en condiciones de pobreza (extrema y no extrema), ejecutado en los 340 municipios del país, para beneficiar aproximadamente a 1,744,644 hogares (cerca de 9.7 millones de personas). El costo total del programa para 2021 sería de Q12,000.0 millones, equivalentes a 1.9% del PIB.

La existencia de programas de asistencia social que dotan de recursos a los hogares, como el Bono Familia, proveen un doble dividendo en la sociedad. Por un lado, pueden ayudar a que el Estado garantice a su población un nivel básico de ingresos que permita prevenir o mitigar la pobreza, ya sea en contextos de crisis económica como ante decisiones políticas de incremento del bienestar social o de cumplimiento de objetivos de desarrollo humano. Por

otro, dependiendo del diseño, monto y cobertura, estos programas pueden constituirse en importantes estabilizadores económicos que allanan el camino a una recuperación o incremento rápido de la actividad productiva nacional y, consecuentemente, del empleo.

Estos son los dividendos estimados por la implementación, en 2021, de esta propuesta de Bono Familia. Primero, se proyecta la creación de 150,000 empleos en todo el territorio nacional, y un impacto sobre el crecimiento económico de 1.87 puntos porcentuales. Segundo, su ejecución total disminuiría la pobreza en 5.5 puntos porcentuales, lo que equivale a ubicar por arriba de la línea de pobreza a aproximadamente 947,000 personas. Asimismo, las evaluaciones realizadas comprueban que la medida genera un crecimiento *propobre*, indicando mejores condiciones para las personas en situación de pobreza y mejoras en la distribución del ingreso nacional. En términos del Gini, existe una mejora significativa al pasar de 0.53, antes de la transferencia, a 0.41, después de ella.

Para el financiamiento de esta medida, este trabajo ofrece diversos mecanismos destacando tres conjuntos de opciones para el debate social: a) el aumento de los ingresos; b) la reducción de gastos ineficaces e ineficientes; y c) mejoras en la administración de la deuda pública. Con las 10 medidas propuesta, el Estado guatemalteco podría conseguir en 2021 hasta Q13,134.4 millones.

Es necesario, para garantizar la mayor efectividad de un programa como el sometido a discusión, la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios. Esto implica contar con información de los derechohabientes (quiénes son, en dónde están, cómo viven, cuáles son sus características sociodemográficas, entre otros aspectos). Estos sistemas de información, ante la restricción de los recursos públicos, se constituyen en una herramienta de monitoreo y seguimiento de la gestión pública que, además, abre la oportunidad para transparentar programas y sus efectos micro y macrosociales.

En muchas ocasiones, en Guatemala, al discutir sobre reactivación económica se suele poner entre los primeros puntos de la lista de medidas a financiar con recursos públicos, la construcción de infraestructura económica de gran calado, los préstamos a empresas medianas y grandes para ampliar su capacidad de exportación o, incluso, la exoneración de impuestos para apoyar a sectores económicos pujantes. Estas medidas, que gozan, por razones obvias, de apoyo de sectores económicos poderosos, y aunque ayudan al crecimiento económico, no tienen la capacidad de mejorar rápidamente el bienestar de las personas más afectadas por la crisis, ni la actividad económica en los territorios y, ciertamente, contribuyen muy poco a crear condiciones para elevar la producción de las micro, pequeñas y medianas empresas del país, unidades económicas que generan cerca del ochenta por ciento del empleo nacional.

Un programa de protección social, como el Bono Familia, mejorado en su diseño y capacidad de llegar efectivamente a quienes lo necesitan, transparente y con una buena rendición de

cuentas debe ser parte del debate para salir de esta crisis mejor librados, con más derechos y con más posibilidades de bienestar y desarrollo.

Finalmente, el Bono Familia mejorado y extendido en 2021 no es el único esfuerzo que debe atender el Estado guatemalteco para evitar el deterioro económico y social. Otros esfuerzos de gran calado se deben emprender en salud, educación, desarrollo rural e infraestructura económica y social. En futuras entregas se irán integrando a esta propuesta puntual.

2. Contexto económico internacional: una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta

El mundo está atravesando una de las crisis económicas más profundas de los últimos cien años, solo comparable con las Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. Las estimaciones globales de crecimiento económico para 2020, dan cuenta de la magnitud de la crisis potenciada por la pandemia del Covid-19 y de la alta incertidumbre sobre sus consecuencias de largo plazo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) tituló su más reciente actualización de las perspectivas de la economía mundial (junio) así: «una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta» (FMI, 2020:1).

En su informe, el FMI proyecta un crecimiento promedio mundial de -4.9% en 2020, y de 5.4% en 2021. Advierte que existe «un grado de incertidumbre inusualmente elevado en torno a las proyecciones» (FMI, 2020:1), que se basan en una mezcla de factores inciertos relacionados con las medidas de política (económica, fiscal y sanitaria) que adoptarán los Estados; la duración de la pandemia del Covid-19 y los confinamientos necesarios; la menor movilidad y el distanciamiento social voluntario; reconfiguraciones en las cadenas de suministros internacionales que afectan la productividad, a medida que las empresas intenten ser más resilientes a los trastornos de suministros; la cicatrización causada por los cierres de empresas y la salida de trabajadores de la fuerza laboral, que podrían dificultar la recuperación de la actividad económica una vez superada la pandemia; y, la capacidad de los trabajadores desempleados de obtener nuevos empleos (FMI, 2020:6).

Tabla 1: Tasas de crecimiento económico mundial, 2018–2021^{py}

Variables	2018	2019	2020 ^{py}	2021 ^{py}
Crecimiento del PIB mundial	3.6	2.9	-4.9	5.4
Estados Unidos	2.9	2.3	-8.0	4.5
Zona euro	1.9	1.3	-10.2	6.0
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	4.5	3.7	-3.0	5.9
América Latina y el Caribe	1.1	0.1	-9.4	3.7

py/ proyecciones

Fuente: Icefí con base en FMI (2020). Perspectivas de la economía mundial. Junio. p.8

En síntesis, esta crisis de *doble filo* por tratarse de un fenómeno sanitario que requiere medidas de distanciamiento social y más exigentes prácticas de seguridad e higiene, y económico, al desnudar la debilidad de muchas empresas y la desprotección de muchas personas, que no contaban con ahorros y seguros suficientes para enfrentar exitosamente el confinamiento. Se ha manifestado en una caída vertiginosa del crecimiento económico como resultado de choques en la oferta y la demanda, afectando en general el empleo, la inversión privada, y las posibilidades de producción, principalmente de servicios, y consumo de las sociedades.

Como consecuencia de la reducción de la actividad económica, se proyecta que el volumen de comercio mundial de bienes disminuirá entre un 12.0 y un 32.0% en 2020, respondiendo a la menor demanda de bienes de consumo e inversión, derivada de las medidas de confinamiento adoptadas por los gobiernos. Si bien se espera una contracción de la demanda externa de bienes y servicios, el turismo es el sector que está siendo más afectado por la crisis, registrando una disminución de 44.0% a nivel mundial durante el primer cuatrimestre del año, lo cual afectará negativamente a las economías de Centroamérica y el Caribe (Cepal, 2020).

En el ámbito fiscal, casi todos los gobiernos del mundo han tomado acciones desde el inicio de la crisis sanitaria. De acuerdo con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020), hasta mediados de junio, los recursos que han sido destinados para enfrentar la pandemia en el mundo alcanzan alrededor de USD10.9 billones. Las políticas emprendidas por los gobiernos están centradas, principalmente, en la atención de los sistemas de salud pública, en el apoyo a los trabajadores y a aquellos segmentos de la economía que se han

visto más afectados con la contingencia, así como en la protección de la capacidad productiva. Dichas iniciativas incluyen garantías a deuda privada y paquetes de gasto, entre otros.

Recientemente, han surgido propuestas fiscales para incrementar los estímulos a las economías, reflejando el carácter urgente del apoyo para los más afectados, entre los que destacan las personas en pobreza y los desempleados. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), prevé que en el segundo trimestre de 2020 se pierda en todo el mundo el 14.0% de las horas de trabajo, es decir, el equivalente a 400 millones de empleos a tiempo completo (48 horas por semana), y que las mayores pérdidas se registran en las Américas, a razón del 18.3%, es decir, equivalentes a 70 millones de puestos de trabajo a tiempo completo (OIT, 2020:6). Otro elemento a destacar es que la pérdida de empleos ha afectado más a trabajadores en el sector informal, jóvenes y mujeres, todos ellos con menor acceso a la protección social. Asimismo, en América Central, cerca del 60.0% de las mujeres trabajadoras lo hacen en los sectores económicos más afectados por la pandemia, en particular, el hotelaría, la alimentación, los comercios al por mayor y al por menor, así como en los servicios inmobiliarios (OIT, 2020:10).

A pesar de la implementación de medidas excepcionales en el plano global para enfrentar la crisis sanitaria, los organismos internacionales estiman que el daño económico y social se prolongará durante 2021 a través de destrucción del capital, de una reducción temporal en el crecimiento de la productividad y de un incremento temporal en la tasa de desempleo. En efecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima que la tasa de desempleo en Latinoamérica se ubicará en alrededor de 11.5% en 2020, cifra superior en 3.4 puntos porcentuales a la registrada en 2019 (8.1%), lo cual equivale a aumento aproximado de 11.6 millones de personas que estarían sumándose a los 26.1 millones de personas desempleadas registradas en 2019 (Cepal, 2020:15).

Derivado de lo anterior, se prevé que en 2020 cerca de 28.7 millones de personas en América Latina pasarán a vivir en condiciones de pobreza, lo cual implica un aumento de 4.4 puntos porcentuales respecto del número de personas viviendo en condiciones de pobreza en la región (34.7% de la población latinoamericana). Se estima que el número de personas viviendo en extrema pobreza se incrementaría en 15.9 millones, por lo que el porcentaje de personas extremadamente pobres alcanzaría alrededor del 13.5% de la población (2.6 puntos porcentuales de incremento respecto de la cifra estimada en 2019).

Finalmente, la encuesta mundial más reciente sobre percepción económica de McKinsey & Company (publicada en junio), realizada a 2,222 ejecutivos que representan a todas las industrias en todas las regiones del mundo, revela un mayor optimismo que en las encuestas de meses anteriores, pero también mucha cautela sobre el futuro y señales de alarma. Por ejemplo, el 36.0% de los encuestados estima que la demanda de los consumidores caerá en los próximos seis meses; otro 22.0% que se mantendrá igual, y un 42.0% que se incrementará (McKinsey & Company, 2020:6).

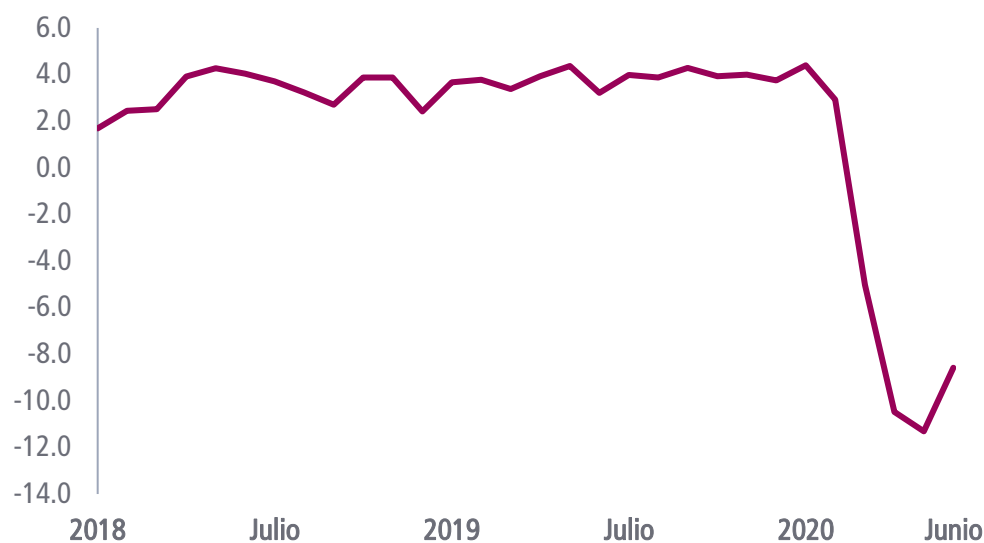
Solo el 26.0% de los entrevistados de América Latina esperan que las condiciones económicas mejoren en los próximos seis meses, muy por debajo de las expectativas todavía bajas de sus pares en Asia (41.0%), en otras economías en desarrollo (45.0%), o en el Norte América (53.0%). El 79.0% de los ejecutivos latinoamericanos espera que las tasas de desempleo se incrementen en los próximos seis meses (Mckinsey & Company, 2020:9).

3. Contexto económico nacional: menos crecimiento, más desempleo y más pobreza

11

En Guatemala, el proceso de desaceleración económica inició en marzo, con la implementación de las medidas de contención de la pandemia del Covid-19, evidenciado en el comportamiento del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), a lo cual se sumó el distanciamiento social voluntario por parte de la población, afectando aquellas actividades económicas más intensivas en el contacto personal. Coherente con ello, actividades económicas como Construcción; Comercio y reparación de vehículos; Actividades de alojamiento y de servicio de comidas; entre otras, evidenciaron los mayores impactos negativos, de modo que, a junio de 2020, el IMAE registró una contracción de 8.6%, comparado con el registro en el mismo mes de 2019.

Figura 1. Guatemala: Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE)
(variación interanual, en porcentajes)



Fuente: Icefi con base en cifras del Banco de Guatemala.

El impacto en la economía nacional se ve reflejado en las proyecciones de crecimiento económico realizadas por el Banco de Guatemala (Banguat). De conformidad con la autoridad monetaria, se espera que la actividad económica interna registre una caída de alrededor del -2.5% en 2020, mientras se proyecta una recuperación durante 2021, con un crecimiento en torno al 3.0% , con un margen de tolerancia de $\pm 1.0\%$ en la proyección para ambos años.

Las perspectivas de crecimiento económico del panel de analistas privados —asentadas en la Encuesta de Expectativas Económicas (EEE) que realiza mensualmente el Banguat— señalan que la actividad económica estaría registrando una contracción de -2.8% en 2020, mientras que en 2021 la economía guatemalteca obtendría un crecimiento de 2.6% , cifras inferiores a las estimadas en la EEE del mes previo (-1.8% y 2.7% para 2020 y para 2021, respectivamente).

Congruente con el menor ritmo de crecimiento de la actividad económica mundial, particularmente por la reducción en el crecimiento de la economía de los Estados Unidos de América, el Banguat proyecta que el crecimiento del ingreso de divisas por remesas familiares se ubique en el rango de $-6.5\% \pm 1.0\%$ para 2020, valor que contrasta con el crecimiento registrado en 2019 (13.1%), mientras que para 2021 se proyecta un crecimiento dentro del rango de $10.0\% \pm 1.0\%$.

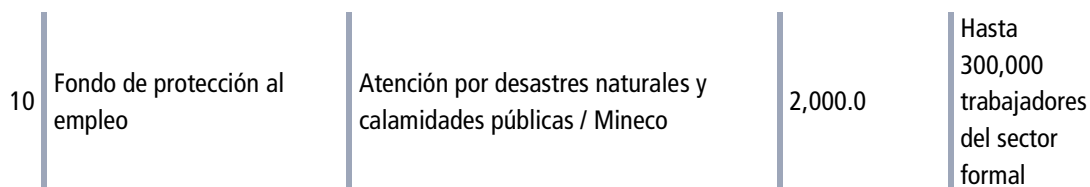
Las cifras anteriores dan cuenta de un debilitado ingreso para los hogares y para las empresas, lo cual estaría reflejado en la proyección de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, para las cuales el Banguat considera una variación interanual de -10.0% para 2020, como resultado del menor dinamismo de la actividad económica mundial. Esta cifra es inferior a la registrada en 2019 (1.8%). Para 2021 el Banguat estima una recuperación de alrededor de 10.0% . Similarmente, la proyección del banco central para las importaciones de bienes y servicios en 2020 se ubica en -9.0% , reflejando los ajustes a la baja en el gasto interno, mientras que para 2021 la proyección alcanza 9.5% .

En el ámbito fiscal, en marzo y abril de 2020, el Congreso de la República aprobó tres ampliaciones presupuestarias, por un monto de Q19,806.4 millones y el gobierno creó diez programas para atender el Covid-19, incluido el Bono Familia, dotándolos con Q13,756.0 (68.9% del total de la ampliación presupuestaria), todo financiado con deuda pública (Icefi, 2020:11).

Tabla 2. Resumen de los 10 programas gubernamentales para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19

Programa	Nombre del programa en el Sicoín en el que está presupuestado	Monto de recursos asignado en millones de quetzales	Beneficiarios previstos	
1	Cajas Kit Saldremos Adelante	No tiene afectación presupuestaria	Sin asignación	200,000 familias
2	Alimentación escolar	Apoyo para el consumo adecuado de alimentos / Mineduc	589.9	2.4 millones de niñas y niños
3	Fondo de crédito para capital de trabajo	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / OEACT	2,730.0	Número no especificado de personas individuales o jurídicas
4	Subsidio a la energía eléctrica	Atención por desastres naturales y calamidades públicas y Partidas no asignables a programas / OEACT	630.0	2.8 millones de hogares
5	Bono de riesgo para el personal de salud	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / MSPAS	26.0	Número no especificado de personal del MSPAS en riesgo de contagio de Covid-10
6	Bono de apoyo al comercio popular	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mides	200.0	200,000 hogares
7	Bono familia	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mides	6,000.0	2.0 millones de hogares
8	Dotación alimentaria	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Maga	700.0	3.8 millones de hogares
9	Adulto Mayor	Incremento presupuestario en Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mintrab. El presupuesto inicial en el programa Atención al Adulto Mayor / Mintrab	100.0	20,000 personas

Reactivar la economía protegiendo a las personas



Fuente: Icefi con base en Icefi (2020). Guatemala: seguimiento de la ejecución presupuestaria, con énfasis en los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19. Junio.

Por su parte, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) ha estimado que la contracción del crecimiento económico de Guatemala durante 2020, considerada por el banco central (-2.5%), tendrá como consecuencia la pérdida de 206,117 empleos. Debido a la composición del mercado laboral se espera que, de cada 10 empleos perdidos, 7 sean en el sector informal, afectando así, principalmente a los trabajadores de micro, pequeñas y medianas unidades productivas. La pérdida estimada de trabajos formales, que sumaría 61,835 puestos, representa en promedio la creación de empleo formal de dos años. Los sectores que más puestos de trabajo perderán, en términos absolutos, serán Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, Industria manufacturera y Comercio al por mayor y menor.

14

Figura 2. Guatemala: pérdida de empleos en 2020, por sector, estimada ante la contracción económica de -2.5%



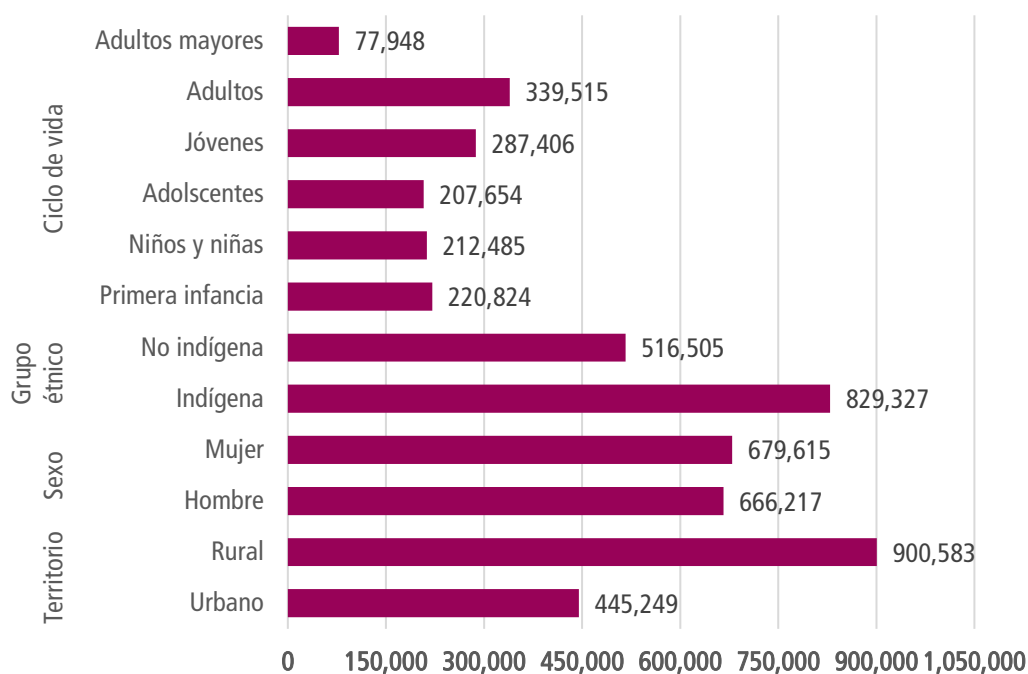
Fuente: estimaciones del Icefi con base en estadísticas de cuentas nacionales y matriz de empleo del Banguat.

Esta pérdida de empleos, aunada a la caída esperada en las remesas familiares, reducirá en el corto plazo los ingresos de las personas y los hogares, generando un incremento de la pobreza. De acuerdo con las estimaciones del Icefi, la pérdida de ingresos de los hogares por cuatro meses a lo largo del año, tendría como consecuencia un incremento de más de 1,236,000 personas que se sumarían a las 8.5 millones que vivían en condiciones de pobreza

antes de la materialización de los impactos por la pandemia. Incluso, cerca de 110,000 personas se desplazarían de condiciones de pobreza no extrema a pobreza extrema. Estas estimaciones todavía no contemplan el impacto por la ejecución de los programas públicos adicionales para tender la pandemia.

Al analizar este incremento de la pobreza en Guatemala, en particular, de la pobreza extrema, según diversas variables socioeconómicas, se constata que sus efectos serán mayores entre la población indígena y rural. En efecto, más de 900,000 personas que habitan en áreas rurales pasarán a vivir en situación de pobreza extrema. Similar situación enfrentará 829,327 personas indígenas. Al estimar la variación de la pobreza extrema por ciclo de vida, resulta que 640,963 niñas, niños y adolescentes podrían quedar sumidos en esta situación, al igual que 287,406 jóvenes y 77,948 adultos mayores.

Figura 3. Guatemala: aumento de la pobreza extrema, en 2020, ante la pérdida de cuatro meses de ingresos, clasificada según severidad de la pobreza y diversas variables socioeconómicas



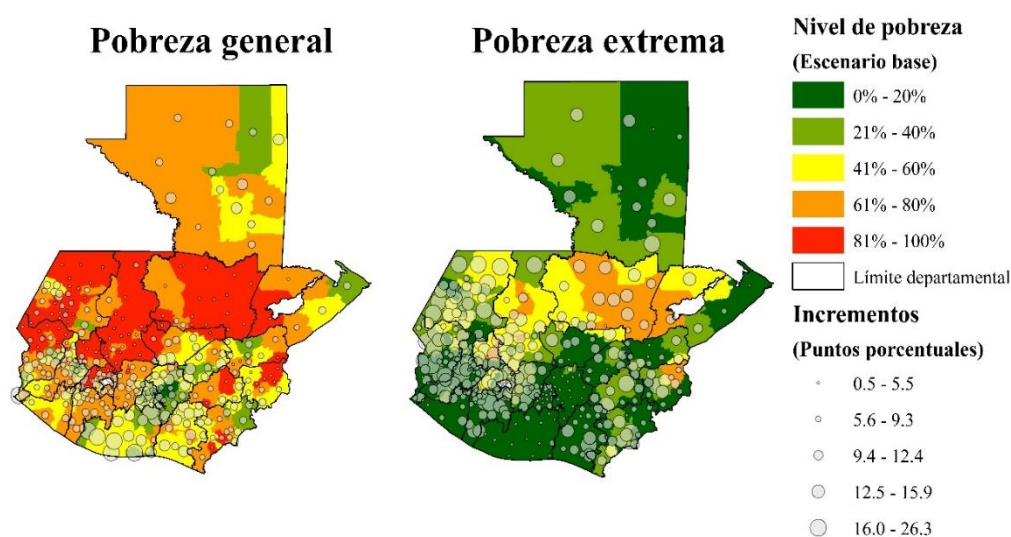
Fuente: Icefi utilizando método de *Machine Learning* con base en datos del Censo2018 y Encovi2015.

Adicionalmente, la pérdida de ingresos de las personas implicaría un incremento de la pobreza extrema pues más de 1.3 millones de personas integrarían este grupo de población, de los cuales 47.6% serían niñas niños y adolescentes. Adicionalmente, los efectos sobre la población de la pérdida de ingresos son heterogéneos pues estarían impactando en mayor

medida a la población indígena, a la población rural y a las mujeres. Derivado de lo anterior, una mujer indígena que resida en el área rural estaría absorbiendo el mayor impacto de la crisis actual.

A nivel territorial, la pobreza extrema se incrementará en los 340 municipios del país, siendo los diez más afectados, en términos absolutos: San Pedro Carchá (36,714 personas más en pobreza extrema), Cobán (23,807), Chichicastenango (20,445), Jutiapa (18,720), Jalapa (18,712), Barillas (18,145), Ixcán (17,449), Momostenango (15,371), Chiantla (14,969) y Sololá (14,410).

Figura 4. Guatemala: escenarios de pobreza general y extrema, base (inicio de 2020) y con pérdida de ingresos por el equivalente a cuatro meses (finales de 2020)



Fuente: estimaciones del Icefi con base en datos del Censo 2018.

Otras estimaciones dan cuenta del problema que está enfrentando la población en la crisis actual. En enero de 2020, previo a la declaración de pandemia y de las medidas a adoptar, el informe de la iniciativa multiactores denominada Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF), estimaba que entre abril y julio habría 1,324,000 personas en inseguridad alimentaria en fases de crisis y emergencia, escalas que obligan al Estado a tomar acciones para ayudar a salvar la vida de los afectados y sus medios de subsistencia (CIF, 2020: 4).

Fews Net, en su más reciente informe de perspectiva de seguridad alimentaria en Guatemala (junio), estima que los hogares más afectados por la crisis cuentan con un ingreso parcial y otros han perdido completamente su fuente de ingresos, lo que los ha llevado a recurrir al uso de estrategias de afrontamiento negativas para cubrir sus requerimientos alimenticios mínimos. De octubre 2020 a enero 2021, el análisis revela que «[...] se presenta el principal periodo de empleo temporal, pero la falta de recursos de los pequeños y medianos

cafetaleros, la reducción en la demanda internacional de diversos productos, las posibles restricciones de paso transfronterizo causarían una menor contratación, particularmente en el café, pero también en otros sectores incluyendo hortalizas y el turismo. Estos hogares deberán recurrir al uso de estrategias de afrontamiento y los situará en inseguridad alimentaria en Crisis (Fase 3, CIF)» (Fews Net, 2020).

Uno de los fenómenos que aumentan la probabilidad de que una niña o niño menor de cinco años padezca desnutrición crónica está relacionado con la carencia en el hogar de fuentes de trabajo e ingresos suficientes. La Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria (2010), reveló que tan solo dos de cada 100 hogares declararon no tener problemas económicos para la compra de alimentos, en contraste con el 80.0% de los hogares que reportaron riesgo moderado y severo para la adquisición de alimentos (Icefi/Unicef, 2011: 30). Por otra parte, según el quintil económico del hogar, varía la prevalencia de desnutrición crónica, entre 14.1% en el quintil de mayores ingresos, hasta el 70.2% en el quintil de más bajos ingresos (MSPAS/INE, 2010).

En 2021, en la medida en que se logre poner en marcha la economía nacional, se espera que las relaciones laborales se restablezcan y, por tanto, los ingresos se recuperaren con el consecuente impacto en el consumo. Sin embargo, la alta incertidumbre que prevalece en las cifras de proyección de la actividad económica se traslada a la evolución del mercado laboral, de modo que su recuperación será lenta, principalmente por la probable reconfiguración de ese mercado que requeriría una conversión del capital humano que generaría efectos persistentes de la pérdida de ingresos para algunos trabajadores.

En contraste, con la recuperación del ritmo de actividad económica, se propiciaría una incorporación de los trabajadores informales a sus actividades anteriores o nuevas, a medida que la demanda lo requiera y la evolución de la pandemia se vaya controlando en el país. A estos últimos se sumarían aquellos trabajadores que no perdieron vínculo laboral, como el caso de los trabajadores que fueron suspendidos, lo cual favorecería una reincorporación rápida y un aumento de sus ingresos. Mientras tanto, el Icefi considera conveniente extender significativamente las transferencias monetarias a los hogares, elevando la cobertura, monto y duración del Bono Familia, con el objetivo de proteger a los hogares y estimular la actividad económica y el empleo. Esto implicaría contar con recursos para este programa como evaluar su diseño actual y mejorar las capacidades institucionales para ejecutarlo con mayor eficiencia.

4. El Bono Familia en 2020

Como parte de los programas de apoyo económico y social para enfrentar las consecuencias de la pandemia del Covid-19, el Congreso de la República aprobó en abril la creación del fondo denominado Bono Familia, con el objeto de apoyar a la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia adoptadas por el gobierno para contener la expansión del virus. Su base legal se encuentra en la *Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el Covid-19*, Decreto 13-2020, modificado posteriormente por el Decreto 22-2020. Para su implementación se emitió su reglamento, por medios del Acuerdo Gubernativo 57-220, modificado posteriormente por el Acuerdo Gubernativo 84-2020. Estos instrumentos legales permiten precisar: el monto autorizado para el funcionamiento del fondo; el número estimado de aportes a entregar; criterios de acceso, de exclusión y de priorización; procedimiento para el registro de beneficiarios; mecanismos tecnológicos y de transparencia para control del padrón de beneficiarios; mecanismos de colaboración interinstitucional, entre otros.

La ejecución del Bono Familia está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), y para ese propósito se aprobó un monto de hasta Q 6,000.0 millones, definiéndose como meta física en los sistemas financieros y de gestión la entrega de seis millones de aportes de hasta Q 1,000.0, durante tres meses. Los criterios para otorgar los aportes establecieron prioridades que incluyen a núcleos familiares (aunque estos convivan en un mismo lugar de residencia), integrados por: 1) personas en pobreza; 2) madres solteras u hogares monoparentales; 3) adultos mayores; 4) personas con discapacidad; 5) personas con enfermedades crónicas y degenerativas; 6) familias con niños o niñas en estado desnutrición; y, 7) la concentración de fuerza laboral por departamento. Se previeron casos especiales, referidos a personas o familias que no cuentan con energía eléctrica y que por su condición socioeconómica deban recibir el aporte, pero no deben superar el 10.0% del total de beneficiarios.

Para asegurar que el apoyo se proporcione a quienes efectivamente tienen necesidad económica, quedaron excluidos de este beneficio las personas que habitan en una vivienda cuyo consumo eléctrico mensual supere a los 200 KWh comprobables por medio del último recibo de energía eléctrica correspondiente a febrero de 2020, los servidores públicos, así como las personas que cuenten con contratos administrativos de prestación de servicios vigentes con el Sector Público. En el caso de personas que reciben beneficios derivados de cualquier sistema de pensiones, incluyendo a las clases pasivas del Estado o pensiones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, quedó establecido que podrán recibir el Bono Familia siempre y cuando aquellos beneficios sean inferiores a los Q 2,000.00.

Además de establecer las condiciones, requisitos para acceder a este beneficio y manejo de los casos especiales, el Mides tiene la facultad de verificar la veracidad de la información

confirmada por los beneficiarios y el cumplimiento de la normatividad sustantiva, tomando las medidas pertinentes cuando lo declarado no sea veraz, o que cambie alguna de las condiciones de elegibilidad de una persona o familia, pudiendo suspender o cancelar la calidad de beneficiario. Para el efecto, se incluyó la obligatoriedad de diseñar una plataforma tecnológica que permita asegurar el registro, validación de datos y control de beneficiarios, y que permita velar por la transparencia y cumplimiento del objeto de este programa. Para el desarrollo de la plataforma quedó establecido que el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Ministerio de Energía y Minas, y cualquier otra entidad del sector público, deben brindar el apoyo tecnológico necesario.

El proceso de inscripción de los beneficiarios comenzó el 18 de mayo y finalizó el 30 de junio, para cuyo efecto la mayoría de candidatos al programa recibieron un código en su factura de consumo de energía eléctrica y posteriormente tuvieron que registrarse a través de la plataforma electrónica que se puso a disposición, de llamada a una central telefónica o del envío de mensaje de texto. Respecto a los casos especiales, con la reforma al reglamento contenida en el Acuerdo Gubernativo 84-2020, se autorizó al Mides para solicitar al Instituto Nacional de Estadística y otras entidades estatales, información certificada de datos estadísticos de la población que no cuenta con servicio de energía eléctrica, para que personal de campo pudiera visitar a los candidatos directamente en sus hogares y asistirles en el proceso de elegibilidad para acceder a este beneficio.

Completado el proceso de inscripción e incorporados los datos a la plataforma electrónica, los beneficiarios recibieron las instrucciones para retirar el primer pago del bono en agencias bancarias, cajeros automáticos o consumiendo en comercios afiliados al programa. Sin embargo, como consecuencia de la reforma aprobada por el Congreso de la República, a través del Decreto 22-2020, a partir de julio y como condición para acceder al segundo pago, todos los beneficiarios quedaron obligados a llenar un formulario de condiciones socioeconómicas para verificar los criterios de prioridad y a esperar un mensaje confirmando la acreditación del pago. Una vez validado el padrón de beneficiarios, se debe realizar una depuración de aquellas personas que no puedan acceder al beneficio, por defunción u otras causas que le impidan ser beneficiario. Como consecuencia de este nuevo mecanismo, el Mides anunció que el proceso para el segundo pago se reanudó a partir del 23 de julio. Los legisladores dispusieron que, de no efectuarse este mecanismo para verificar los criterios de prioridad, se deducirían responsabilidades civiles y penales.

Esta última reforma del Congreso de la República incorporó la posibilidad de que más de un núcleo familiar fuera beneficiario por un mismo medidor de energía eléctrica, sin embargo, a diferencia del proceso anteriormente explicado, este conlleva un trámite más complejo y una erogación adicional porque ese núcleo familiar interesado debe presentar ante el Mides una declaración jurada que conste en acta notarial conteniendo como mínimo los ocho puntos definidos en el reglamento. En términos generales, de acuerdo con los datos del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín), al 31 de julio, el Bono Familia registró una ejecución

financiera de Q2,091.5 millones, equivalente al 34.9% del presupuesto vigente a esa fecha y, de acuerdo con los datos del Sistema de Gestión (Siges), una ejecución en metas físicas de 2,091,548 aportes, equivalentes al 34.8%.

La evaluación del Bono Familia es importante pues la situación económica y social que enfrenta el país como consecuencia de las medidas adoptadas frente a la crisis sanitaria del Covid-19 y las proyecciones en estos ámbitos para el resto de 2020 y para 2021, obligan a evaluar la implementación o mantenimiento de los programas de apoyo económico y social en marcha —particularmente el Bono Familia—, para determinar la conveniencia de su continuidad más allá de lo previsto originalmente. Este proceso implica revisar minuciosamente si se cuentan con los elementos suficientes para efectuar evaluaciones de diseño, de proceso, de resultados y de impacto.

En el caso del Bono Familia, el reglamento únicamente contempla un artículo para el monitoreo y evaluación, precisando que la Dirección de Monitoreo y Evaluación del Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación del Mides es la dependencia encargada de esta tarea, con la finalidad de establecer el avance de las actividades y entrega de este beneficio con la información disponible. Para ese propósito, señala que esa dependencia podrá tener acceso a las plataformas digitales y reportes de cumplimiento que se diseñen en el marco de este programa. Sin embargo, a la fecha no está disponible al público ningún informe o reporte del Mides que ofrezca un panorama sobre resultados de monitoreo.

Ante la ausencia de información o reportes de monitoreo y evaluación elaborados de la entidad responsable del Bono Familia, están siendo las organizaciones de la sociedad civil las que están aportado insumos a partir de los datos disponibles. Dentro de esos insumos destaca el *Primer informe: monitoreo participativo del Bono Familia*, elaborado por Paraíso Desigual, Pacto Ciudadano y Oxfam, que ofrece el resultado de un monitoreo en 725 comunidades de 18 departamentos del país por medio de encuestas a una o un representante de cada comunidad. Entre sus principales hallazgos, se destacan tres.

Primero, se expresó reiteradamente una gran dificultad en el mecanismo de acceso por medio de los contadores y las empresas de suministro de energía eléctrica. De las comunidades encuestadas, un 27.0% afirma que en su comunidad la mitad o más de los hogares no cuentan con energía eléctrica. En otras comunidades, varias familias comparten un mismo contador o se conectan directamente, justo por su situación de exclusión. Segundo, en 133 municipios el número de hogares beneficiarios es menos de la mitad del número de viviendas en condiciones de pobreza, ubicados principalmente en el norte y occidente del país. En contraste, se registraron 19 municipios en donde el número de las personas beneficiarias del programa es más del doble (llegando hasta el cuádruple) del número de viviendas en condiciones de pobreza; principalmente en el área central.

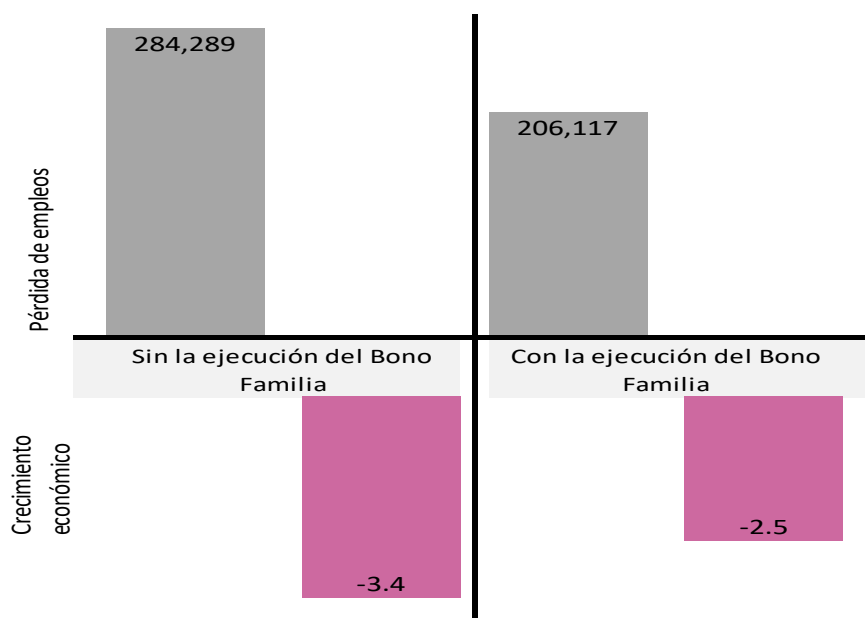
En el 10.0% de las comunidades encuestadas (77) se reportó que algunos hogares enfrentaron anomalías en el acceso al Bono Familia, tales como usurpación del código, robo

de recibos (nunca llegaron), presiones de propietarios hacia inquilinos, cobro por asesoría y estafas. El informe refiere que la crisis actual presenta una oportunidad para reflexionar y proponer desde el Estado, un solo programa de protección social universal —en contraste con la multiplicidad de programas pequeños dirigidos a la misma población, pero ofreciendo beneficios diferenciados—, como lo proponen los organismos internacionales y lo han puesto en marcha varios gobiernos nacionales (Paraíso Desigual/Pacto Ciudadano/Oxfam, 2020:2-5).

Diálogos, presentó recientemente la primera edición de su reporte *¿A quién NO llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno*. Al analizar el Bono Familia concluye que existe un desfase entre el proceso de diseño y la implementación. Por una parte, al estimar el número de municipios en condiciones de pobreza por medio del *Proxy Means Test (PMT)*, utilizando el criterio de energía eléctrica definido por el Mides, el 60.0%, es decir 53 de 88 municipios catalogados como pobres, quedan fuera del bono. En la fase de implementación se evidencia una alta concentración del Bono Familia en el departamento de Guatemala, con una diferencia significativa respecto al resto del país. Otra conclusión del informe es que se deben discutir los métodos de diseño de focalización del programa, para determinar qué tanto se ha logrado llevar la ayuda a la población más pobre y afectada por la crisis, y con ello evaluar la efectividad de los mecanismos para implementar el programa y reajustar hacia otras estrategias (Diálogos, 2020: 11).

El Icefi, por su parte, a partir de las cuentas nacionales y la matriz de empleo, publicadas por el Banguat, estimó el impacto económico que podría tener la ejecución total del Bono Familia. En 2020, la ejecución total de este programa podría significar el mantenimiento o creación de 78,172 puestos de trabajo, amortiguando el impacto en la economía y el mercado laboral por la reducción de la demanda. En cuanto al crecimiento económico, el modelo de estimación indica que la ejecución plena del Bono Familia podría inducir la actividad económica en 0.9%, con lo cual, al cierre del año, la contracción del producto interno bruto rondaría -2.5%, en concordancia con las proyecciones oficiales que han incluido la ejecución del gasto público adicional establecido para enfrentar la pandemia. Los sectores con los impactos más importantes por la ejecución plena del Bono Familia serían Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; Industria manufacturera y el Comercio al por mayor y menor.

Figura 5. Guatemala: escenarios de crecimiento económico y pérdida de empleos para 2020, según ejecución o no del Bono Familia



Fuente: estimaciones del Icefi con base en estadísticas de cuentas nacionales y matriz de empleo del Banguat.

Infortunadamente, debido a las variables utilizadas para establecer el padrón de beneficiarios, basado principalmente en el consumo de energía de los hogares, información que no se capta en ninguna encuesta, no es posible medir el impacto que la implementación del Bono Familia podría tener en la pobreza o la desigualdad.

5. El doble dividendo de mantener en 2021 el Bono Familia: reactivación económica y protección social

La existencia de programas de asistencia social que dotan de recursos a los hogares, como el Bono Familia, cumplen dos funciones en la sociedad. Por un lado, pueden ayudar a que el Estado garantice a su población un nivel básico de ingresos que permita prevenir o mitigar la pobreza, ya sea en contextos de crisis económica como ante decisiones políticas de incremento del bienestar social o de cumplimiento de objetivos de desarrollo humano. Por otro, dependiendo del diseño, monto y cobertura, estos programas pueden constituirse en importantes estabilizadores económicos que allanan el camino a una recuperación o incremento rápido de la actividad productiva nacional y, consecuentemente, del empleo.

Es decir, a nivel microeconómico, los programas de asistencia social que proveen fondos a los hogares, aumentan los ingresos particulares de sus beneficiarios; a nivel macroeconómico, estos programas se constituyen en un elemento vital de la demanda agregada, es decir, de la capacidad de inversión y consumo de la economía. Como se ha observado en 2020, la economía guatemalteca atraviesa una crisis que mal manejada puede convertirse en un círculo vicioso: hay menos posibilidades de consumir, lo que provoca menor interés por invertir y producir, fenómenos que traen consigo despidos y aumento de pobreza. Los despidos disminuyen los ingresos de los hogares reduciendo así la capacidad de consumo de toda la sociedad. Con cada caída del consumo, las empresas venderán menos y tendrán que despedir más trabajadores, con lo cual se aumentará la pobreza y se continuará reproduciendo el círculo vicioso y profundizando la crisis económica hasta llevarla al plano político.

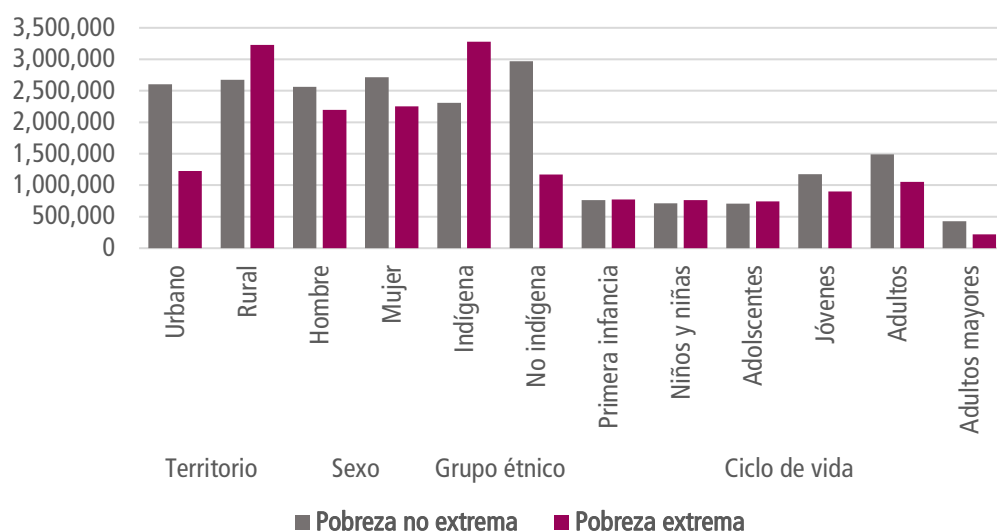
En muchas ocasiones, en Guatemala, al discutir sobre reactivación económica se suele poner entre los primeros puntos de la lista de medidas a financiar con recursos públicos, la construcción de infraestructura económica de gran calado, los préstamos a empresas medianas y grandes para ampliar su capacidad de exportación o, incluso, la exoneración de impuestos para apoyar a sectores económicos pujantes. Estas medidas, que gozan, por razones obvias, de apoyo de sectores económicos poderosos, y aunque ayudan al crecimiento económico, no tienen la capacidad de mejorar rápidamente el bienestar de las personas más afectadas por la crisis, ni la actividad económica en los territorios y, ciertamente, contribuyen muy poco a crear condiciones para elevar la producción de las micro, pequeñas y medianas empresas del país, unidades económicas que generan cerca del 80.0% del empleo nacional.

En síntesis, en un contexto de crisis como la actual, en la que el bienestar de la mayoría se ha visto disminuido, se puede y se debe reactivar la economía, protegiendo a las personas y mediante propuestas de crecimiento *propobre*, es decir, con las que se espera que los pobres obtengan ganancias proporcionalmente mayores a los no pobres y se logre reducir la desigualdad (Cepal, 2014:7). La propuesta de mantener el Bono Familia en 2021 busca precisamente este doble dividendo.

Propuesta

En 2021 transformar el Bono Familia en un ingreso garantizado de Q574.50 mensuales para los hogares en condiciones de pobreza (extrema y no extrema), en los 340 municipios del país, aproximadamente 1,744,644 hogares, en los que viven cerca de 9.7 millones de personas. El costo total del programa se estima de Q12,000.0 millones, equivalentes a 1.9% del PIB. De acuerdo con el padrón elaborado para esta propuesta, el 60.6% de los beneficiarios viven en el área rural; el 57.4% son personas que se autoidentifican como indígenas, y 45.9% son niñas, niños y adolescentes.

Figura 6. Guatemala: distribución de los beneficiarios del Bono Familia en 2021, según variables socioeconómicas



Fuente: Icefi con base en estimaciones

Es necesaria la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios, para efectos de lograr la mayor efectividad y eficiencia de los programas sociales. Esto implica contar con información de los derechohabientes (quiénes son, en dónde están, cómo viven, cuáles son sus características sociodemográficas, entre otros aspectos). Estos sistemas de información, ante la restricción de los recursos públicos, se constituyen en una herramienta de monitoreo y seguimiento de la gestión pública que, además de contribuir a lo ya referido, abren la oportunidad para transparentar programas, generalmente muy cuestionados por los ciudadanos por ser proclives al clientelismo y la corrupción.

Como la política social se constituye sobre una diversidad de programas para lograr sus objetivos, los sistemas de información que alimentan esta política, también requieren de integralidad, para detectar duplicidades —programas que pretenden el mismo objetivo con distinto instrumento—, ayudando a minimizar el error de inclusión o exclusión de determinados derechohabientes y, potenciar la interrelación entre los distintos programas, aprovechando, por ejemplo, los beneficios de las economías de escala.

Derivado de lo anterior, en Guatemala es necesario contar con los criterios para construir un registro único de beneficiarios. En ese sentido, sería lo mejor contar con un marco jurídico regulatorio, en concordancia con la política social, en el que se especifique de manera explícita los criterios de elegibilidad para cada programa. Esta legislación debe establecer como mínimo lo siguiente:

1. Definición clara de los objetivos (general y específicos)
2. Ámbito de aplicación
3. Determinación de las responsabilidades y responsables del registro
4. El tipo de datos que se recopilará y su periodicidad
5. La definición de los usuarios
6. Criterios en los que se basa la información (reglas de normalización o estandarización de cada uno de los campos)
7. Modelo y estructuración de las bases de datos implicadas
8. Identificación de los derechohabientes incluidos, en los que se reflejen los criterios de su elegibilidad en los programas
9. Identificación del programa y de la intervención o intervenciones vinculadas
10. Integración y actualización del registro o padrón
11. Normas para establecer la publicación de la información permitida y el resguardo de la información personal
12. Sanciones

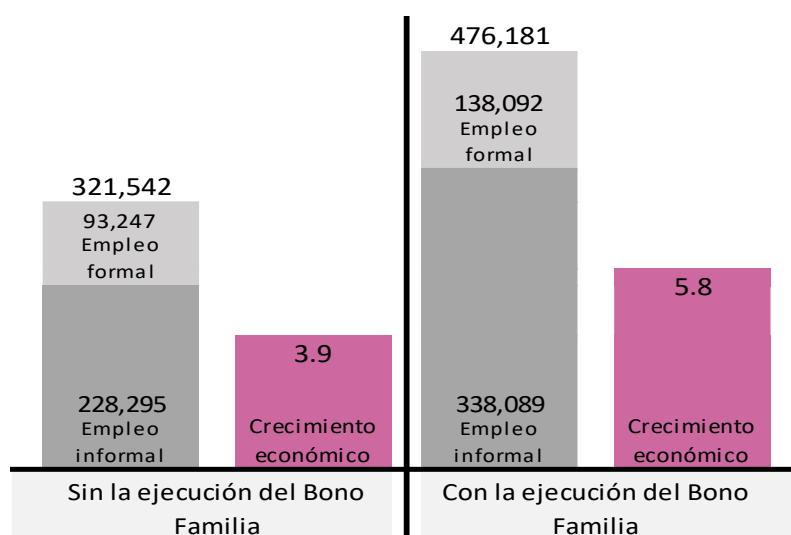
Desde el ámbito de la protección social, este es uno de los retos mayores para un programa de la magnitud que se está proponiendo. Precisamente en la construcción de este padrón estriba la posibilidad de ejecutar una acción pública que llegue a quien lo necesita; con la comprensión de los múltiples riesgos que enfrentan los beneficiarios y cuyo proxi es la pobreza, las vulnerabilidades y las desigualdades (económicas, territoriales, étnicas, etarias y de género, entre otras) en las que se encuentran; en el momento oportuno; y que permita una mejor planificación y coordinación entre las diversas políticas públicas.

La existencia de un padrón único permitiría integrar en un solo sistema todas las acciones de asistencia y protección social que en la actualidad se llevan a cabo de manera atomizada y no coordinada, tales como transferencias condicionadas, comedores solidarios, pensiones no contributivas, programas de alimentos, becas, entre otros, que el Estado ejecuta en diferentes ministerios requiriendo una burocracia particular y sin evaluación de su impacto en las personas, los hogares, los territorios y el país. La puesta en marcha de la Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas es un esfuerzo institucional que puede constituirse en la base desde la cual avanzar. Otro elemento importante para garantizar el éxito de esta medida, y de cualquier política pública, es la necesaria mayor producción de estadísticas nacionales, tales como encuestas de condiciones de vida, de empleo e ingresos, entre otras.

En materia económica, el Icefi estima que la ejecución del Bono Familia, bajo las condiciones propuestas, tendría un impacto positivo, pues conllevaría un incremento de 1.87 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento económico, con respecto a la proyección oficial para

2021, de 3.9%, implicando un aumento de más de 150,000 puestos de trabajo, de los que, aproximadamente 45,000 corresponderían a empleo formal. Más de 90,000 plazas nuevas se concentrarían en las tres actividades económicas más golpeadas por la pandemia en términos de pérdidas de empleos en 2020, a saber: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; industria manufacturera, y comercio al por mayor y menor.

Figura 7. Guatemala: escenarios de crecimiento económico y generación de empleos para 2021, según ejecución o no del Bono Familia

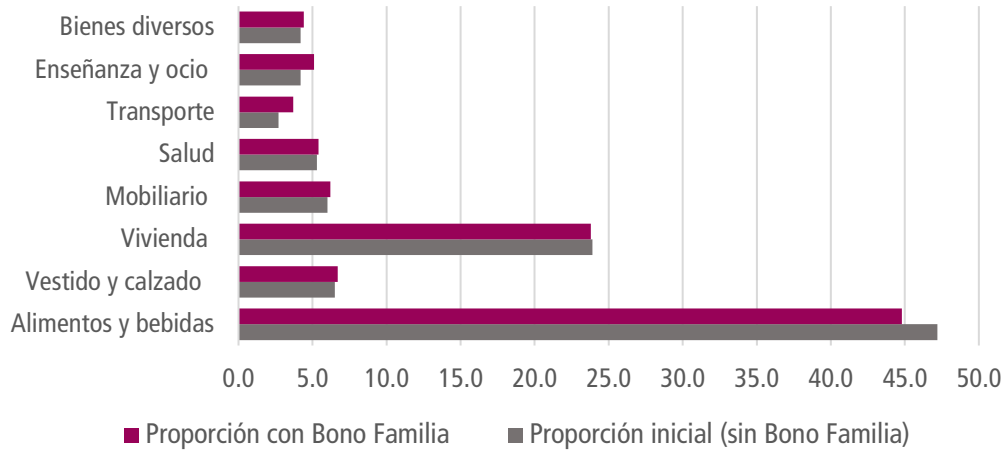


Fuente: estimaciones del Icefi con base en estadísticas de cuentas nacionales y matriz de empleo del Banguat.

A nivel microeconómico, el Bono Familia mejorado que se propone para 2021 tendría implicaciones en la recomposición de los presupuestos de los hogares. Una aproximación de esta recomposición se hace en función de las elasticidades ingreso – demanda, las cuales fueron estimadas para un conjunto de cestas o canastas de bienes y servicios, por medio de un modelo de demanda casi ideal.

A partir de los resultados debe tenerse en consideración que todos los bienes y servicios son normales, mientras los vinculados con las cestas de alimentos y vivienda son bienes y servicios necesarios, con lo cual, ante aumentos de renta o ingreso, las proporciones de consumo de estas cestas disminuyen, debido a que la cantidad, aunque aumenta, lo hace en menor medida que el resto de cestas. Importante el crecimiento que tendrían las cestas de educación (21.4%) y transporte (37.0%) en los hogares beneficiarios del Bono Familia. Según la recomposición del presupuesto de los hogares, se estima que, del total de la transferencia, aproximadamente 62.0% se destinarían al consumo agregado asociado con la medición de pobreza (Q355.3).

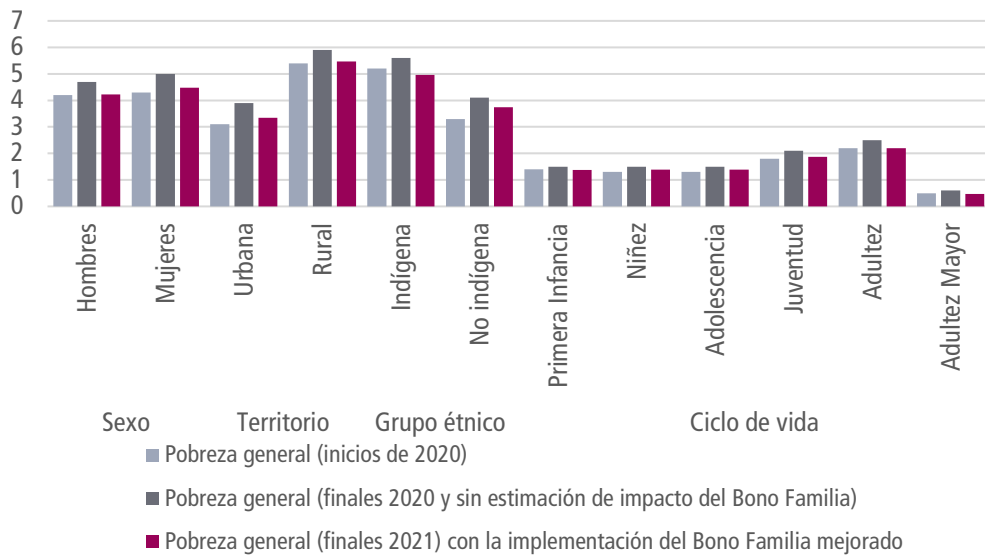
Figura 8. Composición esperada del consumo de los hogares, por cestas, antes y después de la entrega del Bono Familia, 2021



Fuente: Icefi con base en Figueroa, Walter (2020).

Sobre el impacto en la pobreza, se espera que la ejecución del Bono Familia disminuya la pobreza en 5.5 puntos porcentuales, lo cual equivale a ubicar por arriba de la línea de pobreza a aproximadamente 947,000 personas.

Figura 9. Guatemala: estimación de población en pobreza (extrema y no extrema), según variables socioeconómicas, en diferentes momentos del tiempo (cifras en millones)¹



1/ Debido a las variables que se utilizaron en el diseño de los beneficiarios (el consumo de energía eléctrica) en este momento no es posible evaluar el impacto en la reducción de la pobreza que pueda causar la ejecución del Bono Familia ejecutado en 2020, por lo que la estimación de pobreza general a finales de 2020, se hace sin este factor.

Fuente: estimaciones del Icefi

Estos resultados dan cuenta de que el crecimiento económico que induciría la aplicación del Bono Familia es progresivo o, en otros términos, *propobre*, tanto en el sentido absoluto, es decir, que el crecimiento del PIB reduce el nivel de pobreza, como en términos relativos, debido a que el crecimiento del consumo agregado de las personas en situación de pobreza es mayor que el de consumo agregado en general. También se comprueba que el crecimiento es *propobre*, en el sentido de Kakwani y Pernia, dado que el índice respectivo es mayor que uno, indicando una disminución de la desigualdad y mejores condiciones para las personas en situación de pobreza.

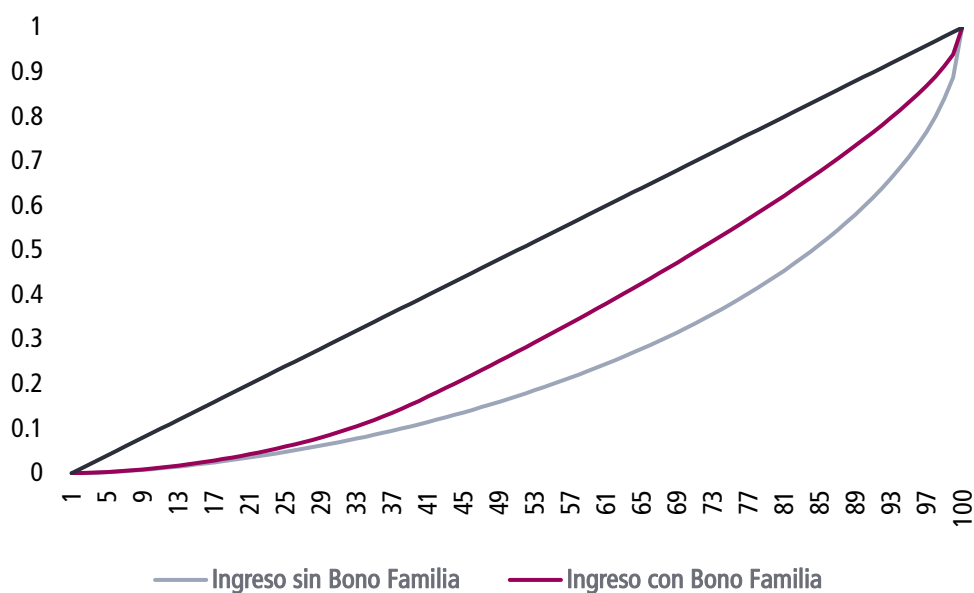
Tabla 3. Índices de crecimiento pro – pobre estimados sobre la ejecución del Bono Familia en 2021

Descripción	Estimación
Crecimiento del consumo agregado (g)	0.037606
Índice de Ravallion & Chen (2003)	0.123439
Ravallion & Chen (2003) (g)	0.085833
Índice de Kakwani & Pernia (2000)	2.631804
Índice PEGR	0.09897
PEGR (g)	0.061365

Fuente: Icefi con información del INE.

En efecto, tal como lo revela el índice de Kakwani y Pernia, no solo existen reducciones de la pobreza, sino hay mejoras en la distribución del ingreso; la transferencia haría una mejora sustancial, pues reduciría la concentración del ingreso, lo cual se refleja en el cambio de la curva de Lorenz, la que después de la transferencia, tiende a estar más cerca de la línea equidistante (de 45 grados, representando una distribución de ingreso totalmente igual). Lo anterior se debe a que la orientación completa del Bono Familia está destinada a beneficiar a hogares que enfrentan una situación de pobreza. En términos del Gini, existe una mejora significativa al pasar de 0.53, antes de la transferencia, a 0.41, después de ella.

Figura 10. Estimación de la Curva de Lorenz antes y después de la ejecución del Bono Familia en 2021 Intervalo de confianza 95.0%



Fuente: estimaciones del Icefi con base en información del INE

6. Alternativas para el financiamiento del Bono Familia en 2021

Para financiar el Bono Familia en 2021, al margen de las políticas que el Gobierno de Guatemala tiene previstas para el siguiente ejercicio fiscal, se deben buscar fuentes de financiamiento adicionales, las que van desde mejorar en la gestión de los impuestos existentes, la progresividad y recaudación del Impuesto sobre la renta (ISR) y el endeudamiento público, incluida la excepción a la prohibición que el artículo 133 de la Constitución de la República establece para que el Banco de Guatemala financie al Gobierno.

Es importante analizar el escenario en el que el Congreso de la República decidiese no aprobar el proyecto de presupuesto para 2021 formulado por el Ejecutivo. De conformidad con lo establecido en la literal b del artículo 171 de la Constitución Política de la República, «Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.» Según la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, esto implica que en caso el Congreso rechazare el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, en 2021 regiría el presupuesto vigente en 2020, que

es el de 2019 más las ampliaciones aprobadas por el Congreso y las demás modificaciones presupuestarias realizadas.

Es decir, si no se realizaran más modificaciones al techo presupuestario en 2020, el presupuesto vigente al inicio de 2021 sería de Q 107,760.7 millones. Ahora bien, este criterio interpretativo apunta a que la citada norma constitucional aplicaría a las asignaciones de gasto, la autorización para emisión, negociación y colocación de bonos del tesoro en los mercados nacionales e internacionales de capitales, pero no aplicaría al financiamiento con préstamos contratados con las instituciones financieras internacionales (IFI), y posiblemente tampoco a los bonos del tesoro colocados en el Banco de Guatemala con la excepción a la prohibición del artículo 133 constitucional aprobada en 2020. En cualquier caso, la continuidad y ampliación del Bono Familia debe constituirse en una prioridad nacional, para lo cual es necesario buscar fuentes de financiamiento adicionales.

6.1 Mejoras en la tributación con impacto en 2021

Los espacios fiscales pueden ser obtenidos de tres fuentes principales: a) el aumento de los ingresos; b) la reducción de gastos ineficaces e ineficientes; y c) mejoras en la administración de la deuda pública; además, sus efectos pueden ser percibidos en el corto, mediano y largo plazo.

Debido a que el interés del presente documento se centra en la potencial ampliación del Bono Familia para 2021, inicialmente se evaluarán aquellos espacios fiscales que podrían estar disponibles el siguiente año, y posteriormente se evaluarán algunos que podrían tener efectos posteriores. De esa forma, las propuestas iniciales se encasillan en aquellas que podrían, con la voluntad política apropiada, implementarse exitosamente en lo que resta de 2020 para que inicien su vigencia en 2021, o durante el año próximo. Las propuestas en materia de ingresos son las siguientes:

- 1. Duplicación del Impuesto a la Circulación de Vehículos:** En 2012, el Congreso de la República aprobó la duplicación de este impuesto. Sin embargo, posteriormente, atendiendo a una solicitud del Ejecutivo, el Congreso aprobó el Decreto 1-2013 que otorgó un descuento del 50.0% en el pago del mismo y que aún continúa vigente. Aun cuando en la Guatemala de hoy la tenencia de un automóvil no puede verse en el sentido estricto como un lujo, sí es cierto, que las personas en condiciones de pobreza en el país, difícilmente disponen de uno y que el nivel de carga tributaria efectiva para los guatemaltecos es sumamente bajo, por lo que debe profundizarse la solidaridad entre los diferentes grupos sociales. Además, el incremento marginal en el pago de este impuesto no representaría mucho esfuerzo a cada individuo, pero implicaría una recaudación adicional de cerca de Q800.0 millones.

2. **Aplicación estricta del cobro del IVA en las ventas en territorio guatemalteco, de los servicios digitales**, como Amazon Prime, Netflix, Spotify, Google, entre otros. En la realidad, todos estos servicios digitales están ingresando al país, sin el pago, ni del ISR (por las ganancias que implica su comercialización en el mercado local), ni del impuesto al valor agregado (IVA) por las ventas que se realizan. Dado a que el Banco de Guatemala no registra estas transacciones, por carecer de información, las mismas no forman parte del valor agregado y del consumo que se registra para efectos del cálculo del PIB y, por ende, no forma parte del nivel actual de incumplimiento tributario que reporta la SAT.

El nivel de recursos que destinan los pobladores de los países a la adquisición de este tipo de servicios es creciente, al extremo que conforme la firma Statista las ventas de comercio electrónico en América Latina registraron un valor de aproximadamente USD70,000.0 millones en 2019¹, y aun cuando no hay registros específicos para Guatemala, es de conocimiento general que prácticamente todos los hogares de la llamada "clase media" disponen de alguno de estos servicios y realiza pagos en forma mensual. Si se asume un pago medio de USD10.00 mensuales por un estimado de un millón de hogares, se tendría una recaudación mínima esperada de Q110.0 millones solo en materia de IVA (quedando pendiente de definir qué estrategia se seguirá para el cobro del ISR), por lo que para la regulación de cobro la Administración Tributaria, debiera emitir una disposición regulatoria o si es necesario impulsar los cambios mínimos legales, de tal forma que cuando se apliquen los cargos por tarjeta de crédito, se introduzca la retención del IVA correspondiente, dado a que no emiten factura y técnicamente son contrabando en el país.

3. **Elevación de los impuestos a la distribución de bebidas alcohólicas y no alcohólicas**: Dentro de los esfuerzos para aumentar la recaudación, y que no aplica solo para el financiamiento del tema que ocupa esta sección, se encuentra la elevación de los impuestos a las bebidas en general, pues estos producen un doble dividendo, financiando los sistemas de salud y reduciendo las externalidades que provoca el consumo de dichos productos. Una duplicación de dichos impuestos representaría una recaudación adicional de Q860.0 millones anuales.
4. **Corrección a la estimación pasiva de la SAT**: conforme la presentación realizada por el Superintendente de Administración Tributaria en las reuniones de presupuesto abierto, la estimación del efecto de la actividad económica sobre la recaudación estimada para el cierre de 2020 está fuertemente subestimada, siguiendo los

¹ Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/637442/latinoamerica-ventas-de-comercio-electronico-minorista-de-a-2019/>

estándares vigentes en la Comisión Técnica de Finanzas. Dicho efecto se manifiesta en el sentido que las estimaciones no responden a los valores planteados por el Banco de Guatemala para el 2021, especialmente en impuestos como el IVA importaciones que no crece al 8.0% que el Banguat calcula que se incrementarán las importaciones gravables; también, en el ISR y el IVA no se plantea que sus bases de cálculo crezcan al ritmo de la actividad económica, entre otros. Se estima que la subestimación por procedimiento implica que la recaudación debe ser de al menos Q300.0 millones adicionales a lo considerado por el Superintendente.

5. **Ajuste a la estimación de la recaudación esperada del IVA importaciones, por la importación de combustibles.** Durante lo que va de 2020, debido a la disminución de los precios internacionales de los combustibles, la SAT anunció que ha dejado de percibir Q478.7 millones durante el período enero-junio, monto que se estima alcanzará unos Q800.0 millones al final del año. Dicho monto se encuentra restado en la base del IVA que se utilizó para el cálculo de 2021; sin embargo, conforme las estimaciones internacionales y dadas a conocer por el Banguat, se estima que el precio internacional de los combustibles reportará un incremento de cerca de USD10.00 por barril durante el siguiente año, lo que no está considerado en las previsiones de la SAT. Si el incremento de los precios internacionales de los combustibles se valida, el valor de la recaudación subirá en cerca de Q290.0 millones, sin que la SAT realice ningún esfuerzo.
6. **Fortalecimiento de la fiscalización de la SAT por medio de la intensificación del uso de la factura electrónica:** En todos los países en donde la Administración Tributaria ha implementado el uso de la factura electrónica, se ha producido un proceso de intensificación en el cruce de datos, y una mayor efectividad en las auditorías, como consecuencia de mayor certeza en la información disponible. Además, la SAT dispone de acceso a la información bancaria para fines de fiscalización, por lo que, aun cuando no dispone de un sistema paramétrico de riesgo, si se puede incrementar significativamente el asertividad en las auditorías al incorporar la información derivada de factura electrónica.

Adicionalmente, el efecto de la intensificación en el uso de la factura electrónica, de la información bancaria, y de los sistemas de retenciones que actualmente tiene la SAT, también debiera desembocar en la posibilidad de que la SAT presente declaraciones proforma –que crearían la sensación de control en el contribuyente-, y que mejore los controles en la relación de débitos/créditos fiscales del IVA, poniendo al desnudo la situación de una enorme cantidad de comerciantes que siempre reportan crédito fiscal pendiente y no reportan pago mensual del IVA, a pesar de que sus ventas son cuantiosas.

Todos estos elementos debieran producir una reducción de la evasión del IVA y del ISR en forma simultánea y contundente, dados los niveles actuales de incumplimiento tributario en el país, y al hecho que, en esencia, la no facturación produce una contracción de los hechos generadores de ambos impuestos. Un buen sistema de mejora en la recaudación debiera propiciar una reducción mínima de entre el 3.0% y 5.0% de la evasión de ambos impuestos, lo que implicaría un aumento tributario de entre Q2,100.0 y Q.3,500.0 millones en 2021, muy por encima de los Q1,520.0 millones que la SAT incorporó como “medidas administrativas” en sus metas, y para los cuales aún no define ningún plan de acción.

- 7. Combate a los flujos ilícitos de capitales:** De acuerdo a la entidad *Global Financial Integrity* (2020) los flujos ilícitos de capital en Guatemala en 2017 ascendieron a USD3,527.0 millones (4.9% del PIB), lo que implicó en primera instancia que se dejaran de percibir al menos, unos Q6,476.0 millones, equivalentes al 1.2% del PIB, en el ISR. Los flujos ilícitos de capitales son resultado de los movimientos no controlados de recursos, y que son producto de la utilización de precios de transferencia entre empresas radicadas en Guatemala y sus casas matrices en el exterior, o con empresas vinculadas con las que realiza transacciones en el resto del mundo, particularmente por medio de la subfacturación de las exportaciones que salen de Guatemala. Asimismo, los flujos ilícitos de capitales tienen otras manifestaciones entre las que están la triangulación de ganancias con guaridas fiscales, el flujo de recursos derivados del contrabando, el lavado de dinero, la corrupción y otros mecanismos ilegales. Desde la reforma de 2012, aun cuando la misma fue seriamente mutilada para evitar la posibilidad real de supervisión por parte de la SAT, esta institución dispone de una sección de Fiscalización Internacional, la que hasta la fecha no ha reportado resultados por la acción en contra de estos flujos ilícitos de capital y que producen que, conforme datos de la misma institución, que muchas empresas reporten permanentemente pérdidas².

Si bien es cierto que el combate a los flujos ilícitos de capitales no es una tarea que pueda erradicar los mismos en el corto plazo, también es cierto que la SAT no ha realizado acciones decididas para controlarlos efectivamente, y mucho menos implementar la iniciativa BEPS (*Base erosion and profit shifting*) acordada por las naciones del mundo. De allí que se estima que, si se ejecutan estrategias apropiadas como la verificación de los precios de transferencia a los exportadores, en primer lugar, se podría obtener una reducción de por lo menos el 5% del total de los flujos de capital

² Conforme a datos de la SAT, en 2019, de 143,154 empresas inscritas en el ISR en el régimen sobre utilidades, el 66.1% no presentó declaración del impuesto o la presentó a cero, y el 30.4% del total reportó pérdidas, por lo que únicamente el 3.5% del total declaró haber obtenido ganancias. De esa forma, del 100% de empresas que reportó haber realizado operaciones, el 89.7% declaró haber obtenido pérdidas.

en el primer año de operaciones, aunque los resultados debiesen mejorar en lo sucesivo; esto implicaría una recaudación no menor de Q323.8 millones producto de la implementación de estos controles.

Es pertinente comentar que estos flujos ilícitos de capitales no forman parte de los niveles de evasión tributaria reportados por la SAT, dado a que hoy no se encuentran gravadas las ganancias obtenidas en otros países del mundo y que el Banco de Guatemala, al utilizar información de la administración tributaria, subestima el verdadero valor del excedente de explotación.

8. Eliminación de deducciones innecesarias que funcionan como escudos fiscales:

La reforma tributaria de 2012 redujo la tasa marginal del ISR para las empresas calificadas en el régimen general, del 31.0% al 25.0%, bajo los argumentos de fortalecer la competitividad del país, y para compensar la eliminación de muchas deducciones que formaban parte de la legislación tributaria, y que permitía que los empresarios reportaran una serie de costos y gastos considerados como no esenciales. Lamentablemente, la contrarreforma de 2013 (Decreto 19-2013) devolvió a los contribuyentes a este impuesto la posibilidad de deducir dichos costos y gastos innecesarios, pero mantuvo la tasa marginal máxima del 25.0%, además de crear la posibilidad de que algunas actividades, entre ellas, la de construcción, reportaran de una forma particular, su margen de ganancias. Esta situación produjo que la tasa efectiva del impuesto disminuyera drásticamente a partir del ejercicio fiscal 2015 (año en el que cobró vigencia en definitiva la reducción total de tasas y el mantenimiento de costos y gastos), produciendo que el peso relativo del impuesto cayera del 30.5% del total de la recaudación en 2016 al 26.7% en 2019.

La existencia de dichas deducciones innecesarias representa la presencia de escudos fiscales, que, conforme una evaluación realizada por Icfefi, con datos de 2012, reducen hasta el 32.0% de la base imponible reportada por los empresarios, produciendo la ilusión de que al medir la evasión tributaria, el valor sea muy alto, pero cuando se realizan las auditorías, muchas de las empresas reporten normalidad en sus cuentas, debido a que han documentado sus deducciones, conforme lo que ha establecido la Ley.

Otra de las formas de reducción de las ganancias de las empresas del régimen general, que apareció con la reforma de 2012, fue la posibilidad que en el régimen simplificado del ISR y en el régimen de pequeño contribuyente del IVA, se habilitara la posibilidad de inscripción de sociedades anónimas o empresas en general, lo que facilita que existan precios de transferencia internos que se manifiestan, entre otras formas, en el hecho que muchas empresas calificadas en el régimen general, crean empresas periféricas para que les facturen artificialmente, pagando el 5.0% sobre ingresos en el

régimen simplificado, pero ahorrándose el 25.0% por los gastos reportados en el régimen general.

Se estima que si se eliminan las deducciones consideradas como innecesarias dentro de las que están los gastos excesivos en publicidad; los gastos de los accionistas; los relacionados con actividades de responsabilidad social corporativa, y los de "donaciones" otorgadas a otras empresas, entre otros, así como se elimina la

posibilidad de deducir gastos realizados con empresas de los regímenes simplificados, la recaudación del régimen general del ISR podría incrementarse como mínimo en Q1,510.0 millones anuales. No obstante, lo anterior, este incremento recaudatorio podría obtenerse en su totalidad hasta el siguiente período fiscal en el que fuera aprobada la reforma tributaria.

35

9. **Eliminación de gastos tributarios no justificados:** Conforme a los datos de la SAT, la renuncia tributaria derivada de la aplicación de tratamientos tributarios diferenciados en 2019 ascendió a Q14,930.5 millones (2.5% del PIB), que, si bien es cierto, no es uno de los niveles más altos de la región, deriva del hecho que la carga tributaria guatemalteca también es una de las menores en el mundo. Por ello, aunque en apariencia el gasto tributario no es muy elevado respecto del PIB, si lo es respecto de los ingresos tributarios, en donde representan alrededor del 22.4% del total. Es importante comentar que, aun cuando algunos de estos tratamientos tributarios preferenciales tienen como propósito crear mecanismos de justicia tributaria para con los grupos de menores ingresos, también lo que es muchos de ellos fueron diseñados especialmente (como los constitucionales) con el propósito de privilegiar actividades económicas, dándoles ganancias extraordinarias o creando espacios que debido a su difícil control, producen la existencia de zonas grises de tributación que son aprovechados por grupos de evasores de impuestos.

Los gastos tributarios que producen mayor problema en el país son aquellos que constituyen simultáneamente una violación a los principios tributarios de generalidad y de capacidad de pago, consagrados en la Constitución Política, y en los que, no se han realizado las evaluaciones pertinentes para demostrar que efectivamente han tenido una relación de beneficio/costo positivo. Dentro de ellos se encuentran los tratamientos especiales para los regímenes especiales de maquila y zona franca, las exclusiones de las instituciones de asistencia social y de las cooperativas, dentro de las que se esconden muchas empresas lucrativas con la apariencia de ser de beneficio social, la exclusión del gravamen a las cédulas hipotecarias, de las iglesias, colegios y universidades privadas, entre otros.

La eliminación de los gastos tributarios que no pueda demostrarse que producen mayor bienestar en las sociedades que el sacrificio fiscal derivado del no pago de impuestos, produciría un incremento recaudatorio anual de hasta unos Q5,925.6 millones (1.0% del PIB de 2019), en el entendido que también habrá que evaluar la reacción de los agentes económicos ante la potencial eliminación de los mismos.

- 10. Aumento de la tasa marginal máxima del ISR para los contribuyentes que reporten ingresos mayores a Q5.0 millones.** Además de reportar una de las cargas tributarias más bajas del mundo, Guatemala también tiene la particularidad de que la tasa efectiva de tributación sobre los ingresos en el ISR es sumamente baja, aun cuando regularmente los grupos empresariales se quejan de lo “elevado” de la tasa marginal.

Conforme los datos de la SAT, para 2019, las empresas calificadas en el régimen general del ISR reportan el pago anual de impuesto sobre las rentas (ISR más ISO) equivalente al 1.29% de sus ingresos, mientras que dicho nivel de incrementa al 23.9% en el régimen simplificado y en los trabajadores en relación de dependencia alcanza cerca del 1.87% sobre los salarios reportados. Además, conforme la información de la SAT existe 496 contribuyentes con ganancias superiores a Q5.0 millones, así como 118 contribuyentes del régimen simplificado que reportan ingresos superiores de Q.5.0 millones y unos 3,288 trabajadores en relación de dependencia que reportan ingresos superiores a los Q600,000.0 anuales.

Así, como un mecanismo para la recuperación de la progresividad del sistema tributario de Guatemala, se recomienda una elevación de las tasas marginales máximas de los diferentes regímenes de la siguiente forma: hasta el 30.0% para el régimen general del ISR exclusivamente para las empresas que reporten ganancias superiores a Q5.0 millones, y hasta el 10% para el régimen simplificado y las rentas de trabajo para los contribuyentes que reporten Q.5.0 millones o más de ingresos brutos y Q600,000.0 o más de salarios pagados. La medida produciría unos Q1,735.0 millones anuales y además del efecto recaudatorio y mejorar la progresividad del ISR, también produciría una reducción de la falta de equidad horizontal en el impuesto. Sobre este último particular, aunque habrá que realizar una evaluación con mayor profundidad, se recomienda la evaluación de aquellos tratamientos que impliquen tasas inferiores y que hoy derivan de la existencia de rentas presuntas o bases reducidas, como los relacionados a las rentas de no residentes.

Existen otros mecanismos de aumento de los niveles recaudatorios, que pueden lograrse por medio de cambios legales y dentro de los que destacaría la creación de un impuesto a los productos de consumo de alto contenido calórico; de un impuesto sobre las grandes riquezas; de una mayor decisión política para afrontar los temas de la informalidad y del contrabando,

que hasta el día de hoy no son cuantificados en forma oficial tanto por el Minfin, como por la SAT; y de la incorporación de mejoras en la administración tributaria en los temas de cobranza, y persecución jurídica así como de la asertividad en las auditorías derivadas de un mejor sistema de riesgo. Sin embargo, muchos de ellos son de difícil cuantificación y los efectos sobre la recaudación se percibirían en forma diferida. Adicionalmente, no debe descuidarse el importante hecho que muchas de las medidas tienen efectos duraderos en el mediano y largo plazo, y que podrían producir un mayor impulso tributario y una real transformación a la estructura tributaria y a la mejora en la eficiencia de la administración tributaria.

Tabla 4. Guatemala: estimación de los espacios fiscales disponibles en 2021.

Datos en millones de quetzales y porcentajes del PIB

Rubro	Monto estimado en millones de Q	Como porcentaje del PIB
Duplicación del Impuesto a la Circulación de Vehículos	800.0	0.130%
Aplicación del IVA a servicios digitales	110.0	0.018%
Duplicación impuestos a las bebidas	860.0	0.140%
Corrección a la estimación pasiva de la SAT	300.0	0.049%
Incorporación del incremento de los precios internacionales de los combustibles	290.0	0.047%
Fortalecimiento de fiscalización por uso de factura electrónica	2,800.0	0.456%
Combate a los flujos ilícitos de capitales	323.8	0.053%
Eliminación de deducciones innecesarias en el ISR	1,510.0	0.246%
Eliminación de gastos tributarios no justificados	5,925.6	0.964%
Aumento de la tasa marginal máxima del ISR para rentas superiores	1,735.0	0.282%
Suma	14,654.4	2.385%
(-) Medidas incorporadas en el Plan SAT	1,520.0	0.247%
Espacios fiscales	13,134.4	2.137%

Fuente: Estimación propia con base a datos de la SAT, Minfin y Banco de Guatemala.

Nota: Para la estimación de los valores en términos del PIB, se utilizó el valor central de los pronósticos para 2021 datos a conocer por el Banco de Guatemala

Es importante recordar que, a los espacios fiscales que podrían generarse en el corto plazo en los ingresos tributarios, habrá que adicionarle aquellos espacios que pueden producirse por el ahorro en recursos por la reasignación de gasto en actividades o dependencias que no cumplan con el estándar de tener relaciones de beneficio-costos mayores que uno, en términos del bienestar de la población. Lamentablemente, debido a que el sistema de planificación del país y sobre todo el presupuesto por resultados no ofrece mayor información que permita

arribar a las conclusiones efectivas sobre el particular, toca iniciar con la eliminación sistemática de aquellos gastos que no ofrecen bienestar inmediato para la población, tales como: agentes de seguridad en exceso; alimentación, telefonía, combustibles para funcionarios; seguros para hospitales privados, y otros, sobre los cuales debe hacerse una evaluación con un mayor grado de profundidad, al darse a conocer el Proyecto de Proyecto de Gastos para 2021.

Al margen de lo anterior, una evaluación muy preliminar muestra la existencia de programas públicos que hoy, ante la carencia de información específica sobre los resultados obtenidos, podrían implicar ahorros y disponibilidad de recursos para el financiamiento del Bono Familia 2021. Entre estos, se cuentan los gastos realizados en fideicomisos como el Fondo de Protección Social, el Fondo de Desarrollo Social, el de apoyo financiero para los productores del sector cafetalero (un gran ejemplo de cómo se internaliza un gasto privado en el sector público), el Fondo de Solidaridad, la existencia de algunos subsidios como el dirigido a la tarifa eléctrica, el de transporte urbano en la ciudad de Guatemala, o programas como el de servicios de calificación para la industria de maquila, o el de prevención de hechos delictivos contra el patrimonio del Ministerio de la Defensa Nacional, entre otros, que implican el uso de alrededor del 0.48% del PIB, desconociéndose si estas iniciativas tienen resultados positivos en términos del bienestar de la población, o si su efecto es progresivo.

6.2 Mejoras en la tributación con impacto más allá de 2021

Además de las acciones descritas en la sección anterior, existen otras posibilidades de obtener espacios fiscales que pueden mejorar la progresividad y capacidad de recaudación del sistema tributario, sin embargo, en las mismas se desconoce su dimensión absoluta y resulta sumamente difícil su estimación.

Una de dichas medidas se refiere a la aprobación de un impuesto al consumo de productos de alto contenido calórico, que si bien, no son determinantes absolutos, si son facilitadores de muchas enfermedades como la diabetes en sus diferentes formas y actualmente, uno de los factores de riesgo más significativos de mortalidad por el Covid-19. Este impuesto que ya ha sido puesto en vigencia en muchas latitudes, tiene un propósito que va más allá del propósito recaudatorio, dado a que su fin primordial es contribuir a la creación de esquemas de salud para combatir las enfermedades derivadas.

Un segundo impuesto de mucho interés y que puede producir un doble dividendo es el gravamen a la contaminación causada por las empresas, tanto por la emisión de gases de efecto invernadero, pero sobre todo por la utilización de los mantos acuosos del país, en forma gratuita y que hoy es una de las fuentes más importantes de conflicto en el interior del país.

Complementariamente, es apropiado, como lo están analizando y discutiendo en muchas latitudes, incluso producido por la motivación de muchos multimillonarios, la aprobación de un impuesto sobre las grandes riquezas, que fueron adquiridas históricamente por muchos años de no pago de impuestos o tratamientos especiales. Este impuesto además de producir mayor recaudación, podría contribuir decididamente a la mejora en la distribución de la riqueza y el ingreso del país.

También es importante recordar que el aumento recaudatorio debe ser estructural y debe provenir de una transformación real de la administración tributaria, de tal forma que la misma pueda hacer una persecución efectiva del contrabando, la evasión tributaria, la defraudación y otras formas de no pago de impuestos. Sobre este particular, debe recordar que el aumento recaudatorio por la reforma y potenciación de la capacidad productiva de la SAT debe producir un incremento adicional anual mínimo de entre el 0.3% y 0.5% del PIB, que puede ser mucha utilidad tanto atender los potenciales servicios de la deuda adquirida en el corto plazo.

6.3 ¿Podemos utilizar deuda pública para financiar el Bono Familia?

El Estado guatemalteco tiene posibilidades de endeudarse sin que esto suponga desequilibrios macroeconómicos. Sin embargo, todo endeudamiento debe ir acompañado de procesos políticos y de gestión que aumenten la capacidad estructural de recaudación. Para el efecto debe recordarse que el propósito fundamental de los Estados deriva de atender las necesidades de sus pobladores, las cuales están plasmadas en su Constitución Política de la República; así, se dice que un Estado tiene un sistema fiscal suficiente cuando los recursos disponibles adquieren un monto apropiado para financiar los gastos necesarios.

Por supuesto que la adquisición de los recursos debe realizarse en una forma sostenible, es decir por medio de mecanismos corrientes que no pongan en riesgo la estabilidad del sistema fiscal del país. Así, aun cuando el endeudamiento es viable, especialmente en un país como Guatemala en donde su nivel de deuda respecto del PIB, es bajo, debe garantizarse la creación de espacios fiscales de mediano y largo plazo que permitan la atención al servicio de la deuda, de tal forma que no se ponga en riesgo la sostenibilidad del sistema.

Para ello, debe recordarse que se entiende que un sistema fiscal es sostenible cuando el valor actual de los ingresos de un país equivale al valor actual de los gastos programados en el Marco Macrofiscal de Largo Plazo (MMLP), de tal forma que el valor actual del crecimiento de la deuda, en el período de análisis, es cero. En consecuencia, para Guatemala, además de la necesidad de disponer de un real MMLP, lo que debe hacerse para tener la posibilidad de contratar deuda para financiar el desarrollo del país, a partir de las mejoras programadas en la capacidad recaudatoria.

El ejercicio de las secciones anteriores sugiere la posibilidad de mejorar un mínimo del 2.4% del PIB en materia recaudatoria, monto que debe incrementarse escalonadamente cada año,

como producto de la mejora en la eficiencia de la SAT. Así, si se mantuviera constante la reducción de los niveles de evasión y defraudación tributaria, y se incorporara el combate al contrabando y el control de la informalidad, se estima que sin problemas, los niveles recaudatorios, respecto a los actuales, se incrementarían en forma escalonada desde el 2.4% hasta un mínimo de 5.1%³ del PIB al final de diez años, lo que perfectamente permitiría la contratación de deuda pública para el período, la que tendría que ser pagada con dicho incremento tributario.

En consecuencia y luego de la revisión del gasto que derive la aplicación del Bono Familia en 2021 y si su otorgamiento implica la contratación de deuda, debe recordarse que la misma debe sujetarse al crecimiento marginal tributario que se obtendría en el período y que podría dedicarse al pago efectivo del mismo. La sumatoria del aumento marginal de la recaudación representaría un mínimo del 37.5% del PIB en términos actuales, por lo que la deuda a contratar y su servicio no deberá pasar de dicho monto, por supuesto restándole el valor del gasto inicial en el Bono Familia para 2021.

Así, si la aplicación del Bono Familia para 2021 demanda la necesidad de contratar deuda, se recomienda que la misma se contrate por los mecanismos siguientes:

1. Utilización de la disposición del Artículo 133: Atendiendo al hecho que la entrega del Bono Familia para 2021 deriva de la emergencia sanitaria causada por la Pandemia del Covid-19, el financiamiento del mismo es perfectamente válido con recursos del Banco Central, lo que permitiría una tasa de interés altamente concesional y con un período de gracia de entre diez y quince años, de tal forma que se permita la conclusión de la emergencia previo al inicio de pago correspondiente.
2. Endeudamiento conseguido con la banca multilateral: Es pertinente la negociación y traslado paulatino de la deuda contratada por Guatemala a aquella que esté financiada por organismos multilaterales, dado el bajo costo que implican sus tasas de interés. En el caso del Bono Familia 2021, y atendiendo a la emergencia sanitaria y a los efectos que se percibe que permanecerán en el próximo año, parece asequible la obtención del crédito para el financiamiento correspondiente, preferentemente con un período de gracia para iniciar a pagar hasta haber concluido la emergencia.
3. Aunque no es un recurso que rinda mucho en el corto plazo, se recomienda hacer una rápida evaluación de las tasas de interés de la deuda contratada con el sector bancario privado interno y avanzar en el cambio con deuda externa, especialmente negociando la misma con organismos internacionales. La renegociación de la deuda

³ Es importante recordar que, conforme a la SAT, solo entre evasión del IVA, evasión del ISR y gastos tributarios, Guatemala deja de percibir cerca de 8.0% del PIB, y que dicho cálculo no incluye las mejoras en el control de flujos ilícitos de capital; control de contrabando; control de deducciones; aumento y creación de impuestos, entre otros, por lo que el horizonte no parece inviable de alcanzar.

pública podría implicar un ahorro anual de hasta el 0.41% del PIB anual para Guatemala en el mediano plazo al reducir la tasa de interés implícita aplicable.

4. Líneas de emergencia del FMI: En junio de 2020, el FMI aprobó una línea de emergencia para atender para Guatemala por USD594.0 dirigida a financiar los gastos derivados de la atención a la situación derivada de la pandemia. Se estima que esta línea está vigente y puede utilizarse parcialmente para el financiamiento al Bono Familia en 2021.

En algunas latitudes internacionales se ha iniciado la discusión de la pertinencia de los países de mantener altos montos de reservas monetarias internacionales (RMI) ante la existencia de emergencias o cataclismos, atendiendo al hecho que, si bien es cierto es apropiado el mantenimiento de los niveles apropiados de las mismas para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria, su exceso no produce ningún beneficio real a la estabilidad del país o al bienestar de las personas.

Conforme los datos del Banco de Guatemala a julio de 2020, las RMI del país ascienden a USD17,398.1 millones (alrededor del 21.6% del PIB) saldo que excede con creces los niveles aconsejados respecto a las importaciones del país, para conservar la estabilidad monetaria. Complementariamente, el FMI en su documento *Assesing Reserve Adequacy* (2011, 2013, 2015)⁴ presenta los resultados del seguimiento a esta variable, en el que considera que, en 2018, Guatemala disponía del 165.7% del monto de reservas deseadas, el que ha aumentado significativamente en los años siguientes.

Por ello, resulta deseable que, al igual que lo hace el mundo moderno, se inicie una discusión constructiva sobre la pertinencia de que el país disponga de recursos ociosos, por encima de los necesarios para garantizar la estabilidad monetaria, que bien podrían estar siendo utilizados para atender la emergencia sanitaria, en lugar de contratar deuda con pago de intereses.

6.4 ¿Y si cerramos los caminos a la corrupción?

El combate decidido a la corrupción implicaría necesariamente un ahorro en los recursos que el Estado necesita, sin embargo, se conoce que la obtención de dichos recursos no es inmediata y de alguna forma no es cierta en el corto plazo. Un estudio de Icefi consideró que los montos estimados de pérdida por corrupción como porcentaje del PIB fueron del 0.8% para Guatemala (USD 550.3 millones en 2015), por lo que es una fuente latente de recursos, sin embargo, que difícilmente pueden considerarse como efectivos en el corto plazo (Icefi, 2017).

⁴ Disponible en: <http://www.imf.org/external/datamapper/ARA/index.html>

7. Conclusiones y recomendaciones

1. El mundo está atravesando una de las crisis económicas más profundas de los últimos cien años, solo comparable con las Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. Las estimaciones globales de crecimiento económico para 2020, dan cuenta de la magnitud de la crisis potenciada por la pandemia del Covid-19 y de la alta incertidumbre sobre sus consecuencias de largo plazo.
2. En el ámbito fiscal, casi todos los gobiernos del mundo han tomado acciones desde el inicio de la crisis sanitaria. De acuerdo con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020), hasta mediados de junio, los recursos que han sido destinados para enfrentar la pandemia en el mundo alcanzan alrededor de USD10.9 billones.
3. En el caso de Guatemala, el gobierno ha dispuesto, en 2020, de Q13,756.0 millones para atender el Covid-19, creando diez programas, entre los que se cuenta el Bono Familia, creado con el objeto de apoyar a la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia adoptadas para contener la expansión del virus. Con una dotación de Q6,000.0 millones, se definió como meta física la entrega de seis millones de aportes de hasta Q 1,000.0, durante tres meses.
4. Evaluaciones independientes revelan algunas dificultades de personas y familias que cumplen los requisitos para ser beneficiarios del Bono Familia. Asimismo, se cuestiona si los métodos de diseño de focalización del programa lograrán efectivamente asegurar que la ayuda llegue a la población más pobre y afectada por la crisis de la pandemia. Estas conclusiones obligan a revisar el diseño y el formato de ejecución del Bono Familia, en caso se extienda el programa más allá de 2020.
5. De acuerdo con estimaciones del Icefi, en el ámbito macroeconómico, la ejecución total de este programa podría significar el mantenimiento o creación de 78,172 puestos de trabajo, amortiguando el impacto negativo, en la economía y el mercado laboral, por la reducción de la demanda. En cuanto al crecimiento económico, el modelo de estimación indica que la ejecución plena del Bono Familia podría lograr inducir la actividad económica hasta en 0.9%, con lo cual, al cierre del año, la contracción del producto interno bruto rondaría el -2.5%.
6. La existencia de programas de asistencia social que dotan de recursos a los hogares, como el Bono Familia, tienen un doble dividendo. Por un lado, ayudan a que el

Estado garantice a su población un nivel básico de ingresos que permita prevenir o mitigar la pobreza. Por otro, dependiendo del diseño, monto y cobertura, estos programas pueden constituirse en importantes estabilizadores económicos que allanan el camino a una recuperación o incremento rápido de la actividad productiva nacional y, consecuentemente, del empleo, evitando así círculos viciosos que provocan menor demanda, menor oferta y menos ingresos en los hogares, profundizando la crisis económica hasta llevarla al plano político.

7. Ante la incertidumbre sobre el futuro económico del mundo en general, y de Guatemala en particular, una versión mejorada del Bono Familia, podría asegurar un estímulo significativo a la economía nacional y al bienestar de las personas. Esta es una propuesta de crecimiento *propobre*, es decir, con la que se espera que los pobres obtengan ganancias proporcionalmente mayores a los no pobres y se logre reducir la desigualdad.
8. Por todo lo anterior, se propone el mantenimiento del Bono Familia en 2021, transformándolo en un ingreso mensual de Q574.50, garantizado para los hogares en condiciones de pobreza (extrema y no extrema), ejecutado en los 340 municipios del país, para beneficiar aproximadamente a 1,744,644 hogares (cerca de 9.7 millones de personas). El costo total del programa para 2021 sería de Q12,000.0 millones, equivalentes a 1.9% del PIB.
9. Entre los resultados de la ejecución de un Bono Familia como el propuesto estaría la creación de 150,000 empleos en todo el territorio nacional, y un impacto sobre el crecimiento económico de 1.87 puntos porcentuales. Más de 90,000 plazas nuevas se concentrarían en tres ramas de actividad: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; industria manufacturera, y comercio al por mayor y menor. Sobre el impacto en la pobreza, se estima que la ejecución del Bono Familia disminuya la pobreza en 5.5 puntos porcentuales, lo cual equivale a ubicar por arriba de la línea de pobreza a aproximadamente 947,000 personas. Las estimaciones realizadas comprueban que la medida genera un crecimiento *propobre*, indicando mejores condiciones para las personas en situación de pobreza y mejoras en la distribución del ingreso nacional. En términos del Gini, existe una mejora significativa al pasar de 0.53, antes de la transferencia, a 0.41, después de ella.
10. Para el financiamiento de esta medida se ofrecen diversos mecanismos destacando tres conjuntos de opciones: a) el aumento de los ingresos; b) la reducción de gastos ineficaces e ineficientes; y c) mejoras en la administración de la deuda pública. Con las 10 medidas propuesta, el Estado guatemalteco podría conseguir en 2021 hasta Q13,134.4 millones. El estudio no profundiza sobre las posibilidades políticas para

movilizar estos recursos, porque ese aspecto requiere de una discusión social amplia que excede la materia del presente trabajo.

11. Para garantizar la mayor efectividad de un programa como el sometido a discusión es necesaria la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios. Esto implica contar con información de los derechohabientes (quiénes son, en dónde están, cómo viven, cuáles son sus características sociodemográficas, entre otros aspectos). Estos sistemas de información, ante la restricción de los recursos públicos, se constituyen en una herramienta de monitoreo y seguimiento de la gestión pública que, además, abre la oportunidad para transparentar programas y sus efectos micro y macrosociales.
12. La puesta en marcha de la Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas es un esfuerzo institucional que puede constituirse en la base desde la cual avanzar. Otro elemento importante para garantizar el éxito de esta medida, y de cualquier política pública, es la necesaria mayor producción de estadísticas nacionales, tales como encuestas de condiciones de vida, de empleo e ingresos, entre otras.
13. El momento actual es oportuno para reflexionar y proponer desde el Estado, un solo programa de protección social universal en contraste con la multiplicidad de esquemas de limitada cobertura dirigidos a la misma población, pero ofreciendo beneficios diferenciados, tales como comedores solidarios, asistencia alimentaria, transferencias condicionadas en efectivo, pensiones no contributivas y becas. Esta integración permitiría reducir la burocracia, evitar duplicidades y errores de inclusión y exclusión, y podría constituirse en la base de la planificación de las políticas públicas territoriales, locales y nacionales.
14. La extensión del Bono Familia no es el único esfuerzo que debe atender el Estado para evitar el deterioro económico y social. Otras acciones urgentes y de gran calado se deben emprender en salud, educación, desarrollo rural e infraestructura económica y social. En futuras entregas se irán integrando a esta propuesta puntual.

8. Bibliografía

- Banco de Guatemala (Banguat) (26 de junio de 2020). Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas. Conferencias. Disponible en: shorturl.at/ctAXY.
- Banco de Guatemala (Banguat), (julio de 2020), Encuesta de Expectativas Económicas al Panel de Analistas Privados (EEE) Julio de 2020. Publicaciones recientes. Disponible en: shorturl.at/beql8
- Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF) (2020). Guatemala: análisis CIF de inseguridad alimentaria aguda. Diciembre 2019 – Julio 2020. Enero. Disponible en: shorturl.at/qMV12.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014). ¿Qué es el crecimiento propobre? Fundamentos teóricos y metodologías para su medición. Santiago de Chile. Agosto. Disponible en: shorturl.at/uFT14.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (21 de abril de 2020). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación, *Informe Especial COVID-19*, No. 3, Santiago de Chile. Disponible en: shorturl.at/xHYZ3.
- Diálogos (2020). ¿A quién no llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno. Número 1. Julio. p. 11. Disponible en: shorturl.at/QU345.
- Fewes Net (2020). Guatemala. Perspectiva de seguridad alimentaria: Deterioro de la seguridad alimentaria tras prolongado impacto de COVID-19. De junio 2020 hasta enero 2021. Disponible en: shorturl.at/gkK68.
- Figueroa, Walter (2020). Impacto de un aumento en la tasa de Impuesto al Valor Agregado sobre el bienestar de los hogares y sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): el caso guatemalteco. Disponible en: shorturl.at/bszHN.
- FMI, 2020. Actualización de las perspectivas de la economía mundial. 24 de junio. Disponible en: shorturl.at/ejIS1.

- Icefi (2017). La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano. Disponible en: shorturl.at/aqPW5.
- Icefi (2020). Guatemala. Seguimiento de la ejecución presupuestaria, con énfasis en los diez programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19. Nota de coyuntura número 04-2020. Junio. Disponible en: shorturl.at/fyJL.
- Icefi/Unicef (2011). Protegiendo la nueva cosecha. Un análisis del costo de erradicar el hambre en Guatemala, 2012-2021. Serie ¡Contamos! Boletín número 4. pp. 30. Disponible en: <https://icefi.org/sites/default/files/contamos-4.pdf>.
- McKinsey & Company (2020). Economic Conditions Snapshot, June 2020: McKinsey Global Survey results. Junio. Disponible en: shorturl.at/prvB3.
- MSPAS/INE (2010). Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008/09.
- OIT (2020). Observatorio de la OIT: La Covid-19 y el mundo del trabajo. Quinta edición. Estimaciones actualizadas y análisis. 30 de junio. Disponible en: shorturl.at/ipzGK
- Paraíso Desigual/Pacto Ciudadano/Oxfam, (2020). Primer informe: monitoreo participativo del Bono Familia. Síntesis. Julio. pp 2-5. Disponible en: shorturl.at/alwEN.



Documentos para el diálogo fiscal

Exponer elementos políticos, económico y fiscales medulares para allanar el camino hacia el diálogo y la búsqueda de acuerdos fiscales

Con el apoyo de

