



LA MIGRACIÓN FORZADA

en Guatemala

Algunas reflexiones
económicas
y fiscales

LA MIGRACIÓN FORZADA

en Guatemala

Algunas reflexiones
**económicas
y fiscales**

CREDITOS

Supervisión y coordinación

Jonathan Menkos Zeissig Director ejecutivo

Investigación y redacción (en orden alfabético)

Carlos Alvarado Mendoza Economista sénior

Jonathan Menkos Zeissig Director ejecutivo

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

Junio de 2021

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 el 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.

El Icefi promueve el uso del lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

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 permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicación@icefi.org o info@icefi.org.

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org

CONTENIDO

1. Aspectos generales.....	5
2. Fenómenos económicos y sociales que están forzando la migración.....	8
a) Un mercado laboral que no distribuye la riqueza ni genera empleos en la cantidad y calidad requerida para absorber a toda la población en edad de trabajar.....	8
b) Una provisión de bienes y servicios públicos insuficiente para garantizar bienestar y disminuir la desigualdad social.....	10
c) Una política fiscal que contribuye muy poco a la construcción de la democracia y el desarrollo.....	11
d) Bajas inversiones privadas que impiden aumentar la capacidad productiva del país.....	14
3. Las remesas familiares: una ayuda para las familias y una variable vital para la mantener el modelo de crecimiento económico	17
3.1 Análisis macroeconómico.....	17
3.2 Análisis microeconómico.....	20
4. La nueva estrategia de la administración Biden y sus posibles efectos sobre la migración forzada.....	22
5. Algunas recomendaciones para avanzar hacia una política fiscal que evite la migración forzada.....	24
6. Referencias	26

1. ASPECTOS GENERALES

La migración ha constituido una válvula de escape a los múltiples problemas internos del país. Este comportamiento se exacerbó inicialmente durante la fase más violenta del conflicto armado interno que generó un flujo de guatemaltecos refugiados desde finales de los años setenta y durante los ochenta. Recientemente, la migración de guatemaltecos continuó, principalmente, hacia los Estados Unidos de América como consecuencia de los graves y profundos problemas socioeconómicos que enfrenta Guatemala, así como por la vulnerabilidad ante los desastres ambientales, el incremento de violencia y una presencia débil del Estado reflejada en políticas públicas –incluida la fiscal– incapaces de generar condiciones mínimas de bienestar social y oportunidades económicas.

De acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas, DAES-ONU, la cantidad estimada de migrantes guatemaltecos en el exterior, en 2019, ascendía a 1 millón 205 mil 644 personas, cifra que representa el 7.3% de la población total de Guatemala, así como el 26.0% de los migrantes centroamericanos alrededor del mundo. De acuerdo al DAES-ONU, desde los años noventa, los migrantes centroamericanos representan, en promedio, el 1.6% del total de migrantes a nivel mundial, siendo los salvadoreños y los guatemaltecos quienes han registrado el mayor número de emigrantes respecto de los restantes países de la región (estos representaron el 34.8% y el 26.2% de los centroamericanos migrantes en 2019, respectivamente).

Tabla 1. Guatemala: población migrante en términos de su país de destino 1990 – 2019

DESTINO	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019	TENDENCIA 1990 - 2019
Canadá	8,559	11,127	13,960	14,401	15,285	17,169	18,398	
Estados Unidos de América	225,739	357,929	492,870	643,349	817,495	991,516	1,070,743	
Centroamérica (sin Guatemala)	99,965	77,561	58,675	61,880	70,305	85,950	89,989	
Suramérica y el Caribe	2,964	3,138	3,341	3,422	3,540	3,927	4,224	
Resto del mundo	11,105	12,317	14,174	14,054	18,627	20,918	22,357	
TOTAL	348,332	462,072	583,020	737,106	925,252	1,119,417	1,205,644	

Fuente: Icefi con base en DAES-ONU.

El comportamiento que muestra el número de migrantes guatemaltecos hacia el exterior refleja el interés por radicarse en los Estados Unidos de América (ver Tabla 1). De hecho, los datos a 2019 dan cuenta que el 88.8% de los migrantes tuvieron como destino dicho país; mientras que el 7.5% de las personas se trasladaron hacia el resto de países de Centroamérica. En menor medida (1.5% de los migrantes), los guatemaltecos eligieron Canadá como país de destino, 0.4% algún país de América del Sur o del Caribe; y, el 1.8% de los migrantes se establecieron en el resto del mundo. Lo que describen los datos es, en alguna medida, el interés de los guatemaltecos migrantes por alcanzar el denominado «sueño americano», situación compartida por los migrantes del resto de la región, quienes comprenden el 7.3% de migrantes en los Estados Unidos de América, de los cuales el 85.7% correspondían a migrantes de los tres países del Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras).

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, el número de guatemaltecos migrantes es mayor. En 2016, se estimaba que había 2,301,175 guatemaltecos residiendo en el extranjero, de estos el 97.1% (2,234,400 personas) vivía en los Estados Unidos, principalmente en los estados de California (33.8%), Nueva York (12.1), Texas (9.8%) y Florida (7.4%). Según la OIM, el 73.0% de los guatemaltecos en Estados Unidos ha migrado de manera irregular. La información da cuenta que los guatemaltecos que viven en el exterior y que envían remesas, ocupan trabajos en diferentes actividades de servicio (22.3%), construcción (21.5%), actividades de comercio, alojamiento y comida (19.3%) y agricultura (5.0%).

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, utilizando la información que le proporcionan los servicios consulares, registró a julio de 2019, 3 millones 61 mil 646 guatemaltecas y guatemaltecos residiendo fuera del país. De estos, alrededor del 95.0% (2 millones 919 mil 847 personas) se encontraban viviendo en los Estados Unidos, más del 51.0% de ellos residiendo en el estado de California (1 millón 500 mil personas). Más allá de las diferencias entre la cantidad de guatemaltecas y guatemaltecos migrantes por parte de las instituciones mencionadas, resalta que aproximadamente más del 11.0% de la población guatemalteca ha decidido migrar por distintas causas, tanto de tipo económico como por factores sociales.

De conformidad con la información de la Oficina de Censos y del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, el 71.0% de los inmigrantes guatemaltecos enfrentan limitaciones para hablar el idioma inglés frente al 66.0% de los centroamericanos (o el 48.0% de la población inmigrante total). A lo anterior se suma que los guatemaltecos suelen tener un nivel educativo más bajo: alrededor del 55.0% de ellos no completaron la educación secundaria, en contraste con el 47.0% del conjunto de inmigrantes centroamericanos. Derivado de lo anterior, los inmigrantes guatemaltecos tienden a emplearse en ocupaciones relacionadas con el sector de servicios, en ocupaciones asociadas a recursos naturales (trabajo agrícola), construcción y mantenimiento y en ocupaciones de movimiento de

materiales; ello explica que los migrantes guatemaltecos reciban los ingresos promedio más bajos (USD43,000.0 anuales) junto con los hondureños, si se compara con la mediana de ingresos anuales de los migrantes en general (USD56,700.0); que solamente el 50.0% de estos tenga cobertura de salud y que el 22.0% de los inmigrantes guatemaltecos en los Estados Unidos viviera en pobreza en 2017.

2. FENÓMENOS ECONÓMICOS Y SOCIALES QUE ESTÁN FORZANDO LA MIGRACIÓN

Las diferentes encuestas realizadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entidad de las Naciones Unidas, revelan las múltiples causas que provocan la migración. La encuesta publicada en 2017, la más reciente, reveló que nueve de cada diez migrantes salió del país, principalmente, por cuestiones económicas: la búsqueda de empleo (56.8%), para mejorar sus ingresos (32.9%), para adquirir una vivienda (1.2%) y para poner un negocio (0.1%). No obstante, dichas causas se encuentran intrínsecamente ligadas a las desigualdades y vulnerabilidad que enfrentan en su entorno, de manera que la misma encuesta revela que un 0.3% migró por la violencia; 0.2% por ser víctimas de extorsión; y 0.2% por problemas con maras (pandillas). A continuación, se profundiza en los principales fenómenos económicos, fiscales y sociales de carácter nacional que inducen a una migración forzada.

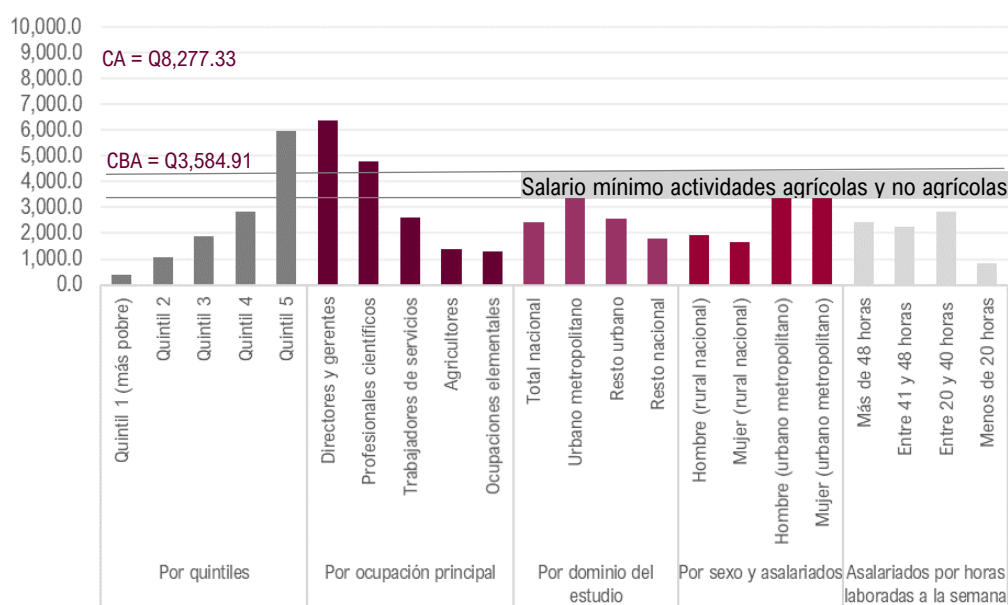
a) Un mercado laboral que no distribuye la riqueza ni genera empleos en la cantidad y calidad requerida para absorber a toda la población en edad de trabajar

Entre 2011 y 2020, la economía guatemalteca creció en promedio a una tasa de 3.1% anual (en términos reales), pasando el producto interno bruto nominal de Q369.4 a Q597.9 millardos, es decir de USD47.4 a USD77.4 millardos, respectivamente. Sin embargo, este crecimiento se ha concentrado en sectores económicos que generan poco empleo y, en muchas ocasiones, cuentan con regímenes tributarios que debilitan sus obligaciones impositivas.

En cuanto al empleo, la más reciente Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la ENEI 2-2019 –realizada del 16 de noviembre al 13 de diciembre (antes de la crisis económica y sanitaria relacionada con el Covid-19– advierte que el mercado de trabajo no garantiza la distribución del ingreso nacional ni el cumplimiento de los derechos laborales. Por ejemplo, cerca de un 65.3% de la población ocupada solamente ha logrado insertarse al mercado laboral en condiciones de informalidad. La informalidad laboral afecta al 75.3% de los trabajadores rurales; dos de cada tres personas en la informalidad son hombres; el 82.7% de la población autoidentificada como indígena labora en la informalidad en contraste con el 55.7% de los trabajadores mestizos.

Según la misma encuesta, el ingreso promedio mensual que procede del trabajo asalariado e independiente, de los primeros cuatro quintiles (80.0%) de la población con menos ingresos, oscila entre Q407.0 y Q2,857.0 mensuales, muy lejos del costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA)¹, que en diciembre de 2019 costaba Q3,584.91 mensuales para una familia de 4.77 miembros; mientras la Canasta Ampliada (CA)², para el mismo mes, tenía un costo de Q8,277.33 mensuales para una familia similar.³ En 2019, el salario mínimo aprobado osciló entre Q2,508.16 (actividad exportadora y de maquila) y Q2,742.37 (actividades agrícolas y no agrícolas).

Gráfica 1. Guatemala: ingresos promedio de los trabajadores, según diferentes características registradas en la ENEI 2-2019 y algunos indicadores de su poder adquisitivo (cifras en quetzales)



Fuente: Icefi con base en Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2019

A nivel latinoamericano, el Índice de Mejores Trabajos elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sitúa a Guatemala como el país con las peores condiciones de empleo. El índice evalúa cuatro indicadores: la tasa de participación laboral y la de ocupación, para evaluar la cantidad

¹ El INE define la Canasta Básica de Alimentos (CBA) como un conjunto de 34 productos y cuantifica los gramos sugeridos para un hogar de 4.77 miembros, constituyendo el mínimo necesario para satisfacer las necesidades energéticas y proteínicas.

² La Canasta Ampliada (CA) es el conjunto de bienes y servicios que satisfacen las necesidades ampliadas de los miembros de un hogar, incluye alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación, cultura, educación, restaurantes, hoteles, bienes y servicios diversos para una familia de 4.77 miembros.

³ Véase en INE (2021). Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA), diciembre 2019. Enero, disponible en: shorturl.at/qstvK.

de empleos; y, para evaluar la calidad, utiliza las tasas de formalidad y de trabajos con salario suficiente para superar la pobreza. Desde su elaboración en 2010 y hasta 2018 (última medición), Guatemala siempre ha ocupado la última posición, con excepción de 2012.⁴

b) Una provisión de bienes y servicios públicos insuficiente para garantizar bienestar y disminuir la desigualdad social

Los indicadores de cobertura y calidad de los servicios públicos revelan su insuficiencia. Por ejemplo, en el caso de la educación, en 2019, la tasa neta de cobertura educativa de la preprimaria alcanzó el 61.9%; en primaria fue de 93.3%; mientras la educación básica alcanzó una cobertura neta de 48.9% y el nivel diversificado continuó siendo el de menor cobertura, con apenas un 25.6%. Esto significa que, en 2019, hubo aproximadamente 1.9 millones de niñas, niños y adolescentes, de entre 5 y 18 años, fuera de las escuelas e institutos.⁵ Por su parte, las pruebas de logro escolar reflejan la baja calidad de la educación pública: en 2019, del total de graduandos evaluados, solamente el 37.0% alcanzó el logro en Lectura y apenas un 13.6% lo consiguió en Matemáticas. Los resultados tienden a favorecer a estudiantes que viven en áreas urbanas, estudian en el sector privado y son mestizos.⁶

En cuanto a la salud pública diversos informes señalan que el acceso a los servicios de salud es injusto al existir diversas disparidades entre zonas urbanas y rurales, lo que afecta de manera desproporcionada a la población indígena.⁷ El sistema de salud es segmentado y fragmentado, con un primer y segundo nivel de atención, con muy baja capacidad resolutive y una atención predominantemente individual⁸, con poca comprensión sobre las condiciones sociales, ambientales y comunitarias. Al observar indicadores tales como las tasas de mortalidad materna e infantil, se advierte la baja calidad y cobertura de los servicios de salud. En 2018, la razón de mortalidad materna fue de 105 mujeres fallecidas durante el embarazo, parto y puerperio por cada 100,000 nacidos vivos; el 65.0% de estas muertes fueron de mujeres rurales e indígenas.⁹ Otro rasgo que revela la carencia de un sistema efectivo de salud y protección social lo constituye la

⁴ Véase el Índice de Mejores Trabajos en: <https://mejorestrabajos.iadb.org/>.

⁵ Icefi/Save the Children (2020). Cumplirle a las niñas, niños y adolescentes. Una propuesta de inversión pública en niñez y adolescencia (2020-2023) para avanzar en la Agenda ODS. p.49

⁶ Ibidem. p. 51

⁷ Véase Icefi (2017). Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030), e Icefi/Unicef (2011) El remedio de nuestros males.

⁸ Véase Isis (2018). Construyendo el acceso público universal a la salud. p 29.

⁹ Véase Icefi/Save the Children (2020). Cumplirle a las niñas, niños y adolescentes. Una propuesta de inversión pública en niñez y adolescencia (2020-2023) para avanzar en la Agenda ODS. p.61

alta prevalencia de desnutrición crónica, la que padece el 46.5% de las niñas y niños menores de cinco años, ocupando el segundo lugar con mayor desnutrición crónica a nivel global, solo superado por Burundi.¹⁰

Finalmente, en el caso de la pobreza, el 54.8% de los hogares con miembros menores de 18 años, viven en situación de pobreza tanto monetaria como también, y de forma simultánea, en situación de privación de por lo menos dos dimensiones de derechos (nutrición, salud, educación, acceso a agua potable, saneamiento ambiental y condiciones de la vivienda).¹¹ El Estado ha sido incapaz de fomentar tanto un modelo de crecimiento económico como un sistema de protección social que proteja a sus ciudadanos de la pobreza.

c) Una política fiscal que contribuye muy poco a la construcción de la democracia y el desarrollo

En términos de política fiscal, por el lado del ingreso, Guatemala es el décimo país en el mundo con los ingresos más bajos a nivel del gobierno general (en términos del PIB), de conformidad con los datos del FMI (2021b) para el 2020. De hecho, es el tercer país de Latinoamérica y el Caribe que tiene los ingresos más bajos de la región, solamente por detrás de Venezuela y Haití. En efecto, en 2020 los ingresos del gobierno general alcanzaron 10.8% del PIB, una de las cifras más bajas observadas en las últimas dos décadas, de la cual el 94.1% correspondió a ingresos tributarios.

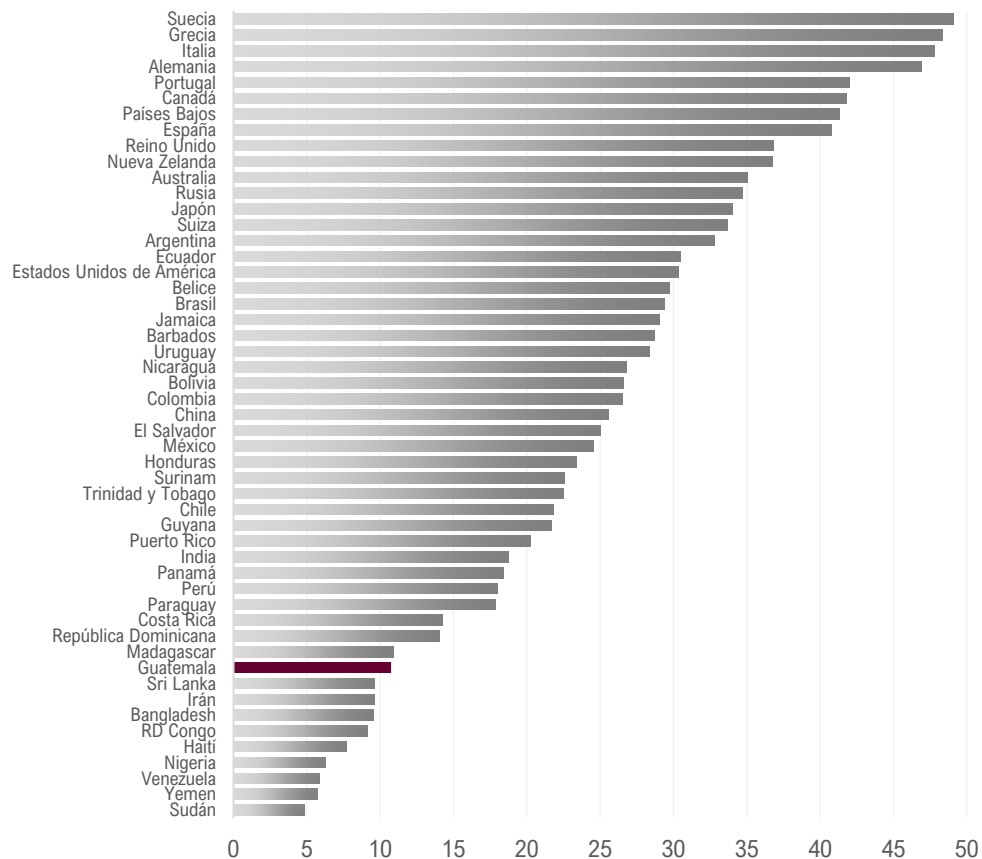
De esa cuenta, los ingresos tributarios representa alrededor del 10.1% del PIB, cifra que refleja la disminución histórica que ha registrado la carga tributaria y que obedece, principalmente, a una reducción de la productividad tributaria así como de la eficiencia del trabajo de la administración tributaria, lo cual se estaría reflejando en un incremento de la evasión tributaria tomando en cuenta que el Gobierno no impulsó iniciativas que implicarían una reducción en el pago de impuestos para atender parcialmente la situación de los contribuyentes ante la pandemia de Covid-19.¹²

¹⁰ Ibid p. 75.

¹¹ Icefi (2017). Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030). p. 40.

¹² Véase Icefi (2021), Perfiles Macrofiscales de Centroamérica. Guatemala: comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y la ejecución de 2019, Perfiles Macrofiscales, No. 14, Año 8, marzo, 2021.

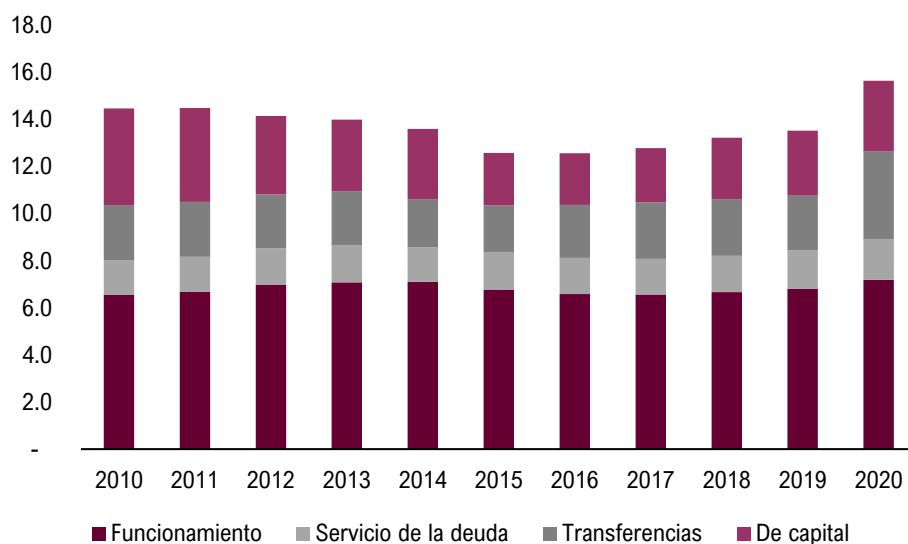
Gráfica 2. Ingresos estimados a 2020 del gobierno general de economías seleccionadas a nivel mundial (como proporción del PIB, en porcentajes)



Fuente: Icefi con base en cifras del FMI (2021b).

Como se indicó, la carencia de recursos públicos se ha manifestado en una decreciente carga tributaria, y es resultado de una baja eficiencia de la administración tributaria, altos niveles de evasión (incumplimiento tributario), contrabando, flujos ilícitos de capital y de un eficaz otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciado. Esto último aporta significativamente a la baja productividad de los impuestos y a una estructura tributaria que descansa en la recaudación de impuestos indirectos. Por ejemplo, de conformidad con los reportes de la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT, en materia de evasión tributaria, destaca que el incumplimiento tributario referente al Impuesto al Valor Agregado (IVA) representó en 2019 alrededor del 26.3% del potencial; mientras que para el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR), la información más reciente (2017) indica que por concepto de la evasión de las obligaciones tributarias de las personas jurídicas, el país dejó de percibir el equivalente a 4.7% del PIB. Adicionalmente, los tratamientos tributarios diferenciados preferenciales ascienden a 0.8% del PIB, la mitad de lo que se ha calculado en concepto de gasto tributario (1.6% del PIB).

Gráfica 3. Composición del gasto público total de Guatemala (como proporción del PIB, en porcentajes)



Fuente: Icefi con base en cifras del Minfin.

Por el lado del gasto público, de conformidad con los datos oficiales, este ascendió en 2020 a Q93,529.0 millones, cifra que representa alrededor del 16.6% del PIB, el mayor valor registrado durante la última década como consecuencia de las medidas emprendidas por las autoridades de gobierno para mitigar los efectos de la pandemia de Covid-19. No obstante los esfuerzos que se han realizado para incrementar el gasto público, estos han sido insuficientes para un país en el que el 59.3% de su población vive en situación de pobreza y un 23.4% en pobreza extrema, cifras que han ido incrementándose en el tiempo (en 2006, la pobreza alcanzaba al 51.0% de la población mientras que la pobreza extrema a un 15.2%). Estos retrocesos en las condiciones de pobreza dan cuenta del fracaso de la política pública en Guatemala pues, a pesar de haberse implementado acciones para erradicar la pobreza, el deterioro de los indicadores de pobreza refleja el incumplimiento en la garantía de los derechos de la población y, además, que los recursos públicos destinados al combate a la pobreza no han sido utilizados de forma eficiente.

Sumado a la insuficiencia del gasto público para atender las necesidades de la población y a la ineficiencia en el uso de los recursos públicos existentes, la falta de transparencia en el uso de dichos recursos y, en algunos casos, la falta de una gestión pública basada en resultados dificulta la tarea de evaluar el uso de fondos públicos. Lo anterior deriva en la facilidad de las autoridades para cometer actos de corrupción que afectan los resultados de la administración pública pero también la percepción que las personas tienen sobre el gobierno y sobre la vida en Guatemala. En el caso de la

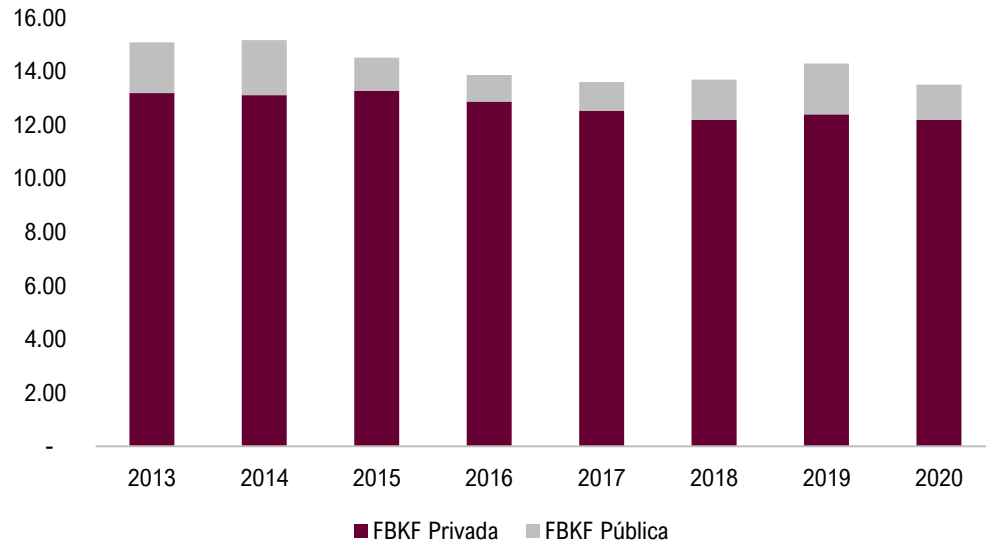
percepción que los ciudadanos tienen sobre el gobierno, el último informe de Transparencia Internacional da cuenta del empeoramiento que ha registrado el país en términos de percepción de corrupción como consecuencia, principalmente, del intento del Congreso de la República por limitar la transparencia y la lucha contra la corrupción al proponer reformar la Ley de Acceso a la Información Pública mediante la reducción de penas de cárcel por multas y generando impunidad en casos en que funcionarios públicos nieguen el acceso a la información pública; además, debido a los recortes presupuestarios que se gestaron mediante negociaciones secretas por parte del bloque mayoritario en el Congreso de la República en la que afectaron a los sectores de educación y salud. Lo anterior, sumado a hechos gubernamentales contrarios a la transparencia y la buena gestión de poder público, ha desembocado en una disminución de 8 puntos en la calificación que ha obtenido el país en 2020 (25/100) comparada con la calificación obtenida en 2012 (33/100), lo cual ubica a Guatemala en el puesto 149 de 180 países evaluados a nivel mundial.

En línea con lo anterior, la versión más reciente del Barómetro de Corrupción Global (2019) indica que el 46.0% de las personas que fueron entrevistadas consideran que la corrupción se incrementó durante los 12 meses previos al mes en el que se efectuó la encuesta, mientras que el 25.0% de los usuarios de servicios públicos reportaron haber pagado algún soborno por el uso de bienes públicos durante los 12 meses previos al momento en el que se realizó la encuesta.

d) Bajas inversiones privadas que impiden aumentar la capacidad productiva del país

En lo que respecta a la inversión, los datos oficiales del Banguat dan cuenta que la producción nacional descansa, principalmente en el uso de la mano de obra, por lo que el aporte de la inversión, medida a través de la Formación bruta de capital fijo, es significativamente menor. En efecto, la tasa de inversión en Guatemala alcanzó alrededor de 13.5% del PIB en 2020, la cual representa el menor valor registrado a lo largo del período 2013 - 2020, correspondiendo el 94.3% de la misma a inversión privada y el resto a inversión pública. De hecho, dicha tasa de inversión es la más baja comparada con las cifras de los países de la región centroamericana, en donde destaca Panamá (40.0%), Honduras (22.0%), El Salvador (19.0%), Costa Rica (18.0%) y Nicaragua (17.0%), de conformidad con las cifras del Banguat. Asimismo, las cifras del Banco Mundial indican que la inversión a nivel mundial gira, en promedio, en torno a 24.0%.

Gráfica 4. Inversión pública y privada (medidas a través de la Formación bruta de capital fijo) para el período 2013 - 2020 (como proporción del PIB, en porcentajes).



Fuente: Icefi con base en cifras del Banguat.

La autoridad monetaria destaca que el comportamiento hacia la baja que ha registrado la inversión a lo largo del período de análisis obedece tanto a factores externos como internos. En el caso de los factores externos, los desastres naturales, así como el incremento en el precio de las materias primas ha generado un impacto sobre la inversión que se ve compensada, principalmente, por las actividades que se relacionan con el sector construcción. En el caso de los factores internos, el Banguat indica que los desafíos asociados a la calidad de la infraestructura, la profundización comercial y financiera, así como las características relacionadas con la informalidad del mercado laboral son aspectos que deben fortalecerse pues los mismos podrían incrementar la productividad del país al fortalecer al sector privado. Asimismo, destaca que la inversión en capital humano y el reforzamiento de la gestión gubernamental aunado con un combate a la corrupción son clave para fomentar un clima de negocios que permitiría incrementar la inversión privada.¹³

En síntesis, la debilidad estructural del Estado de Guatemala para enfrentar los problemas sociales, económicos y políticos, está asociada a la falta de autoridad, de capacidad y de recursos políticos y financieros para atender las crecientes necesidades de la población. Además, la carencia de instituciones políticas sólidas,

¹³ Véase Banguat, (2017), Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia, a noviembre de 2017, y perspectivas económicas para 2018, diciembre, disponible en: http://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/Comunica/eva_pol_mon_nov2017.pdf

de un Poder Legislativo efectivo y un sistema judicial funcional no han permitido priorizar la problemática asociada a la migración forzada y, menos aún, a diseñar e implementar políticas conducentes a resolver dichos problemas.

Lo anterior se vio reflejado en 2020 cuando se implementó, en un contexto de opacidad, un Acuerdo de Cooperación de Asilo entre el Gobierno de Guatemala y el Gobierno de los Estados Unidos, el cual tuvo problemas de implementación por cuanto el mismo se firmó sin asegurar la protección efectiva de los migrantes que son enviados a Guatemala, mientras que el país no tenía la capacidad institucional para cumplir con el mismo. De esa cuenta, la administración actual del gobierno de los Estados Unidos suspendió dicho acuerdo e inició el proceso para finalizarlo con el objetivo de iniciar un proceso de colaboración para apoyar las políticas dirigidas a proteger a los migrantes y reducir la migración forzada, no solamente de los guatemaltecos, sino de los centroamericanos.¹⁴

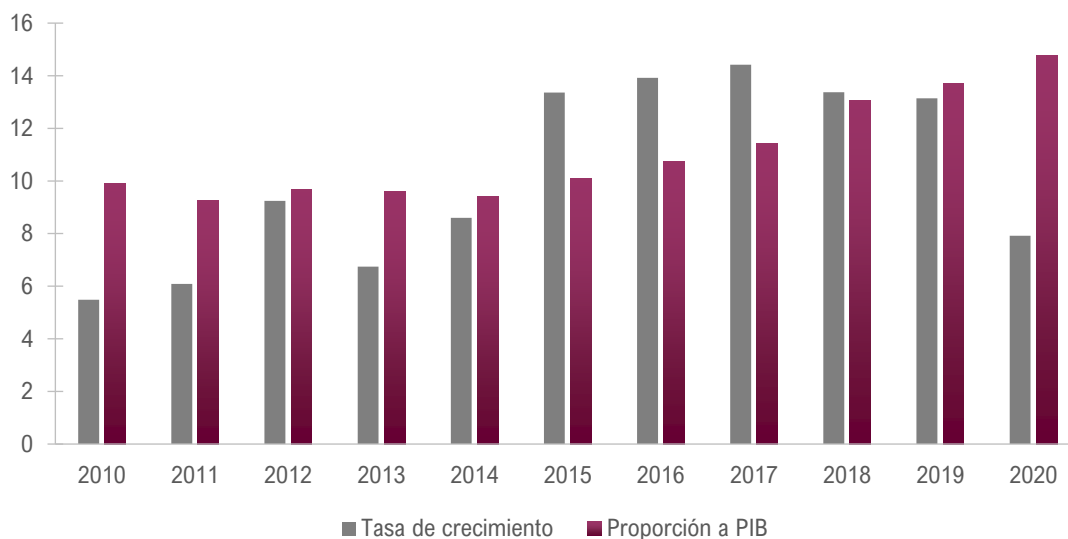
¹⁴ <https://joebiden.com/es/el-plan-de-biden-para-fortalecer-la-seguridad-y-la-prosperidad-en-colaboracion-con-los-pueblos-de-centroamerica/>

3. LAS REMESAS FAMILIARES: UNA AYUDA PARA LAS FAMILIAS Y UNA VARIABLE VITAL PARA LA MANTENER EL MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

3.1 Análisis macroeconómico

Como consecuencia del incremento de personas que han migrado, principalmente hacia los Estados Unidos, también se ha registrado un aumento en el monto de remesas familiares que son enviadas a Guatemala desde ese destino. En efecto, durante el transcurso de los últimos diez años las remesas familiares han pasado de representar el 9.9% del PIB en el 2010 a contabilizar el 14.8% del PIB en 2020. No obstante, en términos de su tasa de crecimiento, las remesas mostraron un dinamismo que se acentuó durante el quinquenio 2015-2019, en el que registraron tasas de crecimiento de doble dígito promediando alrededor de 13.6%, comportamiento que se ralentizó en 2020 a 7.9% como consecuencia del impacto generado por la crisis sanitaria global.

Gráfica 5. Guatemala: comportamiento del monto de remesas familiares 2010-2020 (como proporción del PIB y tasa de crecimiento, en porcentajes)



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

Las remesas constituyen hoy en día el mayor flujo de recursos provenientes del exterior. En 2020 las remesas familiares fueron equivalentes a 12.4 veces la inversión extranjera directa que atrajo el país y 53.6 veces los ingresos percibidos por servicios de turismo. Asimismo, las remesas representaron 1.4 veces el monto de US dólares conseguidos por las exportaciones (territorio aduanero).

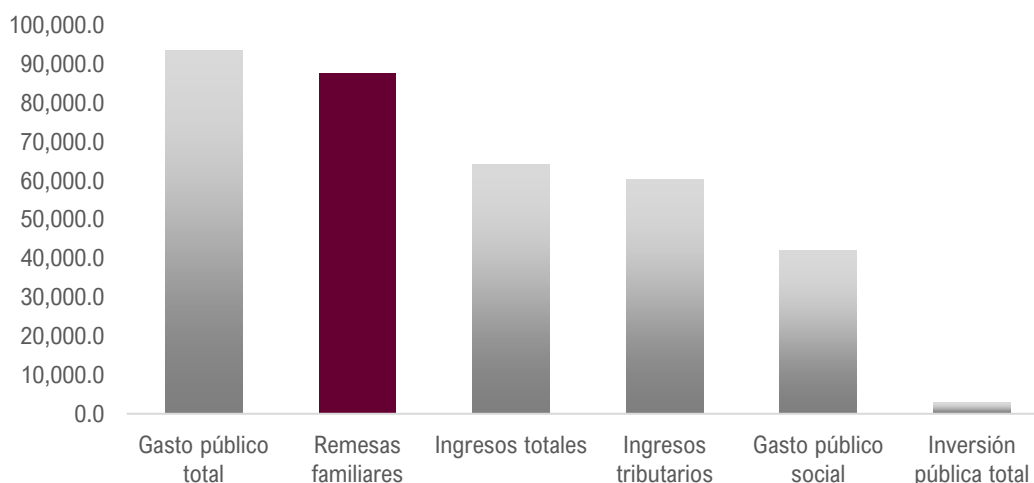
Tabla 2. Flujo y comparación de remesas familiares, inversión extranjera directa, exportaciones e ingresos por turismo que ingresaron a Guatemala en 2020

Variable	2020	Por cada USD10.0 de remesas familiares que llegaron al país, llegaron...
Inversión Extranjera Directa (IED)	USD915.2 millones	USD0.81 centavos por IED
Exportaciones (Territorio aduanero)	USD8,339.8 millones	USD7.35 por Exportaciones (Territorio Aduanero)
Ingresos por turismo	USD211.7 millones	USD0.19 centavos por Turismo
Remesas familiares	USD11,340.4 millones	

Fuente: Icefi con base en cifras oficiales del Banguat.

En comparación con variables de finanzas públicas el monto de remesas familiares en 2020 representó el 93.6% del gasto público total, y superó sustancialmente el monto obtenido por concepto de ingresos públicos totales y, por tanto, de los ingresos tributarios, así como el del gasto público social. Resalta la diferencia con el monto de inversión pública pues el total de remesas recibidas en 2020 equivalen a alrededor de 30 veces el monto que fue invertido por el sector público.

Gráfica 6. Comparación del monto de remesas familiares con variables del sector fiscal en 2020 (en millones de quetzales)



Fuente: Icefi con base en cifras oficiales del Banguat y del Minfin.

En comparación con variables domésticas, las remesas familiares también constituyen un elemento comparativamente importante dentro de la economía nacional. Por ejemplo, el monto de remesas familiares en 2020, ascendió a aproximadamente Q87,572.8 millones (con un tipo de cambio de Q7.7222 por USD1.00), superando el monto que en ese mismo año registraron 16 de las 17 actividades con las que se mide el producto interno bruto.

Tabla 3. Comparación del monto de las remesas familiares con respecto a las actividades económicas que conforman el producto interno bruto en 2020 (en millones de quetzales)

Actividades económicas y remesas familiares	2020
Comercio al por mayor y al por menor; mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas	113,354.6
Remesas familiares	87,572.8
Industrias manufactureras	84,430.5
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	61,382.2
Actividades inmobiliarias	51,291.6
Construcción	30,654.2
Enseñanza	28,644.1
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	26,252.0
Actividades financieras y de seguros	23,236.0
Información y comunicaciones	22,508.2
Otras actividades de servicios	22,395.4
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	19,106.8
Transporte y almacenamiento	17,558.4
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	16,376.1
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	14,551.5
Actividades profesionales, científicas y técnicas	14,461.8
Suministro de electricidad, agua y servicios de saneamiento	14,181.6
Explotación de minas y canteras	3,031.3

Fuente: Icefi con base en cifras oficiales del Banguat.

3.2 Análisis microeconómico

A nivel microeconómico y, de acuerdo con las estimaciones más recientes de la OIM, en 2016, había 6,212,099 beneficiarios de las remesas familiares, distribuidos en 1,574,973 hogares que recibían, en promedio, USD379.0 mensuales, valor que constituía un referente para determinar el impacto de las remesas en la población pero que, actualmente, ha perdido cierta validez debido a las diferencias entre los grupos receptores de remesas. En las áreas urbanas, los departamentos con más población beneficiaria eran Sacatepéquez (72.2%), Guatemala (70.3%) y Retalhuleu (66.2%); mientras en el ámbito rural, el mayor número de beneficiarios radicaban en Totonicapán (71.7%), Chiquimula (71.7%) y Quiché (68.5%). También es importante para la reflexión, reconocer que 34 de cada 100 beneficiarios eran niñas, niños y adolescentes de cero a diecisiete años, y que solamente el 13.2% de la población receptora de remesas lograba cubrir la canasta básica de alimentos. Es decir, la mayoría de la población beneficiaria de remesas se encuentra cercana a la pobreza o sumida en ella.

Los principales rubros en los que se utilizan las remesas son: el 35.0% para la satisfacción de necesidades básicas (alimento, vestuario, transporte y mobiliario, entre otros); 31.0% para la construcción y reparación de vivienda; 16.0% para la compra de inmuebles; 8.0% para educación y salud, y un 7.2% para actividades que pueden generar un valor agregado (pequeños negocios) y para pagar las deudas del remitente de la remesa. De esa cuenta, el menor crecimiento de Estados Unidos, el aumento de los niveles de desempleo y de precariedad de los migrantes, impactarán negativamente en su vida e ingresos.

Hay una paradoja entre la economía guatemalteca y la migración forzada: por un lado, el modelo productivo que sustenta el crecimiento económico en Guatemala no permite la generación de empleo, la mejora de los ingresos de los hogares y la provisión de servicios públicos universales y provoca en buena medida la migración forzada, aun cuando se ha registrado una relativa estabilidad macroeconómica en el país. Sin embargo, los migrantes forzados, al enviar recursos monetarios para sus hogares con el fin de rescatarlos o protegerlos de la pobreza, en cualquiera de sus dimensiones, permiten el crecimiento de la economía guatemalteca y la reproducción del modelo económico y social que los expulsa.

Otros efectos importantes de la migración, no económicos, lo constituyen la desintegración o reestructuración de la familia, la inseguridad, la pérdida de roles referentes, entre otros. La ocurrencia de desastres naturales es otra característica que obliga a migrar a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad o riesgo pues al registrarse pérdidas de cultivos, las oportunidades laborales en el sector de agricultura se pierden sobre todo para aquellas personas que viven con altos niveles de desnutrición y bajos niveles de educación que limitan sus habilidades para toda la vida y su capacidad de generar ingresos.

Sumado a lo anterior, el hecho que la región se haya convertido en un corredor de tránsito para el narcotráfico ha generado mayores índices de violencia e inseguridad que menoscaban los derechos, principalmente, de los más vulnerables al registrarse actividades ilícitas asociadas al narcotráfico, como la explotación sexual y las extorsiones que debilitan la gobernabilidad y la paz social. Por otro lado, los registros de explotación sexual, violencia comunitaria y violencia de género exacerbaban las razones que motivan a las personas a migrar. Desafortunadamente, la Agencia de Refugiados de Naciones Unidas indica que Guatemala es un país en el que el gobierno no reconoce el desplazamiento interno asociado con la violencia, de manera que ello también incrementa la posibilidad de migrar para los ciudadanos al sentirse desprotegidos por parte del Estado para continuar su vida en el país.

4. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA ADMINISTRACIÓN BIDEN Y SUS POSIBLES EFECTOS SOBRE LA MIGRACIÓN FORZADA.

Uno de los componentes importantes para la lucha contra la migración forzada lo constituye el apoyo que proviene del país de destino de los migrantes. De esa cuenta, a diferencia de la administración republicana, que implementó políticas migratorias draconianas que vulneraron los derechos de los migrantes, las políticas propuestas por la administración del presidente Biden incluyen un plan para «fortalecer la seguridad y la prosperidad en colaboración con los pueblos de Centroamérica». Al respecto, la política enfatiza la necesidad de que estas naciones, en especial El Salvador, Guatemala y Honduras, sean sólidas, seguras y capaces de ofrecer oportunidades de futuro a su propia gente. Asimismo, refiere que entre los más importantes desafíos de estos países están la violencia, las organizaciones criminales transnacionales, la pobreza y las instituciones públicas corruptas e ineficaces.

Entre las medidas que se proponen destaca el desarrollo de una estrategia regional integral de cuatro años dotada con USD4,000.0 millones para abordar los factores que impulsan la migración desde Centroamérica; movilizar la inversión privada en la región; mejorar la seguridad y el Estado de derecho; abordar la corrupción endémica; y priorizar la reducción de la pobreza y el desarrollo económico.

En la propuesta inicial de la administración Biden se sugiere una Estrategia Regional Integrada, la que debe conseguir, entre otros resultados, que los Estados centroamericanos asignen una cantidad sustancial de sus propios recursos y emprendan reformas significativas, concretas y verificables. Por su parte, Estados Unidos brindará asistencia técnica para apoyar las reformas fiscales y su aplicación. También debe poner la lucha contra la corrupción en el centro de la política de los Estados Unidos en Centroamérica, apoyando reformas en los servicios de seguridad, fortaleciendo el poder judicial y creando una nueva oficina —como parte de la Oficina de Control de Activos Extranjeros— del Departamento del Tesoro para investigar la corrupción en el Triángulo Norte. También procurará dirigir la inversión del sector privado para complementar los fondos del gobierno. Finalmente, reconocer el papel central de las mujeres como una fuerza poderosa para el desarrollo, por lo que creará mecanismos para ayudar a los receptores de remesas, especialmente a las mujeres, a invertir y comenzar pequeños negocios.

Actualmente, la administración Biden está implementando un enfoque múltiple destinado a abordar los desafíos que plantean los flujos migratorios irregulares desde los tres países del norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras). Dicho enfoque busca disuadir los flujos migratorios a corto plazo con campañas de mensajes públicos e instando a los gobiernos de Centroamérica y México a bloquear y dispersar a los migrantes que se mueven por la región.

Además, ha desplegado un equipo de respuesta de asistencia en casos de desastre de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en los tres países del norte centroamericano para ampliar la asistencia alimentaria de emergencia, los programas de apoyo a los ingresos, la protección de las personas vulnerables y otros esfuerzos humanitarios. En ese contexto, al 6 de abril de 2021, USAID había asignado USD112.0 millones de recursos del año fiscal 2021 (y del año anterior) a los esfuerzos de asistencia humanitaria que se están emprendiendo en la región.¹⁵

Cabe destacar que el 5 de febrero de 2021, el presidente Biden emitió la Orden Ejecutiva 14010, pidiendo un marco regional integral para gestionar los flujos migratorios que «facilitaría el acceso a la protección y otras vías legales de inmigración, tanto en los Estados Unidos como en los países socios, tan cerca de los hogares de los migrantes como sea posible». Para ampliar el acceso al sistema de asilo de los Estados Unidos, la administración Biden ha suspendido tres acuerdos de cooperación de asilo (también conocidos como acuerdos de terceros países seguros), que la administración de Trump había negociado en 2019 para permitir que Estados Unidos transfiera a ciertos solicitantes de asilo a Guatemala, El Salvador y Honduras para solicitar protección en esos países en lugar de en los Estados Unidos. Guatemala ya había suspendido su acuerdo en marzo de 2020 y los otros dos acuerdos nunca se implementaron. La administración del presidente Biden también está restableciendo el Programa de Menores Centroamericanos, que la administración del presidente Trump detuvo en 2017 para reunir a los menores elegibles de El Salvador, Guatemala y Honduras, con sus padres en los Estados Unidos.

Como consecuencia de la decisión de la administración Trump de suspender la mayor parte de la asistencia extranjera a estos tres países y reprogramar USD396.0 millones para otras prioridades de política exterior, las agencias estadounidenses redujeron significativamente muchos de los programas financiados a menos de dos años de iniciada su implementación. Dichos programas estaban basados en la Estrategia de Compromiso con Centroamérica (*Strategy for Engagement in Central America*), para la cual el Congreso asignó más de USD3,600.0 millones entre los años fiscales 2016 y 2021. De esa cuenta, para el año fiscal 2022, la administración Biden está solicitando USD861.0 millones en asistencia para Centroamérica como parte de su plan propuesto de cuatro años, así como los USD4,000.0 millones para abordar las causas fundamentales de la migración.

¹⁵ Meyer, Peter J. (2021), «*Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy*», *Congressional Research Service*, Abril.

5. ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA AVANZAR HACIA UNA POLÍTICA FISCAL QUE EVITE LA MIGRACIÓN FORZADA

1. Para prevenir y reducir la migración, se requiere de enfoques holísticos que aborden las causas de manera integral. Para el caso de Guatemala en el que la corrupción, la pobreza y las limitadas oportunidades laborales como consecuencia de una matriz de producción precaria fuerzan a la población a migrar, se requiere el diseño y ejecución de políticas públicas que universalicen el acceso a servicios públicos, pero priorizando el bienestar de los grupos más vulnerables. Para ello, es urgente garantizar un mínimo bienestar, así como confianza institucional que permita hacer de la protección social una herramienta para reducir la pobreza y la desigualdad, brindándole a la población una oportunidad en la que el costo de migrar sea muy alto. Bajo ese aspecto, las implicaciones de una cobertura de protección social son de doble propósito pues, por un lado, reducen la probabilidad de migrar y, por otro, contribuyen al alcance de las metas contenidas en la Agenda 2030 de los ODS (Hagen-Zanker, et.al., 2017).
2. El Icefi ha calculado que entre 2020 y 2030, las inversiones sociales para lograr el cumplimiento de los ODS, deberá aumentarse en 5.8% del PIB anual, de manera que se pueda combatir la pobreza extrema, mejorar el acceso y calidad de la educación y la salud públicas, así como incrementar la calidad y la cobertura de la infraestructura económica y social. En cuanto al combate de la pobreza extrema, la propuesta del Icefi consiste en la implementación de una política de renta básica universal en la que el Estado debería entregar mensualmente a cada habitante en situación de pobreza extrema el equivalente a Q8.20 diarios, lo cual permitiría alcanzar las metas contenidas en el ODS1 «Fin de la pobreza» lo que también tendrá impactos sobre otros ODS (como el ODS2 «Hambre cero», el ODS3 «Salud y bienestar», el ODS5 «Igualdad de género», entre otros). De esa cuenta, para erradicar la pobreza extrema (medida a partir de la línea de pobreza internacional) el gasto anual necesario que debe efectuar el Estado asciende a 0.43% del PIB.
3. En cuanto a mejorar el acceso y calidad de la educación, el Icefi estima que el monto necesario para incrementar la cobertura de educación, así como la calidad de la misma en términos de insumos e infraestructura para alcanzar las metas contenidas en el ODS4 «Educación de calidad», vinculado también con otros objetivos de la Agenda 2030, asciende a 2.6% del PIB, aproximadamente. De forma análoga, para alcanzar una cobertura total en salud de los servicios esenciales, es necesario que el Estado invierta 1.5% del PIB, con lo cual se alcanzaría la cobertura en salud reproductiva, salud materna, neonatal e infantil, así como para el combate a enfermedades

infecciosas, enfermedades no transmisibles y la capacidad y acceso a dichos servicios. Adicionalmente, se debe resaltar la importancia de la educación y la capacitación dirigida a jóvenes y adultos como estrategia para brindar herramientas que permitan dirigir políticas públicas a grupos que han sido tradicionalmente vulnerados como consecuencia del sistema económico - productivo que los obliga a laborar en empleos precarios o a migrar de forma forzada para mejorar sus condiciones de vida.

4. Por otro lado, la inversión en infraestructura económica y social abarca cuatro categorías principales: acceso a carreteras, acceso a fuentes de agua, acceso a fuentes de saneamiento mejoradas y acceso a energía eléctrica limpia (amigable con el medio ambiente). Los impactos en la mejora en la cobertura y calidad de dichos servicios permitirían incrementar las posibilidades de inversión privada, la creación de nuevos empleos y complementaría la mejora en el bienestar de las personas. Para ello, la inversión necesaria se encuentra en torno al 1.3% del PIB, con la cual aumentaría significativamente el acceso a dichos servicios de infraestructura a la población guatemalteca pero también se lograría incrementar la productividad, permitiendo que los beneficios se expandan más allá del plano económico.
5. Derivado de lo anterior, el Icefi identifica que los posibles impactos son tanto de tipo económico como sociales. Por un lado, la mejora en los servicios públicos de educación, salud e infraestructura generarían un mayor crecimiento económico, el cual estaría en torno al 4.0% anual para el período 2020 - 2030, mientras que por el lado del mercado laboral se estarían generando, en promedio, alrededor de 25,947 nuevos puestos de trabajo anuales. Por supuesto, dichas inversiones deben ir acompañadas por un compromiso político que reconozca las obligaciones y los derechos recíprocos entre el Estado y la ciudadanía.
6. El Icefi reconoce que mitigar las causas estructurales que provocan la migración forzada es un reto mayúsculo pero se logrará en la medida en que el gobierno, los partidos políticos, la élite económica y las fuerzas sociales pongan a las personas en el centro de un plan de desarrollo que garantice igualdad, bienestar y sostenibilidad ambiental, que genere un crecimiento económico sostenido y sostenible acompañado de más empleo y más bienestar social, y finalmente, que imponga nuevas responsabilidades para todos los miembros de la sociedad: desde un pago mayor y más justo de impuestos, garantías de respeto al Estado de derecho y una hoja de ruta para el combate concreto de la corrupción y la impunidad. Un país diferente, en el que nadie migre por pobreza o violencia, requiere de una política fiscal y una institucionalidad distinta.

6. REFERENCIAS

- Banco de Guatemala, Banguat, 2019, «Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia, a noviembre de 2019, y perspectivas económicas para 2020», Guatemala: Banguat, diciembre de 2019, pp. 122–124, [recuperado de: http://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/eva_p_ol_mon_nov2019.pdf].
- Banco Mundial, 2020a, «*Phase II: COVID–19 Crisis through a Migration Lens*», *Migration and Development Brief 33*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2020b, «*Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*», Washington, D.C.: Banco Mundial, doi:10.1596/978-1-4648-1602-4.
- Banco Mundial, 2020c, «*The Cost of Staying Healthy: Semi Annual Report of the Latin America and the Caribbean Region*», Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, 2020, «Dimensionar los efectos del COVID–19 para pensar en la reactivación», *Informe Especial COVID–19*, No. 3, Actualización de cifras al mes de abril de 2020, Santiago de Chile: Cepal.
- Fondo Monetario Internacional, FMI, 2021a, «Perspectivas de la economía mundial: manejar recuperaciones divergentes», Washington, D.C.: FMI, abril de 2021.
- Fondo Monetario Internacional, FMI, 2021b, «Se prevé que las vacunas y el respaldo de las políticas impulsen la actividad», *Actualización de las perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C.: FMI, enero de 2021.
- Hagen-Zanker, J., E. Mosler Vidal y G. Sturge, 2017, «*Social protection, migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*», *Briefing*, Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo, junio 2017.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi, 2020, «La crisis del Covid–19, su impacto sobre la agenda ODS y el cumplimiento del Plan

Nacional de Desarrollo», *Documentos para el diálogo fiscal*, Guatemala: Icefi, octubre de 2020.

- Kerwin, Donald, M. Nicholson, D. Alulema y R. Warren, 2020, «*US Foreign–Born Essential Workers by Status and State, and the Global Pandemic*», Nueva York: Centro para los Estudios de Migración.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2020, «La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno», *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2020*, Nueva York: Naciones Unidas, [recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2020>].



PLATAFORMA
MIGRACIÓN Y
DESARROLLO



DOCUMENTOS PARA EL DIÁLOGO FISCAL

Exponer elementos

políticos,
económicos y
fiscales medulares

para allanar el camino hacia el diálogo
y la búsqueda de acuerdos.

Guatemala, Centroamérica, junio 2021