

Guatemala

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

**La crisis del Covid-19,
su impacto sobre la agenda ODS
y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo**

Guatemala, Centroamérica, octubre de 2020



Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig

Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Abelardo Medina Bermejo

Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción (en orden alfabético)

Carlos Alvarado Mendoza

Coordinador de Relaciones Académicas, Icefi

Ricardo Barrientos Quezada

Economista sénior, Icefi

Walter Figueroa Chávez

Economista sénior, Icefi

Abelardo Medina Bermejo

Economista sénior, Icefi

Administración

Débora Alvarado

Coordinadora de Desarrollo institucional, Icefi

Diseño y diagramación

Mónica Juárez Balcárcel

Asistente de comunicación, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)
7ª. Avenida 5-45, Zona 5, Edificio XPO1, Oficinas 505 y 506
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Octubre de 2020

Elaborado para GIZ en el marco del contrato 83360468,
Institutionelle Stärkung der Planungsbehörde
SEGEPLAN im Monitoring der nationalen Umsetzung der
Agenda 2030.



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

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de 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 previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org o info@icefi.org.

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Resumen

El Estado de Guatemala suscribió en 2015 la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que buscan promover la creación de condiciones para que «nadie se quede atrás» profundizando la atención a las necesidades básicas de la población y la erradicación paulatina de las condiciones de marginación y desigualdad que limitan el alcance de su bienestar. En el camino, los esfuerzos del Estado guatemalteco para cumplir con estos compromisos han sido muy limitados y quedando solo una década para el 2030, se requiere reforzar las acciones encaminadas a su cumplimiento. Además, la pandemia del Covid-19 produjo efectos muy dañinos en el tejido social y económico de Guatemala, hasta el punto de que, a fines de 2020, la situación social se vislumbra, en algunos casos, con escenarios de mayor preocupación que cuando se firmaron los compromisos.

El documento presenta una descripción de los principales efectos económicos y sociales que provocó la pandemia Covid-19 en Guatemala, el retroceso en algunos de los principales indicadores y la dificultad para que el Estado cumpla con los compromisos derivados de la Agenda 2030, dados los limitados recursos disponibles. Por tanto, presenta una propuesta para movilizar recursos internos para crear espacios fiscales y facilitar el financiamiento de programas que puedan ayudar a avanzar hacia el cumplimiento, al menos parcialmente, de los compromisos suscritos por Guatemala.

Palabras clave: Guatemala, Política Fiscal, desarrollo económico, desarrollo social, Agenda 2030, ODS

Abstract

The State of Guatemala signed the 2030 United Nations' Agenda on Sustainable Development in 2015. The Agenda includes 17 Sustainable Development Goals promoting "to leave no one behind", by deepening attention of the basic needs of the population and the gradual eradication of marginalization and inequality that limit the reach of their wellness. Along the way, the efforts of Guatemala to comply with these commitments have been very limited and with only a decade remaining until 2030, it is necessary to reinforce the actions aimed for their fulfillment. In addition, the Covid-19 pandemic produced very damaging effects on the social and economic Guatemalan' tissue, to the point that, at the end of 2020, the situation looms, in some cases, with scenarios of greater concern than when the agreements signed.

The document presents a description of the main economic and social effects caused by the Covid-19 pandemic in Guatemala, the setback in some of the main indicators and the difficulty for the State to comply the 2030 Agenda commitments, given the limited resources available. Therefore, it presents a proposal to mobilize internal resources to create fiscal spaces and facilitate the financing of programs, helping move towards the fulfillment, at least partially, of the commitments signed by Guatemala.

Key words: Guatemala, Fiscal Policy, economic development, social development, SDG, 2030 Agenda

Siglarío

Banguat	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CBO	Oficina de Presupuestos del Congreso de los Estados Unidos de América, por sus siglas en inglés
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHN	Crédito Hipotecario Nacional
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
EEE	Encuesta de Expectativas Económicas
Encovi	Encuesta de Condiciones de Vida
FMI	Fondo Monetario Internacional
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
IMAE	Índice Mensual de la Actividad Económica
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Maga	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
Mintrab	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2024
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEACT	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrado
Siges	Sistema de Gestión
UK	Reino Unido, por sus siglas en inglés
Undesa	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por sus siglas en inglés
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, por sus siglas en inglés

Contenido

Introducción	10
1. La crisis relacionada con el Covid-19 y sus posibles impactos económicos en Guatemala.....	12
1.1 Condiciones económicas internacionales 2020-2021	13
1.2 Algunas proyecciones sobre el futuro económico	15
1.3 Condiciones económicas de Guatemala en 2020	16
1.4 Proyecciones iniciales del comportamiento de la economía guatemalteca durante el período 2021-2030	19
2. La crisis del Covid-19 y su impacto sobre la agenda ODS y el cumplimiento del PND.....	24
2.1 Una crisis que se manifiesta inicialmente sobre el ODS de salud y bienestar, y su efecto dominó	27
2.2 La mengua del crecimiento económico y los retrocesos sin precedentes en los niveles de empleo y desarrollo industrial.	28
2.3 Las profundas consecuencias sobre los objetivos de erradicar la pobreza y la desigualdad.....	31
2.4 El impacto en educación y la profundización de la desigualdad y pobreza	35
2.5 El efecto sobre las metas estratégicas de desarrollo	40
3. La respuesta de la política fiscal frente a la crisis relacionada con el Covid-19	45
3.1. Acciones emprendidas en 2020.....	46
3.2. Los diez programas específicos del Gobierno para enfrentar los efectos nocivos del Covid-19.....	55
3.3 Efectos potenciales esperados de los programas implementados por el Gobierno, los problemas de implementación y la posibilidad de corregir lo que falta en el futuro.	58
4. Perspectivas presupuestarias esperadas para el período de 2020 a 2030. 60	
4.1 El presupuesto de 2020: ¿un cambio de tendencia en el manejo de la Política Fiscal?	60
4.2 La planificación pública de mediano plazo y la urgencia de mayores esfuerzos para cumplir con la Agenda ODS	69
4.3 Los potenciales espacios fiscales para el financiamiento del desarrollo, en el período 2021-2030	77

5. Las acciones indispensables del Estado para promover los ODS y buscar el logro del PND	84
6. Referencias bibliográficas	88
Anexo: Guatemala: aumento del número de personas en situación de pobreza, en 2020, por municipio, con una caída del producto del 2.5%	91

Introducción

En Guatemala, conforme las últimas estadísticas disponibles, el 59.3% de la población se encuentra en condiciones de pobreza y 23.4% de pobreza extrema; solo el 86.9% de los niños y niñas en edad de cursar la educación primaria están matriculados, y escasamente el 43.8% para cursar la educación secundaria; solo se dispone del 55.0% de cobertura a los servicios básicos de salud; escasamente el 56.0% de la población total tiene acceso a agua potable, y cerca del 72.0% de la población trabajadora labora en el sector informal, los que impiden alcanzar los niveles de ingresos y de acceso a tecnología fundamentales para garantizar una vida digna. Además, persisten condiciones de desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a los bienes y servicios públicos según el origen étnico, la residencia, el género o la edad. (Cepal, 2020b).

La necesidad de contribuir decisivamente a la solución de los problemas socioeconómicos y ambientales del mundo, produjo que en 2015 alrededor de 193 Estados miembros aprobaran, en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la que contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), compromisos para la movilización de fondos que permitan concretar los ODS —Agenda de Acción de Addis Abeba para la financiación del desarrollo sostenible— y nuevas responsabilidades ambientales para detener el cambio climático —Acuerdo de París sobre cambio climático—. El Estado de Guatemala es signatario de esta Agenda. Expresando el compromiso de “no dejar a nadie atrás”, los Estados se han comprometido a acelerar el progreso para atender las necesidades básicas más atrasadas. Así, la ONU establece con claridad que el propósito de los ODS es producir diversos escenarios que cambien la vida de las poblaciones, entre ellos, el alcance de niveles de pobreza cero, hambre cero y discriminación cero contra mujeres y niñas, entre otros aspectos. (PNUD, 2020: párrafo 3)

Los compromisos suscritos por el Estado de Guatemala en el concierto mundial, el mandato constitucional y el Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032, constituyen las bases para que las autoridades del país, en conjunto con la sociedad, realicen todos los esfuerzos necesarios para elevar el bienestar social, la prosperidad y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la debilidad estructural de la política fiscal de Guatemala afecta la provisión de bienes y servicios públicos, lo que hace difícil el cumplimiento de cualquier plan de desarrollo. A este problema

debe añadirse los efectos nocivos que la pandemia del Covid-19 ha traído consigo en 2020, tales como pérdida de vidas humanas; mayores niveles de desempleo y aumentos de pobreza; cierre de empresas y pérdida de cadenas de valor; dificultades en el acceso a la educación, entre otros fenómenos.

Es por ello por lo que el presente informe realiza una evaluación de los efectos económicos y sociales de la pandemia del Covid-19, que impactan el bienestar de los guatemaltecos, y la correspondiente respuesta de corto plazo de la política fiscal para atender los mismos. En el proceso, el análisis del documento expone cómo la pandemia del Covid-19 ha implicado un serio retroceso en el esfuerzo de alcanzar los ODS.

Sin un cambio importante en la política fiscal del Estado guatemalteco, es imposible atender en los próximos diez años el cumplimiento de los ODS. Debido a esta realidad, el estudio concluye con algunas recomendaciones para intentar alcanzar, al menos parcialmente, los mismos, iniciando con la movilización de recursos, por lo que recomienda la evaluación de algunas medidas fiscales que representarían espacios para cumplir con el propósito de que, en Guatemala, nadie se quede atrás.



1.

La crisis relacionada con el Covid-19 y sus posibles impactos económicos en Guatemala

1.1 Condiciones económicas internacionales 2020-2021

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. 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. En ese sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) tituló así su más reciente actualización de las perspectivas de la economía mundial (junio): «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, advirtiendo, no obstante, 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; el proceso de reconstitución tras los cierres de empresas y la salida de trabajadores de la fuerza laboral, que podría 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 1.1. Mundo: 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

Nota: py/ proyecciones

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

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, resultado 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 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- (FMI, 2020), hasta mediados de junio, los recursos 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 efectivo, es decir, el equivalente a 400 millones de empleos a tiempo completo (48 horas por semana), y que las mayores pérdidas se registrarán en las Américas, a razón del 18.3%, es decir, alrededor de 70 millones de puestos de trabajo a tiempo completo (OIT, 2020:6). Otro elemento para 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).

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).

1.2 Algunas proyecciones sobre el futuro económico

La incertidumbre en los mercados mundiales ha repercutido en la permanente necesidad de evaluar las perspectivas económicas de la actividad global, atendiendo a la evolución de la pandemia. Parte del análisis tiene como antecedente la importante caída en la actividad económica mundial registrada en la primera mitad del año, así como por la recuperación que se estima será más lenta ante la alta indecisión persistente en los mercados y la potencial incidencia de una segunda oleada de contagios por el Covid-19. Como consecuencia, los escenarios contemplados por las distintas instituciones financieras a nivel mundial estiman un repunte lento de la economía global.

A pesar de la implementación de medidas excepcionales para enfrentar la crisis sanitaria, los organismos internacionales estiman que el daño económico y social se prolongará como mínimo hasta 2021 a través de la contracción del capital invertido, de la reducción temporal en el crecimiento de la productividad y de un incremento temporal en la tasa de desempleo. Bajo el escenario central de proyección, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) prevé que el PIB mundial registre una contracción en torno al 6.0% en 2020, mientras que la expansión del ritmo de la actividad económica global en 2021 alcanzará una magnitud de 5.2%, aproximadamente (OCDE, 2020). Para la economía de los Estados Unidos de América, la organización mencionada proyecta una contracción de su actividad en torno al 7.3% para 2020, mientras que la recuperación de esta para 2021 ubicaría su tasa de crecimiento en 4.1%.

Un aspecto relevante de las proyecciones indicadas en el párrafo anterior es que, para que se materialicen las mismas, solamente se considera un único brote del virus; de manera que la intensificación de los brotes o el surgimiento de rebrotes obligaría a modificar las proyecciones, acelerando los efectos negativos más de lo previsto. La incertidumbre en torno a las proyecciones de la OCDE también se ven reflejadas en las proyecciones de otros actores. Por ejemplo, la Oficina de Presupuestos del Congreso de los Estados Unidos de América (CBO, por sus siglas en inglés) ha proyectado el crecimiento del PIB real para dicha economía durante el período 2020 – 2030, estimando un escenario central de contracción en alrededor de 5.9% en 2020, mientras que para 2021 y 2022, la actividad económica estaría recuperándose al registrar crecimientos interanuales de 4.8% y 2.2%, respectivamente. No obstante, el promedio de crecimiento de los años siguientes alcanzaría 2.2% para el bienio 2023 – 2024, mientras que para el sexenio 2025 – 2030, la economía estadounidense estaría creciendo a un ritmo promedio de 2.1%. La CBO subraya el inusual grado de incertidumbre que acompaña a sus proyecciones.

Por su parte, las instituciones financieras no descartan una corrección abrupta de los mercados financieros, lo cual agravaría la situación económica en un entorno en el que se han puesto en marcha estímulos fiscales y monetarios importantes. Finalmente, el riesgo de mayores tensiones y fricciones comerciales a nivel mundial, podría generar mayor incertidumbre en los mercados internacionales con el consecuente impacto económico. A ello se suma la incertidumbre en torno al contexto político que enfrentan los Estados Unidos de América, por el proceso electoral actual, lo que también podría impactar la trayectoria económica de este importante mercado mundial.

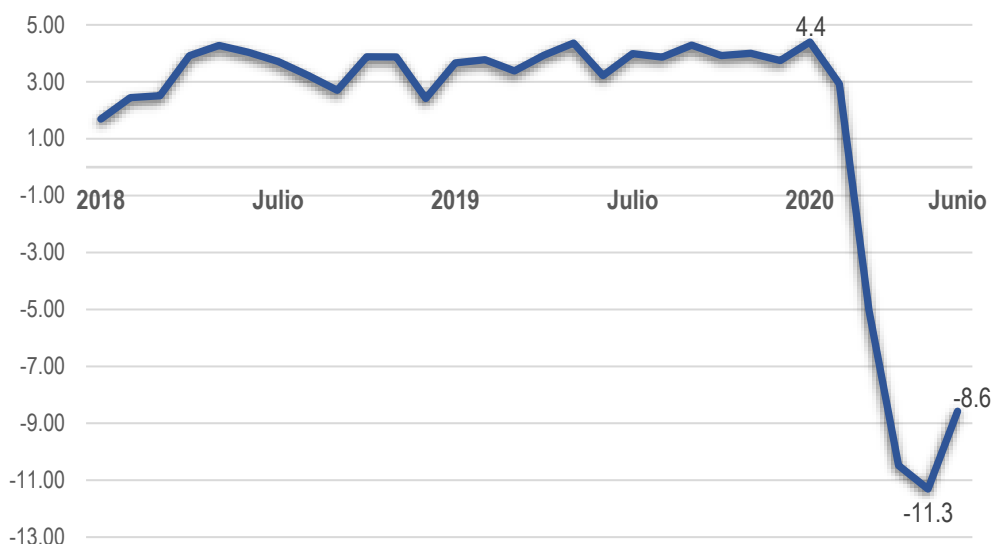
En cualquiera de los escenarios descritos, la amenaza que subyace sobre la liquidez, solvencia y sostenibilidad de los hogares y de las empresas continúa latente, particularmente ante la ocurrencia de un rebrote del virus, lo cual acentuaría el debilitamiento de la actividad económica mundial.

1.3 Condiciones económicas de Guatemala en 2020

En Guatemala, el proceso de desaceleración económica inició en marzo, con la implementación de las medidas de contención de la pandemia del Covid-19 anunciadas por el Gobierno de la República, y que fue evidenciado en el comportamiento del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE); a ello, se sumó el distanciamiento social voluntario por parte de la población, afectando

aquellas actividades económicas más intensivas en el contacto personal. Coherente con lo anterior, algunas actividades económicas como la construcción; el comercio y reparación de vehículos; 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 interanual de 8.6%, al comparar los datos observados con los registrados en el mismo mes de 2019.

Gráfico 1.1. Guatemala: Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE). En porcentajes de variación interanual, período 2018-2020.



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

El impacto mencionado en la economía nacional se ve reflejado en las proyecciones de crecimiento económico realizadas por el Banco de Guatemala (Banguat) hacia finales del mes de julio del presente año. De conformidad con la autoridad monetaria, la actividad económica interna registrará una caída de alrededor del -2.5% en 2020, mientras que se proyecta una recuperación en 2021, con un crecimiento en torno al 3.0%, con un margen de tolerancia de +/-1.0% en la proyección para ambos años.

En ese contexto, el impacto en el desempeño de la economía se refleja en la contracción registrada en el sector de actividades de alojamiento y de servicio de comidas (-27.7%), en el sector de enseñanza (-16.6%), transporte y almacenamiento (-14.8%), en otras actividades y servicios (-14.3%), el sector Construcción (-14.1%), y en el suministro de electricidad, agua y luz (-2.6%), principalmente. Si bien este indicador de actividad ha mejorado recientemente, la

información sobre la recuperación por sectores aún no se encuentra disponible, pero se estima que las actividades relacionadas con los sectores de Construcción y de Transporte y almacenamiento han mostrado un desempeño más favorable.

Aun así, los datos anteriores reflejan que la contracción de la demanda estaría generándose por el lado del consumo privado, particularmente debido al desplome del sector de servicios, en donde las medidas de distanciamiento social han tenido efectos significativos. Por otro lado, los efectos sobre el sector de transporte y almacenamiento y el de construcción, ambos componentes esenciales de la inversión, también generan una caída dramática en este componente de la demanda interna. De esa forma, el gasto de los hogares fue afectado principalmente por la disminución del empleo y de los ingresos laborales.

En forma complementaria, y como uno de los determinantes de importancia sobre el consumo de las personas, los efectos de la crisis sanitaria también se han materializado en la reducción en la dinámica de las remesas familiares desde el mes de marzo hasta el mes de mayo del presente año. Lo anterior ha sido resultado de la disminución de la actividad económica en todo el mundo, incluyendo Estados Unidos, país en donde reside la mayor proporción de migrantes (97.1% del total, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones). De esa cuenta, la reducción del crecimiento económico en Estados Unidos está exacerbando los problemas estructurales del mercado de trabajo, lo que aumenta vertiginosamente el desempleo y estaría generando un impacto sustancial en el flujo de remesas hacia el país. Adicionalmente, la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes en Estados Unidos aumenta con la crisis actual, factor que contribuye a la disminución del monto que destinan por concepto remesas familiares.¹

De conformidad con el Banco de Guatemala, el comportamiento de las remesas familiares durante los meses de junio a agosto del presente año registró un incremento respecto del observado durante los tres meses previos. Sin embargo, este crecimiento estaría respondiendo, aunque parcialmente, a la medida de reembolsos adoptada por aseguradoras estadounidenses de autos, como apoyo a sus asegurados por la crisis sanitaria mundial.² No obstante, dicho apoyo es insuficiente ante las carencias que enfrentan las familias de migrantes en el país y porque los efectos de largo plazo de la pandemia aún son desconocidos.

¹ En efecto, el *Pew Research Center* indicaba en su encuesta publicada en el mes de mayo de 2020 que solamente el 30.0% de los hispanos indicaron tener fondos de emergencia para cubrir tres meses de gasto. Véase: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/05/05/financial-and-health-impacts-of-covid-19-vary-widely-by-race-and-ethnicity/>

² Bornschein, D. y S. Cuc, (2020), Asociaciones de migrantes en los Estados Unidos: del sueño de contribuir en Guatemala a una realidad llena de retos, Asociación Alemana para la Educación de Adultos, DVV International, Guatemala, 2020.

La evolución esperada de la actividad económica en el corto plazo tiene implicaciones en el plano fiscal. Por un lado, el menor ritmo de la actividad económica tiene un impacto directo en la recaudación tributaria, lo cual erosiona el financiamiento disponible para proveer servicios públicos a la población. Por otro lado, las rigideces presupuestarias respecto de los recursos ya comprometidos en el presupuesto público —y que dificultan el redireccionamiento de estos para lograr mayor eficiencia del gasto público—, y la expansión del gasto promovida por las autoridades para financiar parcialmente la atención a los efectos del Covid-19, producirán un necesario incremento de la demanda de recursos públicos. En consecuencia, se espera un incremento en el déficit fiscal por encima de los niveles acostumbrados en las finanzas públicas guatemaltecas, y que deberá ser financiado con la contratación de deuda pública, por lo que su evaluación en términos de sostenibilidad y capacidad de administración resulta primordial.

El difícil contexto de las finanzas públicas esperado tanto para 2020 como para 2021, implica la necesidad de elevación del endeudamiento para financiar los déficits fiscales, lo que a priori se estima posible, sin embargo, debe evaluarse cuidadosamente, tanto en su monto como en los destinos esperados, con el propósito que el mismo no genere desequilibrios macroeconómicos y problemas de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Por ello, la contratación de endeudamiento para financiar los déficits fiscales debe estar acompañado de un proceso efectivo de gestión pública que permitan incrementar la capacidad estructural de recaudación del país, fenómeno que toma tiempo concretar y está sujeto a diferentes vulnerabilidades y rezagos. Con todo, es necesario que, en el caso de Guatemala, se garantice la creación de espacios fiscales de mediano y largo plazos que permitan atender el servicio de la deuda ya contraída y, de esa manera, no se ponga en riesgo la sostenibilidad de esta.

1.4 Proyecciones iniciales del comportamiento de la economía guatemalteca durante el período 2021-2030

El panorama socioeconómico de Guatemala, atendiendo a la caída de la producción, la consecuente pérdida de empleos y los devastadores efectos sobre el bienestar de la población, que han sido resultado de la pandemia del Covid-19, refleja el estado de vulnerabilidad estructural al cual se exponen permanentemente los hogares guatemaltecos y que, sin el apropiado diseño de planes basados en metas de largo plazo, y que se implementen como parte de políticas de Estado

dirigidas a reducir la vulnerabilidad de los pobladores y una mayor construcción de equidad, se vislumbra más preocupante.

La presión que genera la pandemia sanitaria que enfrenta el mundo, se suma a los requerimientos necesarios para alcanzar las metas contempladas para promover el desarrollo de la población, y que forman parte de los compromisos de Estado adquiridos por medio de acuerdos nacionales e internacionales y planes de desarrollo. Por ello, es importante reconocer que el propósito de las sociedades en el corto plazo, debe ser impulsar la senda de mejora en las condiciones socioeconómicas de la población a fin de garantizar el alcance de los ODS, y no pensar que las metas de corto plazo deben ubicarse estrictamente en torno a recuperar la senda previa a la pandemia, dado a que, en muchos casos, la trayectoria de las políticas públicas no garantizaba el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030. En consecuencia, el propósito de las sociedades debe ser avanzar hacia mejorar la producción potencial del país, que debe acompañarse, entre otras cosas, con la generación de empleos formales y decentes, la profundización de los sistemas de protección social y la atención de las necesidades básicas de la población.

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 recuperen con el consecuente impacto en el consumo, especialmente a partir de 2021. Sin embargo, la alta incertidumbre que prevalece se traslada a la evolución del mercado laboral, de tal modo que se estima que su recuperación será lenta, principalmente por la probable reconfiguración de las demandas de capital y trabajo, lo que generaría efectos persistentes en la pérdida de ingresos para ciertos grupos de trabajadores.

El primer segmento de trabajadores que potencialmente recuperaría su nivel de ingresos normal, serían el de aquellos que no perdieron vínculo laboral, como el caso de los trabajadores cuyos contratos solo fueron suspendidos, lo cual favorecería una reincorporación rápida y un retorno al nivel de ingresos previo a la crisis. Complementariamente, se producirá la reincorporación 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.

Sobre este particular, es pertinente recordar que, de conformidad con las cifras publicadas por el Banco de Guatemala, durante el sexenio 2013 – 2018, en promedio, el 21.0% del valor agregado de la economía guatemalteca estuvo representado por el sector informal. Adicionalmente, la autoridad monetaria señala

que, aproximadamente, un 35.9% de las actividades informales se realizan en el sector de comercio al por mayor y al por menor, así como a las de mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas; mientras que alrededor de un 14.0% se realizan en el sector de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y, un 15.1% de actividades informales se realizan en el sector de Industrias manufactureras.

A nivel macroeconómico, el efecto de la incertidumbre es perceptible en el sentido que la recuperación dependerá de la pronta reutilización de los factores básicos de producción, de tal forma que exista una convergencia más rápida hacia los niveles potenciales de largo plazo de la economía nacional. Así, en concordancia con la alta incertidumbre y la dificultad para evaluar con mayor certeza los diferentes escenarios que pueden preverse, se esperaría que la economía alcance nuevamente su ritmo de crecimiento «normal» hasta 2022.

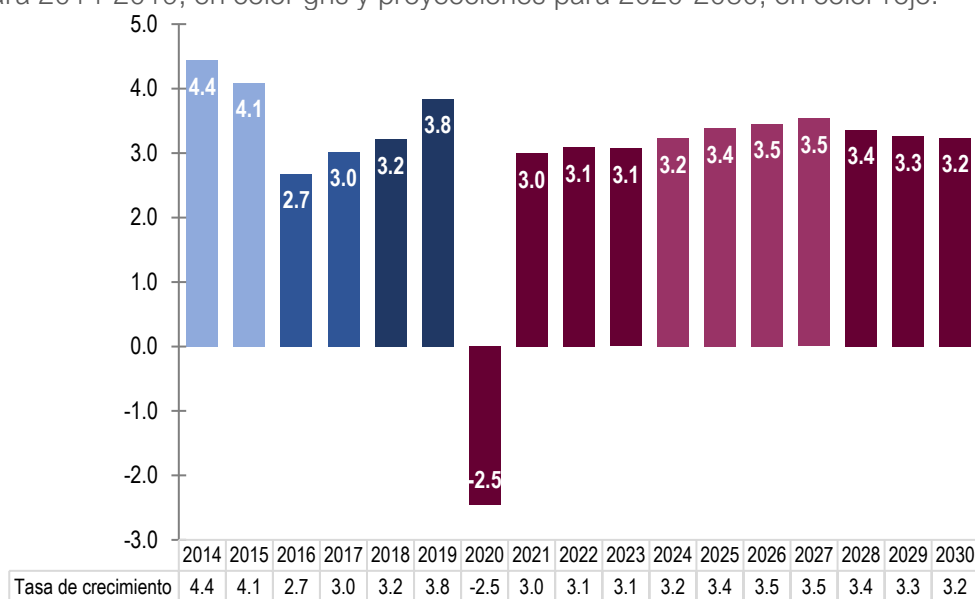
El escenario base que contempla el Icefi para la senda de crecimiento económico del país, muestra que la actividad económica estaría registrando un crecimiento promedio, en términos interanuales, de 3.3% durante el período 2021 – 2030. Este escenario central de proyección incluye las proyecciones realizadas por la CBO para la actividad económica de Estados Unidos, así como las proyecciones realizadas para el crecimiento de la actividad económica interna realizadas por el Banguat. Adicionalmente, incluye las proyecciones de inflación y de precios internacionales del petróleo en el horizonte de proyección, a partir de la utilización de un modelo de vectores de corrección de error (VECM, por sus siglas en inglés), el cual permite la combinación simultánea de relaciones de corto y de largo plazos para la actividad económica, la inflación, el tipo de cambio y la tasa de interés real.

No obstante, esta estimación de referencia depende en gran parte de los efectos que la pandemia continúe teniendo sobre la economía, las decisiones de las autoridades en el corto y mediano plazo y, sobre todo, por la posibilidad efectiva de enfrentar lo que los especialistas han dado en denominar “la segunda ola” de contagios. El modelo asume una trayectoria decreciente de los efectos del Covid-19, los que iniciaron a partir de julio de 2020, cuando las autoridades iniciaron un proceso de relajamiento de las medidas de confinamiento decretadas; no obstante, este supuesto no necesariamente es correcto, atendiendo al hecho que el número de pruebas realizadas no se ha mantenido constante, haciendo difícil poder extraer conclusiones acertadas respecto de la evolución de la pandemia.

Lo inédito de la situación sanitaria actual hace particularmente difícil realizar proyecciones, pues éstas dependen en gran parte de factores que escapan de los modelos tradicionalmente utilizados. Si bien, la evolución de la enfermedad y el

número de nuevos contagios hace difícil estimar cuánto más permanecerán activas las medidas de contención que permitirían reabrir la economía, se suma a dicha incertidumbre el hecho de que no se conoce sobre la existencia de rebrotes ni cómo evolucionará el comportamiento de las personas, así como su impacto en los distintos sectores de la economía. Aun cuando el comportamiento registrado en otros países y regiones puede aportar a adelantar las respuestas económicas y sanitarias en Guatemala, estos procesos son muy recientes, haciendo complicada la detección de patrones y, sumado a ello, aún no es posible evidenciar las particularidades para el caso guatemalteco. Lo que es un hecho es que las perspectivas económicas dependen de cuánto ingreso han perdido las familias y las empresas guatemaltecas, así como del impacto que tenga la elevada incertidumbre en torno a la ocurrencia de un rebrote del virus en el país.

Gráfico 1.2. Guatemala: comportamiento del PIB nacional, para el período 2014-2030. Datos en tasas de crecimiento interanual del PIB real. Datos observados para 2014-2019, en color gris y proyecciones para 2020-2030, en color rojo.



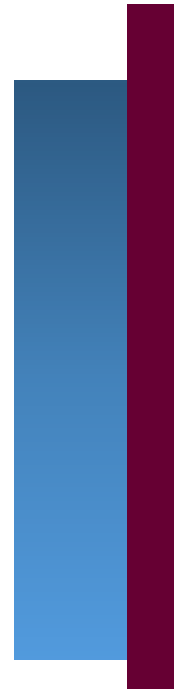
Fuente: Proyecciones del Icefi con base en datos del Banguat, de *Consensus Forecast* y de la CBO.

En conferencia del 28 de agosto, las autoridades del Banguat dieron a conocer que el nivel de crecimiento potencial del PIB de Guatemala se ubica en 3.5%; de igual forma la última evaluación del Artículo IV de la delegación del FMI, dio a conocer que aun cuando, es ese momento, la perspectiva era positiva en medio de fuertes fundamentos económicos, se estimaba que el crecimiento se aceleraría hasta alcanzar su punto más alto en 2021, hasta converger a su nivel potencial de 3.5% hacia 2024 (FMI, 2019). Así, y atendiendo a los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre el país, y sobre todo por el impacto que ha significado sobre la

recaudación tributaria y con ello la limitación a las capacidades del Gobierno para contribuir a la potencialización de la actividad económica, se estima que efectivamente la actividad económica alcanzaría su potencial de nuevo hacia 2026-2027, aunque en el largo plazo, a menos que se plantee un cambio estructural de la función pública, se podría producir un nuevo deterioro en las condiciones de producción del país.

Es importante comentar que la estimación no está carente de riesgos; de hecho, como se indicó anteriormente, los escenarios alternativos pueden ser más benignos en términos de que la pandemia no tendrá rebrotes importantes durante el 2021, lo cual permitiría una recuperación más vigorosa de la demanda interna en el corto plazo. En contraste, un escenario más pesimista estaría asociado con una evolución desfavorable de la actividad económica interna, así como de un desempeño menos favorable que lo previsto para la economía de nuestro principal socio comercial, Estados Unidos.

Ante la elevada incertidumbre y la dificultad para asignar una probabilidad particular a cada escenario, es conveniente realizar análisis periódicos que permitan incorporar la información relevante y actualizada para las proyecciones, con el fin de establecer cómo estos cambios afectan el crecimiento y el bienestar.



2.

La crisis del Covid-19 y su
impacto sobre la agenda ODS y
el cumplimiento del PND

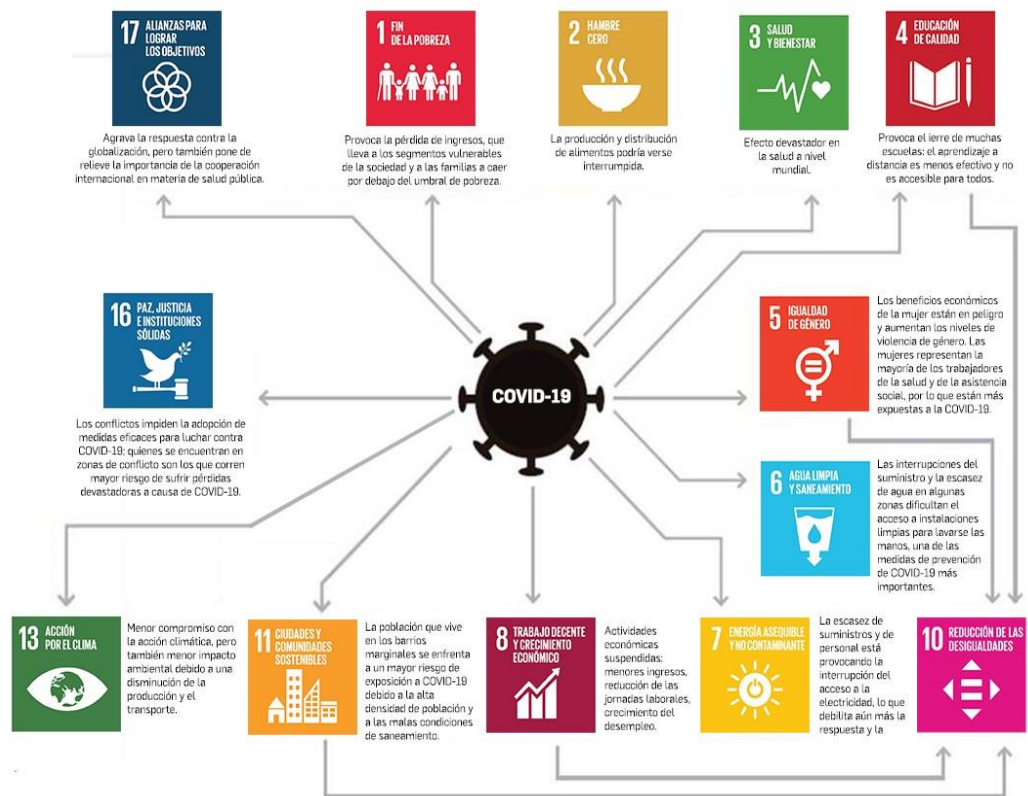
El núcleo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda ODS 2030) se ubica en la promoción de la lucha en contra de la pobreza y las desigualdades, por medio de la promoción de una estrategia de crecimiento sustentable, y siguiendo la promesa de no dejar a nadie atrás. Así, la Agenda ODS 2030 es una hoja de ruta que intenta promover el desarrollo del mundo poniendo en el centro del mismo a la persona, y define 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que al interrelacionarse comprenden las estrategias necesarias para el efecto; no obstante, el cumplimiento de los ODS es sumamente desafiante dado que, además de abarcar casi todos los aspectos del bienestar de las personas, requiere un esfuerzo mucho más grande que la simple buena voluntad de los gobiernos del mundo: implica una mayor movilización de recursos, públicos y privados; generación de conocimiento y tecnología; modernización en los procesos de gestión política, económica, social y de políticas públicas, y mejorar el ambiente natural, por mencionar algunos de los aspectos.

A tan solo diez años del término de ese gran desafío, el aparecimiento y propagación de la enfermedad vinculada con el Covid-19 vino a dificultar el cumplimiento de los ODS. Una crisis sanitaria con un ritmo de propagación veloz y amenazante, y para la cual las sociedades del mundo no se encontraban preparadas, ha obligado a respuestas de mitigación de parte de los gobiernos, que han trastocado los cimientos del funcionamiento público y de la vida de las personas; reducido dramáticamente la dinámica de la economía y del comercio mundial; y ha agregado mayor complejidad y dificultad a los escenarios sociales, políticos y culturales, en especial de aquellas sociedades que expresan rezagos y debilidades más profundas, como el caso de Guatemala. De esa forma, si antes de la pandemia el cumplimiento de los ODS 2030 era desafiante, en un contexto post Covid-19 los esfuerzos para su cumplimiento se hacen mayores.

En palabras de Achim Steiner «El mundo ha sufrido muchas crisis en los últimos 30 años, incluida la crisis financiera mundial de 2007-2009. Todas han golpeado con fuerza al desarrollo humano, pero, en general, cada año se han logrado avances a nivel mundial. Con su triple impacto en la salud, la educación y los ingresos, la Covid-19 podría alterar esta tendencia» (Steiner, 2020: párrafo 4). La atención a los efectos de la pandemia requiere una respuesta creativa, con fuerza, pero también inmediata, para intentar recuperar el bienestar de las personas que se ha perdido en los últimos meses. Así, la mitigación de los efectos del Covid-19 y la recuperación del terreno perdido por sus efectos, se adicionan a los desafíos ya existentes para alcanzar los compromisos de desarrollo contenidos en la Agenda ODS 2030, cuyo período de término está prácticamente a la vuelta de la esquina.

La incidencia total de la pandemia sobre los ODS empieza a ser percibida en su totalidad, como lo muestra el esfuerzo inicial del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Undesa por sus siglas en inglés) que, en marzo de 2020, ya presentaba la versión preliminar de los efectos esperados, sin embargo, se estima que al final del año tendrá un efecto generalizado sobre los diez y siete ODS.

Gráfico 2.1. Impacto de la pandemia de Covid-19 sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Fuente: Undesa (2020). Traducción de Pacto Mundial, Red Española.

2.1 Una crisis que se manifiesta inicialmente sobre el ODS de salud y bienestar, y su efecto dominó

Durante muchos años, las discusiones sobre la calidad y cobertura del sistema de salud han evidenciado su rezago y falta de preparación para atender, desde una perspectiva de derechos, la demanda de la población guatemalteca³. La aparición y propagación del Covid-19 ha hecho que se exacerben las debilidades estructurales del sistema de salud, en particular del subsistema público: «La pandemia de la Covid-19 ha puesto en evidencia las debilidades estructurales del sistema de salud y los retos del Estado guatemalteco respecto al acceso de la población a la salud y el fortalecimiento del sistema de salud en general, y específicamente en la preparación y respuesta a emergencias sanitarias» (ONU, 2020: 41). De acuerdo con la ONU (2020), la crisis sanitaria del Covid-19 en Guatemala podría impactar en:

1. Reducción de la cobertura en los diferentes tipos de vacunación
2. Reducción de la cobertura de atención calificada en el parto
3. Aumento de la mortalidad materna, que puede llegarse a incrementar en 33%, incluso hasta alcanzar 150 muertes en tan solo 6 meses
4. Aumento de 2000 muertes en niñas y niños
5. Aumento de la desnutrición aguda en el corto plazo, y de la desnutrición crónica en el medio y largo plazo
6. Aumento de embarazos no deseados
7. Aumento de la necesidad insatisfecha de planificación familiar
8. Deterioro de la salud mental
9. Aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas y, consecuentemente, aumento de la mortalidad general
10. Detención de los procesos de capacitación al personal de salud
11. Retrasos en la vigilancia epidemiológica y, desfases en la preparación para otros eventos que impacten negativamente en la salud

³ Véase, por ejemplo, el Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover: Adición - Misión a Guatemala (A/HRC/17/25/Add.2), en: <https://reliefweb.int/report/guatemala/informe-del-relator-especial-sobre-el-derecho-de-toda-persona-al-disfrute-del-m%C3%A1s>; el informe «El acceso universal a la salud. Algunos elementos para la discusión», de la Alianza por el Acceso Universal a la Salud (Accesa), en: http://icefi.org/sites/default/files/el_acceso_universal_a_la_salud.pdf; y «El Camino a la Transformación del Sistema Público de Salud» recientemente publicado (2019) por el Instituto de Salud Incluyente (Isis), en: <https://www.isis.org.gt/index.php/publicaciones/libros/29-el-camino-a-la-transformacion-del-sistema-publico-de-salud>.

Por ello, los efectos de la pandemia tienen una implicancia significativa en la posibilidad de alcanzar el ODS 3, Salud y Bienestar, afectando directamente algunos de los compromisos vinculados, que están expresados en metas. Las metas que requieren refuerzo para su cumplimiento, dada la situación actual, son:

- 3.1 Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos;
- 3.2 Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1.000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1.000 nacidos vivos;
- 3.7 Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales
- 3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales, de calidad, y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos

Lo anterior muestra que, lamentablemente, la pandemia ha trascendido de una crisis sanitaria hasta convertirse en una crisis humanitaria que ataca el corazón de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2.2 La mengua del crecimiento económico y los retrocesos sin precedentes en los niveles de empleo y desarrollo industrial.

Las medidas adoptadas por el Gobierno guatemalteco con el objetivo de reducir la propagación del Covid-19, en conjunto con el impacto de variables exógenas que se han deprimido a partir de la crisis (exportaciones, turismo, remesas, entre otras), han sido detonadoras de un deterioro en las condiciones macroeconómicas del país. Para efectos de comparación de la magnitud del problema, puede realizarse un símil entre el desempeño macroeconómico del país durante la crisis de 2008-2009, en cuyo contexto la tasa de crecimiento económico siempre fue positiva, siendo la más baja (2008) del orden del 0.5%, mientras que los últimos pronósticos del Banco de Guatemala, en el contexto del Covid-19, ubican al país

en un desempeño probable entre -3.5% y -1.5%. Los efectos del Covid-19 han sido tan significativos que se ha convertido en el peor deterioro económico desde la época del conflicto armado interno, período en el que el país experimentó terremotos, huracanes y fuerte conflictividad social. La variable dentro de las cuentas nacionales con mayor vinculación al bienestar de los hogares es el Consumo Nacional, el cual, de acuerdo con las previsiones del Banguat, se reducirá en 1.9% en 2020, liderando el deterioro de las condiciones macroeconómicas del país. Por su parte, la inversión y las exportaciones se reducirían en -5.0% y -8.1%, respectivamente.

Los efectos antes descritos tienen un efecto directo en cuanto al alcance del ODS 8, Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 9, Industria, innovación e infraestructura y del ODS 12, Producción y consumo responsables y, sobre otros en forma escalonada. En lo que concierne al ODS 8, concretamente en lo que respecta a la meta 8.1: Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7.0% anual en los países menos adelantados; la pandemia del Covid-19 dificulta su cumplimiento por parte del país. Antes de la crisis era poco probable de lograr este nivel de crecimiento, y en la situación actual, es menos probable cumplir este compromiso en 2030, a menos que haya una respuesta extraordinaria, estructural y sostenible de parte del Estado y las autoridades gubernamentales.

La pandemia del Covid-19, a partir de los datos de crecimiento económico considerados por el Banguat, se estima que producirá una reducción de más de 200 mil empleos, de los cuales alrededor de 60 mil serían formales, denotando un retroceso importante ya es equivalente a dos años de generación de empleo formal. El cuadro posterior muestra que las actividades económicas más afectadas serían la industria manufacturera; el comercio y la agricultura, que en su conjunto representarían, aproximadamente, el 60.0% del total de la reducción de empleos.

Tabla 2.1. Guatemala: reducción en el nivel de empleo por rama de actividad, en plazas de trabajo. Año 2020

Descripción	Reducción de empleos
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	45,160
Explotación de minas y canteras	246
Industrias manufactureras	40,069
Suministro de electricidad, agua y servicios de saneamiento	455
Construcción	14,519

Descripción	Reducción de empleos
Comercio al por mayor y al por menor; mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas	39,182
Transporte y almacenamiento	4,657
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	18,571
Información y Comunicaciones	2,074
Actividades financieras y de seguros	2,396
Actividades inmobiliarias	1,946
Actividades profesionales, científicas y técnicas	301
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1,646
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	7,204
Enseñanza	7,621
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	4,409
Otras actividades de servicios	15,661
Total	206,117
Formal	59,774
Informal	146,343

Fuente: Icefi con base en Banco de Guatemala. Nota: la estimación se realizó asumiendo un decrecimiento económico del 2.5% en 2020.

Como en cualquier crisis, los más afectados serán las personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad laboral, dado que la reducción de empleos se concentra en: empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas; trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos; familiares no remunerados y; ocupados en servicio doméstico.

Se estima que el mayor impacto del Covid-19 en el mercado laboral guatemalteco se concentraría en la reducción de empleos considerados informales, aproximadamente en 146,000, los cuales se caracterizan por la ausencia de protección social, por ejemplo, sin afiliación a la seguridad social y sin cumplimiento de la legislación laboral, entre los que se incluye, existencia de contratos de trabajo y pago de pasivos laborales. A lo anterior se suma el hecho que, los empleos informales son desempeñados por personas con bajos niveles de formación educativa y de capacitación, en unidades productivas micro, pequeñas y mediana, por lo que su reingreso al mercado laboral tendrá más dificultades en el futuro, incluso pudiendo darse en condiciones mayor desventaja, vulnerabilidad y deterioro en su bienestar.

A menos que exista una recuperación económica que no solo revierta los efectos del Covid-19, sino que coloque al país en condiciones estructurales que faciliten

la creación de empleos formales / decentes, muy por encima de lo observado en los últimos años, se pone en dificultades la consecución de los compromisos vinculados con el ODS 8, Trabajo decente y crecimiento económico, haciendo prácticamente imposible cumplir con la meta 8.5 que dice: De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; lo que hace mucho más urgente la promoción de políticas efectivas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros (meta 8.3)

2.3 Las profundas consecuencias sobre los objetivos de erradicar la pobreza y la desigualdad

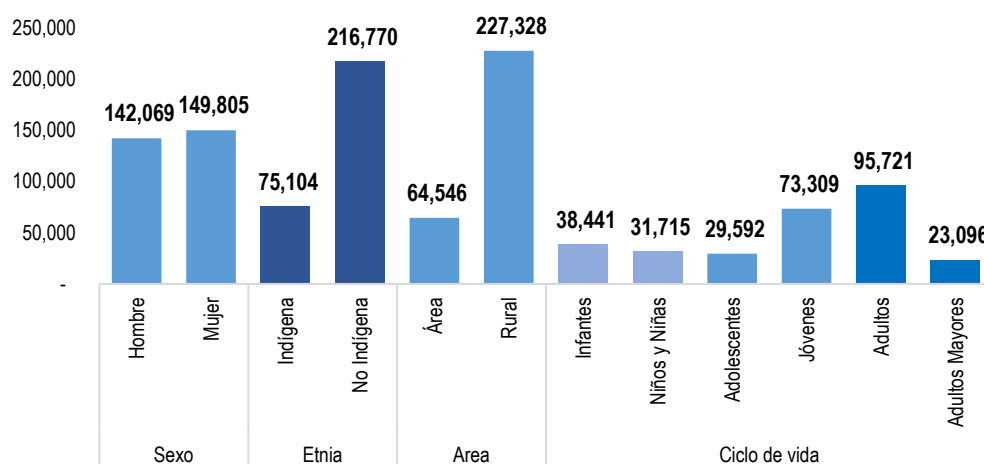
Antes de la pandemia del Covid-19, la pobreza general y la pobreza extrema en Guatemala ya alcanzaban a 6 de cada 10 guatemaltecos, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida de 2014 —Encovi 2014— (INE, 2015). Por su parte cerca de dos de cada diez guatemaltecos enfrentaba una situación de pobreza extrema. De cada cinco personas autoidentificadas como indígenas, cuatro se encontraban en pobreza. Asimismo, entre 2000 a 2014, aunque la pobreza aumentó tanto para indígenas, como para no indígenas, para los primeros lo hizo con mayor ímpetu, con lo cual, no es de extrañar que algunos departamentos del país con población mayoritariamente indígena, hayan exhibido los mayores niveles de pobreza: Alta Verapaz (83.1%); Sololá (80.9%); Totonicapán (77.5%) y Quiché (74.7%).

En adición, durante el presente siglo, de acuerdo con la información de la encuesta referida, la pobreza y pobreza extrema en Guatemala reflejó una tendencia hacia el alza, lo que revela la insuficiente producción de bienes y servicios públicos que garanticen su universalización para lograr luchar de manera más efectiva contra estos dos flagelos, los cuales están altamente ligados a vulnerabilidad en relación al acceso al derecho a la alimentación (ODS 2); salud (ODS 3); educación (ODS 4); desigualdades, incluyendo las de género (ODS 5 y 10); saneamiento (ODS 6); y, por supuesto, con efectos indirectos en el resto de objetivos.

La contracción de la actividad económica en el país, la reducción de una cantidad significativa de empleos, la disminución del ingreso per cápita y, asimismo, del consumo per cápita, impactarán directa y nocivamente sobre el bienestar de las personas, especialmente a través del canal de la pobreza y pobreza extrema. Así, es absolutamente seguro que los efectos inmediatos del Covid-19 sobre la población implicarán un aumento de la pobreza, extrema y no extrema, en el país.

Para comprender este fenómeno, debe tenerse en consideración que el crecimiento económico, sobre todo si es inclusivo; y la generación de empleos, especialmente cuando corresponde a trabajo decente, tienen implicancias positivas en la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema; sin embargo, los efectos del Covid-19 erosionaron las condiciones básicas para el bienestar, por lo que con la contracción de la actividad económica se estima que los niveles de la pobreza en Guatemala presentarían un retroceso mínimo de dos puntos porcentuales, pasando del 59.3% (Encovi 2014) a cerca del 61.3% de la población. En forma más dramática, la pobreza extrema, podría experimentar un aumento cercano a 2.6 puntos porcentuales, pasando de 23.4% (Encovi 2014) a 26.0% de la población del país. Así, se estima que la cantidad de personas que se sumaría a enfrentar una situación de pobreza sería de aproximadamente 292,000 personas, mientras que para el caso de la pobreza extrema sería de alrededor de 98,000 personas (Véase el anexo 1).

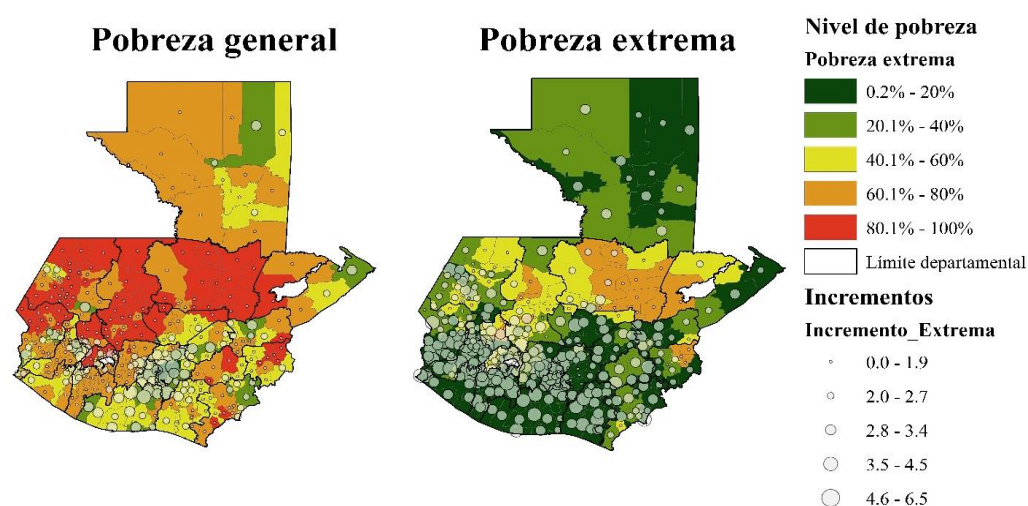
Gráfica 2.2. Guatemala: aumento del número de personas en situación de pobreza, producto de la pandemia del Covid-19. Año 2020.



Fuente: GIZ/Icefi con información del INE. Nota: para la estimación se utilizó como parámetro la reducción del crecimiento económico de Guatemala en 2.5%.

Las estimaciones del Icefi advierten que, a nivel territorial, la pobreza se incrementaría en los 340 municipios del país, siendo el área central del país la más afectada. Por su parte, en materia de aumento en la pobreza extrema se puede observar que los mayores impactos se observarían en las regiones sur, occidente y central del país, aunque se manifestará en todo el territorio nacional; de esa forma, los diez municipios más afectados en términos absolutos serían: Chichicastenango con 4,169 personas más en condiciones de pobreza extrema, San Pedro Carchá (3,696), Totonicapán (2,913); Momostenango (2,310), Jalapa (2,202), Ixcán (2,046), Jutiapa (1,981), San Francisco el Alto (1,962) Sololá (1,942), y Cobán (1,931).

Gráfica 2.3 Guatemala: identificación de los municipios en los que se espera un incremento en la pobreza y pobreza extrema.



Fuente: Icefi con base a datos del censo nacional de población 2019.

La mayor profundidad de los efectos sobre la pobreza extrema se debe a que la caída del 2.5% de la producción es tan significativa, que muchas personas que se encuentran en el límite del umbral de la pobreza general, pasarían directamente a estar por debajo del umbral de la pobreza extrema (no pasan por la pobreza no extrema) y, muchos de los que están en pobreza no extrema, del mismo modo, pasarían a enfrentar pobreza extrema. La pobreza general aumentaría por personas que, aunque estando alejadas del respectivo umbral, por la dimensión de la caída de producción y empleo, pasarían de una situación de no pobreza a pobreza no extrema. Los efectos del Covid-19 tendrían un mayor impacto sobre los niveles de pobreza extrema en Guatemala, por lo que el cumplimiento de los ODS obliga al Estado a redoblar los esfuerzos para su erradicación.

El incremento de la carencia de ingresos por parte de las personas, como efecto de la pandemia, pone en un mayor riesgo directamente el ODS 1, fin de la pobreza, en particular en lo que toca a la meta 1.1: para 2030, erradicar la pobreza extrema, que conforme las estimaciones realizadas y el comportamiento en los últimos años, incluso mostrado por el Gobierno de Guatemala en su portal de seguimiento de las prioridades nacionales de desarrollo, sería prácticamente imposible de alcanzar (Gobierno de Guatemala, 2020b). Los efectos del Covid-19 también ponen en un escenario de mayor complejidad el cumplimiento de la meta 1.2: para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales; lo anterior implica que para 2030 (una década) habría que reducir los niveles de pobreza en alrededor del 30.0%, lo que, sin tener en consideración la pandemia ya se constituía como un desafío sin parangón para la administración pública guatemalteca.

Por otro lado, y más allá de la tradicional medida de desigualdad (la de la distribución de los ingresos por medio del índice de Gini), que se vería aumentada indefectiblemente, puesto que quienes perderían su empleo serían las personas de menores ingresos, debe tenerse en consideración que, en Guatemala, las brechas de desigualdad son más pronunciadas por género, territorio, origen étnico: las mujeres, en el ámbito rural, e indígenas, son las más afectadas por la desigualdad. Los efectos del Covid-19 indiscutiblemente refuerzan los fenómenos que provocan mayor vulnerabilidad a las niñas y mujeres aumentando la dificultad para el alcance del ODS 5, igualdad de género, concretamente en lo que se refiere a la meta 5.1: Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

En consecuencia, y al igual que con las otras metas ODS, el impacto del Covid-19 también trastocaría el ya complejo camino hacia el logro del ODS 10: reducción de las desigualdades. A este respecto la meta 10.1 señala: de aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40.0% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional. Ante un escenario estructural en el que la capacidad de la política fiscal, por el flujo de recursos, es bastante limitada, y al adicionárseles los efectos de la pandemia en los años 2020 y 2021, intentar aumentar el ingreso de las personas de menores ingresos por encima de la media nacional, requiere un cambio significativo en la orientación y dimensión de la política fiscal, y en la gestión de la asistencia y protección social actual, que es muy limitada.

El aumento de la pobreza también hace conflicto con el compromiso expresado en la meta 10.2: de aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. Tanto en el caso anterior, como en este, debe tomarse con mayor atención el cumplimiento de la meta 10.4, la cual indica la urgente necesidad de adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, para lograr progresivamente una mayor igualdad.

2.4 El impacto en educación y la profundización de la desigualdad y pobreza

La pandemia del Covid-19 ha puesto en riesgo los avances en materia de educación, no solo en Guatemala, sino a nivel mundial. La respuesta de los gobiernos para contener la propagación de la enfermedad ha implicado principalmente dos medidas que afectan el funcionamiento normal y los avances de la actividad escolar: i) el cierre de los centros educativos; ii) las restricciones a la movilidad de las personas. De esa forma, se están realizando una serie de acciones de política pública que permita a los alumnos avanzar aún con los cierres de escuelas: «el despliegue de modalidades de aprendizaje a distancia, mediante la utilización de una diversidad de formatos y plataformas (con o sin uso de tecnología); el apoyo y la movilización del personal y las comunidades educativas, y la atención a la salud y el bienestar integral de las y los estudiantes» (Cepal – Unesco, 2020; 1) No obstante, dicha modalidad también está teniendo profundos efectos sobre la calidad y participación de los estudiantes de menores recursos que no tienen acceso a las plataformas virtuales y a la enseñanza en línea.

Respecto de las medidas implementadas por los gobiernos, el Banco Mundial destaca dos elementos que deben tenerse en consideración para evitar impactos negativos sobre la educación: «si no se realizan esfuerzos considerables para contrarrestar estos efectos, el cierre de escuelas provocará pérdidas de aprendizaje, aumento de la deserción escolar y mayor desigualdad, y la crisis económica —que afecta a los hogares— agravará el daño debido a la reducción de la oferta y demanda educativa. Esos dos impactos tendrán, en conjunto, un costo a largo plazo sobre el capital humano y el bienestar [...] Sin embargo, si los países reaccionan con rapidez para lograr que el aprendizaje no se interrumpa, pueden mitigar el daño e incluso transformar la recuperación en una nueva oportunidad» (Banco Mundial, 2020, numeral 2)

Aun cuando el peligro de deserción estudiantil es el más latente como consecuencia del cambio de condiciones en el proceso educativo, resulta más peligrosa la desigualdad en el entorno educativo por efecto de la imposibilidad de amplios sectores a tener acceso a la educación virtual. Antes de la pandemia, Unesco (2016) ya había identificado desigualdades en los resultados educativos en función de la desigualdad en la distribución de los docentes y la calificación de los profesionales de la educación, en desmedro de las regiones más rezagadas. La pandemia del Covid-19 ha exacerbado la desigualdad en el acceso a la educación y la calidad educativa provocando una crisis, particular y social, del aprendizaje. Así, y de acuerdo con Robert Jenkins, Jefe de Educación de Unicef, «El acceso a la tecnología y a los materiales necesarios para seguir estudiando mientras las escuelas permanecen cerradas es notablemente desigual. Del mismo modo, los niños que no disponen de ayuda suficiente para estudiar en casa apenas tienen medios que faciliten su educación. Es fundamental proporcionar una diversidad de herramientas educativas y ampliar el acceso a internet para cada escuela y para cada niño [...] Antes de la Covid-19, la educación ya estaba en crisis. Ahora nos encontramos ante una crisis educativa cada vez más profunda y que puede crear aún más divisiones» (Unicef, 2020, párrafo 2)

De esa forma, el logro del ODS 4: educación de calidad, se convierte en un reto que requiere asegurar para 2030 que todas las niñas y niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos (meta ODS 4.1). En 2022 deberán estar cursando primero de primaria todos los niños y niñas que finalizarán la educación básica en 2030. La posibilidad de cumplir esta meta se definirá en los próximos dos años. Por otro lado, para 2030, se requiere asegurar que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria (meta ODS 4.2).

La desigualdad en el acceso a la educación es un problema, sin embargo y adicionalmente, el cierre de las escuelas provoca que la carga de trabajo no remunerado, especialmente el relacionado con el cuidado, se incremente, afectando principalmente a las niñas, adolescentes y mujeres. La estadía en casa por un largo tiempo puede producir una desafectación del proceso escolar, toda vez no existan condiciones ni metodologías de aprendizaje que sean efectivas aun en contextos de pocas o nulas herramientas para el aprendizaje desde casa. Con el cierre de escuelas, este desequilibrio se profundiza aún más cuando las niñas y adolescentes estudiantes asumen múltiples responsabilidades simultáneas: el trabajo a distancia, el cuidado de niñas, niños y familiares, la supervisión de los

procesos de aprendizaje de sus hijos e hijas o hermanos y hermanas, y el trabajo doméstico no remunerado. Esto agrava una situación que ya era dispar antes de la pandemia, en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y Nicaragua, el tiempo que las niñas invertían en cuidados era de entre 3 y 4 horas diarias, mientras que en el caso de los niños no superaba las 2.8 (Cepal, 2020: 15).

Complementariamente, el confinamiento, incluido el cierre de las escuelas, conlleva riesgos importantes, como el vinculado paradójicamente, a la violencia intrafamiliar. «Un examen reciente de la literatura (UK Aid Direct, 2020) permitió observar elevados niveles de violencia de género en epidemias pasadas, y se determinó que las formas más comunes se relacionaban con la violencia entre parejas, la explotación y el abuso sexual. Las cuarentenas prolongadas, el hacinamiento, la precariedad económica y la pobreza creciente a causa de la pandemia ya han incrementado el número de denuncias sobre incidentes de violencia de género en la región, incluidos actos de violencia contra mujeres y niñas, lo que confirma la exacerbación de vulnerabilidades preexistentes (ONU-Mujeres, 2020; CIM, 2020). Este aumento ocurre en circunstancias en que los servicios responsables de la salud, la seguridad y la protección han debido ser reasignados a la respuesta a la pandemia. Asimismo, las estimaciones de Naciones Unidas (2020) indican que por cada tres meses que continúe el confinamiento, habrá 15 millones de casos adicionales de violencia de género en el mundo; también se estima que existirán profundos impactos físicos y psicosociales de presenciar un acto de violencia, la Unesco (2019b) ha informado que esta experiencia puede tener implicaciones inmediatas y de largo plazo en el aprendizaje y bienestar de niñas, niños y adolescentes, así como en el aumento de la violencia escolar». (Cepal, 2020: 16).

Todo lo anterior pone en perspectiva que las medidas tomadas para tratar de frenar la propagación del virus, con vínculo en la formación educativa, afectan directamente los logros en las metas del ODS 4, pero también en lo relativo a los ODS 1, ODS 10, y el ODS 5, igualdad de género. Dado que las mujeres son las que tienen una mayor participación en las tareas de cuidado no remunerado, el confinamiento tiene incidencia negativa sobre los avances que puedan observarse en términos de la meta 5.1: poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas, y en la meta 5.2, que se refiere a la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en ámbitos públicos y privados, incluyendo la trata la explotación sexual y otros tipos de explotación.

En general, la tabla 2.2 presenta de forma sintética, los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre la Agenda ODS que pueden evaluarse con la información disponible a la presente fecha.

Tabla 2.2 Guatemala: efectos esperados por la pandemia del Covid-19 sobre ODS y metas específicas relacionadas con el bienestar de los guatemaltecos.

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta establecida en la Agenda ODS	Impacto estimado en 2020 producido por la pandemia del Covid-19
1. Pobreza cero	1.1, para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día	Aumento de la pobreza extrema en 2.63%
1. Pobreza cero	1.2, para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales	Aumento de la pobreza en general en 1.96%
2. Hambre cero	2.1 Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año	Aumento de la desnutrición aguda, en el corto plazo y, en el medio y largo plazo, de la desnutrición crónica
3. Salud y bienestar	3.1 Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos	Aumento de la mortalidad materna, la cual puede incrementar en 1/3, al llegar a 150 muertes en tan solo 6 meses; Reducción de la cobertura de atención calificada del parto
3. Salud y bienestar	3.2 Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1.000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1.000 nacidos vivos	Aumento de 2000 muertes en niñas y niños
3. Salud y bienestar	3.7 Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales	Aumento de embarazos no deseados; Aumento de la necesidad insatisfecha de planificación familiar
3. Salud y bienestar	3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos	Reducción de la cobertura sanitaria universal
8. Trabajo decente y crecimiento económico	8.1 Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados	Variación interanual del PIB entre -3.5% y -1.5%; Reducción del PIB per cápita

8. Trabajo decente y crecimiento económico	8.3 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	Pérdida de 206,117 empleos
--	---	----------------------------

Fuente: Icefi con datos oficiales

Es importante enfatizar que los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre las posibilidades concretas de Guatemala para cumplir con los compromisos derivados de la Agenda ODS se considera que son multivariados y con fuertes ramificaciones sobre el bienestar general de los guatemaltecos, sin embargo, la carencia de un sistema efectivo de estadísticas que permita el monitoreo del comportamiento de las variables, así como de apropiados mecanismos de transparencia pública, hacen verdaderamente complicado precisar sobre los mismos. Además, tampoco se percibe que, en el corto plazo, haya algún esfuerzo efectivo del Gobierno para tratar de medir los efectos que haya causado la pandemia del Covid-19 sobre los indicadores que son utilizados para monitorear la Agenda 2030. De esa forma, y a pesar de la existencia teórica de un sistema estadístico nacional y de un portal de monitoreo sobre el cumplimiento de las metas de los ODS, administrado por la Segeplan, no existe información pública oficial de los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre la Agenda 2030.

Recuadro 2.1 Sistema estadístico nacional de Guatemala

En Guatemala existe el Sistema Estadístico Nacional (SEN), el cual, de acuerdo con el artículo 6 del Decreto Ley 3-85, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística, «es el complejo orgánico de todas las dependencias del Estado, y entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas y de las municipalidades que tengan dentro de sus funciones cualquier actividad que se refiera a la elaboración, recolección análisis y publicación de la información estadística». Pese a la existencia de este órgano, y de las funciones que le son establecidas en el artículo 7 del citado decreto, en el país no se cuenta con un inventario de la información que se genera, está a disposición, se hace pública, y en muchos casos la misma es reservada estrictamente para el uso interno de las entidades antes referidas.

Adicionalmente, debido a que el Instituto Nacional de Estadística (INE) no colecta, sistematiza o publica la información proveniente de las operaciones de otras entidades, la información se encuentra desperdigada en diversos

ministerios, secretarías, entidades descentralizadas, autónomas, y gobiernos locales, entre otros.

Estos dos aspectos son una fuerte limitación para la medición de los efectos de la COVID-19 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como imposibilita la construcción efectiva de un sistema de modelaje para prever la trayectoria futura de dichas variables. En concordancia con lo expuesto, el efectivo monitoreo y la evaluación de los ODS debe partir de la construcción, mantenimiento y actualización de un inventario de información cuantitativa y cualitativa, con la disponibilidad de los datos y con la posibilidad de identificar los alcances y limitaciones de la misma, de tal forma que la misma permita a la sociedad civil a contribuir con los ejercicios de monitoreo y evaluación.

Así, la información utilizada para el cálculo o estimación de los efectos de la COVID en los ODS y especialmente en las metas específicas, como las presentadas en este documento, es preliminar y su profundización requiere de construir los marcos metodológicos pertinentes, implementarlos, revisarlos, afinarlos y someterlos a discusión en la sociedad.

2.5 El efecto sobre las metas estratégicas de desarrollo

A partir de 2015, con la suscripción de los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los gobiernos guatemaltecos han realizado algunos esfuerzos para integrar la atención a los ODS en las prioridades de desarrollo nacional expresadas en el “*Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032*”. De esa manera, se definieron 16 Metas Estratégicas de Desarrollo (MED), agrupadas en 10 Prioridades Nacionales de Desarrollo, las cuales, no obstante, no han encontrado su plena expresión financiera en los presupuestos públicos. Para que Guatemala concrete su visión de desarrollo de largo plazo se requiere la definición de lineamientos que orienten la gestión gubernamental de manera estratégica, en el corto, mediano y largo plazo, en donde esté presente un enfoque de derechos humanos, la planificación y evaluación de impacto, pero también se tenga claridad sobre los costos y mecanismos para concretar el financiamiento suficiente y una rendición de cuentas que dote de legitimidad y sentido de proceso a la gestión pública. «Es decir, con una visión estratégica orientada a la construcción de un país con mejores condiciones de vida para los guatemaltecos, donde el esfuerzo está primordialmente en la reducción de la pobreza y pobreza

extrema por la vía de la generación de empleo sostenible, mediante incentivos a la inversión y la creación de oportunidades» (Plan General de Gobierno, 2020-2024: 6).

La pandemia del Covid-19 tiene una vía directa para afectar la atención de la planificación de la gestión pública guatemalteca, al extremo que de las 50 metas que guían el trabajo en la presente administración gubernamental, la pandemia tiene una afectación de manera directa e inmediata sobre 19, las cuales se concentran, fundamentalmente el dos de los cinco pilares estratégicos.

El primer pilar afectado es el de «economía, competitividad y prosperidad», íntimamente ligado con el ODS 8: trabajo decente y crecimiento económico. De esa forma, el Covid-19 tiene serios impactos negativos sobre las metas de gestión gubernamental, haciendo necesario incrementar el esfuerzo que se debe realizar en las metas contenidas en la política general siguientes:

- | Para el año 2023 se ha incrementado en 2.60 puntos porcentuales la tasa de crecimiento del PIB real
- | Para el año 2023 se redujo la tasa de informalidad del empleo en 6 puntos porcentuales

El segundo pilar afectado es el de desarrollo social, que presenta una mayor cantidad de metas que reportarán un desempeño negativo como consecuencia del efecto de la pandemia del Covid-19. Como se describió previamente, la pandemia tiene efectos directos sobre los objetivos: ODS 1, pobreza cero; ODS 2, hambre cero; ODS 3, salud y bienestar, y ODS 4, educación de calidad, por lo que afectará las metas del PND relacionadas.

Concretamente, en relación con el ODS de erradicación de la pobreza, la dificultad estriba en el aumento esperado de la pobreza y pobreza extrema, con lo cual se deben redoblar esfuerzos para alcanzar las metas correspondientes al PND, siendo estas:

- | Para el año 2023 se redujo la pobreza general en 9.3 puntos porcentuales
- | Para el año 2023 se redujo la pobreza extrema en 5 puntos porcentuales

En lo referente al ODS 2, hambre cero, con el incremento de la pobreza y pobreza extrema, a lo que se suman fenómenos climáticos que afectan la producción agropecuaria, las condiciones de los hogares guatemaltecos enfrentan un mayor deterioro, por lo que atender su seguridad alimentaria es más complejo, sobre todo

en el mediano y largo plazo. Debe existir un mayor esfuerzo para tratar de atender la siguiente meta priorizada por esta administración:

- | Para el año 2023 se redujo la tasa desnutrición crónica en 7 puntos porcentuales

Por su parte, y en términos del ODS 3, las metas de la política vinculadas que serán incididas en forma negativa son las siguientes:

- | Para el año 2023 se redujo la razón de mortalidad materna en 14.4 puntos porcentuales
- | Para el año 2023 se redujo la tasa de mortalidad infantil en 10 puntos porcentuales
- | Para el año 2023, se redujo el número de casos de morbilidad infantil en 5.0% anual
- | Para el año 2023 se ha incrementado el porcentaje de niñas y niños con esquema de vacunación completo en 9.6 puntos porcentuales
- | Para el año 2023, se ha incrementado en 4 unidades la red hospitalaria
- | Para el año 2023 se ha incrementado en 50 el número de centros de salud tipo A y B

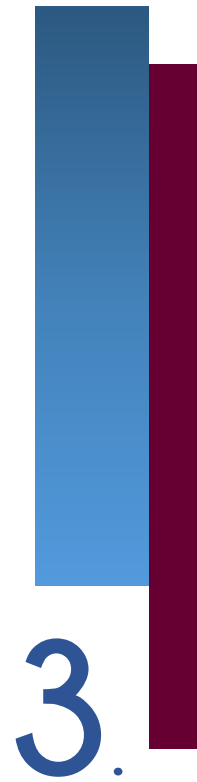
Debe advertirse que, si bien hay implicaciones en las prioridades de la actual administración gubernamental, cuyos indicadores se estima que sufrirán retrocesos importantes, también existen compromisos que, en términos de la agenda 2030, no deben esquivarse, tales como el fortalecimiento de la equidad de género (ODS 5); la reducción de las desigualdades (ODS 10); la sostenibilidad económica y ambiental (ODS 11 – 15); y la mejora de la paz y seguridad (ODS 16). El detalle de los efectos más importantes sobre los pilares y metas específicas del PND se presenta en la tabla 2.3.

Tabla 2.3 Guatemala: efectos esperados de la pandemia del Covid-19, sobre pilares y metas específicas del Plan Nacional de Desarrollo.

Pilar Estratégico	Meta	ODS vinculado	Impacto esperado en 2020
1. Economía, competitividad y prosperidad	Para el año 2023 se ha incrementado en 2.60 puntos porcentuales la tasa de crecimiento del PIB real	8. Trabajo decente y economía	Variación interanual del PIB entre -3.5% y -1.5%
1. Economía, competitividad y prosperidad	Para el año 2023 se redujo la tasa de informalidad del empleo en 6 puntos porcentuales	8. Trabajo decente y economía	Pérdida de 206,117 empleos, 59,774 formales y 146,343 informales
2. Desarrollo Social	Para el año 2023 se redujo la pobreza general en 9.3 puntos porcentuales	1. Pobreza cero	Aumento de la pobreza extrema en 2.63%
2. Desarrollo Social	Para el año 2023 se redujo la pobreza extrema en 5 puntos porcentuales	1. Pobreza cero	Aumento de la pobreza en general en 1.96%
2. Desarrollo Social	Para el año 2023 se redujo la tasa de desnutrición crónica en 7 puntos porcentuales	2. Hambre cero	Aumento de la desnutrición aguda, en el corto plazo y, en el medio y largo plazo, de la desnutrición crónica
2. Desarrollo Social	Para el año 2023 se redujo la razón de mortalidad materna en 14.4 puntos porcentuales	3. Salud y bienestar	Aumento de la mortalidad materna, la cual puede incrementar en 1/3, al llegar a 150 muertes en tan solo 6 meses Reducción de la cobertura de atención calificada del parto
2. Desarrollo Social	Para el año 2023 se redujo la tasa de mortalidad infantil en 10 puntos porcentuales	3. Salud y bienestar	Aumento de 2000 muertes en niñas y niños
2. Desarrollo Social	Para el año 2023 se redujo el número de casos de morbilidad infantil en 5% anual	3. Salud y bienestar	Se espera un incremento en la morbilidad infantil

2. Desarrollo Social	Para el año 2023 se ha incrementado el porcentaje de niñas y niños con esquema de vacunación completo en 9.6 puntos porcentuales	3. Salud y bienestar	Reducción de las coberturas en vacunación
2. Desarrollo Social	Para el año 2023, se ha incrementado en 4 unidades la red hospitalaria	3. Salud y bienestar	Con la excepción de los hospitales temporales para Covid 19, la disponibilidad de recursos hará difícil avanzar en este tema
2. Desarrollo Social	Para el año 2023 se ha incrementado en 50 el número de centros de salud tipo A y B	3. Salud y bienestar	No se avanzará en la creación de nuevos centros tipos A y B

Fuente: Icefi con datos oficiales



La respuesta de la política fiscal
frente a la crisis relacionada con el
Covid-19

3.1. Acciones emprendidas en 2020

Con el propósito de enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19 en 2020, el Estado guatemalteco implementó algunas medidas dirigidas tanto a crear una mayor capacidad de respuesta del sistema sanitario del país, como a paliar parcialmente el efecto económico producido por la contracción de la capacidad de pago de los grupos de menores ingresos del país; a compensar la pérdida de empleos en ciertos segmentos del mercado formal de trabajo, como a crear mecanismos de financiamiento extraordinario para las empresas que percibieron un mayor impacto sobre sus niveles de ventas y por ende se vieron empujadas a reducir su demanda de trabajo.

Las medidas descritas implicaron un esfuerzo fiscal que determinó la necesidad de ampliar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para establecer los techos presupuestarios y dado a que no existieron fuentes de ingresos corrientes para financiarlas, Guatemala necesitó incrementar la deuda pública, por medio de préstamos externos y deuda bonificada.

El proceso de ampliación presupuestaria incluyó tanto aumentos de los requerimientos de recursos a entidades que no tienen vinculación inmediata con la atención a la emergencia sanitaria —y que fueron necesarios debido a que el Congreso de la República no aprobó oportunamente el Presupuesto para el presente ejercicio fiscal—, como para crear los espacios para el financiamiento y ejecución de los programas para atención de la pandemia derivada del Covid-19. De esa forma, las ampliaciones presupuestarias, aprobadas por el Congreso de la República, se incluyeron en los decretos nos. 12-2020, 13-2020 y 20-2020.

Tabla 3.1. Ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República al 31 de agosto de 2020

Número de decreto	Monto en millones de Q	Fecha de aprobación	Fecha de publicación	Operación en el Sicoin ⁴
12-2020 ¹	3,667.5	25 de marzo	1 de abril	1 de mayo
13-2020 ²	11,000.0	3 de abril	8 de abril	30 de abril
20-2020 ³	5,138.9	5 de abril	16 de abril	28 de mayo

1/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/90f74-12-2020.pdf

2/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/177c5-13-2020.pdf

3/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/652f8-20-2020.pdf

4/ Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin).

Fuente: Icefi base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) y los decretos aprobados por el Congreso de la República

Estas tres ampliaciones incrementaron el techo presupuestario en Q19,806.4 millones, que sumados a las modificaciones internas realizadas (Q239.3 millones), produjeron un agregado al techo global presupuestario por Q20,045.7 millones; de allí que el presupuesto total de Guatemala para 2020 pasó de Q87,715.1 millones iniciales (equivalentes al presupuesto vigente de 2019) a un presupuesto actual de Q107,760.7 millones, distribuido de la siguiente forma:

Tabla 3.2. Guatemala: presupuesto de egresos del Gobierno Central vigente, clasificado por entidad, y fuentes de financiamiento para las ampliaciones presupuestarias.

Cifras en millones de Quetzales, al 15 de agosto de 2020.

Entidad	Inicial	Ampliaciones presupuestarias				Presupuesto vigente
		Modificación internas	Dto. 12-2020	Dto. 13-2020	Dto. 20-2020	
Presidencia de la República	231.0					231.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	577.7	20.0				597.7
Ministerio de Gobernación	5,344.8		450.0		150.0	5,944.8
Ministerio de la Defensa Nacional	2,627.7	18.8				2,646.5
Ministerio de Finanzas Públicas	381.2	-7.2				374.0
Ministerio de Educación (Mineduc)	16,530.6	185.4	567.5		500.0	17,783.5
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	8,197.2	140.0	1,200.0		426.0	9,963.2
Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab)	752.2		50.0			802.2
Ministerio de Economía (Mineco)	403.4		400.0	2,000.0		2,803.4
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga)	1,365.4		400.0			1,765.4

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)	6,053.4	4.3			724.0	6,781.6
Ministerio de Energía y Minas	81.0	7.2				88.2
Ministerio de Cultura y Deportes	623.0					623.0
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,526.7	-9.3				1,517.5
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	127.3	15.0				142.3
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	28,205.2	-150.0	250.0	3,000.0	2,138.9	33,444.1
<i>Fondo de Protección de capitales</i>			<i>250.0</i>			
<i>Crédito Hipotecario Nacional</i>				<i>3,000.0</i>		
<i>Contraloría General de Cuentas</i>					<i>120.0</i>	
<i>Instituto Nacional de Ciencias Forenses</i>					<i>22.0</i>	
<i>Instituto de la Defensa Pública Penal</i>					<i>42.0</i>	
<i>Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos</i>					<i>10.0</i>	
<i>Incentivos forestales</i>					<i>200.0</i>	
<i>Consejos Departamentales de Desarrollo</i>					<i>600.0</i>	
<i>Ministerio Público</i>					<i>294.9</i>	
<i>Instituto Nacional de</i>					<i>360.0</i>	

<i>Electrificación (subsidio energía eléctrica)</i>						
<i>Fondo para la Vivienda</i>					100.0	
<i>Organismo Judicial</i>					350.0	
<i>Instituto para la Asistencia y Atención de la Víctima del Delito</i>					40.0	
Servicios de la Deuda Pública	13,411.0				1,200.0	14,611.0
Ministerio de Desarrollo Social (Mides)	1,159.1	10.0	350.0	6,000.0		7,519.1
Procuraduría General de la Nación	117.3	5.0				122.3
Techo presupuestario	87,715.1	239.3	3,667.5	11,000.0	5,138.9	107,760.7
Fuentes de financiamiento para las ampliaciones aprobadas por el Congreso de la República						Totales
Préstamos externos			3,667.5		298.6	3,966.1
<i>BCIE 2181</i>					124.0	
<i>BCIE 2230</i>					15.0	
<i>BID 4791</i>					15.0	
<i>BID 3849</i>					104.6	
<i>BID 4746</i>					40.0	
Bonos del Tesoro colocados en el mercado primario privado de capitales					4,840.3	4,840.3
Bonos del Tesoro colocados en el Banco de Guatemala empleando la excepción a la prohibición del artículo 133 de la Constitución Política de la República				11,000.0		11,000.0
Total de fuentes de financiamiento para ampliaciones						19,806.4

Fuente: Icefi con base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) y los decretos aprobados por el Congreso de la República

El 90.9% de la ampliación total del techo presupuestario fue destinado de la siguiente forma: 31.7% (Q6,360.0 millones) al Ministerio de Desarrollo Social (Mides); 26.1% (Q5,238.9 millones) a varias entidades, dentro de las llamadas Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (OEACT); 12.0% (Q2,400.0 millones) al Ministerio de Economía; 8.8% (Q1,766.0 millones) al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); 6.3% (Q1,252.9 millones) al Ministerio de Educación (Mineduc); y 6.0% (Q1,200.0 millones) a los Servicios de la Deuda Pública. El 9.1% restante (Q1,827.8 millones), se destinó a las demás entidades, con excepción de la Presidencia de la República y el Ministerio de Cultura y Deportes, cuyos presupuestos no fueron modificados.

Las modificaciones presupuestarias introducidas podrían sugerir que algunos ministerios asociados a la atención inmediata de los ODS, tales como el MSPAS, Mineduc y Mides, entre otros, dispondrán de mayores recursos, lo que, al menos en teoría, podría implicar una mejor atención a los ODS y al PND; sin embargo, dada la experiencia histórica habrá que esperar la ejecución efectiva de los programas asociados a la mejora del bienestar de la población, debido a que existe una importante diferencia entre la ejecución financiera y la ejecución física de los programas encargados a cada ministerio, que en la mayor parte de los casos, se desconoce y cuyos resultados, en muchos casos, no se presenta o se presenta en forma tardía.

Aun así, y de acuerdo a la información disponible al 31 de agosto del año en curso, el nivel de ejecución financiera presupuestaria del Gobierno Central alcanza el 54.2% del total, sin embargo la misma parece reflejar un patrón similar de gasto en prácticamente todos los ministerios que conforman parte del Gobierno Central, sin diferencias efectivas, con la excepción del ámbito de Cultura y Deportes, entre aquellos ministerios con una aparente vinculación inmediata a la atención a los ODS y aquellos con más funciones de tipo administrativo, que puede ser producto de que la mayor parte de los recursos ejecutados a la fecha corresponde a los gastos normales de funcionamiento. Por ello, habrá que esperar la disponibilidad efectiva de los resultados de la aplicación de los recursos financieros para analizar si existió algún impacto positivo sobre los diferentes ODS durante 2020, tratando de separar los efectos de aquellos programas específicos de apoyo al bienestar de la población, con aquellos relacionados a tareas de corte administrativo.

Tabla 3.3 Guatemala: ejecución presupuestaria del Gobierno Central
al 31 de agosto.

Cifras en Quetzales

Ministerio / entidad	Ejecución	Presupuesto vigente	% de Ejecución
Educación	11,373.9	17,789.0	63.9%
Salud Pública y Asistencia Social	5,137.7	9,963.2	51.6%
Desarrollo Social	3,918.7	7,573.6	51.7%
Agricultura, Ganadería y Alimentación	529.2	1,765.4	30.0%
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,779.0	6,781.6	41.0%
Ambiente y Recursos Naturales	68.2	142.3	47.9%
Economía	1,449.2	2,803.4	51.7%
Gobernación	3,222.4	6,024.8	53.5%
Trabajo y Previsión Social	420.9	802.2	52.5%
Cultura y Deportes	197.1	623.0	31.6%
Subtotal	29,096.4	54,268.4	53.6%
Presidencia	136.5	231.0	59.1%
Procuraduría General de la Nación	79.7	122.3	65.2%
Relaciones Exteriores	311.7	597.7	52.1%
Defensa Nacional	1,412.5	2,646.5	53.4%
Finanzas Públicas	182.4	374.0	48.8%
Energía y Minas	41.6	88.2	47.2%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	691.3	1,460.5	47.3%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	18,468.1	33,361.1	55.4%
Servicios de la Deuda Pública	8,015.1	14,611.0	54.9%
TOTALES	58,435.2	107,760.7	54.2%

Fuente: Icefi con datos oficiales

Al margen de lo comentado, como el Icefi advirtió en su nota de Coyuntura No. 003-2020, no todos los recursos de las ampliaciones presupuestarias fueron destinados a atender la crisis asociada a la pandemia del Covid-19. Del análisis de los decretos aprobados, se identifican los destinos siguientes:

- Q13,756.0 millones (68.9%) fueron destinados a los programas para enfrentar el impacto de la pandemia. Este monto proviene en Q2,000.0 millones del Decreto No. 12-2020 (54.5% de esa ampliación), la totalidad

de los Q11,000.0 millones del Decreto No. 13-2020 y Q756.0 millones del Decreto No. 20-2020 (14.7% de esa ampliación).

- | Q5,700.4 millones (28.4%) fueron destinados a adaptar el presupuesto de 2019 a la realidad de 2020 -luego de la no aprobación del proyecto de presupuesto de 2020- y que incluye nuevas asignaciones para el pago de amortizaciones e intereses de la deuda pública y otros fines no debidamente justificados. Este monto provino en Q1,417.5 millones del Decreto No. 12-2020 (38.7% de esa ampliación), y Q4,282.9 millones en el Decreto No. 20-2020 (83.3% de esa ampliación).
- | Q350.0 millones (1.7%) fueron destinados a financiar medidas para cumplir promesas específicas de la campaña electoral del presidente Giammattei y de su plan de gobierno. Este monto provino en Q250.0 millones del Decreto No. 12-2020 (6.8% de esa ampliación), y Q100.0 millones en el Decreto No. 20-2020 (1.9% de esa ampliación).

En cuanto a las fuentes de financiamiento, la totalidad de los Q3,667.5 millones de la ampliación del Decreto No. 12-2020 y Q298.6 millones (5.8%) de la ampliación del Decreto No. 20-2020 se financiará con recursos provenientes de desembolsos de los préstamos externos aprobados en 2020. Es decir, el 41.1% de los USD1,253.2 millones (alrededor de Q9,649.6 millones) de préstamos externos aprobados financiaron las ampliaciones, mientras el resto será destinado a otros programas a ejecutar en 2020, y otros destinos en los ejercicios fiscales siguientes. La totalidad de los Q11,000.0 millones de la ampliación del Decreto No. 13-2020 se financiará con bonos del Tesoro colocados en el Banco de Guatemala (Banguat), empleando la excepción a la prohibición del artículo 133 de la Constitución Política de la República.

La contratación de préstamos del país con instituciones financieras internacionales, se formalizó en once decretos aprobados por el Congreso de la República entre marzo y abril de 2020. Siete de estos decretos aprobaron préstamos con instituciones financieras internacionales, por un monto total de USD 1,253.2 millones, a ejecutar en varios ejercicios fiscales, y con períodos de amortización de entre 20 y 25 años plazo. Complementariamente, del total de la ampliación del Decreto No. 20-2020, Q4,840.3 millones (94.2%) se financiará con bonos del Tesoro colocados en el mercado privado de capitales, nacional o internacional.

Tabla 3.4. Guatemala: préstamos con instituciones financieras internacionales aprobados por el Congreso de la República al 15 de junio de 2020

No. de Decreto	Proyecto	Acreeedor	Unidades Ejecutoras	Monto en millones de USD	Plazo
10-2020 ¹	Segundo préstamo para políticas de desarrollo sobre gestión del riesgo de desastres con opción de desembolso diferido ante catástrofes (CAT DDO) / Préstamo No. 8962-GT	Banco Mundial	Apoyo Presupuestario (Minfin)	200.0	Hasta 25 años
11-2020 ²	Programa de administración tributaria y transparencia (PBL) / Préstamo No. 3786/OC-GU	BID	Apoyo Presupuestario (Minfin)	250.0	Hasta 20 años
14-2020 ³	Programa de fortalecimiento y modernización del Ministerio Público / Préstamo No. 3849/OC-GU	BID	Ministerio Público	60.0	Hasta 25 años
16-2020 ⁴	Programa inversión y modernización para el sector justicia / Préstamo No. 2181	BCIE	Mingob, OJ, Inacif y IDPP	300.0	Hasta 20 años
17-2020 ⁵	Programa de fortalecimiento de la red institucional de servicios de salud / Préstamo No. 4791/OC-GU	BID	MSPAS	100.0	Hasta 24 años
18-2020 ⁶	Programa de inversión en infraestructura y equipamiento hospitalario / Préstamo No. 2230	BCIE / República de Corea	MSPAS	193.2	Hasta 20/25 años ⁸
19-2020 ⁷	Programa de desarrollo de infraestructura vial / Préstamo No. 4746/OC-GU	BID	CIV	150.0	Hasta 24 años
Total				1,253.2	

Fuente: Icefi a partir de decretos del Congreso de la República

1/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/894f0-10-2020.pdf

2/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/064ba-11-2020.pdf

3/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/6ae3d-14-2020.pdf

4/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/35d15-16-2020.pdf

5/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/540fd-17-2020.pdf

6/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/1707f-18-2020.pdf

7/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/0fd9d-19-2020.pdf

8/ El plazo para USD 114.2 millones de fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica es hasta de 20 años, mientras que para los USD 79.0 millones de fondos de Corea del Sur es de hasta 25 años.

Debido al efecto de la crisis, se prevé que en 2020 la carga tributaria registre una caída, por lo que ninguna de las tres ampliaciones presupuestarias aprobadas incluyó ingresos tributarios como fuente de financiamiento. En ese mismo sentido, el Gobierno de Guatemala, por intermedio del Organismo Legislativo y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), aprobó ciertas moratorias en el cumplimiento del pago de impuestos, sin embargo, ninguna de ellas trasciende en el sentido estricto a períodos fiscales posteriores, aunque es obvio que, como consecuencia del impacto sobre la actividad económica, los impuestos con régimen fiscal anual, registrarán una contracción en 2021.

Aunque las ampliaciones presupuestarias aprobadas son las más grandes realizadas en la historia reciente de Guatemala, al compararlas con las acciones emprendidas por los gobiernos del resto de la región centroamericana, comparativamente se pueden considerar un esfuerzo fiscal modesto para enfrentar la pandemia. El país con las modificaciones presupuestarias menos significativas es Costa Rica, debido a que su sistema de salud está diseñado con un enfoque preventivo y su sistema de protección social es más robusto, por lo que requirió menos ajustes. Descartando el caso costarricense por este factor estructural diferenciador y el nicaragüense por la carencia de información, Guatemala es el país centroamericano que ha destinado menos fondos públicos para atender la crisis sufrida, tanto al analizarlo en dólares estadounidenses como en porcentajes del PIB.

Tabla 3.5. Centroamérica: aumentos de techo de gasto público para enfrentar la crisis del COVID-19 y fuentes de financiamiento.
Cifras en millones de US dólares

Variables	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Aumento del gasto público	238.6	3,042.0	1,786.5	2,500.0		4,400.0
Aumento del gasto público como porcentaje del PIB	0.36-0.38	11.11-11.70	2.26-2.39	9.64-10.16		6.35-6.78
Fuentes de financiamiento						
Banco Mundial		20.0	200.0	189.0		
BID		550.0	329.0			
BCIE		50.0				
FMI		389.0		143.0		
CAF	290.7					
Bonos del Tesoro			79.0			5,800.0
Letras del Tesoro		701.2*				
Financiamiento entre instituciones públicas		25.0	1,428.5			
Utilización de caja						
Impuestos						
Otros	1.8	42.0				
Sin fuente de financiamiento		1,326.8		2,168.0		

Fuente: Icefi con base en información oficial disponible al 24 de junio de 2020

3.2. Los diez programas específicos del Gobierno para enfrentar los efectos nocivos del Covid-19

Para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19, el Gobierno de Guatemala está implementando los siguientes diez programas de asistencia social:

- a. Cajas Kit Saldremos Adelante
- b. Alimentación escolar
- c. Fondo de crédito para capital de trabajo
- d. Subsidio a la energía eléctrica
- e. Bono de riesgo para el personal de salud
- f. Bono de apoyo al comercio popular
- g. Bono Familia
- h. Dotación alimentaria

- i. Adulto mayor
- j. Fondo de protección al empleo

El Ministerio de Finanzas Públicas ha mejorado y publicado un Tablero *Covid-19* que facilita el seguimiento adecuado del detalle de la información de la ejecución financiera de 8 de los 10 programas, pero no permite el seguimiento de la ejecución física, es decir, de los indicadores registrados en el Siges. Lamentablemente en este sistema solo 6 de los 10 programas tienen establecidas metas físicas en el marco de la gestión del presupuesto por resultados.

Tabla 3.6. Guatemala: resumen de la identificación en el Sicoín y en el Siges de los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19

Programa	Nombre del programa en el Sicoín en el que está presupuestado	¿Es posible seguir su ejecución presupuestaria en el Sicoín?	¿Tiene asignadas metas físicas en el Siges?
1	Cajas Kit Saldremos Adelante	No tiene afectación presupuestaria	No
2	Alimentación escolar	Apoyo para el consumo adecuado de alimentos / Mineduc	Sí
3	Fondo de crédito para capital de trabajo	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / OEACT	Sí
4	Subsidio a la energía eléctrica	Atención por desastres naturales y calamidades públicas y Partidas no asignables a programas / OEACT	Sí
5	Bono de riesgo para el personal de salud	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / MSPAS	No
6	Bono de apoyo al comercio popular	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mides	Sí
7	Bono familia	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mides	Sí
8	Dotación alimentaria	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Maga	Sí
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	Sí
10	Fondo de protección al empleo	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mineco	Sí

Fuente: Icefi con información del Sicoín y Siges

Para dar un seguimiento completo de las acciones emprendidas durante la pandemia, es importante contrastar la ejecución financiera medida por el porcentaje de ejecución presupuestaria reportado en el Sicoín o en el *Tablero Covid-19*, versus la ejecución de las metas físicas reportada en el Siges. El atraso en la carga en el Sicoín de las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso explicó niveles bajos de ejecución en mayo y junio, pero al 15 de agosto de 2020 la ejecución de algunos programas continúa en un nivel muy bajo, por razones ajenas a la carga en el Sicoín de las ampliaciones. Como prueba de lo anterior, es la ejecución del programa *Fondo Protección al Empleo* a cargo del Mineco, que reporta una ejecución financiera de 48.9%, pero ejecución física nula, con lo cual esa cartera está gastando los recursos, pero sin impacto, o desatendiendo el registro de las metas físicas. Finalmente, el programa *Bono de Apoyo Popular* a cargo del Mides vía el Fondo de Desarrollo Social, reporta ejecución financiera y física plenas.

Tabla 3.7. Porcentajes de ejecución presupuestaria y de metas físicas al 15 de agosto de 2020 de los programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia Covid-19

Programa	% de Ejecución presupuestaria (Sicoín)	% de ejecución de metas físicas (Siges)
1 Cajas Kit Saldremos Adelante	-	-
2 Alimentación escolar	82.7	Preprimaria 73.6 Primaria 83.7
3 Fondo de crédito para capital de trabajo	44.0	-
4 Subsidio a la energía eléctrica	58.7	-
5 Bono de riesgo para el personal de salud	-	-
6 Bono de apoyo al comercio popular	100.0	100.0
7 Bono familia	40.9	34.9
8 Dotación alimentaria	0.0 ^{1/}	0.0
9 Adulto Mayor	9.4	9.4
10 Fondo de protección al empleo	48.9%	0.0

^{1/} Según información del *Tablero Covid-19*, el Maga reporta que ha trasladado al PMA en calidad de anticipo Q 300.0 millones, equivalentes al 86.0% de la asignación presupuestaria; el Mides reporta que ha trasladado al PMA en calidad de anticipo Q 350.0 millones, equivalentes al 100% de la asignación presupuestaria.

Fuente: Icefi con base en información del Sicoín y Siges

3.3 Efectos potenciales esperados de los programas implementados por el Gobierno, los problemas de implementación y la posibilidad de corregir lo que falta en el futuro.

Los diez programas de asistencia creados por el Gobierno actual de la República, están contribuyendo a mitigar los efectos nocivos de la pandemia, sin embargo, carecen de un sistema de seguimiento y evaluación adecuado que cuantifique su impacto, y con ello evalúe su efectividad. Sobre el particular, la Nota de Coyuntura No. 06-2020 del Icefi, *Guatemala: diagnóstico de los avances en el proceso de apertura por sexo, edad y etnia de los indicadores del presupuesto por resultados, aplicado a los indicadores de resultados de las entidades de la Administración Central de Gobierno y los programas para enfrentar la pandemia del Covid-19, con información al 31 de agosto de 2020*, muestra que solo 6 de los 10 programas tienen metas físicas en el Siges, y de estos solo 2 las desagregan por sexo, edad y etnia, con errores y deficiencias serias en la calidad de los datos.

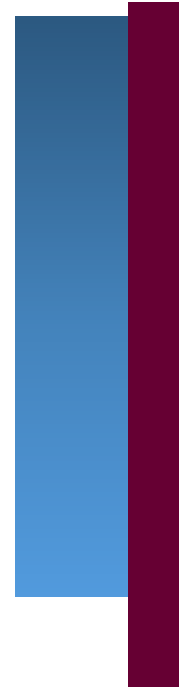
Problemas de opacidad fiscal también impiden o dificultan severamente conocer o medir el impacto de los programas. Como caso particularmente agudo destaca el programa *Dotación Alimentaria*, cuya ejecución legal y formalmente está asignada al Fondo de Protección Social en el Mides, y al Maga. Estas entidades suscribieron convenios con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), de Naciones Unidas, para la ejecución del programa *Dotación de Alimentos*, y debido a cláusulas de confidencialidad de esos convenios y otras disposiciones del Sistema de Naciones Unidas, el PMA no publica ninguna información sobre la ejecución. Así, el registro contable y formal de la ejecución presupuestaria, tanto financiera como física, la deben realizar los ministerios con la información que reciban del PMA, la cual al final de julio de 2020 era nula, y en agosto empezó a mostrar avances con niveles de ejecución que no reflejan la realidad.

Aun con la carencia de un sistema de seguimiento y evaluación, con certeza puede afirmarse que un factor que está perjudicando la efectividad de los programas es la tardanza en su ejecución. La tabla 3.1 muestra que el Ejecutivo demoró entre uno y dos meses en cargar en el Sicoin las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República en marzo y abril de 2020, atraso que en muchos casos tornó inoportuna o tardía la ejecución de los programas, que en general inició en junio y julio. Otros programas continúan sin ejecutarse a la fecha, tal el caso del *Fondo de Crédito para Capital de Trabajo*, *Fondo para la Protección para el Empleo* y *Fondo para la Protección de Capitales*, que reportan ejecución

presupuestaria cercana al 70%, que corresponde a las transferencias de fondos de la Administración Central al Banco Crédito Hipotecario Nacional (CHN), pero en realidad no se le ha entregado el apoyo a ningún beneficiario, porque según las autoridades, se necesita una modificación a la *Ley Orgánica del CHN*.

Otro caso que merece análisis y atención es el del programa *Bono de Apoyo al Comercio Popular*, para el cual el Gobierno reporta 100% de ejecución financiera y física. Dirigido a beneficiar 200,000 hogares, pese a la carencia de cifras, es claro que el impacto de este programa no benefició a la totalidad del sector económico informal, toda vez el Banco de Guatemala ha estimado que el 70 % de los puestos de trabajo existentes en 2019 los genera ese sector, y el 60 % de los hogares realizan actividades económicas informales. Este es un ejemplo de cómo uno de estos programas, aún ejecutado plenamente, es demasiado pequeño y con ello su impacto es marginal.

Para incrementar sus beneficios potenciales, el Gobierno debe corregir los problemas de opacidad fiscal, y respaldar el diseño de los programas con estudios técnicos económicos y jurídicos que corrijan las falencias señaladas, como impactos marginales o imposibilidad de ejecutarlos por requerir reformas legislativas. Por otro lado, debe diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación que permita medir con grados mínimos de confiabilidad técnica los impactos.



4.

Perspectivas presupuestarias
esperadas para el período de
2020 a 2030

4.1 El presupuesto de 2020: ¿un cambio de tendencia en el manejo de la Política Fiscal?

El Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado para 2020, correspondió al vigente en 2019, como consecuencia de la decisión del Congreso de la República de no aprobar el proyecto que daría vida al nuevo instrumento para el presente año fiscal. De esa forma, el presupuesto inicial para el presente año alcanzó Q87,715.0 millones, equivalente al 14.2% del PIB, y de los que Q3,964.3 millones sería utilizados para la amortización a los pasivos públicos, por lo que los restantes Q83,750.7 millones (13.6% del PIB) corresponderían al gasto público. El monto del gasto considerado en el presupuesto inicial en términos del PIB, era ligeramente superior al valor medio establecido durante el período 2011-2019, cuando alcanzó en promedio 13.2% del PIB, y del ejecutado en 2019 cuando el gasto representó 13.5% del PIB.

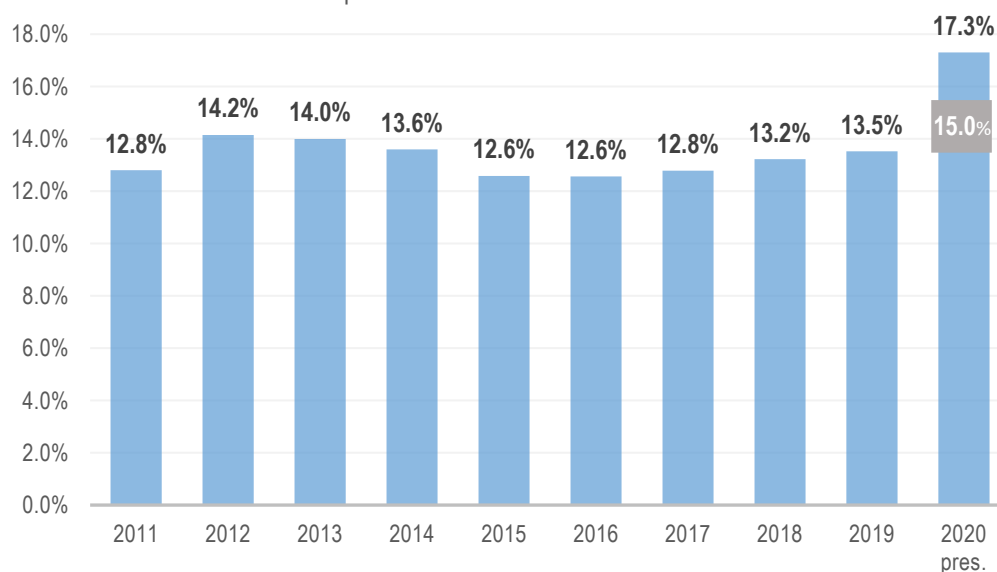
Las ampliaciones presupuestarias llevadas a cabo en 2020, sin incluir los montos dirigidos a atender la pandemia del Covid-19, representaron una elevación del gasto por Q6,134.7 millones, por lo que el presupuesto regular del Estado, para atender las funciones públicas alcanzó Q89,885.4 millones, que en términos del PIB previsto originalmente, previo a la pandemia, significaría un gasto público del 15.0%, que si bien dista mucho del que se necesitaría para cumplir con las obligaciones contenidas en la Constitución Política de la República, se encontraba sustantivamente por encima de la media de la década anterior y del realizado en 2019.

Los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre el PIB, que según el Banco de Guatemala sufrirá una contracción del 2.5% en términos reales, y la ampliación del gasto para atender parcialmente la emergencia sanitaria, produjo que el presupuesto de egresos públicos se elevara hasta Q107,760.7 millones (18.0% del PIB), de los cuales Q4,119.3 millones sería utilizados para amortizar deuda pública de períodos pasados y los restantes Q103,641.4 millones (17.3% del PIB) correspondería al gasto público. De esa forma, se observa que el aumento del tamaño del sector público en la economía del 13.6% originalmente previsto por el presupuesto inicial para el período, hasta el vigente de 17.3%, se debe a tres factores fundamentales:

- a. Ampliación presupuestaria para gastos propios del funcionamiento del Estado por el equivalente al 1.0% del PIB.
- b. Ampliación presupuestaria para atender los gastos derivados de la emergencia sanitaria por 2.3% del PIB

- c. Aumento relativo del gasto como consecuencia de la contracción del PIB del país: 0.4% del PIB

Gráfica 4.1 Guatemala: comportamiento del tamaño del Gobierno Central 2011-2020 pres. Cifras en términos del PIB.



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala

Al margen de los gastos extraordinarios ocasionados por la pandemia del Covid-19, el presupuesto de egresos del primer año del Gobierno de Alejandro Giammattei alcanza el 15.7% del PIB, encontrándose muy por encima de los valores medios reportados por los gobiernos de sus antecesores. De la misma forma, el gasto planificado reporta un nivel de 15.0% del PIB, también muy por encima de los ejecutados por los dos gobiernos anteriores.

Al conocer esta situación, la pregunta que surge es si los aumentos presupuestarios previstos implican un cambio en la tendencia del comportamiento del gasto gubernamental en Guatemala y si dicho incremento plantea, al menos en expectativa primaria, un cambio de tendencia respecto de los gobiernos anteriores, especialmente en materia de atención a los compromisos derivados de la Agenda ODS 2030.

El análisis muestra inicialmente que el Gobierno de Otto Pérez Molina ejecutó un gasto medio de 13.6%, por encima del 13.0% de Jimmy Morales, que redujo significativamente la capacidad de ejecución del gasto público, incluso dejando de

atender el financiamiento normal de las actividades de mantenimiento de los servicios públicos. Por su parte, la propuesta vigente de presupuesto que ejecuta el Gobierno de Alejandro Giammattei implica un aumento del gasto público hasta 17.3% del PIB, al incluir las ampliaciones presupuestarias relacionadas con la atención del Covid-19, y hasta 15.0% del PIB al sustraerlas.

Al excluir las ampliaciones producto del Covid-19, pareciera existir cierto cambio en la tendencia de presencia pública en materia presupuestaria, al reportar un incremento del 1.0% del PIB, en los gastos de funcionamiento, respecto al promedio del último período presidencial y que se estima es producto de la necesidad de financiar la recuperación de muchos servicios públicos que dejaron de ser financiados por el Gobierno anterior; también se reporta un incremento en el gasto previsto para inversión el cual crece desde el 2.5% del PIB promedio ejecutado por el Gobierno anterior hasta el 3.6% del PIB considerado en el presupuesto; por su parte, también existe una interesante reducción de las transferencias al sector privado (al margen del gasto tributario que se otorga por medio de tratamientos tributarios diferenciados) que se contraen de 0.6% del PIB promedio al 0.1% del PIB, al sustraer las transferencias vinculadas a la atención de la pandemia. El otro cambio financiero se observa en el incremento del nivel de pago de intereses de la deuda pública y que está relacionado con el incremento que se ha reportado, aunque leve, en las obligaciones del Estado en los últimos años.

Tabla 4.1 Guatemala: clasificación del gasto público del Gobierno Central promedio, ejecutado en los últimos períodos presidenciales.
Cifras en términos del PIB

Tipo de gasto	Gobierno			
	Otto Pérez Molina	Jimmy Morales C.	Alejandro Giammattei Total	Sin Covid-19
Funcionamiento	8.6	8.4	10.0	9.5
Intereses	1.5	1.6	1.8	1.8
Inversión directa	2.9	2.5	3.6	3.6
Transferencias al sector privado	0.6	0.6	2.0	0.1
Total	13.6	13.0	17.3	15.0

Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Al analizar el destino de los recursos del presupuesto de egresos del Estado (esto es, incluyendo el nivel de amortizaciones a la deuda pública), también se observa un cambio en la tendencia registrada respecto de los dos gobiernos anteriores, dado a que el Gobierno de Otto Pérez Molina reportó un valor medio de egresos del 14.1% del PIB, mientras que el de Jimmy Morales registró 13.6% del PIB. El primer presupuesto del gobierno actual, al margen de los gastos relacionados con la atención del Covid-19 se ubica en 15.7% del PIB, más de dos puntos por encima de promedio reportado en el anterior período gubernamental. Las principales variaciones se observan en las asignaciones para los rubros de educación, que pasó del 3.0% del PIB reportado en el Gobierno de Pérez Molina y 3.1% del Gobierno de Jimmy Morales al 3.6% reportado en el primer presupuesto de las autoridades actuales; en materia de salud que reporta un incremento del 0.2% del PIB respecto al período anterior; seguridad con 0.3% de incremento; aspectos económicos con 0.3% y otros destinos con un aumento de 0.6% del PIB.

Tabla 4.2 Guatemala: clasificación de los egresos del Gobierno Central ejecutado en los últimos períodos presidenciales, por finalidad.
Cifras en términos del PIB.

Rubro	Gobierno			
	Otto Pérez Molina	Jimmy Morales C.	Alejandro Giammattei	
			Total	Sin Covid-19
Amortización deuda	0.6	0.6	0.7	0.7
Intereses deuda	1.5	1.6	1.8	1.8
Educación	3.0	3.1	3.6	3.6
Salud	1.1	1.2	1.4	1.4
Seguridad	1.5	1.6	1.9	1.9
Defensa	0.3	0.3	0.3	0.3
Aspectos económicos	1.7	1.1	1.4	1.4
Otros	4.4	4.1	7.0	4.7
Total	14.1	13.6	18.0	15.7

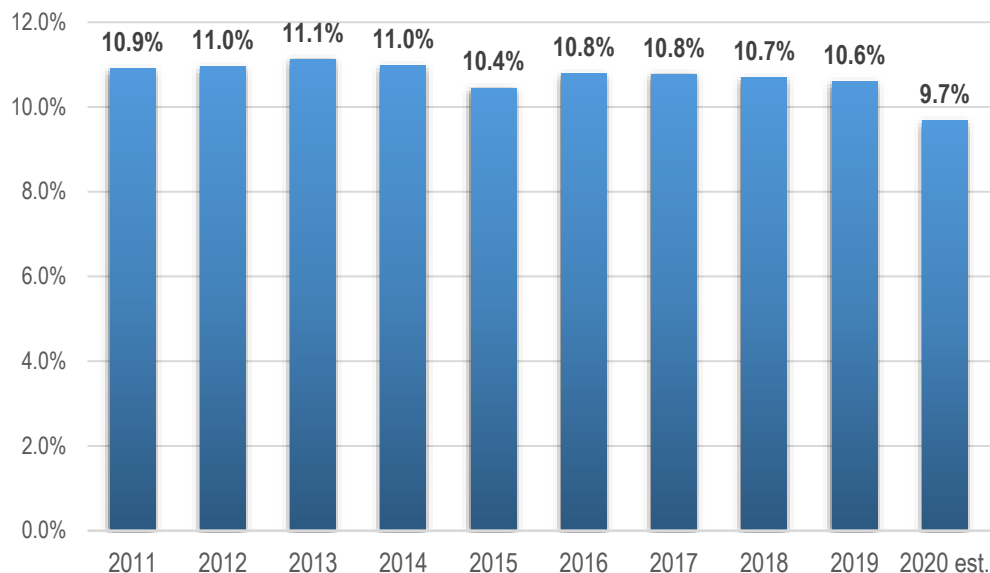
Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

El incremento en las asignaciones presupuestarias parece sugerir la intención del Gobierno actual de mejorar la atención a las obligaciones básicas del Estado contenidas en la Constitución Política de la República, y potencialmente con ello, atender los compromisos derivados de la Agenda ODS 2030. Sin embargo, los problemas propios de ejecución para un Gobierno que inicia funciones y que podrían desembocar en una baja ejecución de lo planificado, y la drástica caída de la ya exigua recaudación fiscal, podrían dar como resultado un menor nivel de gasto real. Así, aunque el análisis preliminar de los resultados previstos en el presupuesto público para 2020, parece sugerir un cambio de tendencia, los niveles de ejecución reportados a la fecha por el Ministerio de Finanzas Públicas, plantean la inquietud sobre la realidad de la ejecución total al final del ejercicio.

El principal factor que limita y ha limitado el crecimiento del nivel de gasto público es el bajo nivel de la recaudación tributaria del país, la que, incluso con una modificación acomodaticia del Producto Interno Bruto realizado por el Banco de Guatemala en los últimos años, reporta un nivel promedio de 10.8% para el período 2011-2019, sin incorporar al análisis los saldos pendientes de devolución de crédito fiscal del IVA a los exportadores y las retenciones practicadas en exceso por los agentes económicos, y que también se encuentran pendientes de devolver. Así, con niveles crecientes de gasto público y bajos valores esperados de recaudación, se prevén, consecuentemente, valores crecientes de déficit fiscal para el presente ejercicio fiscal y los siguientes.

La situación se vuelve más delicada al observar que como resultado de los efectos de la pandemia, la caída de los precios internacionales del petróleo y el proceso normal de reacondicionamiento que vive la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) por la designación de nuevas autoridades al inicio del presente año, se espera una caída de la carga tributaria hasta el 9.7%-9.8% del PIB. La pérdida de recaudación durante 2020 se estima en unos Q6,300.0 millones, alrededor del 1.0% del PIB, lo que para efectos de cálculo de la carga tributaria se ve compensado parcialmente por la disminución del ritmo de la actividad económica.

Gráfica 4.2. Guatemala: carga tributaria del Gobierno Central, período 2011-2020 est.

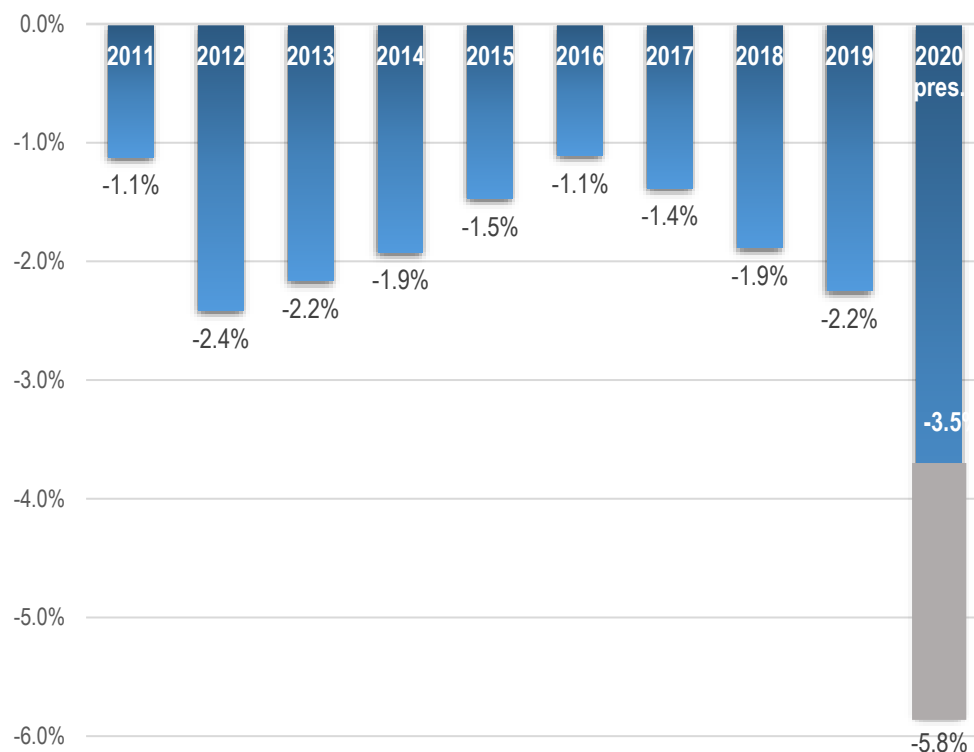


Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Si bien es cierto se espera alguna recuperación del ritmo de la recaudación en 2021, como consecuencia del llamado *rebote* de la actividad económica, no se vislumbra en el corto plazo ningún cambio estructural que produzca un incremento sustantivo de la recaudación.

El incremento del gasto para atender tanto los efectos de la crisis derivada de la pandemia como las ampliaciones del gasto propuestas por el Gobierno para atender las funciones normales del Estado y la disminución de la recaudación, producirán un incremento del déficit fiscal hasta niveles muy por encima de los acostumbrados por la política fiscal de Guatemala, muy en sintonía con las disposiciones de estabilidad financiera dispuestas por la Junta Monetaria. Conforme los valores presupuestarios máximos, el nivel de déficit fiscal podría alcanzar hasta 5.8% del PIB, y 3.5% si se sustraen los gastos específicos para financiar la pandemia del Covid-19, este último muy por encima del promedio de 1.7% registrado en la última década. No obstante, la caída de la carga tributaria y sobre todos los problemas de ejecución normales de un Gobierno en su primer año de gestión, podrían hacer que el nivel del déficit fiscal se ubique alrededor del 5.0% al final de 2020, el que, de todas formas, necesitó de endeudamiento para su financiamiento, también por encima de los valores acostumbrados.

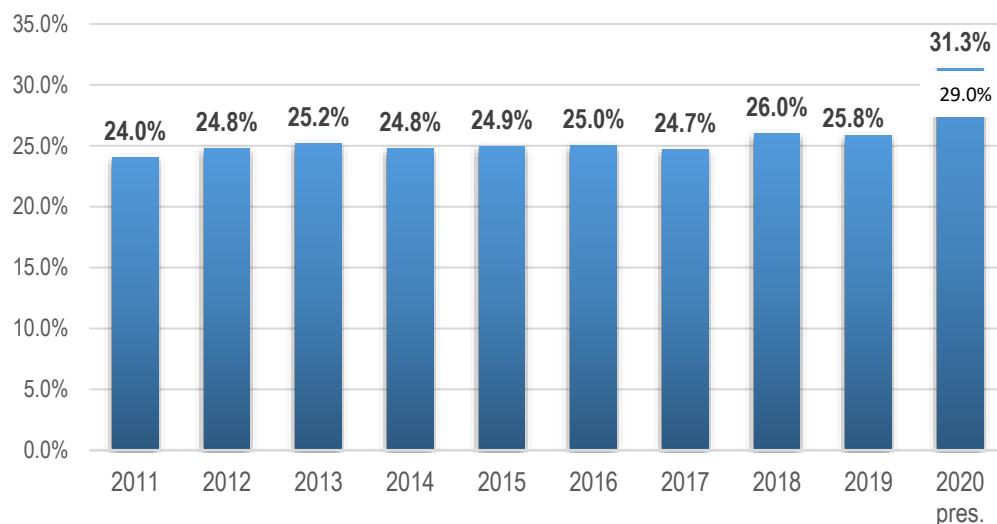
Gráfica 4.3. Guatemala: déficit fiscal del Gobierno Central, período 2011-2020 pres.



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Como consecuencia del aumento del déficit fiscal del Gobierno Central, se estima que, si se ejecutaran los montos considerados en el presupuesto de egresos para el período 2020, la deuda del Gobierno Central de Guatemala se ubicaría en alrededor del 31.3% del PIB. Dicha deuda, de no mediar los gastos de emergencia implementados por el Gobierno para atender la situación del Covid-19, se hubiese ubicado en 29.0% del PIB, el valor más alto de la historia moderna de Guatemala.

Gráfica 4.4. Guatemala: comportamiento de la deuda del Gobierno Central, período 2011-2020 pres.



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

El nivel de la deuda total del Gobierno Central, respecto del PIB, parece todavía no ser muy preocupante, sin embargo, cuando se analiza la capacidad del Estado, a partir de los valores recaudatorios, se observa que al final de 2020, la deuda representará alrededor de 3.25 veces los ingresos tributarios conseguidos en un año, muy por encima de los valores recomendados por las instituciones financieras internacionales (2.5 veces, máximo).

Otro elemento a analizar es la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo. Conforme los datos de la última década, se puede observar que el incremento anual medio de la deuda alcanzó 0.2% del PIB, que de todas formas en el largo plazo produciría una acumulación de la deuda por encima de la capacidad de pago del Estado. Sin embargo, solo en 2020 el nivel de incremento de la deuda será de 5.5% del PIB, de los cuales 3.2% devendrían del comportamiento normal del aparato fiscal. Para recuperar la estabilidad mantenida en la última década se hace necesario un incremento de los niveles de recaudación para garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo y por supuesto, para tratar de alcanzar ciertos niveles mínimos de suficiencia fiscal.

Finalmente, y aun cuando habrá que analizar con mayor detenimiento las evaluaciones posteriores de los organismos internacionales, se estima que en materia de transparencia fiscal han existido pequeños avances y fuertes retrocesos, que van desde la publicación de las cifras de ejecución presupuestaria

del país, incluyendo las derivadas de la ejecución de los programas de Covid-19, hasta la falta de certeza sobre las asignaciones y otros valores presupuestarios, los que no obstante a existir un aparente proceso de discusión pública, no han sido determinados en forma transparente y con la participación ciudadana. Complementariamente y aun cuando existen anuncios por parte de las autoridades del Ejecutivo para combatir la corrupción en el aparato público, la continua renovación de estados de emergencia que permiten la contratación y compras sin los mecanismos legales establecidos, dejan mucho espacio de discrecionalidad que pueden inducir a un aumento de los efectos perniciosos de las malas prácticas en las adquisiciones públicas. Sobre este último particular, la falta efectiva de un Plan de Combate a la Corrupción, entre otras cosas, sugiere que no existe un cambio de tendencia en la materia de transparencia fiscal.

4.2 La planificación pública de mediano plazo y la urgencia de mayores esfuerzos para cumplir con la Agenda ODS

En septiembre de 2019, previo a la pandemia del Covid-19, el Ministerio de Finanzas Públicas dio a conocer su Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2024 (MFMP), con el propósito de presentar la política fiscal de Guatemala en un horizonte de mediano plazo y colateralmente, contribuir a la predictibilidad y certeza de las decisiones de política fiscal, de tal forma que se pueda prever el efecto de las políticas de ingresos, gastos y financiamiento en la economía y en el desarrollo social. Adicionalmente, el MFMP establece que la política fiscal de mediano plazo de Guatemala está contenida en los principios y fundamentos del *Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032*, y prioriza el cumplimiento de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible, adquiridas por el compromiso asumido por el Estado de Guatemala en 2015. (Minfin, 2019)

Además, el MFMP estableció que las principales metas de la política fiscal para el período fiscal 2020-2024 son las siguientes: (Minfin, 2019, p.70-71)

- a. Alcanzar una carga tributaria de al menos 10.5% para 2024, sin incluir una reforma tributaria que podría elevar aún más este indicador
- b. Promover que el gasto total se sitúe en promedio en no menos del 12.7% del PIB en el período indicado.
- c. Asegurar que el gasto social (educación, salud y vivienda) sea igual o mayor al 5% del PIB

- d. Alcanzar un gasto de capital no menor al 3.5% del PIB
- e. Lograr que el déficit fiscal en promedio se ubique en 2.0% del PIB
- f. Lograr un nivel de deuda pública no mayor al 30.0% de PIB
- g. Honrar con prioridad los compromisos de pago asociados a la deuda pública.

En su desarrollo, el MFMP plantea un nivel recaudatorio medio para el período 2020-2024 del 11.7% del PIB (datos ajustados a partir de la estimación del PIB realizada por Icefi); gastos totales medios del orden del 14.5% del PIB; déficit fiscal del 1.9%, el cual es decreciente a partir del 2.4% esperado en 2020, y una deuda acumulada que alcanza el 28.9% del PIB en 2024 a partir del 28.2% esperado para 2020.

Tabla 4.3 Guatemala: principales resultados fiscales incluidos en el MFMP 2019-2024 del Ministerio de Finanzas Públicas.

Cifras en porcentajes del PIB

Rubro	2020	2021	2022	2023	2024
Ingresos Totales	11.9%	12.1%	12.3%	12.5%	12.7%
Corrientes	11.9%	12.1%	12.3%	12.5%	12.7%
Tributarios	11.2%	11.4%	11.7%	11.9%	12.1%
No Tributarios	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%
De Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gastos Totales	14.6%	14.4%	14.5%	14.5%	14.5%
Déficit fiscal	-2.4%	-2.0%	-1.9%	-1.8%	-1.6%
Nivel acumulado de deuda	28.2%	28.6%	28.9%	29.0%	28.9%

Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala

Nota: Para la transformación en términos del PIB, se utiliza la estimación planteada por el Icefi en la sección 1 del presente documento.

Algunos de los datos esperados para 2020 por el Minfin en su MFMP y que fueron formulados previo al cambio de gobierno y a la pandemia del Covid-19, son muy similares a los valores estimados de cierre para el ejercicio fiscal 2020, al margen de los gastos realizados para atender la pandemia. Así, el MFMP partía del supuesto que los gastos alcanzarían el 14.6% del PIB, mientras que la estimación de Icefi, sin incluir los gastos para atender los efectos de la pandemia se ubica en 15.0% (con ejecución completa, por lo que es seguro que este valor será inferior); por su parte, el déficit fiscal planteado por el Minfin para 2020 es de 2.4%, mientras que el estimado sin considerar los efectos del Covid-19 alcanza 3.5%, pero éste

último incorpora una caída de cerca del 1.0% en la recaudación fiscal, que obviamente no fue considerado en el MFMP del Minfin. Finalmente, el nivel de deuda estimado por el Minfin, debidamente ajustado al crecimiento real de la economía era de 28.2%, mientras que el estimado por Icefi, dejando fuera los gastos extraordinarios relacionados con el Covid-19, es de 29.0%, éste último incorporando la disminución de la recaudación.

Lo anterior revela una disciplina fiscal muy rígida que debe ser evaluada en función de la responsabilidad de la política fiscal para potenciar mejores resultados en materia de desarrollo económico y bienestar social y ambiental.

El único aspecto que está muy lejos de la planificación realizada por el Minfin y que ha sido comentado por organismos nacionales e internacionales, como la principal debilidad del país, es el nivel recaudatorio. Las estimaciones del Minfin contemplan una media recaudatoria del 11.7% del PIB, fuertemente influenciada por una estimación de recaudación adicional por mejoras en la eficiencia administrativa de la SAT que oscila entre el 0.3% y el 0.7% del PIB.

Atendiendo al comportamiento recaudatorio que se estima cerrará en alrededor de 9.7% del PIB al final de 2020, luce extremadamente improbable que se cumpla la meta de 12.1% contemplada en la simulación el ejercicio 2024, pero si es muy probable que se cumpla el objetivo de alcanzar al menos una carga tributaria del 10.5% para 2024, incluso sin muchos esfuerzos administrativos, dado a que por lo menos la carga tributaria en 2021, por cuestiones de rebote debiera alcanzar entre 10.2% y 10.3% en 2021, por lo que con mejoras básicas escalonadas de alrededor de 0.1% del PIB para el período 2022-2024, se alcanzaría el objetivo, muy pobre, del MFMP del Minfin.

Complementariamente, es fácil observar que el nivel de gasto total previsto por el Minfin se ubica en un promedio de 14.5%, por lo que la meta del nivel del 12.7% debiera ser sobrepasada con facilidad. En donde existirán problemas, si se pretende mantener el nivel del gasto planificado y no se logra una recuperación dramática de la recaudación, será en los niveles de déficit fiscal y en el acumulado de la deuda.

Si se asume una simulación, en donde a partir de la recuperación de las capacidades básicas de la administración tributaria, por esfuerzos propios y sin reformas fiscales, se alcanza un nivel recaudatorio de 10.8% en 2024 (promedio observado entre 2011-2019), la situación del déficit fiscal y de la acumulación de la deuda, podría volverse insostenible al cierre de 2024, manteniendo niveles de

déficit fiscal medios de 3.4% entre 2021 y 2024, y una acumulación de deuda pública de alrededor de 35.9% del PIB hacia 2024.

Tabla 4.4. Guatemala: simulación de resultados fiscales para el período 2021-2024, a partir de los valores estimados de cierre para 2020 y la planificación contenida en el MFMP del Minfin

Rubro	2020	2021	2022	2023	2024
Ingresos Totales	10.4%	10.8%	11.0%	11.2%	11.3%
Corrientes	10.4%	10.8%	11.0%	11.2%	11.3%
Tributarios	9.7%	10.1%	10.4%	10.6%	10.8%
No Tributarios	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%
De Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gastos Totales	17.3%	14.4%	14.5%	14.5%	14.5%
Déficit fiscal	-5.8%	-3.6%	-3.4%	-3.4%	-3.2%
Nivel acumulado de deuda	31.3%	32.8%	34.0%	35.1%	35.9%

Fuente: Icefi con datos del Minfin y del Banco de Guatemala

Aun cuando los resultados fiscales de Guatemala pudieran ser insostenibles en el mediano plazo, el déficit fiscal y la acumulación de la deuda podrían considerarse soportables si mejorara la situación social del país y, sobre todo, si se dan pasos decisivos hacia el cumplimiento de la Agenda ODS y el PND, a sabiendas que la inversión social reeditarán en el mediano plazo en mejoras en la producción y productividad, elevará el bienestar social general y ayudará a la gobernabilidad democrática y la cohesión social.

Lamentablemente, la estimación de la ejecución de los egresos previstos en el MFMP, no muestra un cambio significativo en la trayectoria de las asignaciones dirigidas a atender los objetivos fundamentales de la Agenda ODS, al mantener en esencia la misma estructura de las asignaciones presupuestarias, conforme la experiencia previa.

Tabla 4.5 Guatemala: estructura de las asignaciones presupuestarias por dependencia, establecidas en el MFMP 2019-2024 del Minfin
Cifras en términos del PIB

Entidad	Año				
	2020 pres.	2021	2022	2023	2024
Presidencia de la República	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Ministerio de Gobernación	1.0%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%
Ministerio de la Defensa Nacional	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Ministerio de Finanzas Públicas	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Ministerio de Educación	3.0%	2.8%	2.8%	2.7%	2.8%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1.7%	1.3%	1.4%	1.5%	1.6%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Ministerio de Economía	0.5%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Ministerio de Energía y Minas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Ministerio de Cultura y Deportes	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	5.6%	4.9%	4.9%	4.7%	4.6%
Servicios de la deuda pública	2.4%	2.3%	2.3%	2.4%	2.3%
Ministerio de Desarrollo Social	1.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Procuraduría General de la Nación	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total	18.0%	14.9%	15.0%	15.0%	15.0%

Fuente: Icefi con datos del Minfin y Banco de Guatemala

Los datos de 2020 corresponden a los valores considerados en el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado, con las ampliaciones incorporadas; los datos para el período 2021-2024 corresponden a las estimaciones del MFMP del Minfin en términos del PIB estimado por Icefi

Las estimaciones del MFMP 2019-2024 muestran la falta de asignación de una mayor cantidad de recursos para los ministerios que se ocupan primariamente de la atención del bienestar de la población y especialmente de aquellos que están relacionados con el cumplimiento de los ODS.

En primer lugar, al Ministerio de Educación se le coloca una asignación media del 2.8% del PIB, en sintonía con los valores históricos para dicho ministerio, lo que preocupa ante la necesidad de atender la baja cobertura de la niñez y

adolescencia en los niveles primario y secundario del país; en similar situación se encuentra el Ministerio de Desarrollo Social que mantiene una asignación constante del 0.2% del PIB, lo que hace imposible que profundice su función, especialmente en el combate a la pobreza y a la pobreza extrema. Así también el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda recibe una asignación el 1.0% del PIB en todos los años, lo que nuevamente resulta insuficiente para atender el objetivo de promover el desarrollo de infraestructura económica y social y cerrar las brechas urbanas y rurales; finalmente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social recibe una asignación media del 1.5%, aunque ésta sí es creciente, al pasar del 1.3% del PIB en 2021 al 1.6% en 2024, pero muy lejana de los estándares de gasto necesarios para garantizar este derecho.

Las asignaciones constantes a dichos ministerios, entre otros, permite intuir en forma inmediata que los recursos destinados para financiar el gasto social permanecerán constantes, lo que imposibilita cumplir los ODS y el plan de desarrollo nacional. Sobre este particular, debe recordarse que, conforme los datos de Cepal (2020b), el gasto público social medio para el período 2011-2018 alcanzó el 7.48% del PIB, destacando dentro del mismo los referentes a educación, a vivienda y servicios comunitarios y protección social, por lo que, de mantenerse las asignaciones presupuestarias razonablemente constantes, conforme lo establece el MFMP 2019-2024, el gasto público social también permanecerá de esa forma.

Tabla 4.6. Guatemala: gasto público social en términos del PIB, período 2011-2018

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Protección del medio ambiente	0.15%	0.15%	0.14%	0.15%	0.14%	0.16%	0.19%	0.22%
Vivienda y servicios comunitarios	1.51%	1.60%	1.67%	1.61%	1.43%	1.41%	1.48%	1.43%
Salud	1.11%	1.07%	1.18%	1.12%	1.13%	1.15%	1.12%	1.16%
Actividades recreativas, cultura y religión	0.25%	0.25%	0.21%	0.21%	0.18%	0.17%	0.17%	0.18%
Educación	2.93%	2.98%	2.97%	3.02%	3.06%	2.99%	3.00%	3.20%
Protección social	1.58%	1.58%	1.55%	1.53%	1.29%	1.31%	1.36%	1.38%
Total	7.53%	7.63%	7.72%	7.64%	7.24%	7.21%	7.33%	7.57%

Fuente: Icfef con datos de Cepal

La falta de impacto efectivo sobre algunos de los objetivos sociales, con el gasto público social ejecutado, se puede observar en el mantenimiento prácticamente constante de los niveles de tasa neta de matriculación tanto para el nivel primario como secundario, al igual que el gasto público social en educación. Por ello, si conforme los datos del MFMP 2019-2024, las asignaciones para los ministerios relacionados, y, por ende, el gasto público social en educación, se mantiene constante en el mediano plazo, lo más probable es que los niveles de matriculación educativa permanecerán de la misma forma.

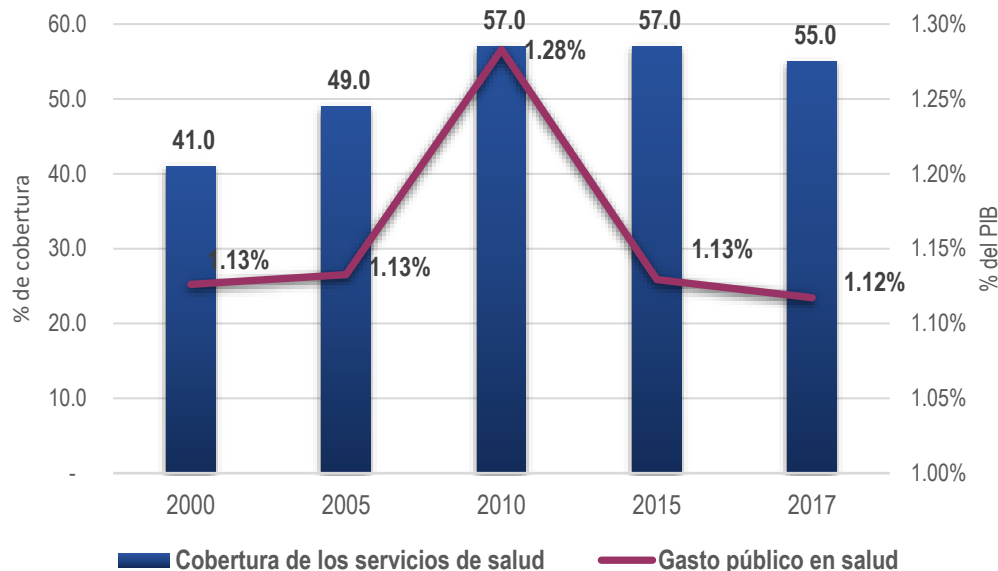
Tabla 4.7. Guatemala: tasa neta de matriculación escolar para los niveles primario y secundario, y gasto público social en educación en términos del PIB, período 2011-2018

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasa neta de matrícula nivel primario	92.7	89.9	87.4	85.6	85.2	84.6	85.6	86.9
Tasa neta de matrícula nivel secundario	42.2	42.7	42.9	43.1	44.1	43.9	43.6	43.8
Gasto público social en educación	2.93%	2.98%	2.97%	3.02%	3.06%	2.99%	3.00%	3.20%

Fuente: Icefi con datos de Cepal

El índice de cobertura de los servicios universales de salud de Guatemala prácticamente ha permanecido constante en la última década, en sintonía con el hecho que el gasto público en salud, se ha mantenido en niveles muy bajos. Por ello, aun cuando existe una mejora en la asignación prevista para los recursos de salud conforme el MFMP, se estima que dicho monto incremental será insuficiente para alcanzar la cobertura universal de los servicios básicos de salud en Guatemala.

Gráfica 4.5. Guatemala: porcentaje de cobertura de los servicios básicos de salud y gasto público en salud en términos del PIB, período 2000-2017



Fuente: Icefi a partir de datos de Cepal

Finalmente, si se evalúa el comportamiento de los niveles de pobreza y pobreza extrema, en sintonía con el gasto público en protección social, y en convergencia con las asignaciones al Ministerio de Desarrollo Social, se denota que, a pesar de una pequeña mejora en el esfuerzo del Estado, los niveles de exclusión de la población permanecen relativamente constantes, en sintonía con el pobre desempeño de la actividad económica y sobre todo con los problemas de distribución del ingreso en el país.

Tabla 4.8. Guatemala: niveles de pobreza y pobreza extrema, y gasto público en protección social, período 2000-2014

Concepto	2000	2006	2011	2014
Pobreza general	56.2	51.0	53.7	59.3
Pobreza extrema	15.7	15.2	13.3	23.4
Gasto público en protección social	1.15%	1.12%	1.58%	1.53%

Fuente: Icefi con base a datos de Cepal

En consecuencia, es urgente acordar socialmente una modificación en la planificación de mediano plazo de la política fiscal de Guatemala, para dejar atrás el actual horizonte de asignaciones fiscales constantes, en el que imposible es alcanzar los ODS y la agenda de desarrollo nacional. Por ello, al margen de la necesaria optimización del gasto, incluyendo dentro de dicho particular la evaluación de la eficacia del mismo y el combate frontal a la corrupción, se hace indispensable pensar en una mayor movilización de recursos para atender los compromisos del Estado de Guatemala en materia de desarrollo.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de la que el Estado de Guatemala es signatario, se vincula con la Agenda de acción suscrita en Addis Abeba en 2015, y conmina a las naciones del mundo a avanzar hacia un mayor y mejor financiamiento del desarrollo sostenible, desafío presente en la mayor parte de los Estados actuales. Así, entre los principales compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en esta materia se encuentran: mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos; mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos; mejora de la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de los sistemas impositivos ampliando la base tributaria y prosiguiendo la labor destinada a integrar el sector informal en la economía formal; redoblar los esfuerzos encaminados a reducir sustancialmente las corrientes financieras ilícitas para 2030, con miras a su posible eliminación, en particular luchando contra la evasión de impuestos y la corrupción mediante el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de la cooperación internacional; ampliar la cooperación internacional en cuestiones de tributación; reducir las oportunidades para eludir impuestos y estudiar la posibilidad de incluir cláusulas contra el abuso en todos los acuerdos fiscales; y, establecer metas y plazos definidos a nivel nacional con miras a aumentar los ingresos nacionales como parte de sus estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

4.3 Los potenciales espacios fiscales para el financiamiento del desarrollo, en el período 2021-2030

El análisis de la sección anterior permite concluir en dos aspectos fundamentales: a) que los resultados de la política fiscal deben vincularse de mejor manera con la intención manifiesta del Estado de atender a los compromisos derivados de la Agenda 2030, de los ODS y consecuentemente del PND, y b) que para atender

dichos compromisos será necesario impulsar una profunda reforma fiscal que involucre la creación de espacios fiscales, poniendo particular atención a la necesaria recuperación y fortalecimiento de la SAT.

El MFMP 2019-2024 del Minfin, aunque fue formulado en condiciones socioeconómicas anteriores al apareamiento de la pandemia del Covid-19, presenta las asignaciones sugeridas por el Minfin, asegurando aparentemente la sostenibilidad de la deuda en el plazo de referencia. Sin embargo, esta senda fiscal no logra la atención de los ODS y tiene otra falencia: la planificación realizada por el Minfin recae en la capacidad limitada de la SAT, por lo que, al someter a una prueba de estrés dicho escenario, ahora extendiéndolo hasta 2030, permitiría concluir que con un nivel de gasto constante del 14.5% del PIB, la limitada capacidad de la SAT, establecida en la estimación en torno a un potencial del 10.8% del PIB, acorde a la experiencia histórica de la última década, produce un incremento sostenido de la deuda de hasta el 39.4% del PIB en 2030, que conduce a una condición de insostenibilidad de la deuda pública.

Tabla 4.9 Guatemala: escenario fiscal pasivo para el período 2021-2030.
Cifras en términos del PIB

Rubro	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ingresos Totales	10.8%	11.0%	11.2%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%
Corrientes	10.8%	11.0%	11.2%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%
Tributarios	10.1%	10.4%	10.6%	10.8%	10.8%	10.8%	10.8%	10.8%	10.8%	10.8%
No Tributarios	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
De Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gastos Totales	14.4%	14.5%	14.5%	14.5%	14.5%	14.5%	14.5%	14.5%	14.5%	14.5%
Déficit fiscal	-3.6%	-3.4%	-3.4%	-3.2%	-3.2%	-3.2%	-3.2%	-3.2%	-3.2%	-3.2%
Nivel acumulado de deuda	32.8%	34.0%	35.1%	35.9%	36.6%	37.2%	37.8%	38.3%	38.9%	39.4%

Fuente: Icefi con datos del Minfin y del Banco de Guatemala

La condición básica de sostenibilidad de la deuda pública descansa en el supuesto de que el valor actual de la sumatoria de ingresos públicos futuros es equivalente al valor actual de la sumatoria de los gastos públicos. De allí que la deuda de Guatemala sería sostenible, si y solo si, existe la posibilidad de incrementar la recaudación de tal forma que compense el aumento considerado en el nivel de gastos. Por ello, la mayor parte de los gobiernos han apostado a la sostenibilidad de la deuda reduciendo el nivel de gasto, para acomodarlo al valor actual de los ingresos en condiciones de inmutabilidad, logrando mantener el saldo de la deuda relativamente constante. Esta medida limita la capacidad de la administración pública para atender las necesidades y mitigar los riesgos que enfrenta la población y, por supuesto, impide atender los compromisos de cumplimiento de los ODS y del plan nacional de desarrollo.

Para que el escenario fiscal pasivo —presentado en la tabla 4.8— garantice la sostenibilidad de la deuda, se exigiría el incremento de los ingresos públicos o la disminución de los gastos por cerca de 1.5% del PIB a partir de 2025 (9.0% acumulado), para recuperar el nivel de deuda de 2020 y por ende seguir considerando manejable los niveles de esta. Sobre la limitada cantidad de recursos tributarios, debe recordarse que tanto diferentes organismos internacionales, entre ellos el FMI, como las agencias calificadoras de riesgo, reconocen la necesidad de incrementar los niveles tributarios del país para garantizar la sostenibilidad de la deuda y, además, para promover el desarrollo en el país.

Así, en su revisión del Artículo IV realizada en 2019, el FMI (2019) consideró necesario crear espacios fiscales, equivalente al 3.5% del PIB, por medio de la elevación de la recaudación tributaria y la mejora de la eficiencia del gasto; para el efecto, de acuerdo al análisis presentado, la SAT debe redoblar esfuerzos para combatir la evasión, racionalizar los incentivos tributarios y exenciones. El Estado debe implementar una reforma tributaria comprensiva que sea utilizada para financiar un gasto bien planificado, dadas la escala de las brechas sociales y de infraestructura que existen en el país. Como parte de su evaluación, el FMI incluye en su anexo IV una tabla que plantea una propuesta de reforma tributaria, la que, según sus anotaciones, debe incorporar medidas adicionales para alcanzar 1.0% del PIB adicional, para alcanzar 4.5% del PIB, monto que estiman necesario para atender los propósitos de sostenibilidad de la deuda, y cobertura de los gastos para atender la brecha social y de infraestructura.

Tabla 4.10 Guatemala: propuesta de reforma tributaria planteada por el FMI para crear espacios fiscales para el Gobierno Central.
Cifras en términos del PIB

Concepto	Rendimiento fiscal
Incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) al 15%	1.20
Elevación de tasas del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de personas individuales (al 7.5%, 20% y 32.5%)	0.90
Incremento del Impuesto a la Distribución de Petróleo	0.40
Elevación de las tasas del ISR para actividades lucrativas en 3%	0.40
Impuesto para las telecomunicaciones al 10%	0.20
Inclusión de los selectivos al consumo en la base del IVA	0.15
Aplicación del régimen simplificado solo para personas individuales y elevación al 10%	0.10
Introducción de facturación electrónica	0.05
Incremento del impuesto a las bebidas no alcohólicas	0.05
Exclusión del IUSI de las deducciones del Impuesto de Solidaridad	0.05
Total	3.50

Fuente: Icefi a partir del FMI (2019).

Al margen de estar de acuerdo o no, con algunas de las propuestas sugeridas por el FMI, desde una perspectiva de progresividad y dado al impacto que podría implicar sobre el bienestar de los grupos más vulnerabilizados del país, es innegable que, dada la realidad fiscal del Estado guatemalteco y la urgencia de obtener espacios fiscales para financiar los ODS, resulta impostergable la adopción de una serie de medidas que impulsen la recaudación en el mediano y largo plazo, con valores esperados de incremento recaudatorio a partir de 2022, al margen del incremento que deberá producirse como resultado de la recuperación de las capacidades de la SAT.

En ese sentido, recientemente el Icefi (2020) presentó una propuesta de reformas tributarias que, en forma complementaria o alternativa a la presentada por el FMI, representaría la obtención de recursos que podrían ser utilizados para el financiamiento de los programas asociados al cumplimiento de los ODS. Entre las propuestas sugeridas por el Icefi están:

- a. Duplicación del Impuesto a la Circulación de Vehículos (ICV): Se obtendría a partir de la derogatoria del Decreto 1-2013 del Congreso de la República que otorgó un descuento del 50.0% en el pago del ICV y que aún continúa vigente. Su efecto fiscal es inmediato a partir del ejercicio fiscal siguiente a su aprobación y rendiría el equivalente anual al 0.13% del PIB.

- b. Aplicación del cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en las ventas en territorio guatemalteco, de los servicios digitales, como Amazon Prime, Netflix, Spotify, Google, entre otros. Estos servicios se venden en territorio guatemalteco y no facturan, por lo que en la práctica representan una forma de contrabando. También es apropiada la evaluación posterior del cobro de una tasa simplificada del ISR. Se estima que su efecto fiscal anual mínimo ascenderá a 0.02% del PIB
- c. Elevación de los impuestos a la distribución de bebidas alcohólicas y no alcohólicas: Se pretende la duplicación del impuesto para financiar en forma directa la universalización de los servicios de salud pública y su vigencia sería al mes siguiente de la aprobación de la reforma. Se estima que rendiría 0.14% del PIB anual.
- d. Fortalecimiento de la fiscalización de la SAT por medio de la intensificación del uso de la factura electrónica: Por medio de la masificación de los cruces de información y el uso efectivo de la información bancaria para control y fiscalización, la SAT debe implementar una estrategia efectiva para la reducción de la evasión en el IVA y en el ISR. Se estima que, como resultado de la estrategia, se debiera producir una reducción de la evasión anual mínima del 3% en ambos impuestos, lo que rendiría un estimado anual mínimo del 0.46% del PIB.
- e. Combate a los flujos ilícitos de capitales: por medio de la implementación de nuevos controles y aplicación efectiva de la legislación de precios de transferencia, así como un endurecimiento del tratamiento a las operaciones que realizan algunos contribuyentes con territorios considerados como paraísos fiscales. Se estima que como resultado de la implementación se podría obtener un rendimiento anual del 0.05% del PIB.
- f. Eliminación de las deducciones innecesarias del ISR que funcionan como escudos fiscales: Se obtiene a través de una reforma tributaria que elimine las deducciones fiscales consideradas como escudos fiscales innecesarios, entre los que destacan los asociados a remuneraciones o gastos de propietarios; propaganda innecesaria, imputaciones excesivas, entre otras. Tendría efecto a partir del período fiscal siguiente a la aprobación de la reforma y reportaría un nivel recaudatorio anual del 0.25% del PIB.

- g. Eliminación de gastos tributarios no justificados: Eliminación de los gastos tributarios que implican 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. Se estima que podría obtenerse un rendimiento máximo anual del 0.96% del PIB.
- h. Aumento de la tasa marginal máxima del ISR para los contribuyentes que reporten ingresos mayores a Q5.0 millones. 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 un rendimiento anual del 0.28% del PIB.
- i. Aumento del Impuesto a la Distribución de Cemento: elevación del impuesto hasta Q.3.00 por saco de 60 kilogramos. Tendría efecto a partir del mes siguiente a su vigencia. La medida produciría un rendimiento anual del 0.02% del PIB.
- j. Establecimiento del Impuesto a las Telecomunicaciones: por el equivalente al 10% de la facturación. La base de cálculo sería la facturación de los servicios digitales que prestan las telefónicas del país. Tendría efecto a partir del mes siguiente a la fecha de su aprobación y reportaría un rendimiento anual del 0.2% del PIB.

Como producto potencial de la implementación de las medidas antes descritas, se estima que podría obtenerse un rendimiento tributario adicional por 2.5% del PIB y que podría esperarse a partir de 2022, lo que implicaría un ingreso adicional para las arcas fiscales del orden de 22.6% del PIB durante el período 2022-2030. Estos recursos movilizados podrían ser utilizados para financiar los programas que forman parte de los programas presupuestarios para el cumplimiento de los ODS y del plan nacional de desarrollo.

Tabla 4.11 Guatemala: estimación del efecto recaudatorio por reforma tributaria propuesta.

Cifras en términos del PIB.

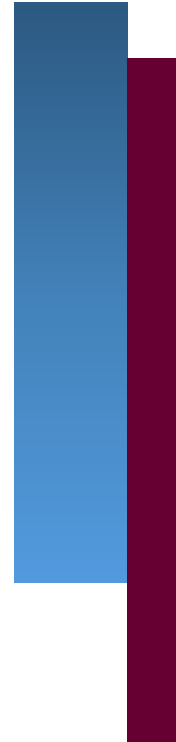
Rubro	% del PIB
Duplicación del Impuesto a la Circulación de Vehículos	0.130%
Aplicación del IVA a servicios digitales	0.020%
Duplicación impuestos a las bebidas	0.140%
Fortalecimiento de fiscalización por uso de factura electrónica	0.460%
Combate a los flujos ilícitos de capitales	0.050%
Eliminación de deducciones innecesarias en el ISR	0.250%
Eliminación de gastos tributarios no justificados	0.960%
Aumento de la tasa marginal máxima del ISR para rentas superiores	0.280%
Aumento del impuesto a la distribución de cemento	0.020%
Creación del Impuesto a las telecomunicaciones	0.200%
Suma	2.510%

Fuente: Icefi con datos del Minfin, Banguat y la SAT.

También resulta recomendable la evaluación de la reestructuración del ISR para personas individuales y del régimen simplificado, para evitar el arbitraje y la existencia de precios de transferencia internos. Asimismo, si la recuperación del nivel de bienestar de la población avanza satisfactoriamente, podría implementarse una reforma a la tasa del IVA, especialmente en el rubro de bienes suntuarios.

Es pertinente iniciar con la evaluación del impuesto para el consumo de productos de alto contenido calórico, que es utilizado en otras latitudes para financiar colateralmente los servicios de la salud y de impuestos ambientales para reducir la contaminación que afecta el bienestar de la población.

Finalmente, la estimación incluye la recuperación básica de las capacidades de la SAT y un esfuerzo extraordinario en la reducción de la evasión, sin embargo, no incluye otros esfuerzos necesarios que deben ser emprendidos por el Estado y que implican entre otras cosas, la definición de una estrategia para la formalización económica y de reducción efectiva del contrabando, por lo que el valor considerado en este escenario, podría considerarse un piso que puede ser ampliado a partir de las decisiones que implementen las autoridades.



5.

Las acciones indispensables del Estado para promover los ODS y buscar el logro del PND

A pesar de la voluntad manifiesta por las autoridades del Gobierno de Guatemala, no existe un cambio significativo en la trayectoria de los diferentes indicadores que pueden ser utilizados para promover la atención efectiva de los ODS y de las metas contenidas en el PND. De esa forma, puede observarse, que, salvo excepciones, los estándares de punto de partida en 2015 que debieron considerarse como indicador básico de monitoreo para mostrar avance en el trabajo de atención a las deficiencias socioeconómicas de la población, se han mantenido relativamente constantes, y luego del impacto de la pandemia del Covid-19, en muchos casos, los mismos reportan retrocesos haciendo todavía más difícil el cumplimiento de los compromisos suscritos.

Gran parte de la falta de resultados se debe a la pobre movilización de recursos domésticos que ha conseguido el Estado de Guatemala en los últimos años para financiar los programas destinados al cumplimiento de los ODS, por lo que, en esencia, los presupuestos de 2016 a la fecha, muestran pequeños e insuficientes cambios que no producen una transformación estructural. Para atender de manera exitosa el cumplimiento de los ODS y de las metas del PND, el Estado de Guatemala debe plantearse un redireccionamiento de las políticas públicas y particularmente de la política fiscal del país. Por ello, Icefi recomienda que el gobierno y la sociedad en su conjunto estudien los siguientes pasos decisivos:

1. Avanzar hacia una efectiva planificación del desarrollo que permita la conexión entre las metas del PND, los ODS y la política fiscal (ingresos, gasto, deuda y transparencia). Esta planificación debe ser interanual y mostrar no solo los indicadores de base y las metas hacia 2030, sino también los indicadores de proceso y control para cada año de la década siguiente (2021-2030), de tal forma que se pueda evaluar, sin demora, los avances sobre cada temática. Dicha planificación debe contemplar con claridad las acciones previstas y sobre todo los recursos que el Estado designará para la atención de cada uno de los compromisos suscritos. Aunque en el MFMP 2019-2024 se argumenta que la planificación contempla la atención a los compromisos suscritos por el Estado, este instrumento no muestra efectivamente que exista dicha conexión; especialmente del cómo la misma asignación de recursos contenida en el presupuesto y en la planificación multianual de la política fiscal, se pretenden obtener los resultados que lleven al país hacia estadios superiores de desarrollo.

2. La planificación para el desarrollo debe partir de la cuantificación efectiva de las brechas para atender la Agenda 2030 y las metas del PND, pero principalmente del esfuerzo financiero que debe realizar el Estado para cubrir las mismas. Por ello, es una tarea impostergable del Estado la cuantificación física y financiera de las brechas para cumplir con los ODS, así como el establecimiento en forma explícita de la programación anual de resultados mínimos esperados para alcanzar los objetivos propuestos, así como del nivel mínimo de gasto que debe asignarse en cada presupuesto para la atención de estos.
3. En la coyuntura sanitaria actual, se recomienda que, con urgencia, el Estado de Guatemala, por medio de Segeplan, realice una evaluación de los efectos que la pandemia del Covid-19 ha causado sobre los indicadores y variables relacionadas con el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 y el PND, proponiendo en forma decidida las medidas y disposiciones que permitan la corrección del rumbo, para garantizar el alcance de dichos compromisos hacia 2030.
4. Lograr un esfuerzo significativo en la movilización de recursos, domésticos y externos, con el fin de que sean logrados exitosamente los ODS y el PND. En general, los recursos que el Estado ha asignado en los últimos años en materia de gasto social, han permanecido prácticamente sin variación, como tal, los resultados de los indicadores que muestran la trayectoria de las variables relacionadas con los ODS, se muestran en forma similar. Por ello, el camino para alcanzar los compromisos de dicha agenda y del PND, pasa por la recuperación efectiva de la SAT y la decisión de política fiscal de impulsar medidas que tiendan a crear espacios fiscales para financiar los programas necesarios, al margen del gasto de mantenimiento que hoy ya se incluye en los presupuestos generales del Estado. Para el efecto, el Icefi plantea la ejecución mínima de diez reformas fiscales (incluye fortalecimiento de la SAT) que implicarían la obtención para el período 2022-2030 del 22.6% del PIB para financiar la ejecución de los programas que permitirían alcanzar, al menos parcialmente los compromisos adquiridos. Esta estrategia de movilización de recursos garantizaría, además, la sostenibilidad de la deuda, a niveles similares de 2020.

5. Fortalecer a la Segeplan para lograr un monitoreo efectivo de los resultados obtenidos en el camino hacia la atención los ODS y el PND; y utilizar este monitoreo para reajustar la planificación y los presupuestos relacionados con cada meta de desarrollo. En materia estadística, para lograr el mejor monitoreo posible, es urgente la revitalización del Sistema Estadístico Nacional, en donde el INE y otras dependencias, entre ellas los ministerios que generan información permanente, tengan la capacidad de suministrar como mínimo en forma anual, la situación de los indicadores a los que se les dé seguimiento por parte de Segeplan en función de las metas de desarrollo establecidas.
6. Fortalecer la transparencia en la utilización de los recursos que son destinados al cumplimiento de los ODS, destacando, de ser posible, programas presupuestarios específicos para la asignación de los mismos, al margen de los gastos indispensables para el mantenimiento administrativo del trabajo del sector público. En este sentido, la utilización del presupuesto por resultados es fundamental.
7. En el marco de una transparencia más efectiva, y para toda la gestión pública, es urgente la aprobación de una Política Nacional de Transparencia y un Plan Nacional para el Combate a la Corrupción, con indicadores y metas específicas que permitan su monitoreo, a fin de que los recursos de los que dispone el Estado sean utilizados apropiadamente y se rinda cuentas a la sociedad de manera efectiva.

En general, el Estado de Guatemala necesita retomar la experiencia del diálogo fiscal, en esta ocasión, tomando como base la obligación de cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los ODS y el Plan Nacional de Desarrollo. El cumplimiento de la agenda de desarrollo constituye para cualquier Estado un elemento vital para lograr legitimidad frente a la sociedad, gobernabilidad democrática y una perspectiva económica y social exitosa. Si bien, el Gobierno de turno constituye un actor determinante para el diálogo fiscal, no es el único: los partidos políticos, las organizaciones empresariales y de trabajadores, los movimientos sociales, las iglesias, la academia y los centros de pensamiento deben jugar un rol protagónico para construir un nuevo consenso social en torno al desarrollo y los nuevos derechos y responsabilidades que esta demanda.

6. Referencias bibliográficas

- | Banco de Guatemala (Banguat). (2020). *Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas*. Conferencias. Actualización de cifras a junio de 2020. Disponible en: shorturl.at/ctAXY
- | Banco Mundial. (2020). *Banco Mundial: Pandemia de COVID-19: Impacto en la educación y respuestas en materia de políticas*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/education/publication/the-covid19-pandemic-shocks-to-education-and-policy-responses#:~:text=Si%20no%20se%20realizan%20esfuerzos,la%20oferta%20y%20demanda%20educativa>.
- | Catholic.net. (2020). El concepto del bien común, algunas definiciones de los Papas. Tomado de <http://es.catholic.net/op/articulos/14314/el-bien-comun.html#modal>
- | Cepal – Unesco. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Cepal, Unesco. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-Covid-19>.
- | 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. Disponible en: shorturl.at/xHYZ3.
- | ----- (2020b). *Cepalstat, bases de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- | Concepto.de. (2020). Concepto de bien común. Tomado de <https://concepto.de/bien-comun/>
- | Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Conadur/Segeplán. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/GuatemalaPlanNacionaldeDesarrollo2032.pdf>
- | Ecomipedia.com. (2020). Bien Común. Tomado de <https://economipedia.com/definiciones/bien-comun.html>
- | Fondo Monetario Internacional (FMI). (2020). *Actualización de las perspectivas de la economía mundial*. Revisión de cifras al mes de junio de 2020. Disponible en: shorturl.at/ejJS1.
- | ----- . (2019). *2019 Article IV Consultation – press release and staff report-*. Washington, D.C. tomado de

- <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/18/Guatemala-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-47000>
- Gobierno de Guatemala. (2020). *Plan General de Gobierno 2020-2024*. Recuperado de <https://www.minex.gob.gt/Uploads/Pol%C3%ADticaGeneralGobierno2020-2024.pdf>.
- (2020b). *Prioridades Nacionales de Desarrollo de Guatemala*. Disponible en: <https://pnd.gt/>
- Icefi. (2020). *Reactivar la economía protegiendo a las personas: una propuesta para mantener el Bono Familia*. Tomado de http://icefi.org/sites/default/files/icefi_-_reactivar_la_economia_protegiendo_a_las_personas.pdf
- INE. (2015). *Encuesta de Condiciones de Vida 2014*. Principales resultados. Guatemala. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4IZswOj0ZtuivPlcaAXet8LZqZ.pdf>
- McKinsey & Company. (2020). *Economic Conditions Snapshot, June 2020: McKinsey Global Survey results*. Junio. Disponible en: shorturl.at/prvB3.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (Minfin). (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2024*. Tomado de <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/MFMP.pdf>
- Steiner, A. (2020). *PNUD: COVID-19 y Objetivos Mundiales. Cómo una pandemia podría alterar la "hoja de ruta" de la humanidad*. Recuperado de <https://feature.undp.org/covid-19-and-the-sdgs/es/>.
- ONU. (2020). *Análisis de los efectos e impactos socioeconómicos COVID-19 en Guatemala*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/covid19/DT%20-%20SNU%20COVID-19%20ISE%2027.7.20.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (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
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1, OECD Publishing*, Paris, junio 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/0d1d1e2e-en>.
- PNUD. (2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Tomado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

- | Undesa. (2020). *Shared responsibility, Global solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*. Recuperado de <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>
- | Unesco. (2016). *Informe de resultados TERCE: factores asociados*. Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago).
- | Unicef. (2020). *Unicef: La falta de igualdad en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la COVID-19 podría agravar la crisis mundial del aprendizaje*. New York. EUA: Unicef. Recuperado de <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/falta-igualdad-acceso-educacion-distancia-podria-agravar-crisis-aprendizaje>.

Anexo 1

Guatemala: aumento del número de personas en situación de pobreza, en 2020, por municipio, con una caída del producto del 2.5%

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
Agua Blanca	9,827	964	5,562	9,447	1,359	5,547	-380	395	-15
Aguacatán	10,184	17,012	22,406	9,711	18,261	21,630	-473	1,249	-776
Asunción Mita	30,345	2,407	15,523	29,081	3,743	15,451	-1,264	1,336	-72
Atescatempa	9,600	1,605	7,197	9,177	2,082	7,143	-423	477	-54
Ayutla	22,468	992	13,566	21,422	2,092	13,512	-1,046	1,100	-54
Barrillas	9,966	50,809	40,058	9,582	52,507	38,744	-384	1,698	-1,314
Cabañas	4,268	3,044	6,329	4,062	3,432	6,147	-206	388	-182
Cahabón	3,014	44,872	17,018	2,890	45,701	16,313	-124	829	-705
Camotán	4,208	35,842	16,071	4,104	36,461	15,556	-104	619	-515
Canillá	3,483	3,914	4,774	3,411	4,107	4,653	-72	193	-121
Catarina	12,819	1,368	15,827	12,225	2,534	15,255	-594	1,166	-572
Chahal	1,829	17,497	7,308	1,764	17,813	7,057	-65	316	-251
Chajul	2,375	31,582	12,701	2,299	32,157	12,202	-76	575	-499
Champerico	12,231	4,077	16,507	11,773	5,030	16,012	-458	953	-495
Chiantla	19,496	26,172	41,778	18,687	28,541	40,218	-809	2,369	-1,560
Chicacao	13,279	9,176	38,276	12,745	11,593	36,393	-534	2,417	-1,883
Chicamán	4,065	22,585	13,081	3,955	22,990	12,786	-110	405	-295
Chiché	3,199	15,472	10,975	3,028	16,235	10,383	-171	763	-592
Chichicastenango	17,657	70,173	53,705	16,543	75,456	49,536	-1,114	5,283	-4,169
Chinique	2,818	4,428	4,136	2,682	4,650	4,050	-136	222	-86
Chiquimula	45,080	31,463	34,911	43,262	33,869	34,323	-1,818	2,406	-588
Chisec	5,065	54,378	25,110	4,822	56,093	23,638	-243	1,715	-1,472
Cobán	54,799	97,158	59,839	52,341	101,547	57,908	-2,458	4,389	-1,931
Colotenango	2,550	19,672	12,605	2,438	20,166	12,223	-112	494	-382
Comapa	6,306	10,873	15,028	6,105	11,568	14,534	-201	695	-494
Comitancillo	4,964	25,061	29,443	4,765	26,353	28,350	-199	1,292	-1,093

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
Concepción Huista	2,658	6,723	9,534	2,513	7,219	9,183	-145	496	-351
Concepción las Minas	6,531	986	4,174	6,336	1,279	4,076	-195	293	-98
Concepción Tutuapa	5,076	29,446	33,607	4,952	29,979	33,198	-124	533	-409
Conguaco	2,566	12,141	8,745	2,466	12,548	8,438	-100	407	-307
Cubulco	10,970	14,770	29,127	10,493	16,243	28,131	-477	1,473	-996
Cuilco	11,976	19,252	29,167	11,560	20,619	28,216	-416	1,367	-951
Cunén	4,376	21,367	15,712	4,207	22,139	15,109	-169	772	-603
Cuyotenango	15,580	1,802	16,041	14,623	3,175	15,625	-957	1,373	-416
Dolores	8,405	6,207	12,286	8,121	6,915	11,862	-284	708	-424
El Adelanto	1,709	1,644	3,147	1,631	1,777	3,092	-78	133	-55
El Asintal	10,165	5,759	20,955	9,780	6,830	20,269	-385	1,071	-686
El Chal	5,810	1,862	6,147	5,550	2,320	5,949	-260	458	-198
El Chol	4,824	441	4,272	4,638	680	4,219	-186	239	-53
El Estor	7,303	45,899	20,036	6,996	47,009	19,233	-307	1,110	-803
El Progreso	15,364	1,024	5,703	14,818	1,607	5,666	-546	583	-37
El Quetzal	5,259	4,546	13,706	5,078	5,186	13,247	-181	640	-459
El Tumbador	11,504	6,165	26,726	11,075	7,870	25,450	-429	1,705	-1,276
Esquipulas	24,813	10,327	18,218	23,715	11,633	18,010	-1,098	1,306	-208
Esquipulas Palo Gordo	5,763	937	6,192	5,535	1,376	5,981	-228	439	-211
Estanzuela	6,488	404	2,905	6,277	675	2,845	-211	271	-60
Flores	24,682	2,310	10,838	23,660	3,259	10,911	-1,022	949	73
Fray Bartolomé de Las Casas	6,373	38,790	20,974	6,005	39,972	20,160	-368	1,182	-814
Granados	7,310	1,110	5,171	7,070	1,438	5,083	-240	328	-88
Gualán	18,015	10,957	16,669	17,278	12,166	16,197	-737	1,209	-472
Huehuetenango	84,945	3,219	29,345	81,160	6,543	29,806	-3,785	3,324	461
Huité	2,656	3,796	5,018	2,536	4,072	4,862	-120	276	-156
Ipala	11,520	1,780	9,109	11,193	2,310	8,906	-327	530	-203
Ixcán	14,210	37,021	48,231	13,546	39,731	46,185	-664	2,710	-2,046
Ixchiguan	3,592	6,114	12,668	3,496	6,582	12,296	-96	468	-372
Jacaltenango	16,534	4,718	15,915	15,816	5,752	15,599	-718	1,034	-316
Jalapa	52,615	36,249	70,495	50,476	40,590	68,293	-2,139	4,341	-2,202
Jalpatagua	12,867	4,736	11,215	12,332	5,517	10,969	-535	781	-246

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
Jerez	3,353	436	2,520	3,205	651	2,453	-148	215	-67
Jocotán	4,536	46,202	15,543	4,350	46,914	15,017	-186	712	-526
Joyabaj	16,281	30,845	35,238	15,814	32,249	34,301	-467	1,404	-937
Jutiapa	50,759	31,958	62,742	48,820	35,878	60,761	-1,939	3,920	-1,981
La Blanca	10,790	1,610	16,712	10,235	2,801	16,076	-555	1,191	-636
La Democracia	18,304	13,141	23,969	17,513	14,536	23,365	-791	1,395	-604
La Libertad	31,292	25,714	53,164	30,106	28,534	51,530	-1,186	2,820	-1,634
La Reforma	4,125	3,064	10,729	3,940	3,522	10,456	-185	458	-273
La Unión	2,875	18,595	12,102	2,779	18,957	11,836	-96	362	-266
Lanquín	975	17,158	5,966	960	17,363	5,776	-15	205	-190
Las Cruces	9,292	6,438	16,984	8,898	7,400	16,416	-394	962	-568
Livingston	15,627	31,416	26,445	14,920	33,083	25,485	-707	1,667	-960
Los Amates	22,128	15,007	23,746	21,244	16,415	23,222	-884	1,408	-524
Malacatán	28,940	10,497	53,371	27,695	13,553	51,560	-1,245	3,056	-1,811
Malacatancito	6,900	3,630	8,582	6,608	4,257	8,247	-292	627	-335
Mataquescuintla	15,900	5,147	20,786	15,203	6,362	20,268	-697	1,215	-518
Mazatenango	45,378	2,656	28,727	43,317	5,113	28,331	-2,061	2,457	-396
Melchor de Mencos	13,971	2,624	11,637	13,381	3,454	11,397	-590	830	-240
Monjas	15,337	1,511	10,420	14,674	2,297	10,297	-663	786	-123
Morales	44,806	16,098	39,441	42,677	19,073	38,595	-2,129	2,975	-846
Moyuta	14,044	8,361	17,376	13,500	9,320	16,961	-544	959	-415
Nentón	6,827	17,360	21,492	6,507	18,468	20,704	-320	1,108	-788
Nuevo Progreso	7,329	4,186	18,546	7,040	5,093	17,928	-289	907	-618
Nuevo San Carlos	11,545	5,734	22,286	10,891	7,107	21,567	-654	1,373	-719
Ocós	5,519	279	5,043	5,242	681	4,918	-277	402	-125
Olopa	2,683	16,529	8,297	2,593	16,850	8,066	-90	321	-231
Pachalum	5,615	674	2,542	5,451	866	2,514	-164	192	-28
Pajapita	9,101	1,692	10,924	8,721	2,490	10,506	-380	798	-418
Panzós	3,338	52,937	15,567	3,175	53,682	14,985	-163	745	-582
Pasaco	2,860	1,730	4,264	2,711	1,968	4,175	-149	238	-89
Patulul	16,185	2,504	21,976	15,361	3,992	21,312	-824	1,488	-664
Patzité	616	3,037	2,491	547	3,181	2,416	-69	144	-75
Petatán	1,562	1,339	3,465	1,493	1,561	3,312	-69	222	-153

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
Poptún	23,079	9,303	19,727	22,060	10,652	19,397	-1,019	1,349	-330
Pueblo Nuevo	4,171	376	6,766	3,988	830	6,495	-183	454	-271
Puerto Barrios	68,795	5,871	25,021	65,852	8,061	25,774	-2,943	2,190	753
Purulhá	4,989	31,302	20,530	4,726	32,241	19,854	-263	939	-676
Quesada	10,108	2,407	10,195	9,704	3,070	9,936	-404	663	-259
Quezaltepeque	9,038	5,910	13,095	8,737	6,654	12,652	-301	744	-443
Rabinal	12,871	6,565	21,337	12,211	7,966	20,596	-660	1,401	-741
Raxruhá	3,283	22,510	11,033	3,149	23,233	10,444	-134	723	-589
Retalhuleu	47,224	5,890	37,242	45,049	8,520	36,787	-2,175	2,630	-455
Río Blanco	2,355	462	2,501	2,298	555	2,465	-57	93	-36
Río Bravo	10,365	2,582	14,657	9,938	3,467	14,199	-427	885	-458
Río Hondo	13,733	871	6,574	13,057	1,542	6,579	-676	671	5
Sacapulas	6,706	25,538	20,363	6,352	26,846	19,409	-354	1,308	-954
Salamá	29,002	7,764	28,460	27,787	9,515	27,924	-1,215	1,751	-536
Samayac	12,029	1,143	11,617	11,286	2,298	11,205	-743	1,155	-412
San Andrés	8,385	7,311	17,178	7,992	8,203	16,679	-393	892	-499
San Andrés Sajcabajá	3,665	11,580	9,720	3,518	11,970	9,477	-147	390	-243
San Andrés Villa Seca	14,548	7,353	25,906	13,891	8,724	25,192	-657	1,371	-714
San Antonio Huista	7,280	2,286	7,131	7,011	2,656	7,030	-269	370	-101
San Antonio Ilotenango	2,556	12,135	10,899	2,383	13,229	9,978	-173	1,094	-921
San Antonio Sacatepéquez	7,856	1,216	10,026	7,469	1,805	9,824	-387	589	-202
San Antonio Suchitepéquez	18,168	7,511	33,483	17,253	10,005	31,904	-915	2,494	-1,579
San Bartolomé Jocotenango	553	8,360	4,642	518	8,745	4,292	-35	385	-350
San Benito	28,328	2,269	13,202	27,149	3,524	13,126	-1,179	1,255	-76
San Bernardino	6,082	1,534	8,232	5,820	2,197	7,831	-262	663	-401
San Carlos Alzate	2,338	5,037	11,587	2,252	5,744	10,966	-86	707	-621
San Cristóbal Cucho	6,007	1,394	9,218	5,727	1,882	9,010	-280	488	-208
San Cristóbal Verapaz	11,345	36,922	20,510	10,761	38,535	19,481	-584	1,613	-1,029
San Diego	2,280	1,410	3,545	2,194	1,595	3,446	-86	185	-99
San Felipe	13,135	1,726	9,568	12,519	2,448	9,462	-616	722	-106
San Francisco	6,378	2,339	6,650	6,148	2,713	6,506	-230	374	-144
San Francisco Zapotitlán	12,171	878	9,484	11,489	1,717	9,327	-682	839	-157

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
San Gabriel	4,286	183	2,877	4,099	435	2,812	-187	252	-65
San Gaspar Ixchil	528	4,188	3,426	514	4,319	3,309	-14	131	-117
San Ildefonso Ixtahuacán	4,881	21,986	17,557	4,675	23,002	16,747	-206	1,016	-810
San Jacinto	1,973	3,900	6,706	1,885	4,141	6,553	-88	241	-153
San Jerónimo	11,816	2,125	11,452	11,229	2,925	11,239	-587	800	-213
San Jorge	4,858	1,789	5,657	4,672	2,077	5,555	-186	288	-102
San José	2,010	1,276	3,699	1,934	1,452	3,599	-76	176	-100
San José Acatempa	7,540	817	4,849	7,361	1,135	4,710	-179	318	-139
San José el Árdolo	3,993	702	5,516	3,847	1,018	5,346	-146	316	-170
San José el Rodeo	5,237	2,082	10,560	5,041	2,685	10,153	-196	603	-407
San José La Arada	3,822	1,327	3,573	3,689	1,558	3,475	-133	231	-98
San José La Máquina	8,773	1,557	12,724	8,344	2,353	12,357	-429	796	-367
San José Ojetenam	2,747	5,877	10,385	2,633	6,338	10,038	-114	461	-347
San Juan Atitán	2,392	6,377	10,649	2,299	7,090	10,029	-93	713	-620
San Juan Bautista	2,552	856	4,418	2,436	1,187	4,203	-116	331	-215
San Juan Chamelco	8,682	31,085	17,676	8,292	32,675	16,476	-390	1,590	-1,200
San Juan Cotzal	2,109	20,437	8,974	1,992	21,020	8,508	-117	583	-466
San Juan Ermita	2,692	6,722	6,987	2,584	7,048	6,769	-108	326	-218
San Juan Ixcuy	2,250	9,752	11,202	2,162	10,088	10,954	-88	336	-248
San Lorenzo	7,758	2,563	16,082	7,477	3,314	15,612	-281	751	-470
San Luis	18,482	15,414	33,076	17,739	17,266	31,967	-743	1,852	-1,109
San Luis Jilotepeque	10,234	2,230	12,211	9,792	3,088	11,795	-442	858	-416
San Manuel Chaparrón	4,682	488	3,147	4,556	722	3,039	-126	234	-108
San Marcos	30,143	2,025	14,814	28,943	3,161	14,878	-1,200	1,136	64
San Martín Zapotitlán	5,979	667	5,435	5,690	1,089	5,302	-289	422	-133
San Mateo Ixtatán	2,134	22,522	19,154	2,089	23,286	18,435	-45	764	-719
San Miguel Acatán	1,614	15,624	9,890	1,572	15,991	9,565	-42	367	-325
San Miguel Chicaj	8,476	6,424	18,199	8,063	7,521	17,515	-413	1,097	-684
San Miguel Ixtahuacán	5,541	16,391	25,368	5,372	16,971	24,957	-169	580	-411
San Miguel Panán	2,565	1,305	6,450	2,474	1,624	6,222	-91	319	-228
San Miguel Uspantán	7,297	36,376	22,115	6,959	37,398	21,431	-338	1,022	-684
San Pablo	16,101	5,542	27,283	15,409	6,978	26,539	-692	1,436	-744

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
San Pablo Jocopilas	9,268	585	10,579	8,819	1,428	10,185	-449	843	-394
San Pedro Carchá	20,369	141,903	72,925	19,290	146,678	69,229	-1,079	4,775	-3,696
San Pedro Jocopilas	2,290	18,287	11,373	2,208	19,345	10,397	-82	1,058	-976
San Pedro Necta	4,964	16,847	16,699	4,715	17,785	16,010	-249	938	-689
San Pedro Pinula	8,256	20,350	33,273	7,937	22,226	31,716	-319	1,876	-1,557
San Pedro Sacatepéquez	48,509	3,123	27,464	46,284	5,343	27,469	-2,225	2,220	5
San Pedro Soloma	10,132	14,759	24,139	9,685	15,930	23,415	-447	1,171	-724
San Rafael La Independencia	1,196	6,636	6,317	1,134	6,954	6,061	-62	318	-256
San Rafael Petzal	1,724	4,362	5,185	1,674	4,517	5,080	-50	155	-105
San Rafael Pie de la Cuesta	7,906	1,140	8,093	7,568	1,737	7,834	-338	597	-259
San Sebastián	13,459	2,203	13,505	12,715	3,306	13,146	-744	1,103	-359
San Sebastián Coatán	2,935	7,259	10,711	2,873	7,534	10,498	-62	275	-213
San Sebastián Huehuetenango	2,906	16,708	12,992	2,812	17,465	12,329	-94	757	-663
Santa Ana	8,690	2,813	10,456	8,364	3,389	10,206	-326	576	-250
Santa Ana Huista	4,362	982	4,069	4,177	1,303	3,933	-185	321	-136
Santa Bárbara	8,761	22,739	28,454	8,338	24,179	27,437	-423	1,440	-1,017
Santa Catarina La Tinta	4,443	26,015	10,054	4,291	26,603	9,618	-152	588	-436
Santa Catarina Mita	15,873	2,317	10,793	15,091	3,227	10,665	-782	910	-128
Santa Cruz del Quiché	26,426	21,082	30,524	25,148	23,537	29,347	-1,278	2,455	-1,177
Santa Cruz Muluá	5,643	1,441	6,461	5,377	1,808	6,360	-266	367	-101
Santa Cruz Verapaz	7,696	13,968	10,360	7,298	14,692	10,034	-398	724	-326
Santa Eulalia	2,690	20,958	15,377	2,572	21,658	14,795	-118	700	-582
Santa María Nebaj	15,024	30,617	27,033	14,174	32,500	26,000	-850	1,883	-1,033
Santiago Chimaltenango	1,953	2,617	5,935	1,865	2,948	5,692	-88	331	-243
Santo Domingo Suchitepéquez	14,683	2,832	24,776	14,154	4,149	23,988	-529	1,317	-788
Santo Tomás la Unión	6,177	305	5,216	5,884	687	5,127	-293	382	-89
Sayaxché	20,600	22,689	50,080	19,738	25,255	48,376	-862	2,566	-1,704
Senahú	3,371	65,864	22,736	3,205	67,189	21,577	-166	1,325	-1,159
Sibinal	2,309	4,028	9,396	2,210	4,595	8,928	-99	567	-468
Sipacapa	2,731	6,430	11,017	2,589	6,875	10,714	-142	445	-303

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
Tacaná	11,840	19,756	44,182	11,530	20,918	43,330	-310	1,162	-852
Tactic	11,420	14,177	12,433	10,825	15,357	11,848	-595	1,180	-585
Tajumulco	8,196	12,564	30,147	7,989	13,760	29,158	-207	1,196	-989
Tamahú	1,638	13,419	4,922	1,562	13,771	4,646	-76	352	-276
Tectitán	1,541	4,406	4,883	1,483	4,623	4,724	-58	217	-159
Teculután	9,658	917	7,014	9,216	1,403	6,970	-442	486	-44
Tejutla	9,226	7,217	22,212	8,797	8,292	21,566	-429	1,075	-646
Todos Santos Cuchumatán	5,984	7,037	17,165	5,683	7,812	16,691	-301	775	-474
Tucurú	2,421	31,045	10,001	2,317	31,283	9,867	-104	238	-134
Unión Cantinil	5,613	2,367	7,920	5,399	2,794	7,707	-214	427	-213
Usumatlán	5,405	1,427	5,400	5,103	1,950	5,179	-302	523	-221
Yupiltepeque	4,651	3,456	9,282	4,504	3,972	8,913	-147	516	-369
Zacapa	33,145	7,950	18,594	31,639	9,495	18,555	-1,506	1,545	-39
Zacualpa	5,568	14,753	12,423	5,309	15,673	11,762	-259	920	-661
Zapotitlán	2,255	2,344	4,527	2,194	2,584	4,348	-61	240	-179
Zunilito	4,175	260	3,845	3,973	594	3,713	-202	334	-132
Acatenango	6,853	4,068	12,300	6,550	4,598	12,073	-303	530	-227
Almolonga	10,623	386	4,715	10,120	871	4,733	-503	485	18
Amatitlán	91,614	2,326	22,694	86,231	5,975	24,428	-5,383	3,649	1,734
Antigua Guatemala	35,602	484	9,055	34,054	1,437	9,650	-1,548	953	595
Barberena	32,475	1,707	24,034	30,897	3,713	23,606	-1,578	2,006	-428
Cabricán	5,757	6,056	11,220	5,594	6,711	10,728	-163	655	-492
Cajolá	3,738	3,131	8,079	3,643	3,494	7,811	-95	363	-268
Cantel	19,485	1,987	18,300	18,003	4,589	17,180	-1,482	2,602	-1,120
Casillas	11,491	865	12,592	11,051	1,638	12,259	-440	773	-333
Chimaltenango	56,585	4,799	34,596	53,616	7,844	34,520	-2,969	3,045	-76
Chinautla	88,845	2,396	23,477	83,919	5,409	25,390	-4,926	3,013	1,913
Chiquimulilla	26,759	2,020	24,948	25,501	3,608	24,618	-1,258	1,588	-330
Chuarrancho	4,058	2,708	5,872	3,825	3,099	5,714	-233	391	-158
Ciudad Vieja	23,135	200	10,031	21,687	1,123	10,556	-1,448	923	525
Coatepeque	45,362	10,978	48,974	43,133	14,846	47,335	-2,229	3,868	-1,639
Colomba	13,210	6,655	27,679	12,593	8,410	26,541	-617	1,755	-1,138
Comalapa	14,943	9,782	23,833	13,909	11,867	22,782	-1,034	2,085	-1,051

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
Concepción	365	3,679	2,557	337	3,853	2,411	-28	174	-146
Concepción Chiquirichapa	7,248	1,218	8,876	6,895	1,850	8,597	-353	632	-279
Cuilapa	21,845	1,512	17,285	20,880	2,752	17,010	-965	1,240	-275
El Jícara	6,485	1,013	5,624	6,230	1,328	5,564	-255	315	-60
El Palmar	9,062	3,746	16,324	8,606	4,648	15,878	-456	902	-446
El Tejar	12,718	617	6,145	12,000	1,356	6,124	-718	739	-21
Escuintla	105,507	2,391	42,847	99,407	7,320	44,018	-6,100	4,929	1,171
Flores Costa Cuca	6,062	3,160	12,408	5,858	3,948	11,824	-204	788	-584
Fraijanes	41,096	1,584	10,600	39,901	2,535	10,844	-1,195	951	244
Génova	7,759	7,894	21,844	7,461	8,801	21,235	-298	907	-609
Guanagazapa	4,486	2,331	9,053	4,321	2,724	8,825	-165	393	-228
Guastatoya	18,715	671	5,421	17,939	1,273	5,595	-776	602	174
Guatemala	821,868	4,553	84,394	790,285	18,869	101,661	-31,583	14,316	17,267
Guazacapán	7,572	665	10,618	7,245	1,307	10,303	-327	642	-315
Huitán	2,098	4,647	6,700	2,027	4,971	6,447	-71	324	-253
Iztapa	11,661	381	6,300	11,180	830	6,332	-481	449	32
Jocotenango	19,033	103	2,480	18,281	457	2,878	-752	354	398
La Democracia	12,751	443	9,814	12,013	1,341	9,654	-738	898	-160
La Esperanza	16,962	288	4,799	16,301	774	4,974	-661	486	175
La Gomera	26,552	902	19,175	25,318	2,362	18,949	-1,234	1,460	-226
Magdalena Milpas Altas	7,814	294	3,742	7,274	707	3,869	-540	413	127
Masagua	22,723	1,231	21,368	21,818	2,460	21,044	-905	1,229	-324
Mixco	415,254	2,374	46,567	398,648	10,138	55,409	-16,606	7,764	8,842
Momostenango	10,010	56,044	39,547	9,247	59,117	37,237	-763	3,073	-2,310
Morazán	6,221	998	4,942	6,009	1,372	4,780	-212	374	-162
Nahualá	8,388	33,505	33,537	7,820	35,746	31,864	-568	2,241	-1,673
Nueva Concepción	39,617	1,426	31,827	37,639	3,817	31,414	-1,978	2,391	-413
Nueva Santa Rosa	18,403	1,241	16,764	17,619	2,257	16,532	-784	1,016	-232
Olintepeque	21,795	1,688	11,577	20,805	2,869	11,386	-990	1,181	-191
Oratorio	11,200	1,722	12,025	10,730	2,451	11,766	-470	729	-259
Palencia	41,355	6,230	23,357	39,506	8,032	23,404	-1,849	1,802	47
Palestina de Los Altos	4,204	2,582	9,419	4,044	2,998	9,163	-160	416	-256

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
Palín	48,306	690	16,707	44,830	3,214	17,659	-3,476	2,524	952
Panajachel	9,811	799	4,419	9,261	1,135	4,633	-550	336	214
Parramos	7,213	1,338	7,324	6,893	1,838	7,144	-320	500	-180
Pastores	11,780	221	5,784	11,048	852	5,885	-732	631	101
Patzicía	11,679	4,202	17,324	11,016	5,447	16,742	-663	1,245	-582
Patzún	17,680	11,665	28,801	16,614	13,489	28,043	-1,066	1,824	-758
Petapa	122,228	1,035	11,999	117,517	3,424	14,321	-4,711	2,389	2,322
Pueblo Nuevo Viñas	8,614	2,161	14,739	8,179	3,147	14,188	-435	986	-551
Quetzaltenango	141,801	3,505	34,378	136,097	7,853	35,734	-5,704	4,348	1,356
Salcá	14,647	489	4,157	13,808	1,276	4,209	-839	787	52
San Agustín Acasaguastlán	14,542	10,125	21,034	13,859	11,619	20,223	-683	1,494	-811
San Andrés Itzapa	11,970	3,861	16,036	11,417	5,031	15,419	-553	1,170	-617
San Andrés Semetabaj	4,174	2,627	6,263	3,920	3,176	5,968	-254	549	-295
San Andrés Xecul	6,304	7,371	13,308	5,813	8,600	12,570	-491	1,229	-738
San Antonio Aguas Calientes	7,977	191	3,143	7,492	489	3,330	-485	298	187
San Antonio la Paz	11,732	1,472	7,698	11,190	2,165	7,547	-542	693	-151
San Antonio Palopó	2,986	3,730	7,721	2,867	4,133	7,437	-119	403	-284
San Bartolo Aguas Calientes	1,448	4,408	4,750	1,367	4,735	4,504	-81	327	-246
San Bartolomé Milpas Altas	6,132	67	1,278	5,832	197	1,448	-300	130	170
San Carlos Sija	12,384	2,782	15,058	11,979	3,444	14,801	-405	662	-257
San Cristóbal Acasaguastlán	4,084	556	2,554	3,925	775	2,494	-159	219	-60
San Cristóbal Totonicapán	10,327	7,611	18,152	9,532	9,605	16,953	-795	1,994	-1,199
San Francisco El Alto	10,555	20,767	26,534	9,628	23,656	24,572	-927	2,889	-1,962
San Francisco La Unión	2,197	1,228	4,514	2,071	1,542	4,326	-126	314	-188
San José	42,598	803	19,400	40,719	2,534	19,548	-1,879	1,731	148
San José Poaquil	5,553	7,358	13,931	5,250	8,245	13,347	-303	887	-584
San José Chacayá	855	1,031	2,182	832	1,160	2,076	-23	129	-106
San José del Golfo	5,592	164	1,473	5,327	301	1,601	-265	137	128
San José Pinula	61,239	2,379	16,047	58,709	4,030	16,926	-2,530	1,651	879
San Juan Alotenango	10,544	641	12,223	9,901	1,487	12,020	-643	846	-203
San Juan La Laguna	3,173	2,917	6,072	2,902	3,506	5,754	-271	589	-318

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extre mo	no extre mo		extre mo	no extre mo		extre mo	no extre mo
San Juan Ostuncalco	17,556	6,996	27,276	16,718	8,831	26,279	-838	1,835	-997
San Juan Sacatepéquez	108,130	35,761	74,260	101,792	42,449	73,910	-6,338	6,688	-350
San Juan Tecuaco	2,320	1,225	6,577	2,230	1,623	6,269	-90	398	-308
San Lucas Sacatepéquez	20,069	51	2,855	19,359	412	3,204	-710	361	349
San Lucas Tolimán	7,502	6,026	16,188	7,098	7,029	15,589	-404	1,003	-599
San Marcos La Laguna	527	591	1,499	493	697	1,427	-34	106	-72
San Martín Jilotepeque	18,487	14,266	40,688	17,835	15,961	39,645	-652	1,695	-1,043
San Martín Sacatepéquez	7,401	3,691	18,281	6,883	4,988	17,502	-518	1,297	-779
San Mateo	5,534	192	2,162	5,298	378	2,212	-236	186	50
San Miguel Dueñas	8,710	189	3,759	8,252	499	3,907	-458	310	148
San Miguel Pochuta	2,076	2,318	4,395	1,976	2,575	4,238	-100	257	-157
San Miguel Siguilá	2,247	1,086	4,556	2,138	1,354	4,397	-109	268	-159
San Pablo La Laguna	1,047	1,733	4,518	988	2,077	4,233	-59	344	-285
San Pedro Ayampuc	37,351	3,573	17,662	35,455	5,358	17,773	-1,896	1,785	111
San Pedro La Laguna	5,751	470	4,470	5,479	761	4,451	-272	291	-19
San Pedro Sacatepéquez	30,355	3,560	17,377	27,402	5,735	18,155	-2,953	2,175	778
San Pedro Yepocapa	8,482	5,728	20,727	8,053	6,840	20,044	-429	1,112	-683
San Rafael Las Flores	5,257	746	6,638	5,097	1,026	6,518	-160	280	-120
San Raymundo	15,383	3,930	12,292	14,637	4,867	12,101	-746	937	-191
San Vicente Pacaya	10,542	448	5,715	9,981	986	5,738	-561	538	23
Sanarate	25,227	1,993	12,186	23,975	3,239	12,192	-1,252	1,246	6
Sansare	6,363	1,121	5,663	6,121	1,471	5,555	-242	350	-108
Santa Apolonia	2,765	6,686	9,047	2,649	7,201	8,648	-116	515	-399
Santa Catarina Barahona	2,623	13	1,425	2,428	173	1,460	-195	160	35
Santa Catarina Ixtahuacán	6,313	25,857	24,811	5,984	27,094	23,903	-329	1,237	-908
Santa Catarina Palopó	399	1,326	2,199	373	1,481	2,070	-26	155	-129
Santa Catarina Pinula	68,973	759	10,792	66,350	2,113	12,061	-2,623	1,354	1,269
Santa Clara La Laguna	2,301	1,945	5,154	2,206	2,337	4,857	-95	392	-297
Santa Cruz Balanyá	3,221	1,257	5,000	3,056	1,632	4,790	-165	375	-210
Santa Cruz La Laguna	579	2,182	3,059	566	2,346	2,908	-13	164	-151
Santa Cruz Naranjo	9,066	440	6,875	8,642	951	6,788	-424	511	-87

Municipio	Escenario base			Escenario oficial: caída del producto por 2.5%			Diferencial		
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
		extremo	no extremo		extremo	no extremo		extremo	no extremo
Santa Lucía Cotzumalguapa	62,776	3,950	45,972	58,999	8,177	45,522	-3,777	4,227	-450
Santa Lucía La Reforma	646	15,521	6,210	632	15,928	5,817	-14	407	-393
Santa Lucía Milpas Altas	12,537	126	2,827	11,917	447	3,126	-620	321	299
Santa Lucía Utatlán	7,100	2,746	11,433	6,638	3,702	10,939	-462	956	-494
Santa María Chiquimula	2,244	36,162	16,599	2,015	37,803	15,187	-229	1,641	-1,412
Santa María de Jesús	9,726	953	11,243	9,053	1,764	11,105	-673	811	-138
Santa María Ixhuatán	8,541	2,143	13,110	8,227	2,796	12,771	-314	653	-339
Santa María Visitación	1,013	288	1,064	987	331	1,047	-26	43	-17
Santa Rosa de Lima	11,354	593	7,746	10,926	1,037	7,730	-428	444	-16
Santiago Atitlán	11,256	6,081	24,495	10,385	8,772	22,675	-871	2,691	-1,820
Santiago Sacatepéquez	21,027	377	7,813	19,759	965	8,493	-1,268	588	680
Santo Domingo Xenacoj	7,460	329	4,611	6,820	970	4,610	-640	641	-1
Sibilia	4,737	346	3,324	4,579	586	3,242	-158	240	-82
Sipacate	8,665	272	7,274	8,218	881	7,112	-447	609	-162
Siquinalá	12,632	1,457	8,852	11,810	2,320	8,811	-822	863	-41
Sololá	17,392	34,754	36,404	16,460	37,628	34,462	-932	2,874	-1,942
Sumpango	21,099	1,558	14,471	19,898	2,589	14,641	-1,201	1,031	170
Taxisco	13,020	1,347	15,462	12,336	2,344	15,149	-684	997	-313
Tecpán Guatemala	20,047	27,959	43,874	18,857	30,882	42,141	-1,190	2,923	-1,733
Tiquisate	34,775	1,013	21,462	32,976	2,772	21,502	-1,799	1,759	40
Totonicapán	33,789	18,843	51,241	31,334	24,211	48,328	-2,455	5,368	-2,913
Villa Canales	108,823	6,972	39,598	103,387	11,228	40,778	-5,436	4,256	1,180
Villa Nueva	376,761	2,978	53,995	358,663	12,931	62,140	-18,098	9,953	8,145
Zaragoza	12,917	1,582	9,375	12,346	2,308	9,220	-571	726	-155
Zunil	7,184	438	6,495	6,744	895	6,478	-440	457	-17
Totales	6,365,766	3,105,347	5,386,421	6,073,892	3,495,593	5,288,049	-291,874	390,246	-98,372

Fuente: estimaciones del Icefi



POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

