

**Renta básica universal:
Más libertad, más igualdad,
más empleo, más bienestar.
Una propuesta para Guatemala
(2019-2030)**





**Renta básica universal:
Más libertad, más igualdad,
más empleo, más bienestar.
Una propuesta para Guatemala
(2019-2030)**

Guatemala, Centroamérica, noviembre de 2017

Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Susanne Gauster – Coordinadora de Influencia, Oxfam en Guatemala

Investigación y redacción

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, Icefi

Walter Figueroa – Economista sénior, Icefi

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista sénior, Icefi

Hugo Roldán – Economista investigador, Icefi

Colaboración especial

Lourdes Molina Escalante – Economista sénior, Icefi

Producción editorial

Diana De León Dardón – Coordinadora de comunicación, Icefi

Mónica Juárez – Asistente de comunicación, Icefi

Diseño y diagramación

Diana De León Dardón – Coordinadora de comunicación, Icefi

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Ilustración de portada

Pablo Piloña

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora de desarrollo institucional, Icefi

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

12 avenida, 14-41 zona 10, Colonia Oakland

Guatemala, Centroamérica

PBX: (502) 2506-6363

ISBN: 978-9929-674-52-3

Centroamérica, noviembre de 2017

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido es responsabilidad del Icefi, por lo que no representa necesariamente la opinión de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier reproducción comercial requiere permiso escrito previo del Icefi, en cuyo caso debe dirigirse a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org.

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

Resumen

La pobreza y la desigualdad social son resultado de un modelo económico diseñado para garantizar la concentración de la riqueza a costa del bienestar de la mayoría. Estos dos flagelos están minando las posibilidades de construir naciones gobernables democráticamente y de lograr un desarrollo económico sostenible. Guatemala es ejemplo de ello: 59.3% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras que el 1% más rico de la población tiene un ingreso igual a la suma de los ingresos del 40.0% más pobre. La renta básica universal (RBU) es una alternativa diferente con la que los Estados pueden enfrentar el desafío de fortalecer la democracia, reducir la desigualdad y erradicar la pobreza. La RBU es una suma de dinero que el Estado asigna de forma incondicional a cada miembro de la sociedad por el simple hecho de ser ciudadano o residente. Con una RBU de Q175.0 mensuales, entre 2019 y 2030, Guatemala podría erradicar la pobreza extrema, aumentar el crecimiento potencial de la economía hasta en un 50% y generar nuevos empleos que, para 2030, sumarían cerca de 4.7 millones. La reducción de la desigualdad sería ostentable, pasando del 0.538 a 0.472 (Índice de Gini). Guatemala requerirá una mejor gestión de la deuda pública, una reforma fiscal y cambios institucionales para que la implementación de la RBU genere más libertad, más igualdad, más empleo y más bienestar

Palabras clave: *pobreza, desigualdad, renta básica universal, política fiscal Guatemala.*

Abstract

Poverty and inequality are the result of an economic model designed to guarantee the concentration of wealth at the expense of the wellbeing of the majority. These two scourges are undermining the possibilities to build democratic nations and to achieve a sustainable economic development. Guatemala is an example of this: 59.3% of its population lives in poverty conditions, while the richest 1% of the population has an income that equals the incomes of the 40% of the poorest. The universal basic income (UBI) is a different alternative that States could use to face the challenge of strengthening democracy, reducing inequality and eradicating poverty. The UBI is an amount of money the State delivers unconditionally to every member of the society by the simple fact of being a citizen or a legal resident. With an UBI of Q175.0 per month, between 2019 and 2030, Guatemala could eradicate extreme poverty, increase the potential rate of economic growth up to 50%, and create around 4.7 million of new jobs by 2030. The reduction of inequality would be possible, going from 0.538 to 0.472 (Gini coefficient). Guatemala would require a better public debt management, a fiscal reform and institutional changes, in order for the UBI implementation to generate more freedom, more equality, more employment and more welfare.

Key words: poverty, inequality, universal basic income, fiscal policy, Guatemala.

Contenido

I. Presentación	9
II. ¿Qué es la desigualdad y cuál es su impacto en la sociedad actual?	13
El modelo económico dominante exagera la desigualdad social	15
La desigualdad social está dando mucha riqueza y poder a un grupo muy reducido de personas, poniendo a la democracia y al desarrollo en peligro	19
La política fiscal y el mercado de trabajo —elementos centrales para el crecimiento económico y la mitigación de la pobreza y la desigualdad— están mermados	23
A manera de conclusión: Este no es el mundo en el que la mayoría quiere vivir	27
III. ¿Cómo se ve la desigualdad social en Guatemala?	29
El mercado de trabajo no garantiza la distribución del ingreso ni el cumplimiento de los derechos laborales	34
La producción actual de bienes y servicios públicos es insuficiente para eliminar la pobreza y disminuir la desigualdad social	39
La desnutrición crónica es el reflejo del desigual acceso a servicios públicos e ingresos	41
Cuatro millones de niñas, niños y adolescentes afuera de la escuela	45
Continuadas formas de discriminación y violencia hacia los pueblos indígenas	50
Las mujeres viven en un entorno patriarcal	54
La política fiscal guatemalteca disminuye la desigualdad pero aumenta la pobreza	60
A manera de conclusión: Guatemala es un paraíso desigual	74
IV. ¿Existen alternativas frente a la desigualdad social?	75
¿Cuáles son esas alternativas para reducir la desigualdad social?	83

A manera de conclusión: Sí hay alternativas para una sociedad con menos desigualdad, pero los cambios requieren personas con disposición a pensar diferente y actuar 87

V. ¿Qué es la renta básica universal (RBU) y qué implicaciones tendría aplicarla en Guatemala? 89

¿Qué implicaciones tendría para Guatemala la aplicación de la RBU en cuanto a la eliminación de la pobreza extrema? 101

Modelo de erradicación de la pobreza extrema en Guatemala mediante la implementación de una renta básica universal (sin reforma fiscal) 106

Efectos sobre la distribución del ingreso 108

Efectos sobre la actividad económica y el empleo 113

Impacto sobre la deuda pública 126

Modelo de erradicación de la pobreza extrema en Guatemala mediante la implementación de una renta básica universal (con reforma fiscal incluida) 128

A manera de conclusión: una RBU aplicada en Guatemala puede ayudar al cumplimiento de la agenda ODS2030 133

VI. ¿Qué desafíos institucionales se debe enfrentar al implementar una renta básica universal (RBU) capaz de erradicar la pobreza extrema en Guatemala? 137

Referencias bibliográficas 149

Anexo 1. Determinantes de la no matriculación educativa de niñas, niños y adolescentes entre 3 y 18 años, según ciertas características socioeconómicas 157

Anexo 2. Programas y ensayos experimentales relacionados con la aplicación de una renta básica universal (RBU) 159

Anexo 3. Explicación sobre las matrices insumo-producto 163

Siglarío

Banguat	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Cacif	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Industriales y Financieras
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESR <small>(siglas en inglés)</small>	Centro por los Derechos Económicos y Sociales
CGC	Contraloría General de Cuentas
EBI	Educación bilingüe intercultural
Encovi	Encuesta nacional de condiciones de vida
ENEI	Encuesta nacional de empleo e ingresos
Ensmi	Encuesta nacional de salud materno e infantil
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IFI	Institución financiera internacional
IGI	Índice global de impunidad
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
Incap	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
MGI	Mckinsey Global Institute
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
MIL	Matriz Inversa de Leontief
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Mintrab	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MIP	Matriz de insumo-producto
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

OCDE	Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población económicamente activa
PEC	Programa de Extensión de Cobertura
PIB	Producto interno bruto
RBU	Renta básica universal
RMM	Razón de mortalidad materna
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
TI	Transparencia Internacional
Unesco <small>(siglas en inglés)</small>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unicef <small>(siglas en inglés)</small>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

I.

Presentación

En todo el mundo, la desigualdad social está afectando cada vez más a la mayoría de personas porque es causa y efecto de un modelo económico que ralentiza el crecimiento, no genera suficientes empleos, induce bajos salarios e ingresos para la generalidad, mientras sume en la pobreza a muchas personas. La desigualdad social también perturba los necesarios equilibrios de poder: mientras muchos ciudadanos utilizan sus fuerzas para intentar sobrevivir, un grupo muy limitado de personas han acumulado tanta riqueza y poder como para decidir, buscando su particular beneficio, sobre el futuro colectivo.

Al estudiar la desigualdad social en Guatemala, emergen datos sobre la aguda desnutrición crónica que lacera a la infancia —sobre todo a la indígena y a la del área rural—; sobre los visibles desniveles en la representación política de las mujeres en los espacios de poder privado y público; el flagelo del trabajo infantil y la ausencia de garantías laborales; las disparidades en el ingreso, la precarización de los trabajadores y el costo inalcanzable aun de la canasta básica alimentaria; el extendido rostro de la pobreza y la pobreza extrema —que también es con mayor frecuencia un rostro de mujer, indígena y rural—; y la compleja institucionalidad del racismo que ha permeado en todos los ámbitos de la sociedad.

Todo ello reforzado por una política fiscal poco legítima frente a la ciudadanía, como resultado de la forma injusta como se recauda y se privilegia a ciertos sectores económicos; por lo insuficiente del gasto público para producir bienes y servicios universales y de calidad; y por los enormes problemas de corrupción y falta de transparencia.

Para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) esta realidad obliga a proponer alternativas que ayuden a mitigar la desigualdad social y sus efectos más nocivos, y a construir escenarios económicos, sociales y fiscales para sustentar un desarrollo económico sostenible e inclusivo. En ese sentido, el estudio presenta el impacto que tendría en Guatemala, en los próximos doce años, la implementación de un programa de renta básica universal (RBU) destinado a eliminar la pobreza extrema y reducir la desigualdad, es decir, una política pública que consiste en un monto de Q175.0 mensuales que el Estado daría cada mes a todos los ciudadanos o residentes en el territorio nacional, independientemente del ingreso que cada quien pueda tener, así como de su situación personal, familiar o laboral.

El estudio —que debe considerarse un trabajo seminal y sujeto a la discusión y profundización posterior—, revela que una RBU además de eliminar la pobreza extrema, podría generar 4.7 millones de empleos en los próximos años (33% de la población en edad de trabajar en 2030) repartidos en todo el territorio nacional y en los sectores agrícola, financiero y comercial; aumentaría en cerca de 50% el crecimiento económico. Por otro lado, la bancarización de esta transacción promovería la formalización de los negocios interesados en proveer bienes y servicios a la población. Otro de los impactos esperados sería la reducción de la desigualdad que, medida por medio del índice de Gini,

pasaría de 0.538 a 0.472, mejor que Costa Rica (0.504,2014) pero lejos de Uruguay (0.379,2014).

En cuanto a lo fiscal, la propuesta incluye mecanismos de financiamiento (con y sin reforma fiscal) y se enfatiza que la implementación de una política pública como la propuesta implica la revalorización del rol del Estado como principal garante de los derechos de las personas y potenciador del desarrollo y la democracia. La política fiscal tiene el potencial de cerrar la desconexión actual entre la economía y el bienestar de los ciudadanos: con una mirada fiscal moderna y acuerdos políticos para una reforma profunda en este ámbito, el país podría contar con recursos para financiar la RBU y otros programas públicos destinados a elevar el bienestar social, allanar el camino para el cumplimiento de la *Agenda de Desarrollo ODS 2030*, al tiempo en que se potencia la transformación productiva, el acceso a crédito y la formalización económica.

El Icefi reconoce que la RBU no soluciona todos los problemas que el país está urgido de enfrentar como fruto de su pasado y su presente, pero sí puede constituir —junto con la mejora en la provisión de servicios públicos— un piso de protección social mínimo pero efectivo para enfrentar la desigualdad y todos los fenómenos relacionados con esta. Asimismo, este estudio puede ser utilizado como base para la discusión sobre alternativas de cambio, en un momento en que la mayoría de ciudadanos están en desacuerdo con el modelo político y económico actual. Se espera que la discusión sobre una RBU en Guatemala tenga el potencial de convocar a pequeños, medianos y grandes empresarios, comerciantes, productores y cooperativistas, así como a organizaciones sociales que impulsan agendas en pos del desarrollo y la democracia.

II.

¿Qué es la desigualdad y cuál es su impacto en la sociedad actual?

La desigualdad social afecta a la gran mayoría de personas porque es causa y efecto de un modelo económico que ralentiza el crecimiento, no genera suficientes empleos e impulsa bajos salarios e ingresos para la mayoría de la ciudadanía y sume en la pobreza a muchas personas mientras deteriora el ambiente natural; provoca que un grupo muy limitado de personas tome decisiones para su beneficio, en detrimento del bien común, disminuyendo el rol de la administración pública y de la política fiscal; abre las puertas a la corrupción e impunidad y a una mayor incertidumbre y descontento social.

Para comprender mejor la actual distribución de la riqueza y la consecuente disminución del bienestar de la mayoría de personas frente al rápido enriquecimiento de unos pocos en el modelo económico neoliberal predominante, es urgente adentrarse en la discusión sobre la desigualdad social, entendida como el trato diferente que reciben grupos de población por cualidades particulares —estrato socio-económico, etnia, idioma, lugar de nacimiento, edad, género— al momento de distribuir los recursos económicos

escasos, los bienes y servicios públicos e, incluso, los espacios de poder en una sociedad.

La desigualdad social es resultado de prejuicios que configuran una cultura dominante que los aprueba y reafirma, tanto en esferas privadas como públicas. Diversos estudios advierten que este fenómeno multifacético está alimentando un nocivo círculo en el que conviven variadas discriminaciones —étnicas, etarias, de género, económicas, políticas y territoriales— junto a la pobreza, la degradación ambiental, la prostitución del poder público. Se trata de un poder casi ilimitado para unos cuantos y, por el otro lado, la desesperanza de las grandes mayorías.

Las diferencias en el cumplimiento y protección de derechos —como la educación y la salud, el empleo y la propiedad— afectan más a mujeres y niñas, pueblos indígenas, personas con discapacidad y minorías étnicas, lo que les pone en desventaja social, disminuye sus posibilidades de acceso a oportunidades de cambio y aumenta las brechas de desigualdad económica y política. Por ejemplo, «[...] en numerosas sociedades, las mujeres sufren discriminación en relación con los bienes productivos, como el derecho a la tierra y la propiedad. Como consecuencia, solo entre el 10 y 20% de los propietarios de tierras en los países en desarrollo son mujeres» (PNUD, 2017: 5). Pero en el mundo más desarrollado, la riqueza tampoco pertenece a las mujeres. De hecho, la relación entre hombres y mujeres que se ubican en el 1.0% más rico de la población es de 1 a 4: por cada cuatro hombres ricos hay una mujer.

Tabla 1. División de género en el mundo de los ricos en las economías avanzadas

País/ Año	Mujeres entre el 10% más rico de la población	Mujeres entre el 1% más rico de la población	Porcentaje del trabajo de cuidados no remunerado realizado por mujeres en el último año
	Como porcentaje del total		
Australia (2012)	25	22	64
Canadá (2013)	30	22	61
Dinamarca (2013)	31	16	57
España (2010)	33	22	63
Italia (2014)	29	20	75
Noruega (2013)	22	14	57
Nueva Zelanda (2013)	29	19	65
Reino Unido (2013)	28	18	65

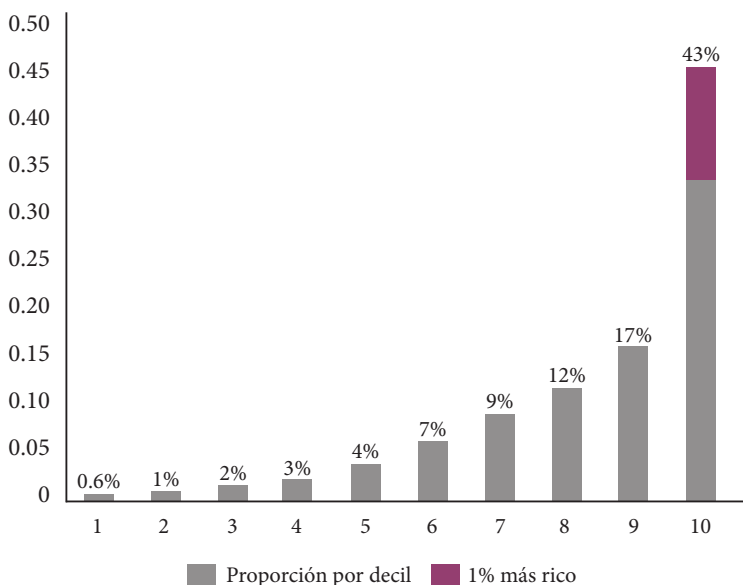
Fuente: Icefi, con base en Oxfam (2017).

El modelo económico dominante exacerba la desigualdad social

La desigualdad social está minando en todo el mundo las posibilidades de construir naciones gobernables democráticamente y de lograr un desarrollo económico sostenible. La fuerza que aumenta la desigualdad social está asociada con la forma de producir, consumir y repartir la riqueza. Tal y como se afirma en *Una economía para el 99%* (Oxfam, 2017), el modelo económico globalizador orientado hacia la exportación ha provocado un aumento de la brecha entre ricos y pobres: «A nivel mundial, en los últimos 25 años, el 1% más rico ha percibido más ingresos que el 50% más pobre de la población en su conjunto» (Oxfam, 2016). Ese modelo económico dominante en el mundo —asociado con la idea fundamentalista de que el mercado, con su

mano invisible, y la persecución del beneficio individual pueden equilibrar las fuerzas que impulsan la economía y la sociedad, y generar, en última instancia, un beneficio colectivo— ha provocado enormes y complejas fallas que asfixian el progreso de la civilización, tales como el desempleo y el empobrecimiento de los trabajadores, la destrucción y sobrexplotación de los recursos naturales renovables y no renovables, el debilitamiento del rol regulador y promotor del bienestar de la administración pública y el aumento de la desigualdad social.

Gráfica 1. Proporción del crecimiento global acumulado para cada decil (1988-2013)



Fuente: Icefi, con base en Oxfam (2016), tomado de Lakner-Milanovic (2013).

De acuerdo con Pascal Bruckner, «[...] hay diferencias positivas que estimulan la iniciativa, pero hay demasiadas desigualdades frustrantes, sentidas como inamovibles»

(Bruckner, 2012: 53). El mismo autor reconoce que «[...] para las naciones y los individuos es esencial que nadie ocupe de manera permanente la primera posición, que los dados se relancen para continuar la partida (a ello contribuyen, entre otras cosas, el sistema impositivo y legal). Una democracia no puede mantener durante mucho tiempo un abismo entre sus principios y sus actos» (Bruckner, 2012: 54).

Actualmente, el contexto económico y político refuerza «el totalitarismo neoliberal» y, con ello, el aumento de la desigualdad social. Thomas Piketty, después de desarrollar un exhaustivo análisis sobre el capital y sus efectos en la desigualdad, concluye que en una economía de mercado «[...] la dinámica de la distribución de la riqueza pone en juego poderosos mecanismos que empujan alternativamente en el sentido de la convergencia y divergencia, [...] y no existe ningún proceso natural y espontáneo que permita evitar que las tendencias desestabilizadoras y no igualitarias prevalezcan permanentemente» (Piketty, 2014: 28). Los mecanismos que empujan la convergencia, es decir, van en el sentido de la reducción de la desigualdad, están asociados a la difusión de conocimiento y de inversión en la capacitación y la formación de habilidades. Estos elementos permiten al mismo tiempo el aumento general de la productividad y la reducción de las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Por su parte, las fuerzas de divergencia, las que ensanchan y amplifican las desigualdades, están asociadas con el proceso de acumulación y de concentración de la riqueza en un mundo caracterizado por un bajo crecimiento y un elevado rendimiento del capital (Piketty, 2014: 30). Estas fuerzas de divergencia dificultan el camino de las sociedades democráticas y minan los valores de la justicia social sobre los cuales está basada.

¿Cuáles son las falsas premisas sobre las que trabaja la economía de la desigualdad, al servicio del 1.0%?

1. El mercado nunca se equivoca, y hay que minimizar el papel de los Gobiernos.
2. Las empresas tienen que maximizar sus beneficios y la rentabilidad de los accionistas a toda costa.
3. La riqueza individual extrema no es perjudicial. Es síntoma de éxito y la desigualdad no es relevante.
4. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) debe ser el principal objetivo de la elaboración de políticas.
5. El modelo económico es neutral desde el punto de vista de género.
6. Los recursos del planeta son ilimitados.

Fuente: Icefi, con base en Oxfam (2017).

Lo cierto es que la brecha de ingresos que separa a los pobres y a la clase media de los ricos es cada vez más ancha y está provocando mayor descontento e incertidumbre en los ciudadanos de todo el orbe. Incluso en aquellas sociedades más desarrolladas es hoy visible la degradación de su clase media. «La generación más joven de hoy en día está en riesgo de terminar siendo más pobre que sus padres», es parte de las conclusiones a las que han llegado recientemente investigadores del McKinsey Global Institute, al comparar los ingresos (salarios y rentas de capital), entre 2005 y 2014, de las personas en las veinticinco economías más avanzadas del mundo. El estancamiento o la pérdida de ingresos, en términos reales, que están sufriendo entre el 65.0 y el 70.0% de los hogares en estas naciones —cerca de 560 millones de personas— se explican por la recesión económica iniciada en 2008 y su lenta recuperación, pero también ha influido en ellos la caída de la participación de los salarios en el PIB (MGI, 2016).

La desigualdad social está dando mucha riqueza y poder a un grupo muy reducido de personas, poniendo a la democracia y al desarrollo en peligro

Un aspecto importante de la discusión actual sobre la desigualdad social es que permite comprender que hoy en día la gran división social no es entre dos grupos, ricos y pobres, sino entre un grupo muy reducido de personas que ostentan cada vez más riqueza y poder, y el resto de la población: clase media, trabajadores sin ingresos suficientes para el bienestar de sus hogares, desempleados y personas pobres sin posibilidades ni oportunidades para romper el círculo de la pobreza. Con información del año 2000, un estudio de la Universidad de Naciones Unidas concluía que el 1.0% más rico de la población mundial poseía el 40.0% de los activos del mundo más rico y tenía en sus manos el 85.0% de la riqueza mundial (World Institute for Development Economics Research, 2008).

Un trabajo similar, el *Informe sobre la riqueza global* del Credite Suisse (2016), revelaba que mientras el 50.0% de los adultos en el mundo poseían en 2016 menos del 1.0% de la riqueza global, el 10.0% más rico concentraba el 89.0% de los activos globales, y el 1.0% centralizaba la mitad de la riqueza mundial. De acuerdo con Oxfam (2017), en el mundo hay en la actualidad ocho personas, hombres para ser exactos, que poseen la misma riqueza que 3,600 millones de personas, la mitad más pobre de la humanidad. En contraste, hay en el mundo 780 millones de mujeres y hombres que trabajan pero no ganan lo suficiente para superar el umbral de la pobreza (OIT, 2017), mientras una de cada nueve personas padece hambre y una de cada tres, malnutrición (PNUD, 2017).

Tabla 2. ¿Cómo se distribuyeron los ultrarricos en el mundo en 2016?

Región	Número de ultrarricos	Monto de sus fortunas en billones de USD	Como porcentaje del total de
Norteamérica	81,700	9,633	35.6
Latinoamérica y el Caribe	6,850	94.5	3.5
África	2,170	212	0.8
Europa	64,370	7,724	28.6
Asia	59,850	6,773	25.1
Medio Oriente	8,380	1,440	5.3
Pacífico	3,130	308	1.1
Total	226,450	27,035	100.0

*/ Personas con una riqueza mayor que USD30 millones.

Fuente: Icefi, con base en Wealth-X (2017).

El reparto de la riqueza, de los ingresos y de las posibilidades de bienestar no es un problema económico, sino político, pues siempre depende del reparto del poder: «[...] la historia de la distribución de la riqueza es siempre política y no podría resumirse en mecanismos puramente económicos» (Piketty, 2014: 27). En ese sentido, la percepción generalizada entre los ciudadanos y las propias acciones de ese desproporcionado «poder de unos pocos sobre las decisiones públicas» debilitan la legitimidad del Estado, al tiempo en que lo hacen presa de intereses privados y gremiales que, en muchas ocasiones, lo obligan a contrariar su mandato de buscar el provecho general. Estos intereses han tomado la forma concreta de decisiones sobre políticas monetarias, financieras, comerciales y fiscales en su favor. Las medidas impulsadas por los Gobiernos para proteger a ciertos sectores económicos son, en numerosas ocasiones, la mejor muestra de cómo los defensores de las leyes del

mercado y de la mano invisible traicionan su dogma y utilizan su fuerza económica y política para conseguir la protección de sus rentas, patrimonio y posición de poder por medio de tratos preferenciales, tales como protecciones comerciales, desregulaciones financieras, secreto bancario y rebaja de impuestos, entre otros.

En lo fiscal, estas decisiones han conseguido debilitar la provisión de bienes y servicios públicos relacionados con la educación, la salud o la seguridad, abonando a la normalización de la mercantilización de los derechos y la privatización de funciones públicas esenciales para el desarrollo. A esto se suman privilegios fiscales y medidas legales para evitar o reducir el pago de impuestos dirigidos a sectores económicos pujantes; la legalización del rescate del sector financiero privado, y la utilización permanente y poco estratégica del endeudamiento público con la banca nacional (Icefi/CLALS American University, 2015).

El estudio de opinión pública, *Latinobarómetro*, en su edición de 2016, resalta que la democracia tiene cada vez más dificultades para lograr un apoyo significativo de parte de la población. En el informe de 2014, entre otros fenómenos, se refiere que los ciudadanos perciben que se gobierna para el beneficio de unos pocos. El 73.0% de los latinoamericanos considera que los países están gobernados por grupos poderosos en su propio beneficio. En contraste, un 22.0% supone que se gobierna para el bien de todos, mientras el 5.0% restante no sabe qué responder.

La captura del Estado por parte de grupos particulares —élites empresariales, sindicatos de trabajadores que corporativizan las instituciones públicas, o grupos criminales

organizados— es el camino llano para la corrupción y la impunidad. Una de las principales conclusiones del más reciente *Índice de percepción de la corrupción*, elaborado por Transparencia Internacional (TI), refiere que «La corrupción y la desigualdad se refuerzan mutuamente, creando un círculo vicioso entre corrupción, reparto desigual del poder en la sociedad y desigualdad en la distribución de la riqueza» (TI, 2017).

Otro informe, el *Índice global de impunidad 2017*, elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla y otras instituciones asociadas, permite concluir que hay una correlación negativa entre la impunidad y el producto interno bruto (PIB), y una correlación positiva entre desigualdad e impunidad. Esto quiere decir que conforme aumenta la impunidad disminuye el PIB per cápita; y en la medida en la que aumenta la desigualdad también se incrementará la impunidad: «Altos índices de impunidad pueden traducirse en problemas de desigualdad socioeconómica, desigualdad jurídica ante la ley, problemas de Estado de derecho, desarrollo económico insuficiente, dificultades para la atracción de nuevas fuentes de inversión extranjera y turismo, así como mayores violaciones a los derechos humanos» (Fundación Universidad de las Américas, 2017: 7).

Como bien resume Joseph Stiglitz, premio nobel de Economía de 2001, las consecuencias de la desigualdad se evidencian en altos índices de criminalidad, menores niveles educativos, problemas sanitarios y menor esperanza de vida, advirtiendo que la desigualdad «[...] es la causa y la consecuencia del fracaso del sistema político, y contribuye a la inestabilidad de nuestro sistema económico, lo que a su vez contribuye a aumentar la desigualdad» (Stiglitz, 2012: 25).

La política fiscal y el mercado de trabajo —elementos centrales para el crecimiento económico y la mitigación de la pobreza y la desigualdad— están mermados

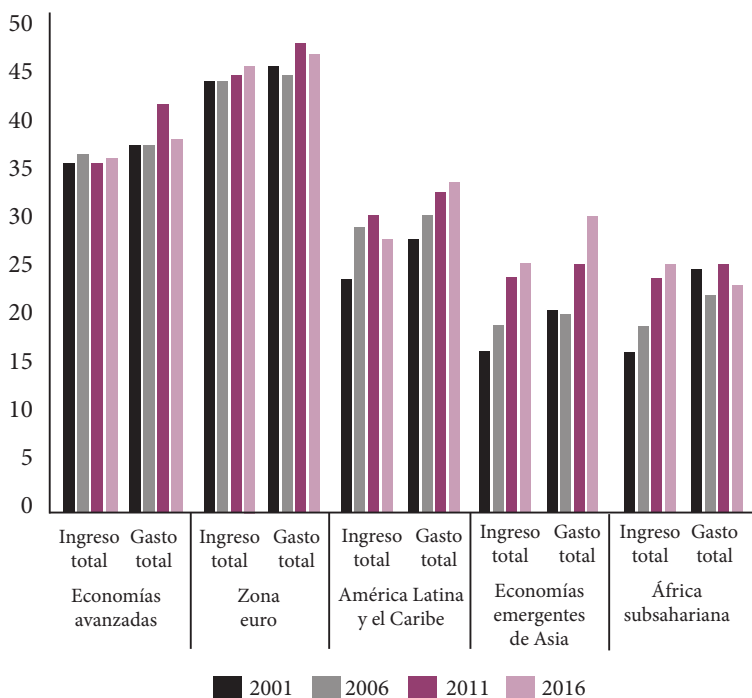
Mientras en los países más desarrollados la desigualdad social y la mala distribución de la riqueza fomentada por el mercado laboral todavía logran ser atenuadas merced a políticas públicas robustas —impuestos directos, protección y seguridad social, promoción del empleo y de la actividad económica— por medio de presupuestos estatales que representan entre el 33.8% y el 58.1% del PIB, en el resto del mundo los presupuestos públicos son bastante menores y, en muchas ocasiones, mal utilizados y disminuidos debido a la corrupción y la ineficiencia, lo que refuerza la desigualdad.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su más reciente *Monitor Fiscal*, en las economías avanzadas, aunque con menos fuerza que antes, los impuestos directos y las transferencias logran reducir la desigualdad de ingresos, en promedio, en cerca de un tercio. En 2015, el coeficiente de Gini promedio para el ingreso disponible después de la política fiscal en estos Estados fue de 0.31, en comparación con el Gini de 0.49 calculado sobre el ingreso de mercado. En contraste, los Estados latinoamericanos logran un impacto mucho menor en la desigualdad con su política fiscal: en promedio, apenas una disminución del Gini de 0.03 (FMI, 2017).

Parte del problema radica en una baja recaudación, además basada en impuestos indirectos, así como en escasas transferencias directas. Más de tres cuartas partes de la diferencia en la desigualdad promedio del ingreso disponible entre las economías avanzadas y los países de América Latina se explican por las diferencias en el impacto

redistributivo de la política fiscal. No es de extrañar que en América Latina, en 2014, el 10.0% más rico de la población atesoraba el 71.0% de la riqueza de la región (Oxfam, 2016).

Gráfica 2. Ingreso y gasto público promedio en diferentes regiones del mundo (como porcentaje del PIB, varios años)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Existe en el modelo económico de América Latina un problema de transformación productiva que aumenta la desigualdad económica pues, en general, la estructura de producción requiere de la mayoría de trabajadores muy limitadas capacidades técnicas. En este contexto, los empleos frecuentemente se caracterizan por ser informales, sin acceso a la seguridad social y a la protección social, y con bajos ingresos. Junto con los bajos ingresos, estos

empleos agrupan en mayor proporción a mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes. Al agregar al análisis el ciclo de vida, lo anterior provoca un acceso estratificado a la seguridad social, una elevada vulnerabilidad social y niveles de bienestar en muchas ocasiones insuficientes para las personas ocupadas y sus dependientes, manifestándose durante la vejez en desigualdades y brechas con fuertes sesgos de género (Cepal, 2012).

De acuerdo con el *Quinto informe del estado de la región*, en el istmo centroamericano «[...] la inclusión social depende más del mercado de trabajo que de la acción estatal, lo que genera alta vulnerabilidad, sobre todo ante coyunturas económicas volátiles o de crisis como las ocurridas en 2008 y 2009» (Programa Estado de la Nación, 2016: 135). El mismo documento destaca que entre 2009 y 2014 aumentó la proporción de hogares centroamericanos excluidos —unidades familiares con empleos precarios o desempleados que subsisten con ayudas del Estado u otras fuentes—, pasando de un 36.0 a un 39.0%, lo que equivale a 4.2 millones de hogares, es decir, 18 millones de personas.

Diversos trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) también evidencian que la matriz de desigualdad social en la región está condicionada por la matriz productiva: «[...] el mercado laboral es el eslabón que vincula esa estructura productiva heterogénea con una elevada desigualdad del ingreso en los hogares, relacionada con una distribución muy diferenciada de las ganancias de la productividad y con un acceso altamente estratificado al empleo de calidad y a la protección social» (Cepal, 2016a: 16).

La reducción del gasto y la inversión públicas afectan el crecimiento económico, la innovación y la generación de

empleos, aumentando con ello la desigualdad y manteniendo a la sociedad en un bucle interminable: la desigualdad social afecta las posibilidades de lograr un mayor crecimiento económico, pues produce tensiones sociales crecientes, que disminuyen los incentivos a la inversión y producción, y a la adquisición de nuevas tecnologías.

La Cepal concuerda en que los países más desiguales tienden a mostrar un peor desempeño económico y a tener mayores dificultades en la reducción de la pobreza, pues la desigualdad provoca, entre otros fenómenos, una menor capacidad de consumo que, si no es compensada por el aumento de la inversión, privada o pública, implicará una desaceleración de la demanda agregada (Cepal, 2016b). Esto último disminuye las oportunidades de nuevos empleos e inversión, así como el pago de impuestos, con lo que también se afectan los recursos para políticas públicas que combatan la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, la pobreza es resultado de la desigualdad social y debe considerarse una forma moderna de esclavitud al privar a las personas del goce de libertades, frenar su desarrollo y limitar sus posibilidades de decidir y forjar su futuro. Debe reconocerse que la pobreza tiene un efecto devastador sobre quienes la padecen y sobre las posibilidades colectivas de una vida en paz, con democracia y desarrollo.

Cada pan que falta en la mesa para saciar el hambre y cada niño desnutrido; cada enfermo que no se logra curar por ausencia de cobertura o de calidad en los servicios de sanidad pública; cada adolescente que ha perdido la posibilidad de expresarse en su idioma materno; cada persona que busca un empleo y no lo obtiene; cada anciano mendigando en las calles; cada joven sin esperanza en el futuro; cada mujer

sometida a una vida regida por la voluntad de otros; cada migrante ilegal que camina temeroso por una vereda que conduce a otro país, nos revela un mundo de creciente conflictividad social, que no posibilita crear nuevos derroteros compartidos por todos.

A manera de conclusión: Este no es el mundo en el que la mayoría quiere vivir

Un mundo así, «[...] que se muestra determinado a proteger los capitales, bienes y servicios, pero no a los seres humanos, ha cambiado los fines por los medios. Un mundo que ha sometido a la mayoría de los seres humanos al servicio de los intereses y ganancias de unos pocos, se ha olvidado de que todos nacemos libres e iguales en derechos, y recorreremos todos el camino de nuestras vidas inexorablemente hasta la muerte (con la travesía hacia la eternidad), la cual restablece la igualdad de la condición existencial de todos los seres humanos» (Cançado, 1999: 7). Un mundo así no es al que aspira la mayoría de las personas.

Corregir el nocivo efecto de la desigualdad social actual y la que se avizora, si la tendencia mantiene su curso, requerirá de políticas públicas robustas, que afecten la distribución de los ingresos y la riqueza. Después de analizar diversos estudios, Naciones Unidas resalta que «[...] sin un cambio en la distribución del ingreso, la reducción de la pobreza solo es posible con el crecimiento económico. Sin embargo, el crecimiento es menos efectivo para reducir la pobreza en los países con alta desigualdad, incluso cuando la desigualdad no empeora; y, bajos niveles de desigualdad inicial o reducciones modestas, pueden tener efectos relativamente significativos en la reducción de la pobreza (Bourguignon, 2004). Grammy y Assane (2006) mostraron que la mejora

en la distribución del ingreso era el canal clave para la reducción de la pobreza» (Naciones Unidas, 2013: 66).

Otros estudios analizados en el mismo informe argumentan que la velocidad en la reducción de la pobreza tiende a ser mucho mayor en los países más igualitarios y en aquellos que registran niveles iniciales más bajos de desigualdad. Por el contrario, concluyen que los esfuerzos de reducción de la pobreza flaquean en países con grandes desigualdades, crecimiento débil o programas de protección social inadecuados. Finalmente, reconocen que la mejora en el respeto y promoción de libertades civiles y derechos políticos permitieron a las personas participar más activamente en la reducción de la pobreza (Naciones Unidas, 2013: 66).

III.

¿Cómo se ve la desigualdad social en Guatemala?

El mercado laboral, la baja cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos, y una política fiscal diseñada para la sobrevivencia, no para la democracia, reproducen la desigualdad social. Guatemala es uno de los diez países más desiguales del mundo y uno de los cinco con mayor desnutrición crónica. Es el quinto país con el gasto público más bajo del mundo y el séptimo con la carga tributaria más pequeña, mientras el 1.0% de la población anualmente obtiene 522 veces el ingreso con el que cuenta el 1.0% más pobre. Los pueblos indígenas continúan siendo marginados del desarrollo y actualmente se enfrentan a la explotación de los recursos naturales en su territorio. Las mujeres reciben, en promedio, 14.0% menos ingresos que los hombres; solo hay 25 diputadas de 158 curules y 9 alcaldesas de 340 municipios. Nunca en la historia ha habido una mujer presidenta del país, y nunca ha habido una mujer dentro de la directiva del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Industriales y Financieras (Cacif) desde su fundación, en 1957.

En Guatemala, la desigualdad social está cargada de una significativa dosis de discriminación étnica, territorial y de

género. Abundan los discursos que imputan a la cultura de los pueblos originarios ser la causante del rezago económico y de la pobreza en el país, y no faltan las voces que intentan limitar el rol de la mujer en la sociedad argumentando su debilidad física o sus menores competencias para la vida pública. En la práctica, los prejuicios se convierten en la casi ausencia total de políticas públicas orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad (Cabrera *et al.*, 2015).

Figura 1. Algunas expresiones comunes en Guatemala que evidencian la discriminación étnica, territorial y de género



Fuente: Icefi.

La brecha creciente en el bienestar social, en la cobertura y calidad de los servicios públicos y en el desarrollo urbano entre la ciudad capital y el resto del país también es motivo para prejuicios que se concretan en la discriminación de las personas y abren la puerta a desigualdades sociales. Estos elementos impactan en las posibilidades y condiciones de acceso a la educación, la salud, la justicia y el trabajo, entre otros. Es por ello que no resulta extraño que el

Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, de 0.64 en 2015, sea uno de los más rezagados en América Latina y el Caribe, ocupando la posición 28 entre las 31 naciones que conforman esta región (PNUD, 2017).

Sintetizando lo anterior, se puede decir que «[...] en Guatemala hay dos formas de desigualdad: la desigualdad sincrónica, debida a relaciones sociales —principalmente económicas— que estratifican a la población en capas con niveles distintos de bienestar; se dan distintos niveles de desarrollo entre comunidades étnicas o entre hombres y mujeres; y la desigualdad diacrónica, que se manifiesta entre generaciones y está relacionada con la gestión del desarrollo de largo plazo» (Mintrab/INE, 2013: 12).

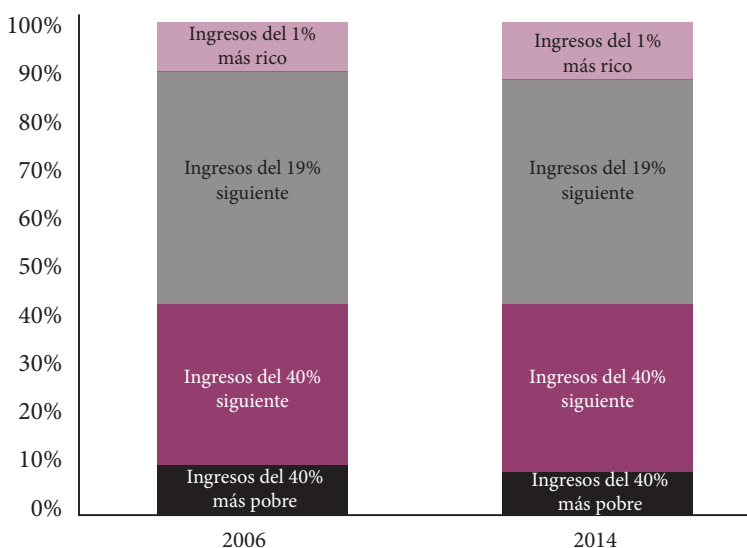
Un ejemplo de esto es que la pobreza general en el país constituye un flagelo sentido por el 59.3% de la población, unas 9.5 millones de personas (2014). Sin embargo, entre las poblaciones indígena y rural la pobreza es casi tres veces la registrada por sus contrapartes, la población mestiza y urbana (Icefi/Unicef, 2016). Las estadísticas oficiales apuntan que, entre 1989 y 2014, la población en pobreza extrema aumentó, pasando del 18.1 al 23.4%.

De acuerdo con la Encuesta nacional de condiciones de vida 2014 (Encovi 2014), la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el índice de Gini, se ubica en 0.53, indicador que, aun cuando sigue siendo muy alto, ha disminuido respecto a mediciones pasadas. En efecto, en 2000 el índice de Gini fue de 0.60, para reducirse a 0.56, en 2006, incrementarse ligeramente a 0.57, en 2011, y culminar la serie con 0.53, en 2014.

Según mediciones internacionales, Guatemala es uno de los diez países más desiguales del mundo: hay quienes lo

tienen todo, mientras otros tienen casi nada, o nada. Los ingresos del 1.0% más rico de los guatemaltecos, en 2006 y 2014, equivalieron aproximadamente a la suma de los ingresos del 40.0% de los guatemaltecos más pobres. El ingreso promedio del 1.0% más rico de la población pasó de representar 235 veces el ingreso promedio del 1.0% más pobre, en 2006, para llegar a ser equivalente a 522 veces en 2014.

Gráfica 3. Guatemala: Distribución del ingreso total (por percentiles de ingreso, 2006 y 2014)



Fuente: Icefi, con base en las Encovi de 2006 y 2014.

Al estudiar las estadísticas sobre el PIB de Guatemala desde el enfoque del ingreso, es decir, intentando registrar cómo se distribuye el fruto del trabajo social en diferentes formas de ingreso, resulta ser que en los últimos años, entre 2001 y 2012, las remuneraciones a los trabajadores asalariados han pasado de representar el 33.4% del PIB, en 2001, a solo el 30.1%, en 2012. En contraste, el excedente de

explotación, es decir las utilidades de las empresas privadas y, por consiguiente, los ingresos de las familias propietarias de estas empresas, ha pasado de representar el 38.2% del PIB, en 2001, al 41.5%, en 2012.¹ Lo anterior evidencia el continuado proceso de concentración de la riqueza y confirma la ampliación en la brecha entre ricos y pobres.

Si como es de suponer consistentemente en el tiempo la repartición de los ingresos se ha hecho de esa forma, o peor, no es extraño que también haya una amplia desigualdad en la tenencia del capital y de ahorros privados para inversión. En el país, el 92.0% de los pequeños productores ocupa el 22.0% de la tierra, mientras el 1.9% de los productores comerciales utiliza el 57.0% de ella (Miranda López, 2015). Entre 1990 y 2010, la superficie para la producción de caña de azúcar se incrementó en un 110.0%, superando las 225,000 hectáreas, mientras la superficie cultivable de palma africana aumentó un 1,000.0%, pasando las 50,000 hectáreas (Baumeisiter, 2013).

La generación de los ingresos de las personas proviene principalmente de mercados de factores de producción imperfectos e ineficientes, lo cual da como resultado una enorme brecha en la distribución de ingresos y riqueza entre quienes tienen la propiedad de los medios de producción y aquellos que, en el mejor de los casos, tienen la posibilidad de contar con un trabajo que les permita subsistir (Icefi/FIDA, 2016).

Como bien apunta el estudio *La educación técnica universitaria y su vinculación al mercado laboral en Guatemala*, en el país el emprendimiento se da más por necesidad que por oportunidad (FHI360, 2016: 28). El mismo estudio, citando el *Monitor global de emprendimiento*,

¹ Estadísticas del Banco de Guatemala (Banguat).

refiere que el país se encuentra entre los más emprendedores, ocupando el puesto 13 de los 80 estudiados. Si bien esto es positivo, por otra parte denota falta de oportunidades laborales: «La gran mayoría de emprendedores en Guatemala, son autoempleados, el 71% de ellos dedicados al consumo, crean pequeñas empresas por necesidad, en el 42% de los casos no generan ningún empleo adicional al de la persona que emprende [sic]» (Reporte Nacional de Emprendimiento, en FHI360, 2016: 28).

El mercado de trabajo no garantiza la distribución del ingreso ni el cumplimiento de los derechos laborales

El mercado de trabajo en Guatemala carece de capacidad para disminuir las brechas de bienestar y desarrollo. Por el contrario, refuerza los factores que generan el aumento de la desigualdad social al no garantizar una distribución más eficiente y equitativa de los ingresos, y al incumplir los derechos laborales.

Las personas sobreviven haciendo lo que pueden, ya sea en las pocas oportunidades de trabajo formal como en la vasta gama de labores que desempeñan en el sector informal de la economía. Las investigaciones sobre los desafíos políticos para la consolidación de la democracia constantemente advierten acerca de lo fundamental que resulta promover la existencia de fuentes de trabajo, con salarios que permitan condiciones de bienestar, y en las que quepan tanto los jóvenes que recién se incorporan a la vida laboral como los adultos. Para los primeros, un empleo formal representa la oportunidad de comenzar a concretar sus sueños y metas. Para los segundos, en la mayoría de casos, un trabajo significa la oportunidad de consolidar sus objetivos personales y cumplir sus compromisos familiares (Menkos Zeisig, 2011).

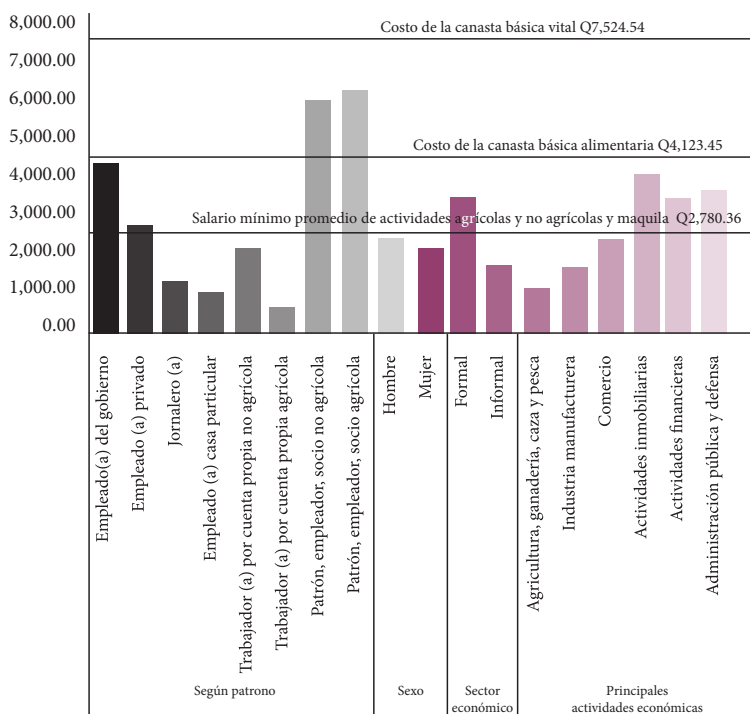
Sin embargo, la más reciente *Encuesta nacional de empleo e ingresos* (ENEI 1-2017) revela que los salarios son bajos, las fuentes de empleo son pocas y una buena cantidad de los hombres y mujeres en edad de trabajar solo ha podido insertarse en el mercado informal de la sobrevivencia. De la población económicamente activa (PEA), que sumaba en marzo de 2017 aproximadamente 6.7 millones de personas, solamente el 3.2% estaba desempleada (cerca de 215,000 personas), pero el 70.2% de las personas ocupadas trabajaba en el sector informal de la economía. En ese sentido, ocho de cada diez trabajadores rurales y trabajadores indígenas laboraban en el sector informal, mientras que siete de cada diez trabajadoras también laboraban en ese sector. La agricultura, el comercio, la industria y otras actividades de servicios absorbían casi al 90.0% de la población ocupada informal.

Por su parte, los asalariados sumaban 3.95 millones de personas, pero el 66.2% de ellos carecía de contrato de trabajo, en el ámbito rural se registró el mayor porcentaje de trabajadores que no cuentan con esta garantía (81.7%). Además, solo el 21.0% de los asalariados, cerca de 828.1 millares de personas —concentradas principalmente en el área urbana metropolitana—, indicó estar afiliado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), mientras menos del 40.% expresó ser receptor de las prestaciones de ley (Bono 14 y aguinaldo).

La ENEI 1-2017 permite tener una idea precisa sobre cuánto es el ingreso promedio mensual de la mayoría de hogares guatemaltecos y sobre cómo las desigualdades y exclusiones étnicas, de género y territoriales prevalecen también en esta esfera. En el nivel nacional, el ingreso promedio mensual de los empleados públicos fue de Q4,296, mientras en el sector privado el ingreso promedio alcanzaba apenas los

Q2,483. Las estadísticas ratifican que los ingresos promedio en los sectores urbanos y formales, en lo público y para trabajadores hombres, son superiores a los reportados por sus contrapartes rurales, informales, empleadas en lo privado o por cuenta propia, y mujeres.

Gráfica 4. Guatemala: Ingresos promedio de los trabajadores, según diferentes características y algunos indicadores de su poder adquisitivo (marzo de 2017)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas oficiales.

A nivel nacional, con excepción del promedio de ingresos de los empleados de gobierno y los patronos, en el resto de casos los ingresos no son suficientes para cubrir el costo de la canasta básica alimentaria² (Q4,123.45) para una familia

² Esta canasta considera el conjunto de productos alimentarios mínimos que pueden

(INE, 2017: 13). En ningún caso los ingresos promedio logran superar o por lo menos igualar el costo de la canasta básica vital³ (Q7,524.54) (INE, 2017: 13). Constituye otro hallazgo importante el hecho de que hay un cumplimiento casi nulo del salario mínimo vigente para 2017.

Los bajos salarios, además de profundizar la desigualdad, debilitan la posibilidad del desarrollo humano y económico de Guatemala al no permitir la generación de niveles de bienestar que fomenten un círculo virtuoso entre la demanda de más educación, más ahorro e innovación tecnológica, la generación de una mayor actividad económica y más y mejores empleos.

Guatemala es el país de América Latina con las peores condiciones para el empleo según el índice de mejores trabajos elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que le asigna 44.9 puntos sobre un máximo de cien. Entre otros elementos, el indicador evalúa cuánto empleo está registrado en la seguridad social y cuántos trabajadores reciben ingresos suficientes para superar la pobreza. Desde su primer cálculo, en 2010, y con excepción de 2012, Guatemala siempre ha ocupado la última posición.⁴

La precarización de los trabajadores es peligrosa para la sociedad porque fomenta, entre otros fenómenos relacionados con la pobreza, el trabajo infantil (con la consabida deserción escolar y la posterior inserción de jóvenes en un mundo de informalidad del que difícilmente saldrán), así como una baja demanda de productos y servicios, lo que merma la inversión y el empleo.

satisfacer las necesidades energéticas y proteínicas de un hogar.

3 Esta canasta considera el conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas de bienestar de un hogar (alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud y educación, transporte y bienes y servicios diversos).

4 Véase la serie completa en: <https://mejorestrabajos.iadb.org/es/indice>.

El trabajo infantil representa una de las más notorias manifestaciones de la exclusión social y económica. En Guatemala, los datos estadísticos más recientes revelan que, en el nivel nacional, el 9.7% de las niñas, niños y adolescentes de entre 7 y 14 años realiza algún tipo de actividad económica. La tasa aumenta al 13.4% en las áreas rurales del país. Asimismo, de cada diez niños trabajadores, siete son indígenas y tres son niñas; siete se ocupan en la agricultura, dos en el comercio y uno en las industrias manufactureras.

El *Informe nacional sobre trabajo infantil en Guatemala*, elaborado con información de la *Encovi 2011*, revela que las niñas, niños y adolescentes trabajadores ocupan, en promedio, 30.1 horas a la semana en actividades económicas (Mintrab/INE, 2013: 41-42). Asimismo, siete de cada diez niños trabajadores provienen de hogares en situación de pobreza o pobreza extrema. Obviamente existe una correlación positiva entre la pobreza y el trabajo infantil e, incluso, entre esta y la dedicación exclusiva al trabajo (Mintrab/INE, 2013: 41-42). En cuanto a la remuneración, otro informe refiere que aquella que reciben niños y adolescentes entre los 10 y los 17 años equivale aproximadamente a entre el 35.2 y el 53.7% del salario mínimo (OIT, 2000, en Icefi, 2007).

Por su parte, las tareas domésticas en el hogar son realizadas por el 43.9% de los niños, niñas y adolescentes de entre 7 y 17 años, pero la participación de las mujeres es más del doble que la de los hombres y su trabajo en el hogar no cesa, aun cuando estén ocupadas en una actividad económica. Otro dato importante es que el 35.6% de los niños y niñas trabajadores tiene menos de 14 años, por debajo de la edad mínima legal para trabajar (OIT, 2000, en Icefi, 2007).

Aunque Guatemala ha ratificado acuerdos internacionales para eliminar el trabajo infantil, las niñas, niños y adolescentes trabajadores continúan siendo víctimas de una triple agresión: la provocada por la desprotección social; la del trabajo, que afecta su integridad física y psíquica; y la ocasionada por la pérdida de oportunidades educativas y sociales para el desarrollo individual integral. El trabajo infantil tiene un costo para quienes lo sufren, pues perpetúa el ciclo de la pobreza y la exclusión, pero también para la sociedad, al no permitir a todos sus miembros la formación de capacidades intelectuales y ciudadanas necesarias para la convivencia y el desarrollo en el contexto actual.

En lo concreto, el trabajo infantil constituye una fuente importante de recursos para los hogares y coloca a niños, niñas y adolescentes ante la disyuntiva cotidiana de estudiar o sobrevivir. Si no se aborda el problema de la pobreza de ingresos del grupo familiar será imposible eliminar el trabajo infantil, meta a la cual se comprometió el Estado guatemalteco para 2020 (Mintrab, 2016).

La producción actual de bienes y servicios públicos es insuficiente para eliminar la pobreza y disminuir la desigualdad social

El estudio *Pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala: Privaciones a superar*, elaborado por el Icefi en asocio con Unicef/Guatemala, destaca que en 2014 el 54.8% de los hogares con miembros menores de 18 años vivía en situación de pobreza monetaria y privación de al menos dos dimensiones de derechos.⁵ Además, advierte que

⁵ Según la definición de pobreza multidimensional utilizada en este estudio, se considera pobres desde la perspectiva de privaciones de derechos a las niñas, niños y adolescentes que pertenecen a hogares que afrontan al menos dos de las seis privaciones de derechos incluidas en el análisis (nutrición, salud, educación, acceso a agua potable, saneamiento

la pobreza multidimensional extrema pasó del 16.3% de los hogares, en 2006, al 20.5%, en 2014. Si bien los hogares con privaciones de derechos disminuyeron entre 2006 y 2014 al pasar del 71.3 al 64.6%, en ese mismo período la pobreza monetaria total de los hogares pasó del 59.3 al 68.2%, mientras la pobreza monetaria extrema aumentó del 19.2 al 29.1% (Icefi/Unicef, 2016).

Por su parte, en 2014 la pobreza multidimensional fue del 71.6% en el área rural, mientras que en la urbana fue del 33.6%. Esa significativa diferencia se puede atribuir a un más bajo suministro de bienes y servicios públicos en las áreas rurales. Los departamentos que presentan la mayor proporción de hogares con niñez y adolescencia en situación de pobreza multidimensional son: Alta Verapaz (80.5%), Quiché (71.6%), Huehuetenango (68.4%) y Jalapa (68.3%). Estos resultados revelan el incumplimiento de los derechos de la gran mayoría de las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos.

La información disponible sobre la provisión de bienes y servicios públicos en concordancia con los indicadores sociales de bienestar permite concluir que la oferta pública es reducida, insuficiente y, en algunos casos, de baja calidad. Esto afecta el bienestar de la ciudadanía y la protección de sus derechos, en especial de las niñas, niños y adolescentes.

y condiciones de la vivienda) y que, además, viven en situación de pobreza según la medición tradicional monetaria o de consumo. De manera similar, se considera en pobreza multidimensional extrema a las niñas, niños y adolescentes que enfrentan al menos tres de las seis privaciones de derechos tomadas en cuenta y, paralelamente, pertenecen a hogares que viven en situación de pobreza extrema según la medición monetaria del Instituto Nacional de Estadística (INE).

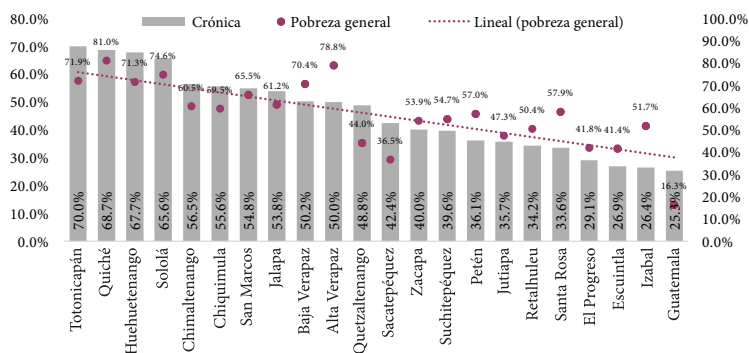
La desnutrición crónica es el reflejo del desigual acceso a servicios públicos e ingresos

La desnutrición crónica perjudica al 46.5% de los niños menores de 5 años (aproximadamente 1.1 millones de niñas y niños) (MSPAS, INE e ICF International, 2017), lo que la convierte en la tasa de prevalencia más alta de América Latina y el Caribe y en una de las cinco más altas del mundo, solo superada por cuatro países africanos: Burundi (58.0%), Timor-Leste (58.0%), Níger (51.0%) y Madagascar (50.0%).⁶ Sin embargo, al desagregar la información, la incidencia de la desnutrición crónica afecta al 67.0% de los niños cuya madre no posee educación formal; al 65.9% de aquellos provenientes del 20.0% más pobre de los hogares, y al 58.0% de los niños que son miembros de hogares con padres indígenas, prevalencias que superan a las observadas en los países con mayor desnutrición en el orbe, y muy diferentes a la incidencia observada en hogares del 20.0% más rico (17.4%), hogares con madre con educación superior (19.1%), u hogares no indígenas (34.2%).

Las cuatro principales causas que condicionan la desnutrición crónica en el país son la pobreza del hogar (algo fácilmente visible a nivel departamental) y su baja capacidad adquisitiva; la situación nutricional de la madre previo al embarazo, como condicionante del bajo peso al nacer de sus hijos; el reducido acceso a servicios de salud y educación de la madre; y la falta de agua segura y saneamiento ambiental en el hogar (Icefi/Unicef, 2009: 36-41).

⁶ Véase datos y cifras clave de Unicef sobre desnutrición en: https://www.unicef.org/lac/UNICEF_Key_facts_and_figures_on_Nutrition_ESP.pdf.

Gráfica 5. Guatemala: Tasas de desnutrición crónica y niveles de pobreza por departamento (según la Ensmi 2014-2015 y la Encovi 2014)



Fuente: Icefi/Unicef (2017).

Existe una relación entre la desnutrición crónica sufrida por un niño y su futuro, pues en él se vislumbra el padecimiento de enfermedades y un camino escolar marcado por menor asistencia y rendimiento, lo que afectará negativamente su participación social y económica en la vida adulta. La urgente mitigación de los impactos nocivos de la desnutrición crónica, tanto individuales como sociales, debería contar con apoyo político y presupuestario. Sin embargo, el gasto público ejecutado para luchar contra este problema social ha ido disminuyendo con los años. En 2009 representaba un 1.6% del PIB, mientras en 2016 fue tan solo del 0.9% del PIB (Icefi/Unicef, 2017), alejándose de los requerimientos mínimos de inversión pública, incluso para atender únicamente a la población de los 125 municipios más afectados por la desnutrición, para los cuales entre 2012 y 2021 se hubiese necesitado entre un 1.6 y un 3.2% del PIB a lo largo del período (Icefi/Unicef, 2009: 70-72).

El sistema de salud tampoco está siendo el remedio para los males que aquejan a los ciudadanos. En ese sentido, el

informe que en 2011 rindió ante el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el señor Anand Grover, relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, después de su visita a Guatemala, no ha perdido vigencia (Consejo de Derechos Humanos, 2011). Si bien durante los últimos dos gobiernos ha habido algunos intentos de promover cambios en el modelo de atención para que se atiendan las particularidades personales, familiares y comunitarias, estos han tenido poco éxito político.

El informe del relator identifica a Guatemala como una sociedad marcada por las desigualdades y la discriminación profundamente enraizadas. A pesar de ser clasificado como un país de ingresos medios, caracterizado por un sector exportador fuerte, esto no se ha traducido en un desarrollo sostenible e igualitario. Apunta que los efectos del colonialismo continúan afectando a los pueblos indígenas mayoritarios, los mayas, los xinkas y los garífunas, efectos que no pueden resolverse con un Estado incapaz de generar más ingresos y que permite que el capital permanezca en gran medida en manos de unos pocos criollos.

En materia de salud, el informe señala ciertos rasgos relevantes,⁷ entre los que destacan los siguientes: a) el acceso a los establecimientos es sumamente injusto para los más vulnerados y marginados; b) entre las carencias más agudas se encuentra la falta de acceso a un suministro suficiente de alimentos nutritivos y seguridad alimentaria en general; c) las deficiencias en el acceso a agua potable también revelan profundas disparidades territoriales y étnicas; e) debido a la confluencia de factores como la represión, los prejuicios históricos y la guerra civil, los pueblos indígenas han

7 Síntesis tomada de Icefi/Unicef (2011b: 27).

tropezado con grandes obstáculos para hacer efectivo su derecho a la salud; f) existen disparidades importantes entre la prestación de servicios de salud entre zonas urbanas y rurales, las cuales afectan de manera desproporcionada a los indígenas; g) un importante desafío es la falta de servicios de planificación de la familia suficientes y al alcance de todos.

En cuanto al financiamiento y la cobertura, el informe menciona que el MSPAS es el principal proveedor de bienes y servicios de atención en salud en Guatemala y aporta alrededor del 70.0% de la atención sanitaria prestada, recalcando que esto no significa que todos reciban la misma clase o el mismo nivel de servicios: «[...] en la mayoría de las zonas rurales no existen servicios permanentes. Los gastos público, privado y de seguridad social en salud representan aproximadamente el 7.3% del PIB, una proporción parecida a la de otros países de América Latina. Con respecto al gasto privado en salud, Guatemala muestra una cifra como porcentaje del PIB (4.5%) superior a la media centroamericana (3.3%) y solamente similar a la cifra de Brasil y Chile, países que registran 4.9 y 4.4%, respectivamente. Además, en comparación, los indicadores sanitarios de Guatemala figuran entre los más bajos de la región. El MSPAS únicamente recibe el 1% del PIB como presupuesto.⁸

En el caso del subsistema de salud pública, la práctica de intentar cerrar la brecha de cobertura por medio de proveedores privados, iniciada desde 1997, ha tenido consecuencias para el sistema en general. El Programa de Extensión de Cobertura (PEC) desarrolló una serie de filtros para definir la atención: primero, los pobres, pero no todos, solo los que están en pobreza extrema; pero no todos,

⁸ *Ibid.*

solo los que habitan en el área rural; pero no todos, solo los de algunos municipios seleccionados; pero no todos, solo las mujeres y los niños(as); pero no todos, solo las mujeres en edad reproductiva y los niños(as) menores de cinco años; pero no todos, solo las mujeres embarazadas y los niños que padecen de problemas diarreicos y enfermedades respiratorias agudas; pero no todos, sino aquellos con riesgo de morir, pues las intervenciones son para evitar las consecuencias. Todo esto, previsto por un equipo que visita una vez por mes.⁹ Aunque el territorio de este programa se extendió hasta llegar a cubrir a 4.5 millones de habitantes en 2010, en realidad después de los filtros solamente se atendía, y mediante un paquete básico, a 2.1 millones.

Para una mejor provisión del servicio de salud hacen falta cambios institucionales y cambios en la arquitectura de financiamiento (ampliamente basada en gastos de bolsillo), hacia una más eficiente que, al desarrollar un plan de acción y mejora de la gestión, aumente los recursos utilizados en el subsistema de salud pública y ponga especial atención a la buena provisión del primer nivel de atención —puestos de salud—. Este último es el nivel más cercano a los ciudadanos y en el cual se debe ofrecer, con pertinencia y calidad, entre otros, la atención de la salud de la comunidad en general e intervenciones que aseguren un mejor embarazo, una mejor planificación familiar y el control del sano crecimiento de los niños, niñas y adolescentes.

Cuatro millones de niñas, niños y adolescentes afuera de la escuela

Además de la alta prevalencia de la desnutrición crónica, la mitad de las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos,

⁹ Icefi/Unicef (2011b: 74).

aproximadamente 4 millones, no asiste a la escuela. Los datos más actuales, de la *Encovi 2014*, indican que el promedio de años de escolaridad de la población mayor de quince años es de 5.6. La población indígena tiene un promedio menor (4 años), al igual que las mujeres (5.3), en contraste con los no indígenas (6.6) y los hombres (6).

Los retos de cobertura y calidad que persisten en el sistema educativo se agudizan en el ámbito rural, en los hogares pobres y entre los ciudadanos de origen indígena. El 52.0% de quienes no asisten a la escuela está conformado por mujeres, mientras el 72.8% vive en situación de pobreza. Este patrón de exclusión de la escuela se repite en todas las edades, desde los 6 hasta los 18 años (Icefi/Unicef, 2010). En el caso del origen étnico y el lugar de residencia, son las niñas, niños y adolescentes indígenas y quienes viven en el área rural los más excluidos de ingresar a la escuela y quienes tienen más probabilidades de abandonarla.¹⁰

La educación es uno de los elementos más importantes para el desarrollo sostenible. Como bien apunta la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés), la mejora de la educación da lugar a una mayor prosperidad, a mejores resultados sanitarios, a una disminución de la violencia, a una mayor igualdad de género, al aumento del capital social y a un entorno natural más sano (Unesco, 2017). Es decir que la educación debe preparar no únicamente para el mercado de trabajo, sino, más importante aún, para la vida.

¹⁰ Véase el Anexo 2: Determinantes de la no matriculación educativa de niñas, niños y adolescentes entre 3 y 18 años, según ciertas características socioeconómicas.

Tanto el método de enseñanza como la experiencia y la profesionalización docente, la supervisión escolar, los insumos para el proceso educativo, las condiciones socioeconómicas y políticas de la comunidad, las características particulares de la escuela, del estudiante y de su hogar, inciden en la calidad educativa.¹¹

Si se utilizan las pruebas de logro como un valor muy aproximado de la calidad educativa, en Guatemala solo tres de cada diez estudiantes graduandos alcanzaron el nivel de logro en las pruebas de Lenguaje, mientras solo uno de cada diez tuvo un nivel satisfactorio en las pruebas de Matemáticas.

En Guatemala se identifican cuatro factores que inciden en el rendimiento de los estudiantes. Primero, las características de los hogares. Los estudiantes que obtienen un menor resultado en las pruebas de rendimiento provienen, en su mayoría, de hogares rurales, indígenas, liderados por padres y madres con bajos niveles educativos, de familias numerosas y con pocos recursos económicos. Esto permite reconocer que las condiciones del hogar determinan tanto la cobertura como la calidad educativa. Segundo, el desempeño de los docentes. Los estudiantes obtienen mejores resultados cuando sus maestros reportan más experiencia y una capacitación adecuada. Tercero, las condiciones de la escuela. Aquellas que son multigrado, que tienen condiciones físicas precarias y que no han sido adecuadamente supervisadas, afectan negativamente el rendimiento de sus alumnos. Por último, la educación sin pertinencia lingüística y cultural incide de manera negativa en el resultado de los estudiantes indígenas (Icefi, 2007: 50-71).

¹¹ Véase los diversos estudios revisados en Unesco (2013: 99-103).

Tabla 3. Guatemala: Porcentaje de logro en pruebas de Matemáticas y Lenguaje realizadas a graduandos (2006 y 2016)

Características particulares		Logro en Matemáticas		Logro en Lenguaje	
		2006	2016	2006	2016
Total nacional		5.4	9.0	23.7	32.3
Por género	Mujer	3.6	6.6	22.1	32.4
	Hombre	7.2	11.4	25.2	32.2
Por área de residencia	Urbana	5.4	9.3	24.1	33.1
	Rural	5.3	6.3	16.5	25.5
Por sector	Oficial	2.9	6.3	22.7	30.6
	Privado	6.2	10.3	24.8	33.7
Por identificación étnica	Maya	1.8	5.4	11.2	21.5
	Ladino	7.2	10.5	30.1	36.9
	Garífuna	1.7	2.7	15.6	12.0
	Xinka	4.1	1.2	14.0	12.6
	Extranjero	s.d.	19.9	s.d.	32.0
	Otro	6.5	s.d.	23.7	13.5

Nota: s.d. = sin datos

Fuente: Icefi, con base en datos del anuario de resultados de 2016 publicados por la Dirección General de Educación, Ministerio de Educación (Mineduc).

A pesar de que la educación bilingüe intercultural (EBI) registra una tasa mayor de retención y promoción que la modalidad monolingüe en español, los recursos y esfuerzos cotidianos se orientan en mayor medida hacia esta última (Icefi/Save The Children, 2011). En 2014, la población de niñas, niños y adolescentes indígenas se estimaba en tres millones. Ese mismo año, solo el 14.0% de las escuelas impartía clases de forma bilingüe, y únicamente el 2.0% utilizaba de manera exclusiva el idioma maya materno predominante en la comunidad. Ninguna de las veintitrés comunidades lingüísticas del país tiene una cobertura de EBI superior del 30.0% (Icefi/Mecanismo de apoyo a los pueblos indígenas Oxlajuj Tz'ikin, 2017).

Para financiar el sistema educativo guatemalteco, el Estado ha destinado entre los años 2000 y 2014 el 2.4% del PIB, si bien con una tendencia al alza. De hecho, en los últimos años, entre 2010 y 2016, la inversión rondó el 3.0% del PIB, una cifra aún baja si se compara con las inversiones públicas, superiores al 6.0% del PIB de países con sistemas educativos de mayor cobertura y mejor calidad, como Costa Rica.

La educación para todos es una obligación del Estado, al constituir un derecho, pero la mejora de la cobertura y calidad del sistema educativo también tiene réditos en la disminución de la desigualdad del ingreso, por tratarse de una política pública con impactos progresivos: incrementa las transferencias de recursos a los hogares más pobres que suelen tener hoy en día más hijos e hijas en edad escolar que las familias más acomodadas, y porque los hogares con mayores ingresos prefieren matricular a sus hijos e hijas en establecimientos privados. Lograr mejoras en la cobertura y calidad educativa requerirá duplicar el presupuesto actual y hacer cambios tales que permitan aumentar la infraestructura, mejorar las condiciones y el conocimiento de los docentes, contar con equipo y materiales educativos y alimentación escolar que cubra las necesidades calóricas de, por lo menos, un tiempo de comida.¹² Adicionalmente, el éxito de este esfuerzo requiere garantizar que quienes demandan los servicios educativos, los hogares, no se enfrenten a una primera barrera de acceso: la pobreza de ingresos.

¹² Véase Icefi/Unicef (2010), en donde se estiman los costos de mejorar la educación en los 125 municipios más pobres de Guatemala, que además tienen los menores índices de avance educativo.

Continuadas formas de discriminación y violencia hacia los pueblos indígenas

En 2014, el Índice Global de Desarrollo Humano de Guatemala se situó en 0.492. Sin embargo, al medir únicamente el desarrollo de la población no indígena, el índice se ubicó en 0.546. En contraste, el índice de la población indígena fue de 0.397.¹³ Por su parte, la incidencia de pobreza general y extrema también marca sensibles diferencias entre la población indígena y la no indígena; en efecto, de acuerdo con la *Encuesta nacional de condiciones de vida 2014* (Encovi 2014), el 66.0% de los pobres extremos en el país está conformado por personas indígenas. Incluso, más del 60.0% de los pueblos ch'orti e ixil vivía en pobreza extrema, casi triplicando el promedio nacional.

Los párrafos anteriores revelan el bajo acceso y calidad de la educación y la salud, el mantenimiento de condiciones de depauperación y las pocas oportunidades de trabajo que constituyen barreras para un desarrollo humano más elevado de todos los guatemaltecos pero, en especial, de los pueblos indígenas.

Como bien apuntan, Adams y Bastos (2003), citados en Icefi (2017) «desde la fundación del Estado, una polarización étnica de la sociedad justificada mediante una ideología racista que desde entonces ha determinado el lugar que los diferentes grupos ocupan en la escena y la práctica política. Existe un sector que maneja los códigos de la cultura oficial y que, gracias a ello, puede acceder a ciertos beneficios de la ciudadanía. Asimismo, el otro sector, por tener una cultura “atrasada” y diferente de la oficial, permanece al margen del

13 Véase la serie completa con esta división en: <http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticas-pueblos-indigenas/guatemala-2002-poblacion-por-rangos-de-edad-y-grupo-etnico/>.

juego» (Icefi/Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas Oxlajuj Tz'ikin, 2017: 12).

No fue sino hasta la *Constitución Política de la República de Guatemala* de 1985 cuando el Estado, aunque de manera muy limitada, reconoció que el país está formado por diversos grupos étnicos, entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya.¹⁴ No menciona en particular a los grupos xinka y garífuna, pero en el artículo 57 reconoce que las personas y las comunidades tienen derecho a una identidad cultural construida de acuerdo con sus valores, su lengua y sus costumbres. También reconoce (artículo 67) la protección de las tierras y cooperativas indígenas, así como cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva, con el fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

Sin embargo, la explotación de recursos naturales y la utilización de la tierra para monocultivos afectan principalmente territorios con población mayoritariamente indígena, y se han convertido en una forma de prolongar la violencia, el despojo y la depauperación de estos pueblos, en un contexto de continuada inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y los derechos históricos a ella. A esto se suma la carencia de un sistema catastral que, además, reconozca el territorio ancestral y lo proteja (CIDH, 2015: párr. 452-455), más la falta de investigación para conocer, castigar y enmendar los procesos anómalos e ilegales de titulación de tierras a lo largo de la historia, pero sobre todo en los últimos cien años y, muy especialmente, durante la guerra civil.

Si se toma el caso de la minería de metales, las Naciones Unidas ya evaluaban, en 2010, «[...] que Guatemala atraviesa

14 Sección tercera, artículos 66 al 70.

actualmente un clima de alta inestabilidad y conflictividad social en relación con las actividades empresariales en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, que tiene serios impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas y pone en riesgo la gobernabilidad y desarrollo económico del país. Entre estos impactos se cuentan numerosas alegaciones relativas a la afectación a la salud y al medioambiente de los pueblos indígenas como resultado de la contaminación producida por las actividades extractivas; la pérdida de tierras indígenas y los daños a su propiedad y viviendas; la respuesta desproporcionada ante actos de protesta social legítima, y el hostigamiento y ataques a defensores de derechos humanos y líderes comunitarios» (NN. UU., 2011: 1). En 2010, de los 101 municipios que contaban con licencias mineras, se reportaban conflictos en 79. En contraste, solamente se registraron conflictos en 23 de los 230 municipios sin licencias mineras, con una conflictividad significativamente más baja (Iralpe, 2010).

Según los habitantes de las comunidades, las principales fuentes de conflicto en los municipios con licencias mineras están relacionadas con el deterioro ambiental (agua y deforestación) y con la percepción de que las instituciones públicas relacionadas con recursos naturales son ilegítimas para mediar en conflictos, pues se perciben como promotoras de su explotación, así como opacas en la difusión de información. Resulta interesante advertir que los mismos habitantes reconocen en las consultas previas, libres e informadas, un espacio legítimo y efectivo para dirimir los conflictos, rescatando que en ellas se puede aceptar o no la actividad minera.

Como consecuencia de múltiples campañas en favor de la minería, la mayoría de personas desconoce que la actividad

minera representó, entre 2010 y 2015, tan solo el 0.7% de la producción total de bienes y servicios de Guatemala; y los empleos generados por toda la minería al final de 2015, según datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), sumaron 4,919.

Asimismo, la minería es un sector independiente que está desvinculado del resto de la economía, de manera que las empresas llegan, explotan los recursos y se van. La mejor forma de trasladar algo de su actividad a la economía es por medio del pago de impuestos. Sin embargo, entre 2010 y 2015, el pago de impuestos y regalías fue cercano a los USD53 millones anuales, lo que sirvió para financiar tan solo el 0.7% del presupuesto de gastos del gobierno central guatemalteco.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en Chile y Colombia por cada dólar estadounidense de utilidades de la actividad minera el Estado recibe cerca de 36 centavos. En Bolivia, este indicador aumenta a 58 centavos, mientras que en Guatemala es de 12.2 centavos (Cepal, 2013). En todo caso, no se trata solamente de cobrar más impuestos a esta actividad, pues en Perú se elevó el pago de regalías mineras sobre la producción, de entre un 1.0 y un 3.0%, a entre un 1.0 y un 12.0%, lo que aumentó significativamente los recursos del Estado, pero ello no disminuyó la conflictividad social. Eso sí, se acentuó el perverso papel de los Gobiernos como promotores y no reguladores de esta actividad.

Finalmente, las políticas públicas a favor de la garantía, protección y promoción de los derechos de la población indígena tampoco están a la altura de las necesidades de este grupo. En 2015, de un total de Q42.6 millardos ejecutados

con el objetivo de mejorar el bienestar social de toda la población, solamente Q10.6 millardos (2.2% del PIB) tuvieron relación con la población indígena.

En términos per cápita, por cada quetzal del presupuesto invertido en una persona no indígena, el Estado invirtió en 2015 solamente 0.45 centavos en una persona indígena. Al analizar las inversiones públicas a nivel territorial, se encontró que en aquellos municipios en los cuales más del 90.0% de la población es indígena el máximo nivel de inversión diaria en una persona fue de Q4.40. En contraste, en los municipios con un 10.0% de población indígena los montos invertidos en cada ciudadano para diversas finalidades llegaron incluso hasta los Q21.90 diarios (Icefi/ Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas Oxla'uj Tz'ikin, 2017). Estos datos corroboran que el racismo podría considerarse la institución más longeva y exitosa en este país, y que la explotación de recursos naturales y muchas de las políticas públicas actuales —medidas por medio del gasto público— lo refuerzan todavía más.

Las mujeres viven en un entorno patriarcal

Los derechos y libertades sociales, políticas y económicas de las mujeres en el mundo han estado por siglos limitados por ideologías y estructuras sociales machistas y patriarcales. En el caso particular de las mujeres guatemaltecas, esta situación ha representado un largo camino de desafíos que han restringido el pleno goce de su ciudadanía y el disfrute de sus derechos. Hoy día el ejercicio del poder en el sistema continúa siendo machista y colonial, y provoca nuevas formas de reproducción de la desigualdad entre géneros.

Este sistema se basa en algunos supuestos biológicos, como el sexo de una persona, para decidir sobre sus creencias,

valores, costumbres, normas, personalidad, sentimientos, estéticas, prácticas, sexualidad, límites, oportunidades, comportamientos y otros factores de su desarrollo.¹⁵ A partir de una concepción sobre el sexo (hembra-macho), una persona «debe ser» mujer u hombre y aprender a actuar todo lo que esto significa dentro de una sociedad. A este conjunto de normas impuestas que una persona, por su sexo, debe aprender a ser, se le considera el género: «ser hombre y su masculinidad», «ser mujer y su feminidad».

Debido a esto, la gran mayoría de las mujeres guatemaltecas —que representan el 50.8% de la población total— han participado en el desarrollo económico aportando sus fuerzas y conocimiento desde el trabajo no remunerado, pesando sobre ellas un sistema de protección social para la reproducción y el cuidado del hogar. El trabajo no remunerado representó en 2014 el 18.99% del PIB, y por cada hora del mismo aportado por las mujeres, los hombres aportaron solo diecisiete minutos. Aquellas que logran insertarse en el mercado de trabajo lo hacen en condiciones de desventaja frente a los hombres, como se ha discutido anteriormente.

Según la *Encovi 2014*, el 58.6% de las mujeres vive en condiciones de pobreza, mientras un 22.8% lo hace en pobreza extrema. En términos del ciclo de vida, la pobreza y pobreza extrema afectan al 71.0% de las mujeres en la primera infancia, al 68.2% de las niñas, al 64.3% de las adolescentes, al 56.5% de las jóvenes, al 50.5% de las adultas y al 43.4% de las adultas mayores (Icefi/ONU Mujeres, 2017: 21). La pobreza y pobreza extrema son, además, la realidad

15 De acuerdo con Garda, R. (2010), el patriarcado como ideología social define la identidad completa de todas las personas en una única posibilidad dual: hombre y mujer. Según esta dualidad, la sociedad determina cómo pensar, actuar, e incluso, entender la propia vida.

en la que viven, en mayor medida, las mujeres mayas, xinkas y garífunas, pues entre el 83.2 y el 86.5% de las niñas y adolescentes de estas identidades étnicas viven en dichas condiciones, en contraste con sus similares no indígenas que, aunque con cifras alarmantes, son menores (entre el 51.1 y el 60.7%).

Adicionalmente, el embarazo adolescente, el marco legal sobre el aborto y la mortalidad materna, y la escasa participación política, entre otros fenómenos sociales, constituyen elementos clave para comprender la realidad que enfrentan las mujeres guatemaltecas. Sobre el primero, cabe señalar que entre enero y junio de 2017 se inscribieron en el registro de personas 34,685 infantes cuyas madres tenían entre 15 y 19 años de edad. De hecho, el 46.0% correspondió a madres con edades comprendidas entre los 15 y los 17 años.¹⁶

Según datos de la *Encuesta nacional de salud materno e infantil 2014-2015* (Ensmi 2014-2015), el 40.6% de las mujeres al cumplir 19 años ya ha sido madre. Las estadísticas oficiales resaltan que la maternidad en adolescentes es más alta entre las mujeres pertenecientes a los quintiles más bajos de ingreso (28.4%), a diferencia de las que se encuentran en el quintil superior (11.1%). Las madres adolescentes son principalmente mujeres que no cuentan con algún nivel de educación formal o no lograron culminar la educación primaria, entre un 45.0 y un 33.8%, respectivamente; aquellas que poseen un nivel educativo secundario presentan una menor propensión (12.8%) a iniciar la maternidad en edades en las que aún no han logrado un desarrollo físico,

16 Estadísticas compiladas por el Observatorio de Salud Reproductiva de Guatemala, disponibles en: http://www.osarguatemala.org/osartemporal/Archivos/PDF/201709/289_31.pdf.

emocional e incluso económico adecuado para asumir la responsabilidad de un hijo.

Se ha documentado numerosas historias de niñas convertidas en madres, lo cual permite saber que algunas incluso no comprenden lo que les sucedió; muchas de ellas han sido sometidas a violaciones sexuales por familiares, maestros y vecinos; otras han sido casadas de manera forzosa con sus abusadores, o dejadas a su amparo y fuera de la escuela.¹⁷

Por su parte, en el país el aborto solo se avala en caso de que la vida de la madre esté en peligro. Un estudio realizado por investigadores del Guttmacher Institute (2006) estima que cerca de 65,000 abortos inducidos ocurren anualmente. El embarazo no planeado fue la causa principal, lo cual evidencia que los impedimentos legales no disuaden a las mujeres que han tomado la decisión, pero sí aumenta sus riesgos. Tres de cada cinco mujeres que tienen un aborto inducido sufren complicaciones que requieren hospitalización. Las mujeres indígenas, rurales y pobres tienen tres veces más probabilidades de utilizar los servicios más inseguros para realizarse un aborto. Cuando hay complicaciones, tres de cada cuatro deben recurrir a instituciones de salud estatales (Prada *et al.*, 2006).

En cuanto a la mortalidad materna, el número de muertes ha estado disminuyendo en las últimas dos décadas. Sin embargo, la reducción de la razón de mortalidad materna (RMM) quedó muy lejos de la meta propuesta para 2015 (55). Estimaciones del MSPAS indican que en 2013 murieron 452 mujeres durante el embarazo y el parto (una RMM de

17 El Observatorio de Salud Reproductiva de Guatemala ha documentado la lamentable situación de muchas de estas niñas y adolescentes. Véase en: <http://www.osarguatemala.org>.

113.4). Los mayores riesgos de la mortalidad materna se encuentran entre los 10 y los 14 años —edades en las cuales los embarazos deben considerarse fruto de una violación— y entre los 35 y los 49 años de edad.

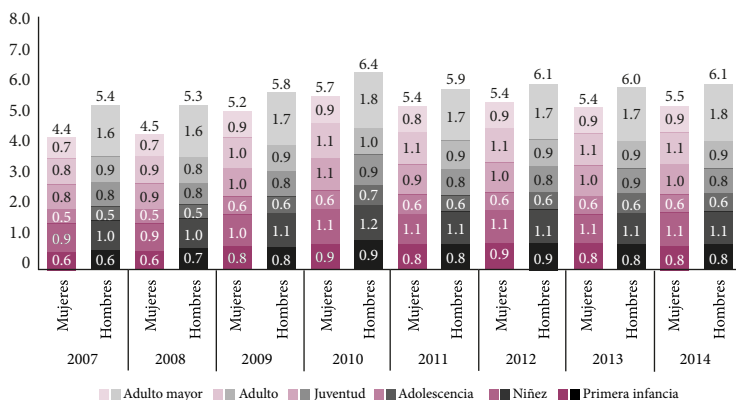
El riesgo de la mortalidad materna está asociado con varias causas; una de ellas es la falta de asistencia adecuada durante el parto. En 2013, el 65.5% de los partos fue apoyado mediante asistencia médica profesional (*Ensmi 2014-2015*). De estos solo el 50.3% ocurrió en mujeres indígenas; 55.4%, en mujeres rurales; 37.4%, en mujeres de ingresos bajos; 39.8%, en mujeres sin educación, y 68.1%, en mujeres menores de 20 años (*Ibid.*).

Las estadísticas oficiales permiten advertir que una de las razones de la atención limitada se explica por la escasa presencia territorial de la red de servicios del MSPAS. Las bajas coberturas son relevantes puesto que una de cada tres defunciones maternas (33.8% del total) sucede en el hogar; un 9.5%, en tránsito, y el restante 54.2% ocurre en los servicios públicos. Aunque los mayores riesgos de las muertes maternas siguen estando en los hospitales públicos y en el hogar, las falencias en el primero de estos espacios se pueden relacionar con demoras por la baja accesibilidad territorial a los servicios de salud, mientras que las muertes en el hogar demuestran la falta de acceso total a servicios calificados. El mayor riesgo de mortalidad materna está vinculado con la atención al parto realizada por una persona no calificada. En 2013, el 60.0% de las muertes maternas se asoció con la baja calidad y al acceso poco oportuno a servicios de salud institucionales, dato que se corrobora con el hecho de que el 85.0% de las muertes maternas sucediera tras haber tenido contacto con servicios públicos de salud. Se estima que el 92.0% de las muertes maternas era evitable.

En lo político, las mujeres guatemaltecas ocupan pocos espacios de poder, tanto en lo público como en lo privado. Actualmente, en el Congreso de la República hay veinticinco mujeres de un total de 158 curules. Solamente hay nueve alcaldesas de un total de 340 municipios, y únicamente dos ministras en un gabinete de catorce. Nunca ha habido una mujer presidenta de la República. En el ámbito privado, nunca ha habido mujeres en la directiva del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Industriales y Financieras (Cacif) —el espacio más representativo del sector empresarial guatemalteco y el de mayor influencia en las decisiones de poder—, desde su fundación, en 1957.

Después de presentar esta visión panorámica, es fácil comprender que el contexto se relaciona con una inversión pública baja en mujeres e, incluso, menor que la inversión pública en hombres.

Gráfica 6. Inversión pública en el desarrollo de las mujeres y hombres por ciclo de vida (2007-2014, en porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en datos del Sicoín 2007-2014 y siguiendo la metodología desarrollada en Icefi/ONU Mujeres (2017).

Nota: los colores más oscuros representan la primera infancia hasta los colores más claros, que representan la adultez.

Efectivamente, entre 2007 y 2014 el Estado invirtió en las mujeres un promedio aproximado del 5.2% del PIB, en contraste con el 5.9% del PIB invertido en los hombres; es decir, por cada quetzal invertido en un hombre, tan solo se invirtieron 88 centavos en una mujer.

La política fiscal guatemalteca disminuye la desigualdad pero aumenta la pobreza

Después del análisis del mercado de trabajo y la provisión de bienes públicos resulta fácil comprender que el Estado guatemalteco cuenta con una política fiscal sumamente débil en función de un sistema de protección social residual diseñado para promover «el mínimo bienestar necesario para la buena economía de los propietarios. El nivel de desempleo depende de las necesidades de la actividad económica. Se parte de la premisa de que la eficiencia económica no debe ser socavada por la política social. [...] No debe haber procesos de redistribución entre ricos y pobres y el bienestar ha de subordinarse a la eficiencia económica y a los intereses de los empresarios y la iniciativa económica» (Sánchez de Dios, 1993).

Es muy común que en el mundo de los servicios públicos las personas encargadas de la consecución de un objetivo discutan la importancia y preeminencia de las políticas públicas que representan y tratan de implementar. Y si bien es cierto todas las políticas —especialmente aquellas que tienen como propósito fundamental mejorar el nivel de vida de las personas— son relevantes, también es cierto que sin la disponibilidad de los recursos suficientes para hacer frente a los gastos que será necesario realizar no podrá llevarse a la realidad ninguna de ellas. Por ello la política fiscal se convierte en la base fundamental de la participación del

sector público en la economía, permitiendo el logro de los objetivos del Estado, tanto económicos como políticos y sociales. La política fiscal es la rama de la política económica de un Estado cuyos propósitos principales son:

- a) Distribuir entre los ciudadanos, de una forma justa y equitativa y por medio del uso racional de la recaudación tributaria y el gasto público, los frutos económicos de la sociedad.
- b) Apoyar el crecimiento económico sostenible y el incremento de la productividad de la sociedad, generando infraestructura económica (mercados, carreteras, puertos, entre otros) y social (escuelas, centros de salud, hospitales, universidades, entre otros) y protegiendo el medio ambiente.
- c) Establecer las estrategias necesarias para un direccionamiento económico que permita elevar la producción, generar empleos, altos salarios y obtener precios estables.
- d) Garantizar a los ciudadanos los derechos que permiten disfrutar una vida plena y digna, tales como educación, salud, seguridad social, protección social, justicia y empleo.

Como consecuencia, es claro que el propósito de la política fiscal va más allá de lograr simplemente la estabilidad de precios y el crecimiento económico. El propósito de la política fiscal es el desarrollo de los individuos, medido a partir de la garantía, promoción y realización de sus derechos y el grado en que promueven una vida plena y digna. Por ello, el primer propósito para la sociedad es definir los derechos de sus ciudadanos en el contrato social, porque de ahí derivarán las funciones del Estado para su realización.

Las herramientas principales de la política fiscal son los gastos y los ingresos públicos, los cuales deben dirigirse a la obtención de los resultados antes descritos, ambos cortados transversalmente por la exigencia de transparencia y rendición de cuentas para definir los resultados obtenidos y dar a conocer el buen uso de los recursos disponibles. Adicionalmente, la potencial aparición del déficit fiscal y de la contratación de la deuda pública son temas que agregan complejidad al análisis de la política fiscal.

La inapropiada visión e insuficiencia del gasto público

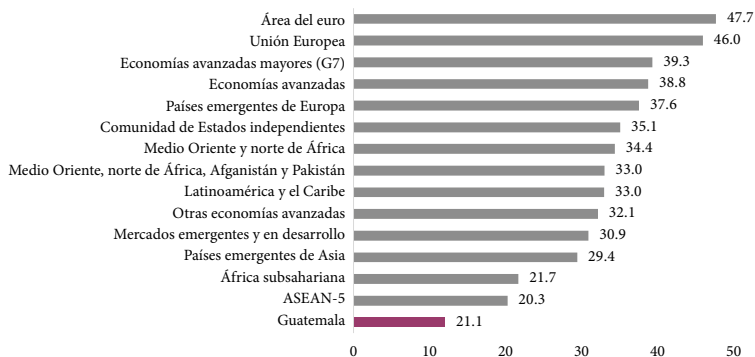
La aspiración general de las modernas sociedades del mundo es disponer de un Estado garante de derechos, dedicado primariamente a defender la primacía de los derechos individuales y garantizar la atención de las necesidades de la población en su conjunto. El primer paso para establecer las obligaciones que deberán ser atendidas por el Estado es discutir y aprobar el contrato social que, para el caso de Guatemala, está contenido en la *Constitución Política de la República* que estipula, entre otras, las siguientes obligaciones:

1. Protección de las personas, los ancianos, los menores y las personas con capacidades especiales. Asimismo, protección de la familia, la maternidad y la adopción.
2. Protección del derecho a la cultura, a la libertad de religión y culto, a la identidad, derecho a la propiedad privada y la intelectual.
3. Protección del arte y la cultura, el folklore, el patrimonio cultural, las tierras y cooperativas indígenas.
4. Garantía del derecho a la educación, incluyendo la superior.
5. Promoción de la educación física y el deporte.

6. Garantía del derecho a la salud y la asistencia social.
7. Prevenir la contaminación del ambiente y procurar el mantenimiento del equilibrio ecológico, evitando la depredación. Asimismo, impulsar la reforestación de los bosques.
8. Garantía de que la alimentación y nutrición de la población reúnan los requisitos mínimos de salud.
9. Garantizar el derecho al trabajo.
10. Promoción del desarrollo económico por medio de cooperativas, viviendas, ahorro, incentivos a la inversión, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y rural, el turismo y la descentralización económica; también se establece la protección al consumidor.
11. Protección de las fronteras, los bienes propios del Estado, los cuerpos de agua, los bosques, los bienes de uso público (como los puertos y aeropuertos) y cualquiera de los servicios de transporte.
12. Garantizar la seguridad y la justicia, así como la nacionalidad y la ciudadanía.

Es deber del Estado atender estas obligaciones mediante un volumen de gasto suficiente y acorde con las necesidades de los guatemaltecos; sin embargo, uno de los rasgos característicos de la política fiscal del país ha sido la condena del Estado a funcionar bajo condiciones de subsistencia que le imposibilitan el cumplimiento a las obligaciones descritas. Guatemala se ha convertido —conforme los datos del *World Economic Outlook* del FMI para octubre de 2017— en el cuarto país a nivel mundial con el gasto del gobierno central más bajo, reportando apenas un 12.1% del PIB, mientras que el promedio mundial se ubica en el 34.0%, con una desviación estándar del 16.9%.

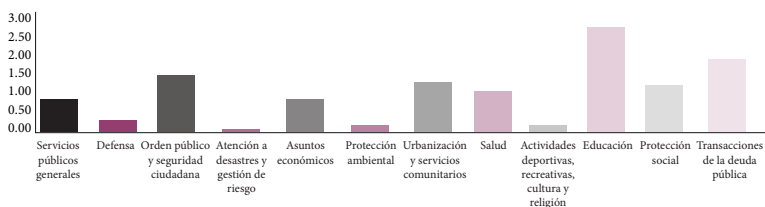
Gráfica 7. Tamaño del gasto público en el mundo (2016)



Fuente: Icefi, con base en datos del *World Economic Outlook* de octubre de 2017, FMI.

Como muestra de la insuficiencia fiscal total, los niveles del gasto público destinado a atender muchos de los derechos de los guatemaltecos son verdaderamente insuficientes. Por ejemplo, mientras en Guatemala se asigna menos del 3.0% del PIB a la educación, Costa Rica destina el 5.7%, y los países de la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) y Europa reporta un valor mediano del 5.5%. Asimismo, mientras en Guatemala se destina cerca del 1.0% del PIB a la atención de las necesidades de salud, se observa que los países desarrollados reportan como valor mediano un 7.6% del PIB, de acuerdo con cifras del Banco Mundial (BM).

Gráfica 8. Guatemala: Principales destinos del gasto público (período fiscal 2016, en términos del PIB)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

La existencia de un sistema tributario poco productivo, injusto, regresivo y con numerosas filtraciones

En 2016, los ingresos tributarios representaron el 93.0% de los ingresos totales del país, dejando el restante 7.0% a los no tributarios y a los exiguos ingresos de capital. Ello permite concluir con facilidad que la única fuente real de ingresos públicos es la recaudación tributaria. Conforme los datos del *World Economic Outlook* de 2017, si se ordenara la recaudación del gobierno central de todos los países del mundo, Guatemala, con una carga tributaria del 11.0% (sin incluir seguro social), ocuparía la posición 187 entre 193 países de los cuales se conocen datos. El promedio de la recaudación mundial se ubica en un 29.9% del PIB, con una desviación estándar de 17.5 puntos.

De esta manera, la discusión sobre el sistema tributario es de mucha importancia, pero esta debe trascender lo meramente contenido en la legislación tributaria, la carga tributaria y la dificultad de pagar impuestos. Debe incluir, entre otros, el análisis del cumplimiento de los principios tributarios en los impuestos vigentes; la dimensión de la base tributaria; las condiciones de la moral tributaria de los guatemaltecos; la productividad real/evasión de los impuestos, y una evaluación del funcionamiento de los entes que forman parte del sistema tributario para determinar el cumplimiento de su mandato.

La carga tributaria derivada de la capacidad ejecutiva del Estado de establecer contribuciones para financiar sus programas presenta un promedio del 10.8% en los últimos diez años, reportando su punto más alto en 2007, cuando se registró un 12.1% debido, en parte, a la implementación de la *Ley Antievasión*. El punto más bajo se presentó en 2015, año de la crisis política derivada de la captura y posterior

encarcelamiento del presidente y la vicepresidenta de la República, coyuntura en la que se registró un 10.2%.

De los impuestos vigentes, en esencia solo existen cuatro que pueden considerarse impuestos directos: el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto de solidaridad, las regalías e hidrocarburos compartibles (que realmente no constituyen un impuesto, pero el Minfín los califica de esa forma) y el impuesto sobre herencias, legados y donaciones. Los datos al cierre de 2016 muestran que el 61.7% de los impuestos contenidos en la medición de la carga tributaria se consideran indirectos, por lo que se puede concluir preliminarmente que la carga tributaria presenta una estructura regresiva. Este resultado se refuerza cuando se mide la regresividad del sistema tributario guatemalteco: en un estudio realizado por el Icefi y el FIDA (2016) se muestra que, en general, la tributación del país, con datos de 2011, es regresiva tanto en el ámbito rural como en el urbano al aplicar el Índice de Kakwani.¹⁸ Tras el análisis de los datos, el estudio concluye que la estructura de la tributación en Guatemala aumenta la pobreza de los ciudadanos.

El índice para los impuestos directos es positivo, lo que indica que el sistema es progresivo: la carga o presión tributaria relativa se eleva de manera progresiva en la medida en que el nivel de ingreso es mayor, y decrece en la medida en que el nivel de ingreso es menor. No obstante, el índice es negativo en el caso de los impuestos indirectos; es decir, al gravar productos de consumo y uso en el hogar (alimentos, bebidas y bienes durables) se impone un esfuerzo tributario mayor

18 La progresividad de un impuesto o de un sistema tributario se mide a través del índice Kakwani, el cual sirve para comparar la concentración del impuesto respecto a la distribución del ingreso. Si el índice es mayor que cero quiere decir que la distribución del impuesto está más concentrada que el ingreso, por lo tanto es progresivo. Por el contrario, si el índice de Kakwani es menor que cero, el pago del impuesto se distribuye de forma más igualitaria o equitativa que el ingreso, y el impuesto es regresivo.

a los hogares con los ingresos más bajos. Esto es así tanto en el área rural como en la urbana, aunque en esta última la regresividad es mayor. Si se suma el efecto de los impuestos directos e indirectos, el índice de Kakwani resulta negativo, lo que muestra que el sistema tributario guatemalteco es regresivo. Ello implica que quienes tienen menos paguen más como porcentaje de sus ingresos.

Tabla 4. Guatemala: Progresividad tributaria medida por el Índice de Kakwani, con datos de 2011 y clasificación según área rural y urbana

Tipo de impuestos	Índice de Kakwani	
	Rural	Urbano
Impuestos directos	0.530301	0.408255
Impuestos indirectos	-0.070066	-0.126039
Todos los impuestos	-0.005589	-0.010934

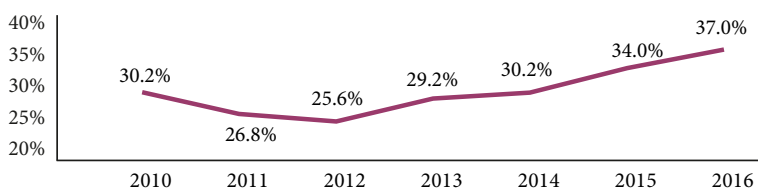
Fuente: Icefi / FIDA (2016).

Es interesante observar que a nivel general la tributación, aunque es regresiva, resulta tener un impacto menor en el área rural, lo cual puede ser consecuencia de la relativa desgravación existente en el impuesto al valor agregado (IVA), que contempla la exención del cobro del impuesto en las compras en los mercados cantonales, los cuales son más numerosos en el interior del país.

El principal impuesto del país es el IVA, por lo que la medición de su nivel de evasión constituye una tarea fundamental que permitiría el monitoreo de la productividad del sistema. De acuerdo con una estimación realizada por la misma Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el nivel de evasión del IVA se ha incrementado de manera sostenida desde 2012, cuando se registraba un porcentaje de incumplimiento por el orden del 25.6%; sin embargo, al cierre de 2016 se estima que dicho valor ha alcanzado el

37.0%. El valor no recaudado por la SAT, unos Q13,800.0 millones, equivale al 2.6% del PIB. Es importante recordar que, al igual que en la evasión del ISR, una parte muy significativa de la evasión del IVA es ocasionada por la informalidad económica del país, cuya gran mayoría es alimentada por el contrabando de bienes.

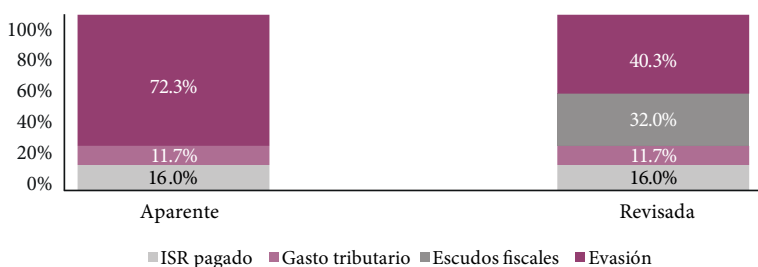
Gráfica 9. Guatemala: Nivel de incumplimiento tributario del IVA (2010-2016)



Fuente: Icefi, con base en datos de la SAT.

En cuanto a la evasión del ISR, cabe señalar que no existe información sobre si la SAT la evalúa; sin embargo, el Icefi realizó una medición en 2012 en donde se determinó que el nivel efectivo de evasión en el régimen de actividades lucrativas oscila en alrededor del 40.3% del potencial, lo cual ascendía ese año a aproximadamente Q20,455.0 millones (5.2% del PIB).

Gráfica 10. Guatemala: Nivel de incumplimiento tributario del ISR (ejercicio fiscal 2012)



Fuente: Icefi, con base en cifras de la SAT.

La primera aproximación que realizó el Icefi establece que, «cumpliendo con lo establecido en la ley», los empresarios deducen cerca del 32.0% del potencial teórico del ISR mediante la utilización de deducciones que han sido definidas a su conveniencia, entre ellas las siguientes: gastos en publicidad por celebraciones navideñas (como explosión de fuegos artificiales, habilitación de árboles navideños); donaciones a terceros; deducciones de intereses por préstamos de entes relacionados; deducción de gastos por actividades de responsabilidad social empresarial vinculada con mantenimiento de escuelas, jornadas de vacunación, pláticas a la población, etc. Una de las deducciones más significativas es el tratamiento especial otorgado al sector construcción, en donde la base del cálculo del ISR está reducida hasta el 70.0% de las ventas, teóricamente por la construcción de infraestructura de bienestar colectivo a los habitantes de los condominios edificados. La utilización de los escudos fiscales —que no se consideran necesarios para producir los bienes y servicios de las empresas— es uno de los mecanismos preferidos por los grupos empresariales para reducir el pago de impuestos; solo en 2012, período analizado por el Icefi, esto implicó que se dejaran de pagar Q16,200.0 millones (un 4.1% del PIB de ese año).

Otra filtración importante del ISR son los movimientos de capital que realizan los empresarios utilizando planificación fiscal internacional, entre ella, los precios de transferencia para esconder ganancias obtenidas en el país. De acuerdo con un informe del Global Financial Integrity (GFI, 2015), Guatemala presenta un promedio anual de USD2,436 millones en flujos comerciales de evasión y elusión tributarias, mientras que reporta USD187 millones anuales por concepto de *hot money*. Este último concepto lo utiliza GFI para identificar los flujos de recursos que han salido del país para colocarse en el exterior y provienen

de transacciones ilícitas (contrabando, tráfico de drogas, corrupción, trata de personas, entre otros). Los datos previos implican que solo en estos dos factores de flujos ilícitos, si se aplica la tasa del ISR del 25.0% vigente, se estaría dejando de percibir un poco más de Q5,000.0 millones anuales por concepto de pago del impuesto (1.0% del PIB).

Finalmente, como una gran filtración tributaria se encuentra el monto del gasto tributario otorgado por el Estado en forma de tratamientos tributarios diferenciados a distintos sectores socioeconómicos o grupos empresariales del país. Conforme la matriz de beneficiarios publicada por la SAT (2017), el gasto tributario para el año 2016 alcanza Q12,048.7 millones, equivalentes al 2.3% del PIB. No obstante, parte del gasto tributario ha sido ofrecido a los pobladores del país, tanto para reforzar el principio de justicia tributaria como para simplificar la administración de los impuestos. Por ello, si se recalculan los valores se puede concluir que los incentivos tributarios a la inversión que podrían no tener una justificación concreta (aunque parte de ellos fue definida en la *Constitución Política de la República*, lo que hace más difícil su eliminación) ascienden a Q6,013.9 millones (1.2% del PIB). A dicho monto habría que adicionar los valores que implican tratamientos tributarios a las iglesias y oenegés, algunas de las cuales son utilizadas como fachada de actividades mercantiles, cooperativas, entre otras, que restan la generalidad al impuesto y que no contribuyen a fortalecer la justicia tributaria en el país.

Todas estas filtraciones —que no obedecen a un análisis exhaustivo al respecto— representan un 15.2% del PIB, alrededor del 150.0% de la tributación actual. Esta situación condiciona la posibilidad de Guatemala de alcanzar un nivel tributario mayor; evitarlo representa con claridad el camino que debe seguirse para mejorar el gasto público en el país.

Las autoridades centrales, lideradas por el Minfin y la SAT, tienen una responsabilidad clara al respecto.

La opacidad y la corrupción

En la práctica, la política fiscal guatemalteca se caracteriza por problemas de falta de transparencia y corrupción que impiden, entre otros, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, la determinación de los resultados de la utilización de los recursos públicos, la evaluación de la pertinencia de la ejecución de ciertos programas y, por supuesto, el buen uso de los impuestos de la población.

El documento *La corrupción: Sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano* (Icefi, 2017) muestra que los casos de corrupción más relevantes o que en la actualidad tienen mayor impacto en la economía guatemalteca corresponden a siete categorías generales:

1. Captura de instituciones.
2. Defraudación aduanera y tributaria.
3. Corrupción administrativa.
4. Corrupción en las adquisiciones públicas que afectan el derecho a la salud.
5. Tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y «plazas fantasma».
6. Corrupción judicial.
7. Corrupción en el ámbito municipal.

La investigación del Icefi (2017) estimó, con base en los casos planteados y atendidos actualmente por el sistema de justicia, que los montos ejecutados del gasto gubernamental que fueron desviados por la corrupción denunciada podrían sumar hasta Q4,162.8 millones (0.85% del PIB). Este monto influye en la desatención de las funciones del Estado y,

conforme al tamaño actual que este tiene, supone un golpe muy grande para los grupos sociales más vulnerables.

Es importante comentar que los problemas de la corrupción no se reflejan únicamente en el enriquecimiento ilícito de actores públicos y privados, sino también en la reducción de recursos que otrora pudieron lograr mejoras en la atención de la salud; la protección social; la vacunación y combate a la desnutrición de los niños; empoderamiento de mujeres y jóvenes mujeres embarazadas; daños a la infraestructura de carreteras, entre otros; todas, acciones de significativo impacto social. Por ello el efecto real de la corrupción debe medirse por medio del costo de oportunidad que implica el desvío de recursos. Colateralmente, la corrupción se refleja en una reducción de la moral tributaria de los contribuyentes, pues algunos de ellos prefieren no pagar impuestos como respuesta al mal uso de los recursos públicos, produciendo así un agudizamiento del problema de falta de recursos.

El inapropiado manejo del déficit fiscal y la deuda pública: La supeditación al *inflation targeting* del Banco de Guatemala

Desde mediados de la década de los ochenta del siglo XX, la relativa autonomía del banco central y su objetivo único de política monetaria de preservar la estabilidad de precios han condicionado la eficacia de la política fiscal al establecer de antemano el valor del déficit fiscal y de la contratación de deuda pública, en consonancia con dicho objetivo.

Aun cuando en la práctica mundial los objetivos del banco central en la administración de la política monetaria oscilan entre la preservación de la estabilidad del sistema de precios y la promoción del crecimiento económico y el pleno empleo, Guatemala se ha empeñado sobremanera en el primero de

estos propósitos, lo cual obedece indiscutiblemente a un intento de preservar el valor de los activos de los grupos de la élite económica. Así, la política fiscal, lejos de coordinarse con la política monetaria, termina adoptando un techo de manejo establecido por esta y, por ende, se ha vendido —y muchos grupos, especialmente los políticos vinculados con la toma de decisiones, han comprado— que el déficit fiscal no puede sobrepasar los niveles del crecimiento del PIB, de tal manera que se garantice que el saldo de la deuda con respecto al PIB se mantenga constante.

Es cierto que es posible demostrar con facilidad que niveles de deuda por encima de los valores considerados como límite pueden ocasionar efectos no deseados en la macroeconomía y en las decisiones de los agentes económicos; sin embargo, el tamaño de la deuda pública actual (24.0% del PIB) dista del límite del 40.0% sugerido por las instituciones financieras internacionales (IFI). No obstante, sí es cierto que el indicador del saldo de la deuda en función de los ingresos presupuestarios, cercano al 220.0% para el caso de Guatemala, está próximo al límite sugerido por las IFI; sin embargo, existe espacio que podría ser utilizado para financiar la ejecución de obras en pro del bienestar de los guatemaltecos.

Los valores mencionados en el párrafo anterior dejan entrever claramente que puede aumentarse el saldo de la deuda pública dirigida exclusivamente al financiamiento de proyectos de fortalecimiento de la infraestructura económica y social, los cuales deben pasar un proceso efectivo de evaluación de beneficio/costo. Simultáneamente, para evitar problemas de liquidez, es necesario incrementar el nivel de la recaudación de ingresos públicos.

A manera de conclusión: Guatemala es un paraíso desigual

En síntesis, la persona que tiene menos educación, menos salud y está más desnutrida; la que se insertó en el mercado laboral de manera temprana, sin contrato de trabajo y sin seguridad social, o la que está desempleada; la que es mujer, indígena y vive en el área rural, hace referencia a personas destinadas a ocupar los peores trabajos y los salarios más míseros, a no tener voz ni voto en la sociedad y a transmitir su pobreza y desigualdad a las siguientes generaciones. La política fiscal guatemalteca refuerza el ciclo de la desigualdad, pues la forma en la que se recaudan los impuestos y en la que se privilegia a sectores económicos vibrantes termina produciendo un incremento de la pobreza.

Guatemala es un paraíso desigual y la desigualdad constituye un lastre para la democracia y el desarrollo. Toca mitigarla, pero esto requerirá importantes cambios: distribuir mejor la riqueza (incrementar salarios); universalizar y mejorar los bienes públicos; cobrar impuestos de manera más progresiva (quien tiene más, paga más); y eliminar el juego sucio de los privilegios fiscales, la evasión de impuestos y otras formas de corrupción. Los guatemaltecos deben exigir el cambio del modelo económico y fiscal actual por uno que promueva más igualdad.

La democracia y el desarrollo se nutren tanto de empleo como de escuelas y centros de salud, de políticas públicas que permitan garantizar un mínimo de bienestar para todos los ciudadanos, en especial para aquellos que continúan en desventaja o en mayor vulnerabilidad debido a factores económicos, culturales, territoriales o de género. Es importante plantear alternativas que hagan más eficiente la economía, poniendo en el centro a las personas.

IV.

¿Existen alternativas frente a la desigualdad social?

En los últimos noventa años ha habido un notable aumento de la productividad, el conocimiento, el capital y las tecnologías. La incursión del neoliberalismo en el mundo ha provocado una gran desconexión entre la economía y las personas, lo que ha generado el incremento de la desigualdad y ha logrado, desde el mismo Estado, la retirada de este. En la actualidad, muchos plantean alternativas para mitigar la desigualdad social y comienzan a considerar el desarrollo como un proceso político: la educación y salud para todos, una reforma fiscal más progresiva, el cierre de los paraísos fiscales y la regulación del sistema financiero. Entre todas estas alternativas, la idea de una renta básica universal (RBU) está cobrando fuerza.

En 1928, John Maynard Keynes ofreció una charla (*Las posibilidades económicas de nuestros nietos*) ante varias organizaciones sociales —entre ellas el Club de Economía Política de Cambridge— en la que discutió cómo imaginaba, según su conocimiento, que sería la vida en los siguientes cien años. En 1930, esta conferencia se había convertido en un ensayo que continuaría siendo de significativa

trascendencia a lo largo de los años, y quizá mucho más ahora que se está más cerca de 2030. Keynes sostenía en este trabajo que «[...] el problema económico no es —si miramos hacia el futuro— el problema permanente del género humano. [...] Todas las clases de costumbres sociales y prácticas económicas que afectan a la distribución de la riqueza y de las recompensas y sanciones económicas, que ahora mantenemos a toda costa por muy desagradables e injustas que puedan ser en sí mismas porque son terriblemente útiles para promover la acumulación del capital, serán desechadas por fin. [...] Por supuesto que todavía habrá muchas personas con pretensiones intensas e insatisfechas que perseguirán ciegamente la riqueza, a menos que puedan encontrar algún sustituto plausible. Pero el resto de nosotros ya no tendrá ninguna obligación de aplaudirlos y animarlos» (Keynes, 1930: posición 1409-1467). Keynes daba un sentido de gradualidad al paso de una sociedad en la que abundaban la codicia, la usura y la cautela, hacia una en la que los problemas económicos se fueran eliminando progresivamente.

Otro ejemplo del optimismo reinante sobre el futuro en los años de mayor influencia del keynesianismo fordista y del Estado benefactor es el citado por José Nun acerca del trabajo de Jean Fourastié y Claude Vimont, quienes a mediados del siglo XX vaticinaban para el año 2000 que «[...] los problemas de la desocupación, del poder adquisitivo y de las crisis económicas han sido dominados por la ciencia económica así como la tuberculosis y las enfermedades infecciosas lo han sido por la medicina» (en Nun, 1999: 986).

Estos son solo dos ejemplos sobre cómo se avizoraba el futuro. Cabe ahora preguntar qué está saliendo mal en el camino hacia una sociedad con un mayor bienestar generalizado,

más democracia y derechos mejor garantizados. A lo largo del tiempo se han cumplido muchos de los vaticinios de Keynes y Fourastié: aumento mayúsculo de la productividad, mayor acervo de conocimiento y tecnologías, más capital y mayor capacidad de producción. Sin embargo, a estos autores les fue imposible prever que en el camino ha sucedido una gran desconexión entre la economía y las personas, lo que ha provocado el incremento de la desigualdad.

A partir de los años setenta del siglo XX, los promotores del libre mercado se encargaron de «la búsqueda de una justificación moral para el egoísmo», aunque en las revistas económicas más especializadas no se encuentran discusiones robustas sobre la «teoría del derrame». El neoliberalismo, como instrumento de política económica del Estado, ha impulsado el desmantelamiento de las ayudas sociales y los sindicatos, de la progresividad de los impuestos y de otras herramientas de redistribución de la riqueza, mientras ha estimulado la actividad sin trabas del capital mediante la desregulación del sistema de salud, el trabajo y el medio ambiente (Brown, 2007). Asimismo, ha logrado organizar desde el Estado la propia retirada de este. De ahí las ideas de focalización y asistencia a los más vulnerables en educación, salud o protección social, en contraposición con la concepción de universalidad de los bienes públicos.

Solamente un trabajo de 1997, elaborado por Aghion y Bolton, *A Theory a Trickle-down Growth and Development*, y publicado en el volumen 64 de *The Review Economic Studies*, trata de explicar esta teoría, basándose en un modelo de economía cerrada. Sus autores finalizan con tres conclusiones. «Primero, cuando la tasa de acumulación de capital es suficientemente alta, la economía converge a una distribución de riqueza invariable. En segundo lugar, aunque el mecanismo de derrame puede conducir

a una distribución única en estado estable y bajo *laissez-faire*, hay espacio para la intervención gubernamental: en particular, la redistribución de la riqueza de prestamistas ricos a prestatarios pobres y de clase media, lo que mejora la eficiencia económica, porque genera una mayor igualdad de oportunidades y también porque acelera el proceso de derrame. En tercer lugar, el proceso de acumulación de capital inicialmente tiene el efecto de ensanchar las desigualdades, pero en etapas posteriores las reduce» (Aghion y Bolton, 1997: 151)¹⁹. No hay otros trabajos científicos o, por lo menos, no son de gran relevancia, que teoricen y analicen con evidencia empírica los efectos que pueda tener un crecimiento económico favorecido por la libertad de mercado y casi nula participación de los Estados. La teoría del derrame es, entonces, un mito sobre un vaso que cuando está lleno se derrama sobre los pobres y la clase media. En todo caso, hasta el momento «[...] la riqueza acumulada por las clases más ricas no se ha “filtrado” hacia abajo, ni nos ha hecho más ricos al resto, ni nos ha hecho sentir más seguros y optimistas respecto a nuestro futuro y el de nuestros hijos, ni tampoco nos ha hecho más felices» (Bauman, 2013: posición 67).

Hoy encontramos opiniones muy influyentes que tienen una mirada sobre el futuro menos halagüeña que la de los referidos autores de hace noventa años. Algunas de dichas opiniones nos advierten sobre dónde han estado los mayores errores. Warren Buffet, uno de los hombres más ricos del mundo —actualmente el segundo, con una fortuna de USD75.6 millardos—,²⁰ hacía en 2006 una advertencia demoledora: «Hay una guerra de clases, está

¹⁹ Traducción libre.

²⁰ Cifra estimada para 2017 por la revista Forbes. Véase en: <https://www.forbes.com.mx/los-20-millonarios-globales/>.

bien, pero es mi clase, la clase rica, la que está haciendo la guerra, y estamos ganando».²¹ Buffet no solo es una de las personas más influyentes en el universo económico actual, sino también uno de los mayores críticos de los privilegios fiscales, en especial aquellos dirigidos a «mimar a los súper ricos». Buffet publicó una columna de opinión en la que reconocía que su carga impositiva representaba el 17.4% de sus ingresos imponibles, mientras los otros 20 empleados de su oficina (ninguno millonario como él) tuvieron cargas tributarias que oscilaron entre el 33 y el 41%.²²

En el mismo artículo, Buffet recuerda que en los años ochenta y noventa las tasas de impuestos para los ricos eran mucho más altas y, «de acuerdo con una teoría que a veces escucho, [...] debería haberme negado a invertir [...]», y agrega «No me negué, ni los demás. He trabajado con inversores durante 60 años y todavía no he visto a nadie —ni siquiera cuando las tasas de ganancias de capital fueron del 39.9% en 1976 y 1977—, rehuir de inversión sensata debido a la tasa de impuestos sobre la ganancia potencial. La gente invierte para ganar dinero, y los posibles impuestos nunca los han asustado. Y para aquellos que argumentan que las tasas más altas perjudican la creación de empleo, señalaría que se agregaron aproximadamente 40 millones de empleos entre 1980 y 2000. Ya saben lo que ha sucedido desde entonces: tasas impositivas más bajas y una creación de empleos mucho menor».²³ Contrario a la idea de continuar recortando el gasto público para equilibrar las cuentas fiscales, Buffet cierra el artículo proponiendo elevar

21 Traducción libre de Stein, Ben (26 de noviembre de 2006). In «Class Warfare, Guess Which Class Is Winning». *The New York Times*. Disponible en: http://www.nytimes.com/2006/11/26/business/yourmoney/26every.html?_r=0.

22 Traducción libre de Buffet, Warren E. (14 de agosto de 2011). «Stop Coddling the Super-Rich». *The New York Times*. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/08/15/opinion/stop-coddling-the-super-rich.html>.

23 *Ibid.*

las tasas sobre los ingresos gravables en exceso, incluyendo dividendos y ganancias de capital, de aquellos hogares que ganen más de USD1 millón —de los cuales había 236,883, en 2009—; así como incrementar la tasa impositiva para aquellos hogares que ganan más de USD10 millones —8,274 en 2009—.

Otra persona muy influyente en los Estados Unidos, el senador Bernie Sanders, quien se describe como un socialista democrático y quien es actualmente el líder de la oposición en el Comité Presupuestario del Senado, ha reconocido que la economía de los Estados Unidos es «[...] obscenamente corrupta concebida por las personas más ricas de este país para beneficiarse a sí mismas a costa del resto de la población» (Sanders, 2015: posición 61).

Sanders fue precandidato del partido Demócrata para las elecciones presidenciales de 2016. Encuestas recientes lo posicionan como el político más popular de los Estados Unidos, con una aprobación del 61.0%, contra el 44.0% que registró Donald Trump,²⁴ y como un contendiente que ganaría al presidente Trump si la elección presidencial fuera ahora, con una amplia diferencia de 13 puntos (51.0% Sanders, 38.0% Trump), con un arrollador apoyo de jóvenes, mujeres y minorías étnicas.²⁵ Lo que Sanders ha ofrecido a los ciudadanos está relacionado principalmente con el aumento del salario mínimo y la generación de más empleo; salud pública universal y educación superior libre de colegiatura y deuda; reforma migratoria y del sistema financiero; sacar de la política a los medios financieros, y atender la desigualdad económica, reconociendo que está

24 Fox News (2017). Fox News Poll. 3/15. Disponible en: <http://www.foxnews.com/politics/interactive/2017/03/15/fox-news-poll-315.html>.

25 Véase el comunicado sobre la encuesta realizada por Public Policy Polling, entre el 21 y el 28 de agosto de 2017, en: http://www.publicpolicypolling.com/wpcontent/uploads/2017/09/PPP_Release_National_82317.pdf.

mucho peor ahora que en cualquier otro tiempo dentro de la historia americana desde los años veinte.²⁶

También Sanders se ha opuesto públicamente a las exenciones tributarias y a los privilegios concedidos a los millonarios estadounidenses. De hecho, en diciembre de 2010, pronunció en el Senado un discurso de ocho horas y media continuas en el que expuso sus argumentos en contra de una reforma fiscal impulsada por el partido Republicano que contenía nuevos privilegios para los multimillonarios: «[...] puse todo mi empeño para expresar lo que a mi modo de ver es la realidad más sangrante de nuestra época: cuando decenas de millones de americanos tienen que esforzarse para poder sobrevivir y otros tantos sienten que se tambalean los pilares de la clase media, la concentración del dinero y poder en manos de unas cuantas familias está convirtiendo este país en una plutocracia» (Sanders, 2015: posición 81).

Tanto Sanders como Buffet, residiendo en esquinas ideológicas aparentemente opuestas, coinciden en la necesidad de un giro en la economía y en un ajuste de las responsabilidades compartidas para su buen funcionamiento. El propio papa Francisco en su *Evangelii gaudium* (*La alegría del Evangelio*) apunta que «[...] algunos todavía defienden las teorías del derrame, que supone que todo crecimiento económico, favorecido por la libertad de mercado, logra provocar por sí mismo mayor equidad e inclusión social en el mundo. Esta opinión, que jamás ha sido confirmada por los hechos, expresa una confianza burda e ingenua en la bondad de quienes detentan el poder económico y en los mecanismos sacralizados del sistema económico imperante» (Francisco, 2013, párr. 54).

²⁶ Véase, por ejemplo, el sitio en español «Únete a Bernie», en: <https://berniesanders.com/es/cuestiones/>.

Poco a poco, este parece ser un tiempo en el que «la religión del mercado» y su mito sobre el derrame están perdiendo adeptos, como resultado de las enormes fallas que ha provocado globalmente a la economía y a la sociedad, entre ellas, la desigualdad. Pero esto no quiere decir que los esfuerzos por avanzar hacia una economía menos desigual estén ganando la batalla. Por el contrario, los continuados planes de reducción de la administración pública, los intentos por impulsar nuevos privilegios fiscales y las propuestas de «consolidación fiscal» son ejemplos del intento por reforzar las políticas neoliberales. En ese sentido, Christian Laval y Pierre Dardot recuerdan que el neoliberalismo es más que una política económica, pues ha logrado impregnar a la sociedad normas que obligan a cada uno «[...] a vivir en un universo de competición generalizada, una lucha económica entre asalariados y el resto de la población, sujeta las relaciones sociales al modelo del mercado, empuja a justificar desigualdades cada vez mayores, transforma al individuo que en adelante es llamado a conducirse como una empresa» (Lavat y Dardot, 2013: posición 196). Por ello resulta indispensable plantear cambios en la política económica, pero también reformas para lograr un piso de protección social que garantice la reproducción y el fortalecimiento de relaciones sociales que potencien la democracia.

Otro elemento importante es que la discusión con respecto a la igualdad está siendo el centro de una confrontación política global en la que es importante plantear alternativas que reconecten la economía con la política y, con ello, a los ciudadanos; que promuevan un crecimiento económico sostenible, repartido por todo el territorio, con empleos y negocios para los empresarios que deseen aportar sus fuerzas y no solo su capital. Alternativas que ayuden a proteger los derechos de las personas, a emancipar a quienes son

esclavos de, entre otros fenómenos, el hambre y la pobreza, la ignorancia, el poder de otros, al tiempo en que se genera una mayor igualdad de oportunidades y se sientan las bases para una democracia más fuerte.

¿Cuáles son esas alternativas para reducir la desigualdad social?

Joseph Stiglitz planteaba en su libro *El precio de la desigualdad* (2012) dos líneas de alternativas. Primero, invertir más en la sociedad —educación, tecnología e infraestructura— y proporcionar más seguridad a los ciudadanos. Segundo, conseguir una sociedad más equitativa. Esto requiere una agenda de reformas económicas, entre las que incluye: poner coto a los excesos en el sistema financiero; hacer que los bancos sean más transparentes; lograr que los bancos y las compañías de tarjetas de crédito sean más competitivos; clausurar los centros bancarios en paraísos fiscales, y mejorar la gobernanza de las grandes empresas, con el fin de limitar el poder de los máximos directivos. En el ámbito fiscal, crear un sistema de impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas más progresivo y sin vacíos legales; más transparencia; mejorar el acceso a la educación, lograr una atención sanitaria para todos y reforzar los programas de protección social. Finalmente, suavizar la globalización al crear un terreno de juego más nivelado y acabar con la «carrera hacia los mínimos»; recuperar y mantener el pleno empleo (Stiglitz, 2012: 397-424).

En *Una economía para el 99%*, Oxfam propone ocho puntos para construir una sociedad con menor desigualdad. Primero, los Gobiernos deben trabajar a favor del 99.0% de la población, escuchando a los ciudadanos y rindiéndoles cuentas. Segundo, los Gobiernos no solo competirán sino

cooperarán entre sí. La globalización no puede seguir siendo esa «carrera a la baja», principalmente en materia fiscal y de derechos laborales. Tercero, las empresas deben operar en beneficio de toda la población. En ese sentido, es preciso que los Gobiernos apoyen modelos empresariales que impulsen un capitalismo de beneficio social. Cuarto, acabar con la concentración extrema, logrando que los ricos contribuyan equitativamente con la sociedad, evitando que disfruten de privilegios injustos. Quinto, una economía humana que beneficie tanto a hombres como a mujeres, garantizando las mismas oportunidades. Sexto, recursos tecnológicos aprovechados por el 99% de la población, con la intervención activa del Gobierno. Séptimo, la economía humana funcionará con energías renovables, pues pueden ofrecer acceso universal e impulsar un crecimiento que respete los límites sostenibles del planeta. Y por último, octavo, la economía humana valorará y cuantificará lo verdaderamente importante, más allá de la medición del PIB, conociendo la distribución de la renta y la riqueza, sin dejar de lado la sostenibilidad ambiental (Oxfam, 2017: 8-10).

La Cepal ha propuesto en *Horizontes 2030, la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, un «cambio estructural progresivo» que permita avanzar hacia el logro de *La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*. Esta agenda propone, entre otros elementos, una transformación productiva que eleve la productividad en general, con una mayor difusión tecnológica y más homogeneidad estructural. En términos de inclusión social, busca la creación de empleos de calidad que pulvericen la informalidad legal y productiva. Un tercer pilar propone el combate a los efectos negativos del cambio climático por medio del impulso de sectores innovadores y promotores de tecnología limpia, así como la reducción del

consumo de combustibles fósiles. Entre las características principales de esta propuesta destaca la promoción de una política fiscal expansiva comprometida con el pleno empleo y la inversión pública, que ayude a cumplir las agendas nacionales de desarrollo y potencie las inversiones concentradas en tecnologías para producir bienes y servicios asociados con el bajo consumo de carbono. Asimismo, expone la necesidad de contar con una política industrial que articule la transformación productiva con el cuidado ambiental, y con una red de protección social universal para enfrentar los cambios en el mercado laboral (Cepal, 2016).

Por su parte, Thomas Piketty realiza una exhaustiva revisión de las principales herramientas de distribución en el libro *La economía de las desigualdades* (2011), diferenciando dos tipos: la redistribución pura, enfocada en la política fiscal, y la redistribución eficaz, caracterizada por intervenciones en el mercado laboral relacionadas con la redistribución del ingreso. Aquí se incluyen tanto los salarios mínimos como los seguros sociales y la educación, herramientas poderosas para modificar la desigualdad de los ingresos en el trabajo. En cuanto a la redistribución fiscal moderna, esta resulta de un conjunto completo de gravámenes (impuestos sobre el ingreso, sobre el consumo, cargas sociales, entre otros), de transferencias (políticas de transferencias de ingresos, jubilaciones, asignaciones familiares, fondos de desempleo, etc.), y de gastos asumidos por el Estado (salud, educación, saneamiento ambiental, por mencionar algunos). Piketty se refiere al ingreso ciudadano (otra forma de denominar a la renta básica universal), consistente en la transferencia universal —transferencia monetaria mensual— sin importar cuál sea su ingreso y estado en el mercado de trabajo. En la práctica, el ingreso ciudadano puede brindar una mejor garantía a los beneficiarios de transferencias sociales que

están por encontrar empleo y, de esta manera, mejorar su motivación hacia el trabajo: con una transferencia universal, los beneficiarios de pensiones sociales están seguros de recuperar su asignación en caso de quedarse sin empleo, ya que jamás la habrán perdido (Piketty 2008: 91-108). Aunque estos argumentos no tienen un carácter de recomendación particular del autor, su contenido puede ser empleado para construir una agenda proigualdad.

Finalmente, la RBU, que fue traída nuevamente a la discusión en una ponencia de Philippe van Parijs, en diciembre de 1986,²⁷ y ha sido puesta en boga por diferentes pensadores aglutinados en redes que trabajan sobre el tema. La RBU es un pago que el Estado realizaría mensualmente a cada ciudadano o residente en su territorio, de manera individual e incondicional, independientemente de cualquier ingreso que pueda tener, así como de su situación personal, familiar o laboral. Esta medida presenta ventajas con respecto a las transferencias condicionadas en efectivo, pues disminuye los costos administrativos, evita la formación de una burocracia parasitaria y se aleja de posibles actos de clientelismo.

Al no ser acumulativa, elude las trampas de pobreza y desempleo que sí pueden caracterizar a las transferencias condicionadas. Asimismo, evita la estigmatización social del beneficiario del subsidio condicionado. Los positivos efectos económicos y sociales de esta medida se discutirán en el siguiente capítulo. Baste decir, por el momento, que la medida persigue fundamentalmente una mejora en la redistribución de la renta de manera progresiva, abonando a la consecución de una sociedad más igualitaria (Raventós, 2012: 11).

²⁷ Véase el estudio «Marxismo, ecologismo y transición directa al comunismo», en *Mientras Tanto*, núm. 26, mayo de 1986. Disponible en Jstor.

A manera de conclusión: Sí hay alternativas para una sociedad con menos desigualdad, pero los cambios requieren personas con disposición a pensar diferente y actuar

Las ideas sobre el derrame han logrado esconder la naturaleza política de los procesos de transformación productiva y reparto de la riqueza y, con base en ello, ha sido fácil convertir la administración pública en una organización ambivalente: por un lado, es la ambulancia que rescata a algunos de aquellos que no han llegado a recibir los frutos del derrame y, por el otro, ofrece una limusina (privilegios fiscales, tratos especiales) a quienes tienen el capital.

Ahora está llegando nuevamente un tiempo para interiorizar que el desarrollo es, en sí mismo, un proceso social, que contiene aspectos económicos que transparentan las relaciones sociales que lo nutren. En ese sentido, vale la pena comprender que «[...] no somos bolas de billar que se mueven por el trabletero hacia donde las empuja el que maneja el taco. Estamos, por así decirlo, condenados a ser libres» (Bauman, 2013: posición 251).

Parte de la libertad de los ciudadanos depende, de acuerdo con las alternativas presentadas, de una nueva regulación del sistema financiero, de una política económica que procure el pleno empleo promoviendo, a la vez, una mejora tecnológica que disminuya el impacto ambiental de la producción y el consumo. También requiere cambios en la política fiscal para hacerla más progresiva y dotarla de suficiencia para enfrentar los retos del desarrollo, así como de una renta básica que garantice a todas las personas, por el simple hecho de ser ciudadano, un mínimo de bienestar material. Esta renta tiene el potencial de ayudar en la redistribución de la renta y, por lo tanto, abona a una mayor igualdad.

V.

¿Qué es la renta básica universal (RBU) y qué implicaciones tendría aplicarla en Guatemala?

La renta básica universal (RBU) es una suma de dinero que el Estado asigna de forma incondicional a cada miembro de la sociedad por el simple hecho de ser ciudadano o residente legal. La aplicación de esta política pública en Guatemala, entre 2019 y 2030, con el fin de erradicar la pobreza extrema, podría aumentar el crecimiento potencial de la economía hasta en un 50.0% y generar nuevos empleos que, para 2030, sumarían cerca de 4.7 millones (33.0% de la población en edad de trabajar en ese año), repartidos en todo el territorio nacional y en los sectores agrícola, industrial y comercial. Con una mirada fiscal moderna y una reforma profunda en este ámbito, el país podría contar con recursos para financiar la RBU y otros programas públicos destinados a educación, salud y alimentación, desarrollo rural y transformación productiva, acceso a crédito, vivienda y servicios públicos, seguridad y justicia.

La suma de dinero que el Estado asignaría de forma incondicional a cada miembro de la sociedad por el simple hecho de ser ciudadano o residente en el país constituiría una renta cuyo monto tomaría en cuenta el costo de

consumos vitales y serviría para elevar el bienestar de todas las personas, disminuir la desigualdad y la pobreza. Ejecutarla dinamizaría la actividad económica, generaría empleo y estimularía a los ciudadanos a buscar un nuevo equilibrio político entre derechos y responsabilidades, con base en la solidaridad y la comprensión de un mejor futuro compartido. Esto debería reflejarse en un acuerdo fiscal de mediano plazo.

A lo largo de la historia de las civilizaciones siempre ha aparecido la discusión sobre cómo la sociedad puede contar con una herramienta que garantice a las personas su vida material, con el fin último de la felicidad, la libertad, o como garantía de la justicia. Raventós, en el ámbito de la justicia, recuerda las palabras de Robespierre, destacado líder de la Revolución Francesa, quien afirmaba que «[...] una sociedad que no garantice la existencia material ciudadana no es justa y, por ello mismo, no merece continuar» (en Raventós, 2011: 29).

Phillipe van Parijs, filósofo social y uno de los principales precursores en la actualidad, reitera que este tipo de medida busca lograr, por medio de la justicia, una libertad real para todos: «La justicia consiste en organizar las instituciones sociales de modo tal, que garanticen el máximo de libertad compatible con un desarrollo socialmente sostenible».²⁸ En ese sentido, volviendo a Robespierre, «[...] quien depende de otro para vivir, no es libre. Quien no tiene asegurados el “derecho a la existencia” por carecer de propiedad u otros medios, no es sujeto de derecho propio —*sui iuris*—, sino que vive a merced de otros y no es capaz de cultivar —y menos ejercitar— la virtud ciudadana» (en Raventós, 2011: 31).

28 Entrevista realizada por la revista *Sinpermiso*, 14 de enero de 2007. Véase en: <http://www.sinpermiso.info/textos/renta-bsica-y-estado-de-bienestar-entrevista>.

Los datos revisados en este trabajo confirman que las sociedades empobrecidas tienden a crecer menos, mientras crecen las brechas de desigualdad; suelen tener ciudadanos menos libres y, en ocasiones, menos proclives a la democracia, lo que también afecta la gobernabilidad. Por consiguiente, la implementación de una RBU por un monto que supere los recursos necesarios para salir de la pobreza, asegurando la independencia económica, debe ser considerada como un instrumento para la libertad de las personas.

Por otro lado, la RBU está siendo discutida como una política económica y social «[...] que corta transversalmente temas cruciales: distribución del ingreso, empleo, política fiscal, seguridad social, pobreza y salarios. Es quizás la propuesta de reforma más importante desde que apareció a escena el estado de bienestar social» (Nadal, 2016: 112). Como fruto de esto, en todo el mundo se han organizado redes en las que convergen personas que están construyendo innumerables espacios para la reflexión y brindando conocimientos renovados sobre esta política pública. Véanse, por ejemplo los sitios «Red Renta Básica» (<http://www.redrentabasica.org/rb/>), la sección en el Estado español de la Red global de renta básica (<http://basicincome.org/>), y la revista Sinpermiso (<http://www.sinpermiso.info/>). De la riqueza de la discusión es posible construir muchos argumentos relacionados con la RBU y, además, es posible resolver muchas de las preguntas que los ciudadanos están planteando sobre el tema.

En estos espacios hay información para estudiar cómo la RBU puede ayudar a dotar de mayor libertad a sectores de población tradicionalmente discriminados de forma negativa, como grupos de mujeres, jóvenes y personas en condiciones de pobreza. También se hallan discusiones sobre la RBU y su relación con el trabajo, la migración, el

estado de bienestar y las posibilidades de financiamiento. Asimismo, se puede encontrar información sobre los experimentos de RBU que se están llevando a cabo en la actualidad.

Otros actores también se están sumando a la discusión. Cada vez es más común encontrar artículos sobre la RBU en la revista *MIT Technology Review* —del Massachusetts Institute of Technology—, en los cuales se discute sobre la fuerza que esta idea está cobrando en Silicon Valley, uno de los mayores espacios de innovación en el mundo.²⁹ Otros artículos, que parecen dar la razón a Keynes sobre las posibilidades económicas de sus nietos, tratan de explicar cómo la RBU podría ayudar a sobrevivir a las personas mientras los empleos son asumidos por robots, el software y la automatización, y estas quedan liberadas para dedicarse más al ocio, al arte y a otras actividades propias de la vida en comunidad.³⁰

Por su parte, el Foro Económico Mundial —la mayor organización de cooperación público privada—, en su blog discute si Japón podría ser, por sus posibilidades de automatización productiva y por el envejecimiento de su población, un campo de pruebas para la RBU.³¹ En otro artículo, que ha sido parte de las reuniones anuales de 2017, se ofrecen argumentos sobre por qué todos deberían tener una renta básica, haciendo notar, entre otros elementos,

29 Véase el artículo «Los robots y la inteligencia artificial reavivan el sueño de la renta básica universal», en: <https://www.technologyreview.es/s/5986/los-robots-y-la-inteligencia-artificial-reavivan-el-sueno-de-la-renta-basica-universal>.

30 Véase el artículo «Silicon Valley quiere regalar dinero a quien pierda el empleo a causa de los robots», en: <https://www.technologyreview.es/s/5679/silicon-valley-quiere-regalar-dinero-quien-pierda-el-empleo-cause-de-los-robots>.

31 Véase el artículo «El campo de pruebas a gran escala de la renta básica está inevitablemente en Japón», en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/06/el-campo-de-pruebas-a-gran-escala-de-la-renta-basica-esta-inevitablemente-en-japon>.

el incremento de la desigualdad y décadas de salarios estancados.³²

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que aglutina a los países más desarrollados, también ha juzgado como algo positivo el hecho de que algunos de sus países miembros estén probando la eficacia de una renta básica, en un momento en que se reconoce la obsolescencia de los sistemas de protección social.³³ La OCDE también ha advertido que «[...] las reformas para apoyar un ingreso básico universal deberían ser introducidas en etapas, requiriendo un debate paralelo sobre cómo financiar un reparto más equitativo de los beneficios del crecimiento económico»³⁴ (OCDE, 2017: 1).

Finalmente, el FMI en su más reciente *Monitor Fiscal* ha puesto como tema central la desigualdad y aborda la RBU. Parte del reconocimiento de que la desigualdad puede erosionar la cohesión social y conducir a la polarización política y a un menor crecimiento. Destaca, en cuanto a la RBU, que la combinación idónea de instrumentos progresivos de tributación y transferencia debería reflejar las circunstancias de cada país, como por ejemplo la capacidad administrativa, el desempeño de la red de protección que ya existe, las presiones fiscales subyacentes y las preferencias sociales (FMI, 2017). De ahí que sea tan importante avanzar con ejercicios que midan el impacto de una RBU y el camino fiscal a recorrer para poder conseguir su financiamiento y efectiva ejecución.

32 Véase el artículo «Why we should all have a basic income», en: <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/why-we-should-all-have-a-basic-income/>.

33 Véase la nota de prensa «La OCDE insta a los países a probar la eficacia de la renta universal básica», sobre la presentación del estudio «¿Qué cambiaría una renta universal?», elaborado por la OCDE y presentado en mayo de 2017 en: <https://www.eft.com/efe/america/mexico/la-ocde-insta-a-los-paises-probar-eficacia-de-renta-universal-basica/50000545-3275532#>.

34 Traducción libre.

La tabla 5 presenta las preguntas más frecuentes con respecto a la RBU, las cuales pueden ayudar a comprender las principales características de esta medida: individualidad, incondicionalidad y universalidad.

Tabla 5. Preguntas frecuentes sobre la renta básica universal (RBU)

<p>¿La RBU está condicionada a alguna característica en particular de las personas?</p>	<p>Solo está condicionada al hecho de ser ciudadano, característica que, para los fines de este beneficio, se reconoce desde el nacimiento, teniendo un efecto muy positivo en los hogares con niñas, niños y adolescentes. También pueden optar a la RBU quienes sean residentes legales en el país.</p>
<p>¿La RBU la reciben ricos y pobres?</p>	<p>Sí. Sin embargo, la reforma fiscal que acompañe esta medida debe lograr que el pago de impuestos de quienes no están en situación de pobreza supere el monto de la RBU entregada.</p>
<p>¿A partir de qué edad se recibe la RBU?</p>	<p>Desde que se nace. Bajo el principio de ciudadanía social que contempla el derecho a un bienestar material mínimo reconocido y garantizado para todos los miembros de la sociedad.</p>
<p>¿Puede ayudar a desaparecer la pobreza?</p>	<p>Todo dependerá del monto asignado a cada persona. En Guatemala, con un monto mensual de Q175 por persona se puede eliminar la pobreza extrema, mientras que para eliminar la pobreza general se requieren Q675 mensuales.</p>
<p>¿Qué ventajas tiene una RBU en relación con subsidios como las transferencias condicionadas?</p>	<p>La RBU es un programa de relativa simplicidad administrativa; evita la estigmatización social de las personas en condiciones de pobreza y, al carecer de condiciones, no genera incentivos perversos en los beneficiarios.</p>
<p>¿Ayudaría la RBU a crear una sociedad más igualitaria?</p>	<p>Uno de los objetivos que persigue es lograr una mejor distribución de los ingresos.</p>
<p>¿Cómo afectaría a las mujeres y jóvenes una RBU?</p>	<p>Aumentaría su libertad y apoyaría su independencia económica.</p>

¿Se puede financiar una RBU en Guatemala?	Sí. En las siguientes secciones se presenta una propuesta fiscal para su financiamiento, que incluye cambios en el sistema tributario.
¿Con una RBU implementada en Guatemala, se eliminarían programas de asistencia social?	Sí. Muchos programas de asistencia social con bajos o nulos resultados en mejora del bienestar de la población que vive en condiciones de pobreza, que han sido gestionados de manera clientelar y opaca, se eliminarían. Los recursos de su eliminación podrían ayudar tanto a financiar la RBU como el aumento en la cobertura y calidad de los servicios públicos.
¿La RBU necesita otras medidas de política pública para ser exitosa en Guatemala?	Sí. Es importante aumentar la producción de bienes y servicios públicos, lo que también se contempla en el ejercicio realizado en este trabajo.
¿Cómo se entregaría una RBU en Guatemala?	Mediante canales financieros formales y electrónicos. Por ejemplo, una tarjeta de débito a ser utilizada en establecimientos debidamente inscritos en la administración tributaria. La formalización tributaria es otro dividendo de la RBU implementada bajo estas condiciones.

Nota: Las ideas para plantear estas preguntas y, en buena medida, las respuestas, se han tomado de Raventós (2012).

Fuente: Icefi, con base en Raventós (2012).

Adicional a las preguntas anteriores, cuatro cuestionamientos suelen estar en el ambiente económico y político al discutir sobre este instrumento de política pública. Primero, que puede generar desincentivos al trabajo. En todo caso, como bien apunta Skidelsky, «Argumentar, sin embargo, que una fuente de ingresos independiente del mercado de trabajo está destinada a ser desmoralizadora es tan moralmente obtuso como históricamente inexacto. Si fuera cierto, tendríamos que abolir todos los ingresos heredados» (Skidelsky, 2016: 151).

En ese sentido, al ser esta una medida universal, su entrega no depende de la condición de trabajador o desempleado del receptor, con lo que acceder a un empleo hace que el

beneficiario sume más recursos a su bienestar y, dependiendo de sus ingresos laborales, incluso incide en el comienzo del pago del impuesto sobre la renta (ISR). Es muy probable que empleos informales, de alto riesgo o con salarios muy bajos serán menos atractivos para los ciudadanos. Por otro lado, se pretende aumentar la supervisión laboral y los servicios públicos de educación y cuidado de menores, de tal forma que se elimine el trabajo infantil.

Es muy cierto que se debe buscar un equilibrio entre el monto de la RBU y el incentivo a trabajar y pagar impuestos, reconociendo entonces que este beneficio debe ser «[...] tan elevado como pueda ser sustentable; teniendo en cuenta que niveles tanto elevados de beneficios como de los impuestos que se necesitan para financiarlos podrían inducir a los trabajadores a abandonar las fábricas y las oficinas [...]» (Van Parijs, 2014: 178).

En segundo término, se discute sobre si la RBU se sumará a otros programas de protección a poblaciones empobrecidas. En realidad, las RBU ayudan a ordenar la administración pública al concentrar las fuerzas en la gestión de políticas públicas prioritarias para el desarrollo: educación, salud, vivienda, trabajo, justicia y seguridad, transformación productiva e inversión pública económica y social. Se eliminan programas de asistencia social que intentan infructuosamente ayudar a combatir la pobreza —pero que son presas de altos costos de administración, clientelismo, corrupción y estigmatización de sus beneficiarios— y aquellos de asistencialismo empresarial que otorgan privilegios fiscales a ciertos sectores económicos —y también abren la puerta a corrupción y cooptación de las instituciones públicas— con base en el supuesto de que pueden atraer más inversiones o generar empleo.

Tercero, sobre la posibilidad de que la medida incremente las tasas de natalidad. Por el contrario, la mejora de las condiciones de bienestar del hogar, aunada a la mayor libertad de las mujeres y el aumento en la cobertura de los sistemas de salud y educación, podría traer como consecuencia un paso más ordenado en la transición demográfica.

Es importante reconocer que en Estados con sistemas de protección social residuales, como el guatemalteco, caracterizados por un bajo acceso a servicios públicos, la RBU complementada con presupuestos que aumenten la cobertura y calidad de los servicios públicos ayudará a incrementar su demanda. Otro de los beneficios de la aplicación de una RBU en contextos como el guatemalteco está relacionado con la formalización de la economía y el aumento del número de contribuyentes, sobre todo si los recursos asignados a cada ciudadano solo pueden ser utilizados en negocios inscritos ante la administración tributaria, disminuyendo así los canales informales que provocan competencia desleal mediante la evasión de impuestos, el contrabando y el fomento de actividades ilícitas. El producto final o servicio adquirido con la RBU obliga a formalizar todo el ciclo de producción y a distribuir territorialmente las oportunidades de negocio para pequeños y medianos empresarios, que suman más de 786,000 y que generan el 80.0% del empleo.

En la actualidad, muchas iniciativas sobre RBU se discuten en países como Canadá, Holanda, Finlandia, Islandia, Francia, Escocia, España, Kenia, India, mientras se evalúan aquellas iniciativas que han sido puestas en práctica en los últimos 50 años. Por ejemplo, en la ciudad canadiense de Dauphin, en los años setenta y con una población cercana a los 13,000, se implementó el programa Mincom (acrónimo de *minimum e income*). A todos se les garantizó que no

quedaran debajo del umbral de pobreza. «Una familia de cuatro miembros recibía lo que equivaldría hoy a USD19,000 al año, sin ningún compromiso» (Bregman, 2017: 41).

En su libro *Utopía para realistas*, cuenta Rutger Bregman que el pueblo se llenó de investigadores: economistas, sociólogos, antropólogos. Todos con tareas para evaluar si los habitantes trabajarían menos, qué efectos tendría la RBU en la vida familiar y qué respuestas darían los residentes a esta nueva forma de vivir. Entre los principales resultados de este programa, que duró cuatro años, destaca que los jóvenes pospusieron los matrimonios y la tasa de natalidad disminuyó. El rendimiento escolar aumentó de forma sustancial. El número de horas trabajadas se redujo en un 1.0% entre los hombres, y en un 3.0% entre las mujeres casadas y un 5.0% en las solteras. Revela Bregman que el trabajo de los hombres que sostenían a su familia apenas disminuyó, las madres recientes utilizaron la ayuda en efectivo para tomarse varios meses de baja por maternidad, mientras los jóvenes trabajaron menos para prolongar su escolaridad (Bregman, 2017: 43). Otro hallazgo notable fue la destacada disminución de los contactos médicos y los costos de la salud pública, pues las hospitalizaciones se redujeron en un 8.5%, demostrando así la relación entre la inseguridad de ingresos y la mala salud.

En los Estados Unidos, el mismo investigador detalla que entre 1968 y 1980 se hicieron cinco experimentos de RBU (Seattle, Denver, Carolina del Norte, Nueva Jersey e Indiana), como parte de la «guerra a la pobreza» declarada por el presidente Lyndon B. Johnson. En ese entonces, demócratas y republicanos aprobaron las reformas fundamentales. Los investigadores asignados a la evaluación de resultados intentaron responder si los beneficiarios trabajarían menos al recibir la RBU; si sería excesivamente caro el programa;

y si resultaría políticamente inviable. «Los datos recabados no avalan la tesis de la holgazanería —manifestó el jefe de análisis de datos del experimento en Denver—. No se produce ni mucho menos la deserción masiva que predijeron los profetas del desastre» (en Bregman, 2017: 44). Los datos revisados revelaban una caída insignificante en las horas destinadas al trabajo remunerado. El cambio obedeció al traslado de tiempo hacia la búsqueda de empleos mejores o el trabajo en el hogar. Alrededor de doscientos artículos académicos evaluaron los resultados de estos experimentos, en los que también se observaron impactos positivos en rendimiento escolar, peso al nacer y propiedad de vivienda.

En Cantabria, España, un estudio sobre el impacto de una versión de RBU, de 2011 a 2015, concluye que «[...] la renta social básica, además de contribuir a mejorar el bienestar social de la ciudadanía, tiene efectos positivos en la economía regional y por tanto puede considerarse una inversión y no un gasto a fondo perdido» (Cobo *et al.*, 2015: 2). El estudio revela que el programa de RBU tuvo un retorno económico de €1.46 por cada euro invertido, regresando €0.82 a la economía de esta región, y €0.64 a otras economías. Asimismo, arroja resultados importantes por el aumento de la demanda, el empleo y los salarios, de manera que las ramas económicas más beneficiadas en Cantabria fueron las actividades inmobiliarias, la industria manufacturera y el comercio.

Finalmente, el 5 de febrero de 2017 entró en vigencia la *Constitución Política de la Ciudad de México*, convirtiéndose en la carta magna más joven de la región y la más novedosa, pues incluye, entre otros, el derecho a un mínimo vital. En el artículo 9A («Ciudad solidaria») se desarrolla el derecho a la vida digna, dividido en tres elementos:

1. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para que progresivamente, se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.
2. Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución.
3. Las autoridades garantizarán progresivamente la vigencia de los derechos, hasta el máximo de los recursos públicos disponibles. Se asegurará la no discriminación, la igualdad sustantiva y la transparencia en el acceso a los programas y servicios sociales de carácter público. Su acceso y permanencia se establecerá en las leyes y normas respectivas.³⁵
4. Aún es muy temprano para estudiar el proceso de implementación y el impacto que tendrá la realización del derecho a un mínimo vital, pero sirva de ejemplo para comprender que el debate sobre una RBU está vigente y muy cercano a Centroamérica y Guatemala.

Aún es muy temprano para estudiar el proceso de implementación y el impacto que tendrá la realización del derecho a un mínimo vital, pero sirva de ejemplo para comprender que el debate sobre una RBU está vigente y muy cercano a Centroamérica y Guatemala.

Asimismo, en otros países se están llevando a cabo programas y ensayos experimentales para medir de manera rigurosa el impacto de una RBU, con diferentes diseños y objetivos, como lo destacan los ejemplos de la provincia de Ontario (Canadá), el ayuntamiento de Barcelona (España),

³⁵ Véase el artículo 9A, incisos 1, 2 y 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México, disponible en: <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>.

Finlandia, Estados Unidos y Kenia.³⁶ Todos tienen en común la necesidad de estudiar formas innovadoras de combatir la pobreza y la desigualdad, al tiempo en que se genera un nivel básico de seguridad económica que estimule a las personas a prosperar y participar más en la vida social de su comunidad.

¿Qué implicaciones tendría para Guatemala la aplicación de una renta básica universal (RBU) diseñada para eliminar la pobreza extrema?

Conforme a los datos de la *Encovi 2014*, la pobreza en Guatemala alcanzó al 59.3% de la población, lo cual equivale a casi 9.5 millones de guatemaltecas y guatemaltecos. Del total de población en condiciones de pobreza, cerca del 23.4% puede considerarse en situación de miseria o pobreza extrema, es decir, unos 3.7 millones de personas.

De acuerdo con las estadísticas de la Encovi, el problema de la pobreza es estadísticamente mayor en las mujeres, quienes configuran el 50.8% de las personas que viven en condiciones de pobreza, mientras que en los hombres dicho porcentaje es ligeramente inferior (49.2%).

Esta situación es particularmente grave en el caso de ciudadanos que se autoidentifican como pertenecientes a alguno de los pueblos indígenas del país. De cada cinco indígenas, aproximadamente cuatro se encuentran en condiciones de pobreza general. Además, del total de habitantes en pobreza extrema, cerca de dos tercios corresponden a personas pertenecientes a los diferentes pueblos indígenas. En general, según la Encovi 2014, el 51.8% de la población indígena vive en condiciones de

³⁶ Véase el anexo 2, con una descripción de las principales características de estos programas y ensayos experimentales.

pobreza, en contraste con el 48.2% de los habitantes no indígenas.

Tabla 6. Guatemala: Situación de pobreza en 2014, por género (cifras en número de personas y porcentajes del total)

Descripción	Hombres	%	Mujeres	%	Totales	%
Pobre extremo	1,862,311	49.8%	1,875,099	50.2%	3,737,410	23.4%
Pobre no extremo	2,804,426	48.8%	2,944,908	51.2%	5,749,334	35.9%
Subtotal	4,666,737	49.2%	4,820,006	50.8%	9,486,743	59.3%
No pobre	3,105,006	47.7%	3,410,255	52.3%	6,515,261	40.7%
Total	7,771,742	48.6%	8,230,262	51.4%	16,002,004	100.0%

Fuente: Icefi, con base en información de la *Encovi 2014*.

Tabla 7. Guatemala: Situación de pobreza en 2014, clasificación por pueblos indígenas y no indígenas (cifras en número de personas y porcentajes del total)

Descripción	No indígenas	%	Indígenas	%	Totales	%
Pobre extremo	1,272,087	34.0%	2,465,323	66.0%	3,737,410	23.4%
Pobre no extremo	3,302,066	57.4%	2,447,268	42.6%	5,749,334	35.9%
Subtotal	4,574,152	48.2%	4,912,591	51.8%	9,486,743	59.3%
No pobre	5,226,312	80.2%	1,288,949	19.8%	6,515,261	40.7%
Total	9,800,464	61.2%	6,201,540	38.8%	16,002,004	100.0%

Fuente: Icefi, con base en información de la *Encovi 2014*.

Finalmente, en atención a los niveles de pobreza existentes en función del sexo del jefe del hogar, se puede observar que el 76.2% de los hogares en condiciones de pobreza extrema tiene jefa de hogar, mientras que, en su totalidad, el 64.8% de los hogares en condiciones de pobreza está dirigido por una mujer.

Tabla 8. Guatemala: Situación de pobreza en 2014, clasificación en función del sexo del jefe de hogar (cifras en número de personas y porcentajes del total)

Descripción	Hogares con jefe de hogar hombre	%	Hogares con jefa de hogar mujer	%	Totales	%
Pobre extremo	889,739	23.8%	2,847,671	76.2%	3,737,410	23.4%
Pobre no extremo	2,450,592	42.6%	3,298,742	57.4%	5,749,334	35.9%
Subtotal	3,340,331	35.2%	6,146,412	64.8%	9,486,743	59.3%
No pobre	4,585,204	70.4%	1,930,057	29.6%	6,515,261	40.7%
Total	7,925,535	49.5%	8,076,469	50.5%	16,002,004	100.0%

Fuente: Icefi, con base en información de la *Encovi 2014*.

Según la citada encuesta, se considera como pobre al ciudadano que no alcanza el nivel de consumo establecido por la canasta que permite satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, la cual alcanzó un monto anual de Q10,218.0, equivalentes a Q851.5 mensuales. La encuesta de referencia también incluye información relativa al hecho de que el nivel de ingresos que necesitaría la persona más pobre del país para salir del umbral de pobreza sería de aproximadamente Q675.0 mensuales³⁷ adicionales al ingreso del que actualmente dispone. Por otro lado, para establecer los umbrales de pobreza extrema se tomó como referencia las estimaciones realizadas por la Cepal en *A Regional Basic Income: Towards the Eradication of*

37 La línea de pobreza total nacional utilizada para medir pobreza en Guatemala incluye, además del costo alimenticio, un monto adicional que corresponde al porcentaje de consumo no alimenticio de las personas cuyo consumo de alimentos se encuentra alrededor de la línea de pobreza extrema. En otros términos, esta línea representa el costo de adquirir 2,172 calorías recomendadas para Guatemala por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap), más un monto que corresponde al porcentaje del consumo no alimenticio de las personas cuya ingesta de alimentos se encuentra cercana a la línea de pobreza extrema.

Extreme Poverty in Central America, informe en el que se determina que el monto per cápita para la erradicación de la pobreza extrema en Guatemala es de Q173.25 mensuales adicionales al ingreso promedio observado; este cálculo deriva de la equivalencia en quetzales por encima de la línea internacional de pobreza extrema, la cual, en el momento del estudio, se ubicaba en USD1.25 diarios a la paridad de poder de compra.³⁸

Es importante recordar que el gasto público de Guatemala es uno de los más bajos de la región y del mundo. Conforme el último informe disponible del *World Economic Outlook* (octubre de 2017), el país ocupa la posición 188 de 191 naciones que reportan información en cuanto al monto del gasto realizado por el gobierno central como porcentaje del PIB, lo que permite explicar fácilmente los niveles crecientes de pobreza y de marginación social en Guatemala.

Si el objetivo central de las políticas públicas fuera la eliminación de la pobreza extrema y la provisión de oportunidades reales para que la población pobre disfrutase de condiciones similares a las que disfrutaban los grupos poblacionales no pobres, estas debieran encaminarse a posibilitar que las personas más pobres alcancen el nivel mínimo de ingresos indicado, de tal forma que se produjera una erradicación de la miseria en Guatemala. Las políticas públicas también debieran orientarse al incremento del gasto público dirigido al fortalecimiento del capital humano, lo cual no solo permite una mejora en el nivel de vida de los habitantes, sino también eleva la gobernabilidad democrática y la productividad del país en el mediano y largo plazos. Por ello, el modelo sugerido en las siguientes páginas implica

38 Véase en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25938/lcmex1998.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

la construcción de un nuevo sistema de protección social basado en el otorgamiento de oportunidades similares para toda la población, tomando como referencia el otorgamiento de una renta básica universal (RBU).

El estudio plantea un escenario que corresponde al otorgamiento de una RBU por Q175 mensuales durante doce años, con lo cual se contribuiría a la erradicación total de la pobreza extrema en el país.³⁹ Al mismo tiempo, se produciría un incremento en el gasto social asignado, de tal forma que al menos en el punto de partida el gasto público de Guatemala se asemejaría al gasto promedio del gobierno central que ejecutan los países de la región centroamericana. Complementariamente y para el mantenimiento de la capacidad adquisitiva real, el monto del gasto realizado, tanto en la RBU como en la asignación de gasto social, se indexa conforme el ritmo inflacionario actual; de esa forma, al final de los doce años de aplicación (año 2030) el monto nominal de la RBU ascendería a unos Q269 mensuales per cápita.

Es importante comentar que el doble propósito de esta medida es contribuir a la eliminación de la miseria en Guatemala y aumentar el nivel de disfrute del bienestar general de la población, y mejorar la distribución del ingreso con impactos en el crecimiento de la actividad económica del país y la generación de empleo. Se espera que el efecto inicial se perciba como un aumento en la capacidad de consumo de las personas, pero existirá un impacto multiplicador sobre la demanda agregada nacional y, posteriormente, sobre las expectativas de inversión en el mercado interno.

39 No se considera la eliminación del programa de RBU al final del año 12, más bien corresponde a un punto de referencia para hacer comparaciones en el tiempo.

Modelo de erradicación de la pobreza extrema y mejora de la distribución del ingreso en Guatemala mediante la implementación de una renta básica universal (sin reforma fiscal)

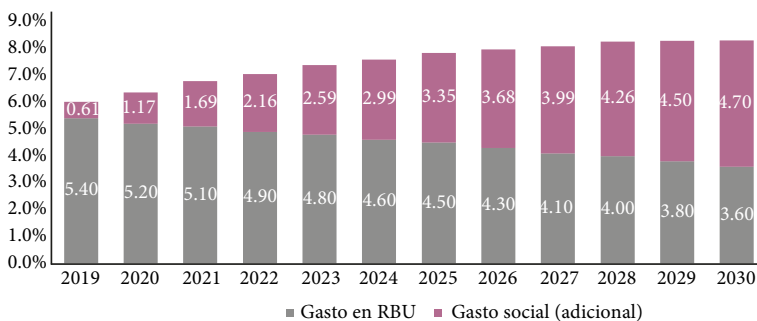
El modelo propuesto descansa en dos condiciones básicas:

- a. Plantea un escenario que corresponde al otorgamiento de una RBU por Q175 mensuales durante doce años, período que sirve de referencia para explorar los potenciales impactos esperados. Para el mantenimiento de la capacidad adquisitiva real, el monto de la RBU se indexa conforme el ritmo inflacionario actual, de tal forma que al final de los doce años de aplicación (año 2030) el monto nominal de la RBU ascenderá a Q269 mensuales per cápita. Para la estimación del gasto total esperado se utilizan las proyecciones de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) en las cuales se establece que Guatemala contará con 16.8 millones de personas en 2018, por lo que proporcionar una RBU de Q175 a cada persona de manera mensual representaría una inversión de Q35.2 millardos, equivalentes a aproximadamente el 5.9% del PIB de ese año.
- b. Plantea un incremento sistemático del gasto social de tal forma que el país cuente con la capacidad de enfrentar las demandas de fortalecimiento de bienes y servicios públicos que promuevan el bienestar y acerquen al Estado al cumplimiento de *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Para ello y considerando que el gasto total del gobierno central de los demás países de la región ascendió al 19.4% del PIB en 2016, mientras que el de Guatemala fue de únicamente el 12.1%, se procede a incrementar anualmente el gasto del país en el cociente que resulta de dividir la diferencia observada entre los

doce años que plantea el ejercicio. Esto es: $(19.4-12.1)/12 = 0.61\%$ del PIB.

El impacto en el tamaño del gobierno central de Guatemala ocasionado por la implementación de ambos programas es creciente hasta 2030. Sin embargo, es proporcionalmente menor a lo calculado al inicio del período como consecuencia del aumento esperado en el PIB y en el empleo del país (el modelo es dinámico). De esa forma, aun cuando la RBU inicia con un impacto del 5.4% del PIB en 2019, en 2030 representa solo el 3.6% del PIB. Por otro lado, el incremento del gasto social que en un escenario estático sería del 7.3% de PIB, debido a su implementación gradual, así como por el incremento de la producción del país, termina siendo de únicamente el 4.7%. En consecuencia, se estimaría que el gasto público del gobierno central ascendería, en 2030, a un 22.7% del PIB, el cual, aunque se encontraría muy por debajo de los estándares internacionales, sería suficiente para eliminar la pobreza extrema y mejorar la producción de bienes y servicios públicos.

Gráfica 11. Guatemala: Incremento anual del gasto del gobierno central en la implementación de un programa para la erradicación de la pobreza extrema. Porcentajes del PIB nominal para el período 2019-2030



Fuente: Icefi, con base en información del Banco de Guatemala (Banguat), el Banco Mundial y FMI/ *World Economic Outlook* 04/2017.

Alcanzar los objetivos planteados en el párrafo anterior es sumamente deseable; sin embargo, debe apuntarse que la inversión necesaria para lograrlo sería alta, sobre todo si se toma en consideración las restricciones financieras del país —expresadas en la discusión previa sobre la política fiscal—, así como el débil dinamismo económico representado en magras tasas de crecimiento. Por ello, en la presentación del modelo se parte de dos condiciones que permiten comprenderlo más a cabalidad. Primero, se toma como base el supuesto de que todo el gasto adicional se financiaría mediante deuda pública, mientras que en la sección siguiente se plantea la adopción de una reforma fiscal que cubriría el esfuerzo adicional necesario.

Efectos sobre la distribución del ingreso

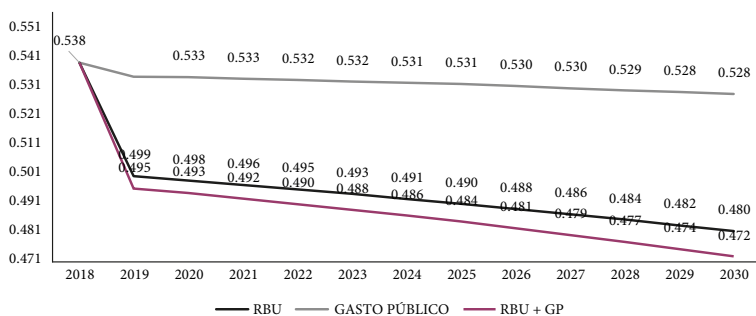
Precisamente entre las medidas que pueden contribuir a minimizar la desigualdad ya descrita están el aumento del gasto público social para fortalecer el bienestar social y el otorgamiento de la RBU; ambas medidas representarían iniciativas del Estado a favor de la redistribución del ingreso. La pregunta que cabe plantear es ¿cuánto contribuiría la implementación del programa propuesto a disipar la desigualdad del ingreso en Guatemala?

Los resultados muestran que la implementación del programa descrito produciría una caída suave del índice de Gini, hasta ubicarse en niveles de 0.4716, por debajo del nivel de Chile (0.509, 2013), Colombia (0.535, 2014) y Costa Rica (0.505, 2014), y aun por encima de países como Ecuador (0.452, 2014), El Salvador (0.436, 2014), Perú (0.439, 2014) y bastante lejos de Uruguay (0.379, 2014).⁴⁰

40 Véase información disponible en: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=250&idioma=e>

Es importante observar que, desde la perspectiva individual, el mayor impacto sobre la distribución de la riqueza lo tiene la implementación de la RBU, debido a que esta medida haría reducir el índice de Gini del 0.538 actual hasta un 0.480; por su parte, el programa de aumento del gasto público produciría adicionalmente una disminución del 0.01, por lo que en forma combinada el efecto de ambas medidas haría llegar el Índice de Gini hasta 0.472; por lo que se observaría una reducción de la desigualdad social del 6.6% en comparación con lo observado hasta la fecha. Una asignación más puntual del gasto adicional, en funciones que aumentan la igualdad, como educación o salud, pueden aumentar el efecto de esta medida.

Gráfica 12. Guatemala: Impacto de la RBU sobre la distribución del ingreso medida por medio del índice de Gini, atención de los casos de pobreza extrema (2018-2030)



Fuente: Icefi, con base en información del Banguat, Celade, INE y la Encovi 2014.

De igual manera, los resultados del ejercicio permiten concluir que la RBU contribuiría a mejorar la equidad vertical, ya que los ciudadanos con menores rentas o ingresos estarían recibiendo una mayor proporción de su ingreso en comparación con el percibido por las personas con rentas más cuantiosas. Esto no ocurre con la equidad horizontal, que no mostraría cambios, puesto que tanto la curva de Lorenz y de

concentración (ambas después de la RBU) coinciden, dado que no existe un efecto de reordenación.⁴¹ Esto responde a que la RBU concretaría un ingreso similar para todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de ingreso, lo cual también se vincula con el hecho de que los índices de Kakwani⁴² y de Suits sean el negativo del índice de Gini. Los primeros dos de los índices mencionados muestran, en ambos casos, que la implementación del programa brindaría resultados progresivos,⁴³ lo que contribuiría con la mejora de la equidad vertical; además, dadas las características de la formulación del programa, los efectos se distribuirían de manera uniforme en todos los niveles de ingreso, por consiguiente, el índice de concentración resulta cero.⁴⁴

Adicionalmente y conforme lo muestran los índices de progresividad de Kakwani y de Suits, es obvio que la medida es progresiva, por lo que se contribuiría con el fortalecimiento del bienestar social. Las mejoras se alcanzarían en mayor dimensión en la equidad vertical, ya que la ejecución del programa, tanto en la asignación de la RBU como en la posibilidad de disponer de mejores oportunidades para fortalecer el capital humano, sería más importante para los segmentos sociales de menores ingresos.⁴⁵

41 Los ciudadanos siguen ocupando el mismo lugar en la distribución del ingreso, tanto antes de la medida (RBU) como después de ella.

42 Uno de los indicadores tradicionales para medir la regresividad o progresividad de la medida se define como el doble del área entre la curva de concentración de la medida (en este caso, de la RBU), respecto de la curva de Lorenz inicial.

43 En este caso, debe tenerse en consideración que un índice de Kakwani o de Suits negativo indica que la proporción de RBU, dentro del total de ingresos para cada ciudadano que percibe mayores ingresos, es menor en comparación con la de un ciudadano que percibe menores ingresos.

44 A este respecto, es preciso considerar que el índice de Kakwani puede definirse también como la diferencia entre el índice de concentración de la medida (RBU) y el índice de Gini.

45 En este caso, debe considerarse que, debido a que se analiza una transferencia y no un impuesto, el negativo, como se apuntó anteriormente, representa progresividad en la medida, a diferencia de cuando se analiza el impacto de una exacción al ingreso; por ejemplo, un impuesto.

Tabla 9. Estimación del impacto redistributivo de la implementación del programa para erradicar la pobreza extrema; comparación del año inicial con el año final de la medida

Descripción	Medidas		
	RBU	GP	RBU + GP
Gini antes ⁴⁶	0.5383	0.5383	0.5383
Gini después	0.4803	0.5275	0.4716
Reynolds-Smolensky: Efecto redistributivo neto ⁴⁷	0.058	0.0109	0.0667
Kakwani: Índice de progresividad ⁴⁸	-0.5383	-0.5383	-0.5383

46 El índice de Gini constituye una medida de concentración del ingreso de un grupo de ciudadanos. Emplea valores entre 0 y 1. La primera de estas cifras (0) indica que todos los ciudadanos tienen el mismo ingreso y, la segunda (1), que solo un ciudadano concentra todo el ingreso. De esa cuenta, si el índice disminuye se afirma que la distribución del ingreso mejora y, si crece, la distribución empeora.

47 Este es un índice para medir la equidad vertical. En términos sencillos, el índice de Reynolds-Smolensky (R-S) es la diferencia entre el índice de Gini antes, por ejemplo, de una medida de política económica y después de ella. Si es igual a 0, significa que la medida no mejoró la distribución del ingreso. Si es mayor que 0, entonces la medida mejoró la distribución del ingreso, mientras que si es menor que 0, la medida empeoró la distribución del ingreso.

48 Este es otro de los índices útiles para medir la equidad vertical; compara la curva de Lorenz del ingreso equivalente de los hogares antes de impuestos con la curva de concentración de la asignación o exacción. A este respecto, debe recordarse que la curva de Lorenz es una expresión gráfica que, tras ordenar los hogares de menor a mayor ingreso, muestra en el eje de las abscisas (x) el porcentaje acumulado de hogares y, en el de las ordenadas (y), el porcentaje acumulado del ingreso. Así, esta curva muestra en todo su recorrido el porcentaje de hogares que concentra cierto porcentaje del ingreso. De otra parte, la curva de concentración de impuesto, bajo el mismo ordenamiento de hogares (de menor a mayor ingreso), constituye una expresión gráfica que en el eje de las abscisas registra la acumulación de los hogares, mientras que en el de las ordenadas presenta el porcentaje acumulado de asignación de recursos (o de exacción), refiriendo, entonces, el porcentaje de hogares (de menor a mayor ingreso) que concentra cierto porcentaje de la asignación de recursos (o exacción). Tomando esto en cuenta, el índice de Kakwani es la diferencia entre el Gini de la curva de concentración de la asignación (o exacción) y el Gini antes de la medida. De esa forma, para el caso de una exacción, si el índice es positivo la exacción es progresiva, y a la inversa. En el caso de una asignación, entonces, hay progresividad si el índice —calculado como anteriormente se mencionó— es negativo, y a la inversa. Se debe anotar que por consistencia en los signos, algunos autores, para el caso de asignaciones calculan el índice de Kakwani de manera inversa, es decir, la diferencia entre el Gini antes de la medida y el Gini de la curva de concentración de la asignación. De esa manera, un índice mayor que 0 refleja progresividad, y a la inversa. En

Descripción	RBU	GP	RBU + GP
Equidad vertical ⁴⁹	0.058	0.0109	0.0667
Reordenamiento ⁵⁰	0	0	0
Suits: Índice de progresividad ⁵¹	-0.5383	-0.5383	-0.5383
Musgrave-Thin: Efecto redistributivo ⁵²	1.1257	1.0236	1.1445
Atkinson-Plotnick: Índice de inequidad horizontal ⁵³	0	0	0

Fuente: Icefi, con base en información del Banguat, Celade, INE y la *Encovi* 2014.

este caso, se calcula como inicialmente se refirió, es decir, como la diferencia del Gini de la concentración de la RBU y el Gini antes de la medida; con ello, un índice menor que 0 indicaría progresividad y uno positivo, regresividad.

49 La equidad vertical se refiere al tratamiento equitativo a ciudadanos que se caracterizan por diversas circunstancias; en otras palabras, es tratar diferente a los diferentes, o bien, hacer distintas asignaciones de recursos para distintas necesidades. Mientras más cercano a 0 (menor progresividad de la medida), este índice refleja menores niveles de equidad vertical; si es más cercano a 1, entonces se tiende a mayores niveles de equidad vertical (mayor progresividad de la medida).

50 Es la diferencia entre el índice de Gini y el índice de concentración del ingreso después de la medida. Muestra si hay cambio en el posicionamiento de los ciudadanos en la distribución del ingreso después de la medida, es decir, el ciudadano más pobre en la distribución sigue siendo el más pobre después de la medida, aplicando lo mismo para el segundo, y así sucesivamente. Si el índice es igual a 0 se puede decir que el efecto redistributivo es igual al efecto en la equidad vertical. Es decir, en la medida en que el índice se acerca a 0 es igualadora; en la medida en que se aleja el potencial igualador, es menor.

51 El índice de Suits, utilizado para medir la progresividad, es un tanto diferente al de Kakwani puesto que en lugar de que la curva de concentración de la asignación (o exacción) muestre en el eje de las abscisas el porcentaje de hogares, presenta el porcentaje de ingresos. Es decir, relaciona el porcentaje de ingresos que recibe una asignación (o al que se le detrae una exacción). La interpretación en este caso específico (RBU) está referida a que si es mayor que 0, entonces la medida es regresiva puesto que los hogares de menores ingresos estarían recibiendo mayores proporciones de renta, y a la inversa (en el caso de un impuesto se interpretaría de manera contraria). Si es negativo, entonces los hogares de mayores ingresos estarían recibiendo proporciones menores de renta, lo cual indica progresividad.

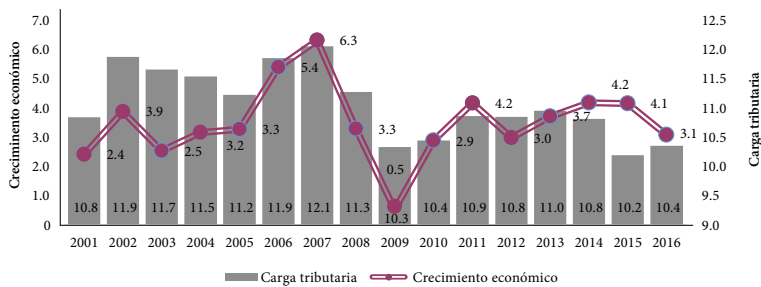
52 El índice de Musgrave-Thin también se utiliza para medir progresividad. Relaciona los índices antes de la medida y después de la medida (1-Gini después) / (1-Gini antes). Así, un valor mayor a 1 indica progresividad. En otras palabras, es el cociente de las diferencias entre la desigualdad total (Gini =1) y el Gini después de la medida y la desigualdad total y el Gini inicial. Esto no es otra cosa que si el índice resulta ser igual a 0 entonces no hubo cambio en la distribución del ingreso, pero si es mayor, entonces significa que la medida aumentó la diferencia entre la desigualdad total y la desigualdad observada, con lo cual la medida resulta progresiva.

53 La equidad horizontal se refiere al tratamiento igual de ciudadanos iguales. En otros términos, es hacer asignaciones de recursos iguales o equivalentes para iguales necesidades. El índice toma valores de entre 0 y 1: el primero de ellos releja una situación completamente equitativa (horizontalmente) y, el segundo, una situación totalmente inequitativa (horizontalmente).

Efectos sobre la actividad económica y el empleo

En el curso de la historia la economía guatemalteca ha mostrado tasas de crecimiento relativamente bajas; así, por ejemplo, en la denominada década perdida —años ochenta del siglo pasado— el promedio de crecimiento económico no alcanzó el 1.0%, en tanto que durante la siguiente década, es decir, en los años noventa, la tasa promedio fue de aproximadamente el 3.7%, levemente mayor a lo observado durante los primeros diez años del siglo XXI (3.3%). En lo que va de la segunda década del presente siglo (2010-2016), la tasa de crecimiento promedio ha sido del 3.6%, mientras que la proyección del Banco Mundial (BM) para el período 2017-2022 alcanza un crecimiento promedio del 3.7%.

Gráfica 13. Guatemala: Tasa de crecimiento económico y carga tributaria del gobierno central (2001-2016)



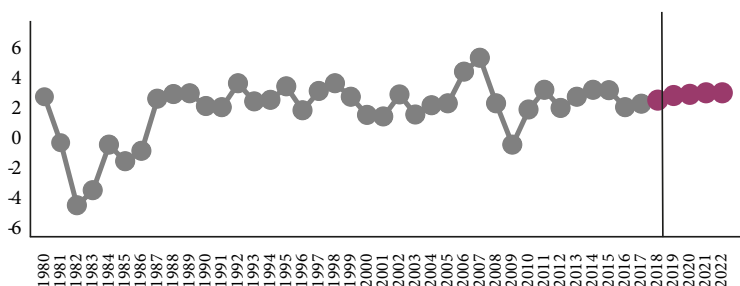
Fuente: Icefi, con base en información del Banguat y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Resulta obvio que la tasa de crecimiento experimentado por la economía guatemalteca es insuficiente para colocar al país entre aquellos que pueden considerarse como de ingreso alto; sin embargo, lo más preocupante es que debido a las condiciones estructurales del país, dicho crecimiento, aunque magro, no ha significado una mejora en el bienestar de los ciudadanos pues, como ya se ha discutido, de 2000 a 2014 la pobreza total en el país aumentó en casi tres puntos,

al pasar del 56.4 al 59.3%, mientras que la pobreza extrema pasó del 15.7, en 2000, al 23.4%, en 2014.

Además de los beneficios en cuanto a redistribución de la riqueza previamente mencionados, la implementación del programa produciría efectos positivos sobre la actividad económica en el corto y mediano plazos como resultado del aumento de los saldos reales de los receptores, con lo cual la demanda efectiva aumentaría por la vía del consumo privado.

Gráfica 14. Guatemala: Tasas de crecimiento económico, período 1980-2022 (de 2018 a 2022, cifras proyectadas)



Fuente: Icefi, con base en información del y FMI/ World Economic Outlook 04/2017.

Este aumento de la demanda produciría una reacción de la oferta de bienes y servicios por el mismo nivel demandado como consecuencia del eslabonamiento en la implementación del programa, evitando de esta forma un crecimiento sostenido en el nivel general de precios.⁵⁴ El incremento de la demanda final puede forzar a un incremento de la demanda de factores de producción por parte de los

⁵⁴ El planteamiento teórico se fundamenta en el supuesto de que el país dispone de capacidad productiva ociosa, de manera que no existiría un proceso inflacionario atendiendo a que el aumento de la demanda tendería a provocar un incremento de la producción en la economía (existe un aumento de la oferta, es decir, la demanda y la oferta tienden a equilibrarse), con lo cual no habría acrecentamiento de precios como efecto del incremento de la demanda que no se satisface (aumento de precios por escasez o desabastecimiento).

empresarios del país, produciendo colateralmente un mayor nivel de empleo.

No obstante, para lograr el efecto completo sobre el empleo y la producción, el sector empresarial deberá conocer en forma total la programación de la implementación del programa de gasto, incluyendo la implementación de la RBU, logrando de esa forma un cambio en las expectativas de los productores que dirigen sus bienes y servicios al mercado interno. El programa planteado podría detonar un mayor crecimiento económico y, con ello, potenciar todos los beneficios que se obtendrían a partir de dicho efecto. En ese sentido, vale recordar que para Ravallion y Chen (2003) el crecimiento dirigido al bienestar social implica crecimiento económico que conduce a cambios en la distribución del ingreso, de tal forma que el ingreso de los pobres crezca.

El análisis del efecto sobre el crecimiento económico se puede realizar utilizando la metodología insumo-producto,⁵⁵ que descansa en la determinación de los denominados coeficientes de Leontief, por medio de los cuales es posible estimar los requerimientos directos e indirectos de producción (matriz inversa de Leontief), los cambios en las rentas (por ejemplo, sueldos y salarios, excedente bruto de explotación e ingreso bruto mixto), así como las modificaciones en el uso de los factores de producción, especialmente de trabajo. Para la microsimulación de los impactos sobre el crecimiento económico y empleo se adoptaron los siguientes supuestos simplificadores:

1. Se supone que los incrementos del ingreso disponible de las personas provocados por la RBU se dirigen en exclusiva al consumo final; esto implica que las personas no aumentan su ahorro como consecuencia del nuevo

⁵⁵ Véase el anexo 3, con la explicación metodológica.

- ingreso asociado con la RBU. No obstante lo anterior, el modelo sí estima una pequeña porción del ingreso que se destinará a financiar la formación de un sistema previsional que cubra a toda la población.⁵⁶
2. La estructura de consumo de las personas y las preferencias intertemporales permanecen constantes durante el período de vigencia del programa. Esto implica que la futura estructura de consumo de las personas responde a la actual estructura de consumo de productos que se observa en toda la economía, de acuerdo con las cuentas nacionales. En otras palabras, se supone que el incremento en el ingreso de las personas como producto de la RBU sigue el patrón de gasto de la economía en su conjunto (los patrones de consumo, a pesar de incrementos en la renta, no cambian). Esta estructura, no obstante, puede cambiar atendiendo al hecho de que se espera que la asignación de la RBU se realice por medio de una tarjeta que le dé al tenedor el derecho de comprar en el mercado formal. Por otro lado y atendiendo la existencia de un incremento en el gasto social del Gobierno se esperaría una variación en la preferencia intertemporal del consumo; sin embargo, tras considerar que el plazo del ejercicio es corto, se asume la inexistencia de cambios significativos.
 3. El consumo adicional provocado por la implementación de la RBU y el gasto del sector público mantendrán la composición que se observa hoy en día entre productos importados y de producción nacional, siguiendo las preferencias actuales de la economía en su conjunto.

56 Aunque los niveles de ahorro puedan cambiar, para efectos de estimación se supone que quedarán invariables. En otros términos, ante la incertidumbre de saber en qué medida (el monto o porcentaje) se estaría dando el cambio en el ahorro, se supone que permanecerá en el nivel observado al momento de las estimaciones. En adición, del monto total de la RBU se separa cierto monto que se imputa como obligatorio, destinado a la formación de un sistema previsional. Cuando se dice que se imputa como obligatorio es porque se considera la estructuración de un ordenamiento jurídico que estipularía que cierta parte de la RBU sea destinada a estos efectos.

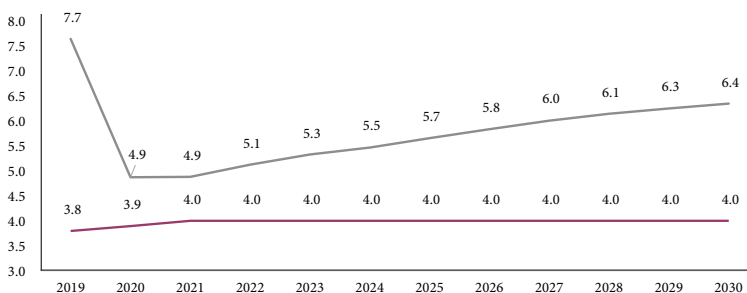
Este supuesto puede ser un poco débil a partir de aproximadamente la mitad del período, ya que un mayor nivel de renta puede producir un cambio en la propensión a importar, tanto de los consumidores como del Gobierno. No obstante, se asume como un supuesto simplificador.

4. La oferta responde en el muy corto plazo a los cambios en la demanda, tomando en cuenta la capacidad productiva ociosa del segmento empresarial y las nuevas expectativas sobre la demanda. Además, por medio de la implementación de la RBU existiría una competencia directa con los productos importados de contrabando actual.
5. La productividad marginal de los trabajadores permanece constante durante el período en estudio.⁵⁷ Este supuesto puede ser relativamente débil si se logra, como se espera, una mejora en las oportunidades de los trabajadores y en la generación de empleo; sin embargo, se asume, por simplicidad, que el cambio real se producirá cuando su generación desaparezca.
6. La elección de los ciudadanos entre ocio y trabajo se mantiene constante. No obstante, este supuesto puede tener cierta debilidad en la relativa sustitución de empleos mal remunerados por aquellos de mejor remuneración. El supuesto considera el principio de «más es mejor», por lo que ante posibilidades y niveles de vida más alentadores, el ciudadano perseguiría mejorar y no mantener un nivel de vida como el actual.
7. La estructura productiva y la tecnología permanecen invariables.

⁵⁷ Ante aumentos en la cantidad de empleados (nuevos trabajadores), la producción puede variar en mayor o menor proporción a la proporción de empleados, es decir, la productividad marginal por empleado puede aumentar o disminuir. En este caso, se supone que un nuevo empleado tendrá la misma productividad que el resto. Al igual que en los otros supuestos, aunque las situaciones pueden cambiar, se supuso invariabilidad para no volver complejos los modelos de estimación.

A partir del modelo de insumo-producto se exploraron los impactos que podrían producirse sobre la actividad económica debido a la implementación del programa. En este escenario, en el primero de los años la actividad económica podría crecer hasta un 7.7%, mientras que en los años subsiguientes produciría un cambio en los valores tendenciales debido a que el crecimiento observado se encontraría por encima del valor natural proyectado actualmente. Los resultados muestran que debido a la implementación del programa para erradicar la pobreza extrema y mejorar la igualdad, el PIB crecería sostenidamente por encima del 6.0% a partir de 2027. En todos los años se observaría un crecimiento mayor al valor potencial actual de la economía del país.

Gráfica 15. Guatemala: Comparación de las tasas de crecimiento económico potencial actual con los efectos de la implementación de la renta básica universal y mejorar la igualdad (2019-2030)



Fuente: Icefi, con base en información del Banguat, Celade, INE, Encovi 2014 y FMI / World Economic Outlook 04/2017.

En cuanto al análisis de cómo cambiaría la producción a nivel sectorial, debe hacerse referencia, en primer lugar, a los encadenamientos productivos como causas fundamentales del dinamismo en la respuesta de la producción sectorial a partir de una modificación de la demanda final. Para este

efecto, utilizando el modelo de insumo-producto se realizó un esfuerzo analítico cuyo propósito fue determinar los sectores clave, estratégicos e impulsores de la economía guatemalteca.

La clasificación se llevó a cabo mediante el método propuesto por Rasmussen para la identificación de los sectores productivos clave de la economía, el cual descansa en el análisis de los índices de dispersión y de sensibilidad de inversión. El método se presenta en la tabla 10.

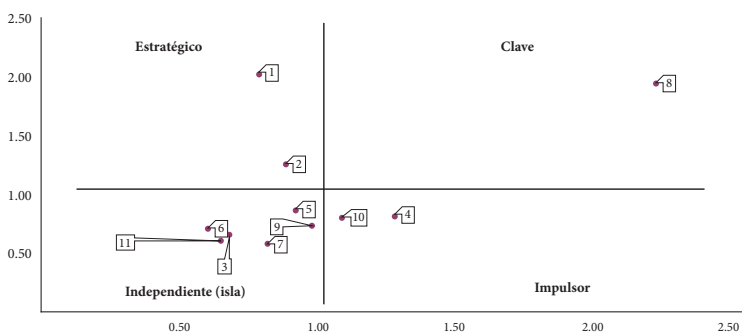
Tabla 10. Guatemala: Clasificación sectorial

Sensibilidad de dispersión/ poder de dispersión	$pd > 1$	$pd < 1$
$sd > 1$	Sector clave: es muy sensible a la demanda de insumos que hacen otros sectores debido a que les provee; al mismo tiempo, es un sector cuya producción genera una gran demanda de insumos de otros sectores.	Sector estratégico: representa una parte importante en el proceso de producción de otros sectores, toda vez que su producción se usa como un insumo primordial de dicho proceso. Este sector puede generar «cuellos de botella» en la economía debido a que sus insumos y funcionamiento resultan primordiales para la producción del resto de sectores.
$sd < 1$	Sector impulsor: un incremento en su producción implica un aumento importante de sus necesidades de insumos intermedios, por lo que un pequeño aumento de su demanda implica un aumento de la producción de otros sectores.	Sector independiente: sectores con pocos entretrejidados sectoriales, es decir, no producen arrastre para adelante (como proveedores de insumos) o para atrás (como clientes o demandantes de insumos). Eso no significa que no sean importantes, sino que afectan y son afectados de manera menos importante que otros. No obstante, su producción puede estar orientada a la demanda final, con lo cual pueden generar «cuellos de botella», por ejemplo, en el consumo final.

Fuente: Icefi, con base en Rasmussen.

De acuerdo con el análisis realizado, el único sector clave para la economía guatemalteca es el de intermediación financiera, pues tiene, relativamente, altos encadenamientos hacia atrás y hacia delante. Los sectores impulsores de la economía guatemalteca son la construcción y el comercio al por mayor y menor, debido a que un aumento en su demanda final desencadena un incremento de la producción en otros sectores económicos. Esta situación no sucede con otros sectores como la agricultura; minas y canteras y, en general, aquellos denominados isla (o independientes), puesto que no poseen altos encadenamientos, ya sea hacia atrás —demandando insumos—, o hacia delante —proveyendo insumos—.

Gráfica 16. Guatemala: Posicionamiento de los sectores económicos clave



Fuente: Icefi, con base en Banguat.

Nota: La identificación de sectores es la siguiente: industrias manufactureras = 1; servicios privados = 2; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca = 3; comercio al por mayor y al por menor = 4; transporte, almacenamiento y comunicaciones = 5; alquiler de vivienda = 6; administración pública y defensa = 7; intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares = 8; suministro de electricidad y captación de agua = 9; construcción = 10; explotación de minas y canteras = 11.

Como consecuencia de la clasificación anterior, se puede concluir que tal como se había anticipado, y atendiendo a los patrones de consumo que en la actualidad se presentan en la economía guatemalteca, los sectores con mayor dinamismo

ante la potencial implementación de la renta básica universal corresponderían a la administración pública y defensa; servicios privados; intermediación financiera; transporte y almacenamiento, y comercio y agricultura. Esta conclusión deriva del hecho de que se asume un patrón de consumo similar al actual, en el que gran parte está orientada hacia el consumo de bienes primarios, principalmente del sector agrícola, silvicultura, caza y pesca, y también en bienes que provienen del sector terciario, por ejemplo, comercio e intermediación financiera.⁵⁸

Por otro lado —y aun cuando se trata de uno de los sectores impulsores que debería responder con mayor dinamismo—, la construcción no produce un efecto multiplicador muy significativo, ya que la magnitud del consumo en este sector es relativamente baja.⁵⁹ En el caso de la administración pública y defensa es preciso tomar en consideración que el dinamismo se encuentra influenciado por el hecho de que en el modelo se introdujo una restricción al consumo consistente en que parte de la asignación mensual se destinaría a la financiación del sistema de pensiones que, según estudio realizado por la Cepal (2009),⁶⁰ corresponde a una inversión de aproximadamente el 0.7% del PIB⁶¹.

No se introduce un cambio tecnológico de corto plazo en el aparato productivo del país (dicho supuesto cambia al alterar la matriz de educación), por lo que los sectores líderes en la generación del crecimiento económico nacional seguirían siendo la industria manufacturera, los servicios privados, el comercio al por mayor y menor, así como la agricultura.

58 La implementación del programa representaría un choque de demanda en los sectores. Al seguir los patrones de demanda actuales, este choque es más fuerte en estos sectores.

59 El choque de demanda es más débil que en otros sectores.

60 Véase: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6959/S0900199_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

61 La parte de la asignación mensual que se destinaría a la financiación del sistema de pensiones corresponde al 11.6%

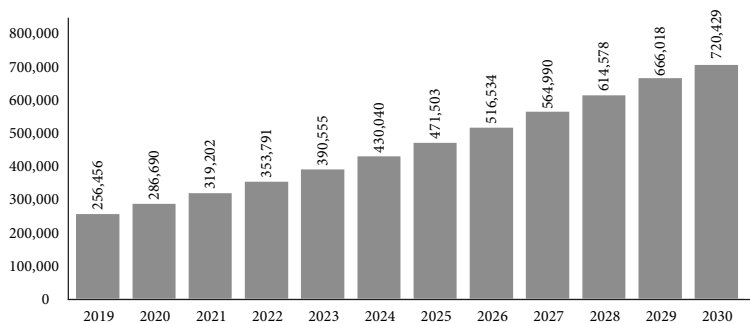
Tabla 11. Guatemala: Crecimiento del PIB sectorial por efecto de la implementación de la renta básica universal (2019-2030)

Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7.3	4.5	4.3	4.4	4.5	4.5	4.6	4.7	4.7	4.8	4.9	4.9
Explotación de minas y canteras	1.9	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.1	2.2	2.3
Industrias manufactureras	6.8	4.2	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.8	4.8	4.9	5.0
Suministro de electricidad y captación de agua	8.3	5.3	5.3	5.6	5.8	5.9	6.1	6.3	6.4	6.6	6.7	6.8
Construcción	1.6	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.7	1.8	1.9	2.1	2.2	2.4
Comercio al por mayor y al por menor	7.1	4.5	4.5	4.7	4.9	5.0	5.2	5.3	5.5	5.6	5.7	5.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9.1	5.6	5.4	5.5	5.5	5.5	5.6	5.7	5.7	5.8	5.8	5.9
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	9.4	5.8	5.7	5.9	6.0	6.1	6.2	6.4	6.5	6.6	6.6	6.7
Alquiler de vivienda	9.8	5.9	5.7	5.8	5.8	5.8	5.8	5.9	5.9	5.9	6.0	6.0
Servicios privados	9.0	5.6	5.5	5.7	5.9	5.9	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.5
Administración pública y defensa	15.9	11.8	12.9	14.1	14.7	14.9	15.1	15.0	14.8	14.5	14.1	13.7
Total	7.7	4.9	4.9	5.1	5.3	5.5	5.7	5.8	6.0	6.1	6.3	6.4

Fuente: Icfef, con base en información del Bangwat, INE y ENEI-2016.

El incremento de la actividad económica conllevaría a mayor utilización de los factores de producción, especialmente en el empleo, lo que implicaría la generación de cerca de 5.6 millones de puestos de trabajo durante el período analizado. Solo en 2030 la cantidad de empleos que podrían generarse es de aproximadamente 720,000 y, de manera interesante, se puede observar que la demanda de empleo derivada de este modelo, en la totalidad del período (2019-2030), mejoraría sustancialmente la posibilidad de insertar al sector informal dentro de la formalidad, acercando significativamente al país a un escenario de pleno empleo.

Gráfica 17. Guatemala: Generación de empleo total debido a la implementación de la renta básica universal (cifras en personas, 2019-2030)

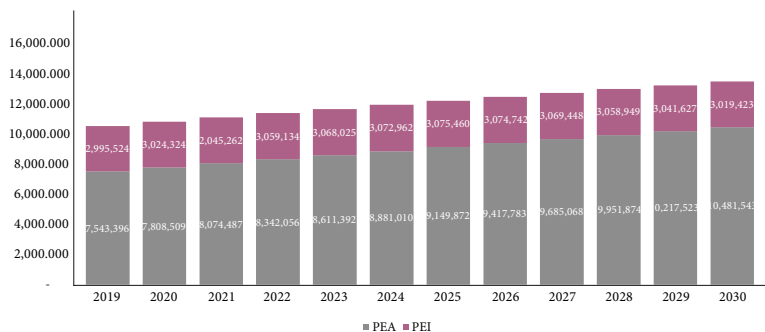


Fuente: Icefi, con base en información del Banguat, INE y ENEI-2016.

Lo mencionado anteriormente es un tema importante para incorporar al análisis de las políticas públicas; en efecto, de acuerdo con Celade, en 2030 la población de Guatemala alcanzará aproximadamente los 20.2 millones de habitantes, de los cuales 13.5 se encontrarán en edad de trabajar, y aproximadamente 10.5 millones representarán población económicamente activa (PEA). Si esta población no dispone de un empleo apropiadamente remunerado, se podría convertir en una fuerte restricción al crecimiento

económico y, por supuesto, al bienestar de la población y la gobernabilidad democrática.

Gráfica 18. Guatemala: Comportamiento esperado de la población económicamente activa e inactiva (2019-2030)



Fuente: Icefi, con base en información de Cepal/Celade.

Conforme la simulación realizada y atendiendo a la estructura sectorial actual, el sector económico que más empleos generaría sería la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, seguido de la administración pública y defensa, y la industria manufacturera. Estos tres sectores estarían absorbiendo aproximadamente el 87.1% de empleos. Entre los sectores menos dinámicos se encontrarían servicios privados y transporte, almacenamiento y comunicaciones, los que en conjunto generarían aproximadamente el 11.4% del empleo. Con respecto a este escenario resulta apropiado recordar que se está asumiendo el mantenimiento de una estructura similar a la existente en la actualidad en la matriz de insumo-producto. Sin embargo, estudios posteriores ayudarán a comprender cómo los cambios tecnológicos de estas medidas podrían modificar las respuestas sectoriales.

Tabla 12. Guatemala: Generación de empleo sectorial por efecto de la implementación de la renta básica universal (en número de personas, 2019-2030)

Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	91,945	97,581	103,678	110,125	116,942	124,348	131,988	140,545	149,928	159,091	168,792	179,064
Explotación de minas y canteras	31	33	36	38	40	43	45	48	51	55	58	61
Industrias manufactureras	67,145	71,262	75,715	80,423	85,401	90,809	96,389	102,638	109,490	116,182	123,266	130,767
Suministro de electricidad y captación de agua	1,037	1,100	1,169	1,242	1,318	1,402	1,488	1,585	1,690	1,794	1,093	2,019
Construcción	102	108	115	122	129	138	146	155	166	176	187	198
Comercio al por mayor y al por menor	367	389	414	439	466	496	527	561	598	635	673	714
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	13,039	13,834	14,699	15,613	16,579	17,629	18,712	19,925	21,255	22,555	23,930	25,386
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	2,960	2,717	2,887	3,066	3,256	3,462	3,675	3,913	4,174	4,429	4,700	4,986
Alquiler de vivienda	1,408	1,495	1,588	1,687	1,791	1,905	2,022	2,153	2,296	2,437	2,585	2,743
Servicios privados	29,203	30,993	32,929	34,977	37,142	39,494	41,921	44,639	47,619	50,529	53,610	56,873
Administración pública y defensa	49,623	67,178	85,974	106,061	127,490	150,315	174,591	200,373	227,721	256,696	286,315	317,620
Total	256,456	286,690	319,202	353,791	390,555	430,040	471,503	516,534	564,990	614,578	666,018	720,429

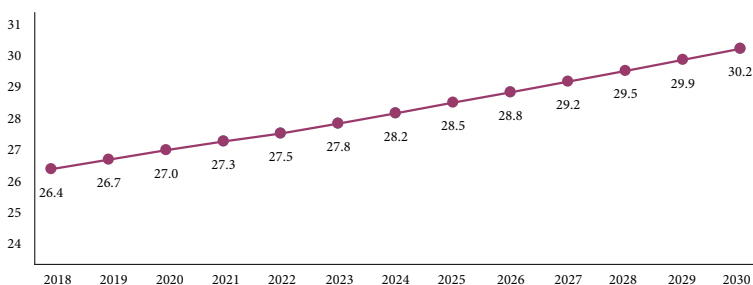
Fuente: Ictef, con base en información del Banguat, INE y ENEI-2016.

Impacto sobre la deuda pública

La implementación de la renta básica universal, sin reforma fiscal, impone fuertes desafíos en materia de financiamiento, dado que la inversión necesaria para darle vida, solo en el primer año, es equivalente al 6.0% del PIB.

En ese sentido y con el fin de contar con un mejor panorama de los esfuerzos financieros totales, este primer ejercicio plantea la financiación absoluta del programa por medio de deuda pública durante los primeros doce años de vida. Inicialmente, se debe considerar la trayectoria que actualmente muestra el saldo de la deuda pública que, a partir del crecimiento natural sugerido por el FMI / *World Economic Outlook 2017*, se estima que pasará del 26.4%, en 2018, al 29.2%, en 2030, aún por debajo de los umbrales de referencia típicamente utilizados (40.0% del PIB).

Gráfica 19. Guatemala: Saldo esperado actual de la deuda pública como porcentaje del PIB (2018-2030)

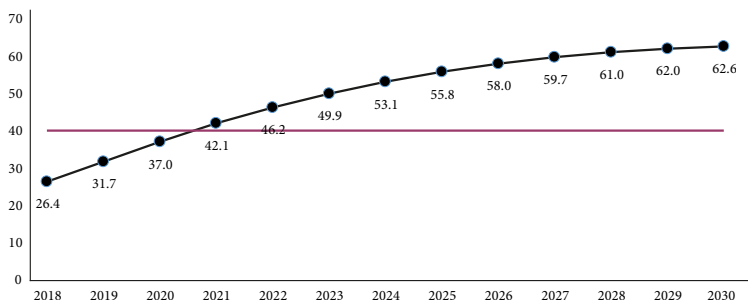


Fuente: Icefi, con base en información del Banguat y FMI.

La simulación permite concluir que si se financiara la implementación de la RBU por este mecanismo, la *ratio* de la deuda con respecto al PIB alcanzaría un 62.6% del PIB en 2030. Es importante resaltar que en la medida en que transcurre el tiempo la relación de la deuda pública y el PIB

tiende a disminuir su velocidad de crecimiento (pasando de una curva con pendiente alta a una con más baja pendiente), es decir, tiene aumentos decrecientes, lo que significa tendencia a la estabilización.

Gráfica 20. Guatemala: Evolución del saldo de la deuda pública por la implementación de una RBU (cifras en porcentajes del PIB, 2018-2030)



Fuente: Icefi, con base en información del Banguat y FMI/ World Economic Outlook 04/2017.

El ejercicio efectuado evidencia los significativos beneficios que se tendrían a partir de la implementación de la renta básica universal, tanto en la calidad del bienestar de la población, como en el crecimiento económico y el empleo, así como en términos redistributivos y de creación de igualdad social. No obstante, también se muestran tres limitaciones importantes que es preciso resaltar.

Primero, los extraordinarios crecimientos económicos — liderados por sectores económicos intensivos en mano de obra, como el de agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura, que imponen una fuerte demanda de factores de la producción, especialmente de mano de obra— estarían sobrepasando, en buena medida y de acuerdo con las proyecciones de Cepal/Celade, la posibilidades del mercado laboral debido a la cantidad de inactivos en el país

(salvo que exista una transformación laboral real que logre la eliminación sistemática del sector informal). La segunda sería la disponibilidad de recursos financieros para el programa de implementación, dado que si dicho programa fuera atendido exclusivamente mediante deuda podría ocasionar importantes desequilibrios macroeconómicos y medidas de ajuste futuro que revertirían, al menos parcialmente, los logros obtenidos. Tercero, la mayor demanda de factores, debe ser estudiada a profundidad para disminuir los impactos ambientales.

Modelo de erradicación de la pobreza extrema y mejora de la distribución del ingreso en Guatemala mediante la implementación de una renta básica universal (con reforma fiscal incluida)

En la búsqueda de mecanismos de financiamiento para cubrir el gasto derivado de la implementación de la renta básica universal que sean alternativos a la contratación de deuda pública, se plantea un escenario que incorporaría una profunda reforma tributaria y de capacidades de la administración tributaria, con los cuales se estima que podría incrementarse la carga tributaria hacia el 2030 hasta alrededor del 18.0%.

El propósito fundamental de la reforma tributaria es reducir significativamente las filtraciones del sistema tributario que fueron descritas en el apartado de la política fiscal guatemalteca, siendo estas: la evasión de tributos, la elusión que se realiza por medio del aprovechamiento de *loopholes* existentes en el impuesto sobre la renta y los gastos tributarios que hasta la fecha no rinden mayores beneficios para el país, produciendo de esa forma una mayor justicia y generalidad en el sistema tributario vigente.

Los resultados que se obtendrían de dicha reforma son paulatinos, tanto debido al hecho que las reformas legales implican un período de negociación y consenso en el Congreso de la República, como que su vigencia no puede ser inmediata a tenor de lo dispuesto en el *Código Tributario* (Decreto 6-91 del Congreso de la República); además se estima que la fortaleza de la administración tributaria en el cobro de impuestos será obtenida en forma gradual, por lo que se espera una reducción de los niveles de evasión en forma sostenida hasta el final del período de estudio.

La reforma incluiría:

- a. Una reforma al impuesto sobre la renta (ISR), convirtiéndolo de un sistema cedular con tasas diferenciadas en un ISR con sistema global y renta mundial, con una tasa única del 25.0% aplicada a la renta imponible. Se estima que esta reforma sea implementada en 2019 para que rinda sus frutos a partir de 2020. Se calcula que la tasa propuesta no deberá exceder el 25.0%, atendiendo a la posibilidad real de migración de los capitales financieros a otros países.
- b. Eliminación de beneficios e incentivos fiscales, de los cuales los principales son: incentivos a zonas francas y maquilas; exenciones a las entidades no gubernamentales y otros entes no lucrativos; a la venta al menudeo de diferentes productos en los mercados por hasta cien quetzales; exención en la constitución de fidecomisos; a las rentas de las cooperativas, y supresión de las exenciones del Impuesto a la Distribución de Petróleo (IDP) aplicable al gas licuado de petróleo, entre otros. Esta eliminación representaría aproximadamente un 1.3% del PIB.

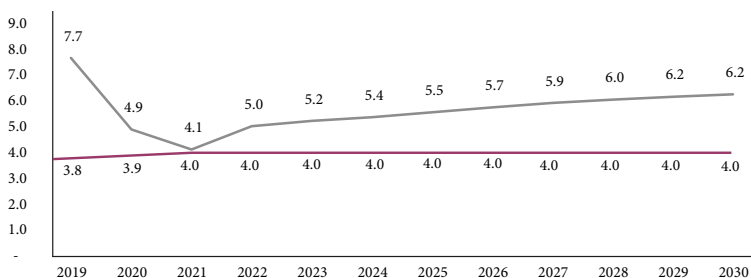
- c. Reducción gradual, pero constante, de los vectores de evasión de los impuestos sobre la renta y al valor agregado. Estos resultados serán más factibles como consecuencia de la eliminación de filtraciones y exenciones que hacen más difícil la recaudación de impuestos. Esta acción implicará potencialmente cambios legislativos que permitan incrementar la facultad de la administración tributaria, en especial en los campos de combate a la elusión y simulación fiscal. Los esfuerzos planificados implicarían una reducción significativa de los niveles de evasión tributaria, disminuyendo en promedio 20 puntos porcentuales desde los niveles actuales de incumplimiento.⁶²

Atendiendo a la interacción de los efectos positivos que implicaría la implementación de la renta básica universal y de la potencial desaceleración económica que conlleva la filtración tributaria (el efecto total esperado sería un incremento de la demanda final producto del aumento del ingreso disponible, esto es, el incremento en el consumo final corresponderá al aumento del gasto total deducido de impuestos), y utilizando nuevamente la microsimulación por medio del modelo de insumo-producto y los datos de la Encovi 2014, se obtienen los siguientes resultados:

La influencia esperada a partir de la implementación del programa se reportaría desde un salto inicial del PIB hasta del 7.7% en el año uno, para después, como consecuencia de la implementación de la reforma tributaria, decrecer hasta el 4.1% y luego retomar su comportamiento creciente hasta alcanzar un 6.2% en el decimosegundo año.

62 Las estimaciones del Icefí parten de los siguientes valores: 41.9% de incumplimiento en el ISR y 40.3% de incumplimiento en el impuesto al valor agregado (IVA).

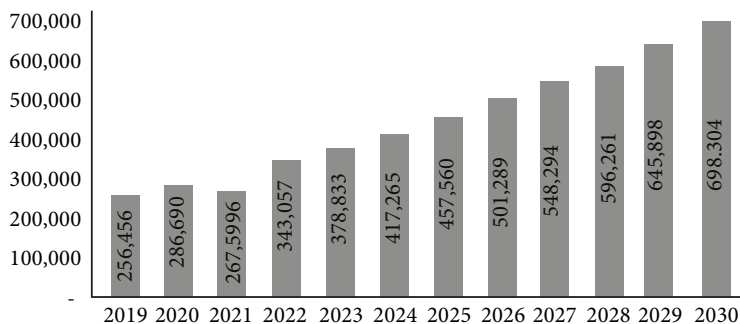
Gráfica 21. Guatemala: Estimación del crecimiento económico como consecuencia de la implementación de una RBU (2019-2030)



Fuente: Icefi, con base en información del Banguat, Celade, INE, Encovi 2014 y FMI..

El efecto sobre la generación de empleo también se vería reducido con respecto a la propuesta sin reforma fiscal, sin embargo, aun este modelo implicaría un incremento total en la creación de empleos de hasta 4.7 millones de nuevas plazas de trabajo.

Gráfica 22. Guatemala: Estimación del número de empleos creado como consecuencia de la implementación de una RBU, con reforma fiscal (2019-2030)

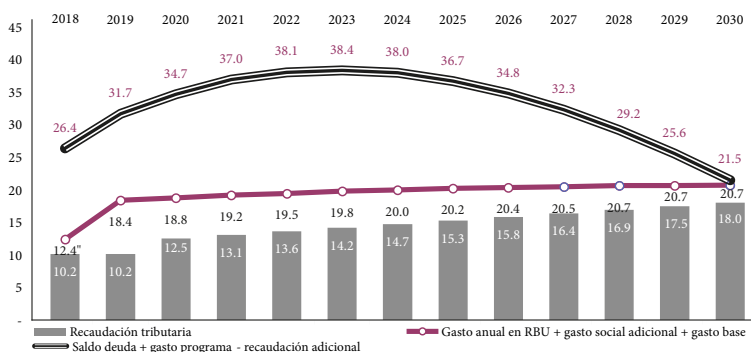


Fuente: Icefi, con base en información del Banguat, INE y ENEI-2016.

Por último, la implementación de la renta básica universal

mediante una reforma tributaria produciría un incremento de la carga tributaria hasta niveles de alrededor del 18.0% en 2030, así como la disminución del saldo de la deuda pública hasta cerca del 21.5% del PIB en el mismo año, por debajo del saldo actual. Sobre este último aspecto es preciso puntualizar que la implementación del programa, aunque ocasionará déficit fiscal en los primeros años, con la consecuente contratación de deuda pública, en ningún caso sobrepasaría los 40.0 puntos advertidos por las instituciones financieras internacionales (IFI) como límite.

Gráfica 23. Guatemala: Comportamiento de la deuda del gobierno central, la carga tributaria y el gasto derivado de la implementación de la renta básica universal para atender personas en pobreza extrema (datos como porcentaje del PIB, 2018-2030)

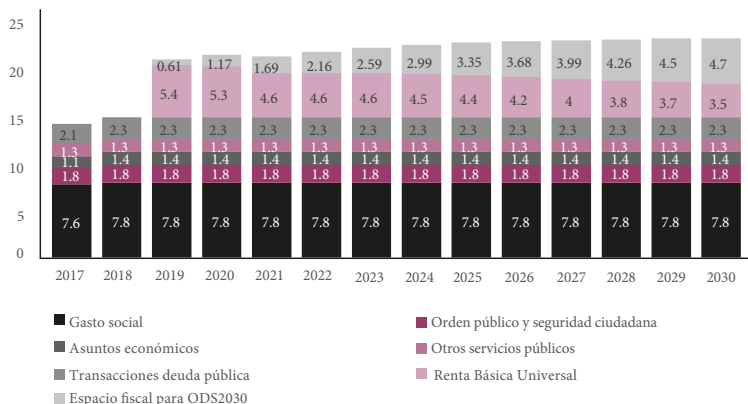


Fuente: Icefi, con base en datos del World Economic Outlook 2017, Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y SAT.

Los resultados obtenidos muestran que, bien administrada, la implementación de este escenario de RBU no solo elimina la pobreza extrema en el país, y logra disminuir la desigualdad sino que libera recursos para que sean dirigidos a otros programas públicos como educación, salud, previsión social, infraestructura, seguridad y justicia, que podrían potenciar aún más los resultados esperados. Para la buena administración de este programa, en el siguiente capítulo se

plantean algunos desafíos que deben ser abordados.

Gráfica 24. Guatemala: Estimación de la composición del gasto público esperado luego de la implementación de una RBU financiada con una reforma tributaria (datos como porcentaje del PIB, 2017-2030)



Fuente: Icefi.

A manera de conclusión: La RBU es una política pública con múltiples y positivos impactos para la sociedad guatemalteca

Como bien ha dicho John K. Galbraith «[...] La verdad es que la gente necesita comer todos los días. Las políticas que garantizan eso y lo hacen con dietas, condiciones de vivienda y de salud que mejoran cada vez más, son buenas. Las políticas que fomentan la inestabilidad de manera directa o indirecta, que les impiden a los pobres comer en aras de la eficiencia o del liberalismo o incluso en nombre de la libertad, no son buenas. Y es posible hacer una distinción entre las políticas que satisfacen estos criterios y las que no» (Galbraith, 1999: 11).

Efectivamente, la RBU puede ayudar a que los guatemaltecos coman todos los días y vivan con mayor igualdad, al impulsar el crecimiento económico, la generación de empleo, la formalización de la economía y la puesta en común del futuro que se quiere construir a partir de una política fiscal diferente. Los cambios en materia fiscal también acercan a la sociedad al cumplimiento de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Sin embargo, se debe reconocer que la RBU no soluciona todos los problemas que el país está urgido de enfrentar como fruto de su pasado y su presente, pero sí puede constituir el piso mínimo para la lucha contra la desigualdad y todos los fenómenos relacionados con esta.

Este documento es un trabajo seminal al que seguramente le seguirán procesos de investigación para mejorar su exactitud y ahondar en otros tópicos poco tratados. Sin embargo, su contenido puede ser utilizado como base para la discusión sobre alternativas de cambio económico y social, en un momento en que una buena cantidad de ciudadanos está en desacuerdo con el modelo político y económico en el que sobreviven. En ese sentido, es de sumo interés que este trabajo levante las alertas sobre los grandes sacrificios e incertidumbre cotidianas que la desigualdad acarrea consigo.

Es seguro que la discusión sobre una RBU en Guatemala también tiene el potencial de convocar a pequeños, medianos y grandes empresarios, comerciantes, productores y cooperativistas, así como a nuevas y renovadas organizaciones políticas con la entereza para plantear nuevas ideas, en un mundo con cada vez mayores restricciones y obstáculos para la democracia y el desarrollo.

A los más escépticos toca invitarlos a salir de su coraza, a revisar los hallazgos y la propuesta de este estudio para

comprenderla y criticarla, proponiendo alternativas para ayudar a construir una mejor sociedad para todos.

El Icefi está consciente de que la investigación en un país con tantas carencias de las cosas más elementales solo puede ser valiosa cuando logra proponer y abrir puertas para que todos los ciudadanos, en especial aquellos que cotidianamente son violentados por la pobreza, la inseguridad, el hambre y la incertidumbre sobre el futuro, conserven la esperanza y el ímpetu para exigir los cambios necesarios.

La política fiscal puede ayudar a cerrar la gran desconexión actual que separa a la economía de los ciudadanos. En ese sentido, una agenda fiscal como la propuesta puede lograr que la economía sea de nuevo el medio y no el fin, y que la mejora constante en el bienestar de todos los ciudadanos sea el fin que se persiga. Una Guatemala diferente —más igualitaria, democrática y próspera— es posible, pero se requiere de una política fiscal distinta: transparente, justa y suficiente.

VI.

¿Qué desafíos institucionales se debe enfrentar al implementar una renta básica universal (RBU) capaz de erradicar la pobreza extrema en Guatemala?

La implementación de la RBU constituye una oportunidad para efectuar cambios estructurales en el modelo de desarrollo de Guatemala. Esto implica diferentes retos institucionales, entre ellos la reivindicación del rol del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos y en su función de crear bases sólidas para impulsar el empleo, la actividad económica, la igualdad y la protección social, sin perder de vista la protección del ambiente natural.

La RBU debe ir acompañada de una transformación profunda de la administración pública que responda a objetivos de cumplimiento de los derechos humanos, transformación productiva y generación de empleos. La institucionalidad pública desempeña un rol trascendental, pues además de la reforma fiscal indispensable para poder financiar y hacer sostenible la RBU, también se debe

reconocer los escollos institucionales que tendrán que superarse para contar con un Estado que avance en la senda de la democracia y el desarrollo. Si bien se citan algunos elementos, estos no constituyen una lista exhaustiva, sino más bien hacen referencia a las condiciones iniciales para el buen funcionamiento de la RBU en un contexto de desarrollo económico y social sostenible e incluyente. Sobre estos elementos habrá que ir profundizando en posteriores investigaciones.

1. **El fortalecimiento de una nueva gestión pública orientada a la construcción de gobiernos efectivos.** La pérdida de legitimidad del sector público como gestor del bienestar público generalmente viene acompañada de demandas por una acción pública que atienda principios de economía y participación representativas. A este respecto, vale mencionar que existe consenso entre ciudadanos y autoridades sobre la urgencia de contar con una gestión pública más eficiente (hacer más con menos), más efectiva (lograr los resultados propuestos) y abierta (transparencia y rendición de cuentas) (BID, 2015). Estos retos se traducen en la adopción de una nueva filosofía de la gestión pública. Consecuentemente, la construcción de un gobierno efectivo, basado en una nueva forma de gestión pública que pueda atender los retos que implica la RBU, requiere el afianzamiento de esa nueva forma de gestionar lo público basada en, como mínimo, lo siguiente (Echebarria y Mendoza, 1999: 32-46; Shepherd, 1999: 77-81; Puig, Rubio y Serra, 1999: 118):

- La conversión de los valores de eficiencia, efectividad y economía en valores caracterizadores de la buena gestión pública;
- La gestión pública basada en el conocimiento;

- La creación de una gestión más autónoma y responsable, menos jerárquica y centralizada;
- El desarrollo de nuevas técnicas de gestión, emulando las buenas prácticas internacionales, que guíen la dirección de las organizaciones, el funcionamiento de áreas especializadas y el desarrollo de habilidades directivas;
- La configuración de nuevos esquemas de evaluación y rendición pública de cuentas como condición para el mejoramiento del desempeño de las organizaciones; y
- Una relación ciudadanía-beneficiario pero, además, ciudadanía-participante, la cual confiera una mayor legitimidad a la acción pública.

Si bien en Guatemala se han realizado esfuerzos para la implementación de una nueva forma de ejecutar la gestión pública a través de la gestión por resultados (GpR) y el inicio de la formulación del presupuesto por resultados,⁶³ es imperativa la consolidación de esa nueva filosofía de la acción pública teniendo como norte los elementos que se citan a continuación.

2. Planificación del desarrollo. En Guatemala, aunque se han dado avances en los procesos de planificación estratégica, todavía predomina la visión presupuestarista de las políticas públicas y siguen presentándose disfunciones en la coordinación entre el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), lo cual dificulta el calce entre planes y

63 De esa cuenta, ya en el decreto anual de presupuesto (número 50-2016) correspondiente al año 2017 el capítulo II establecía la ejecución por resultados y, para el efecto, ordenaba el establecimiento de resultados estratégicos cuyo logro considerara la producción pública, guiada por los planes estratégicos y operativos de las instituciones del sector.

presupuestos. Adicionalmente, aunque se llevan a cabo esfuerzos en el nivel central y local en materia de procesos de planificación territorial, persisten fuertes desafíos en cuanto a la adopción de la planificación estratégica a nivel local, sobre todo porque las unidades de planificación de los municipios exhiben serias deficiencias al respecto.

Por su parte, la RBU implica el aumento de la demanda efectiva en el país, lo cual incluye a todos los territorios. Ello requiere una participación más activa del sector privado, el cual tendrá mayores incentivos para la provisión de las nuevas demandas. Esto representa un desafío para el sector público, pues debe proveer, o bien facilitar las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades del sector privado en función de la satisfacción de esas nuevas demandas. En este sentido, es necesario el fortalecimiento de la planificación para el desarrollo, enfatizando las brechas que actualmente el país exhibe, sobre todo en:

- La institucionalización de la planificación estratégica, de manera que fortalezca lo sectorial, lo territorial y lo transversal.
- El uso e institucionalización de mecanismos que permitan una efectiva vinculación plan-presupuesto, dejando de lado la visión presupuestarista de la política pública, es decir, dejando de lado una visión en la que predomine la asignación de recursos sobre los procesos de planificación estratégica.
- El uso e institucionalización de mecanismos que promuevan la participación del Organismo Legislativo, partidos políticos y sociedad civil en procesos de planificación estratégica, con lo cual, de nuevo, se abonaría a la legitimación de los

planes, a su eficacia y efectividad (dado el carácter colaborativo entre ciudadanía y gobierno que puede alcanzarse al haber participación ciudadana).

- Fortalecimiento institucional de los entes rectores de la planificación a nivel central y local mediante la dotación de recursos, tanto técnicos como financieros, pero también por medio de la dotación de normas estables; por ejemplo, una legislación relativa a un sistema nacional de planificación que permita que las entidades de planificación a nivel central y local ejerzan su verdadero rol rector.

De otra parte, como elementos básicos para estructurar los planes estratégicos para el desarrollo y la asunción de los nuevos desafíos que impone el establecimiento de la RBU, debe considerarse, como mínimo:

- **La universalización del desarrollo social.** La RBU no solo implica un aumento en la demanda de la provisión de bienes y servicios prestados por el sector privado, sino también de bienes y servicios públicos. Dado que la propuesta que se presenta en este documento no solo es suficiente para el financiamiento de la RBU, sino también abre espacios fiscales para la mayor provisión de bienes y servicios, se hace necesaria una planificación estratégica que tome en cuenta cómo producirlos a la luz de la nueva gestión pública y a la luz de la universalización de la provisión pública que contribuya al bienestar y el desarrollo social.
- **Política económica universal.** Si bien la RBU implica una mejora en la distribución de los hogares, no debe olvidarse que la implementación de este tipo de renta implicaría nuevas oportunidades de negocios. Para consolidar las mejoras en la distribución del

ingreso, la política económica debe orientarse con mayor énfasis a los nuevos emprendimientos; las medianas, pequeñas y micro empresas bajo un esquema de descentralización, a través de la apertura de oportunidades de asistencia técnica; asistencia financiera; y otros elementos que puedan detonar polos de desarrollo en lo local, alejándose de esquemas que puedan ser únicamente aprovechados por empresas ya establecidas y ubicadas en donde se encuentran las mayores concentraciones de población. De nuevo, es necesario que un esquema de política económica, así como social, incluyente y universal, se inserte en la planificación del desarrollo ante los nuevos retos que podría implicar la RBU y, más allá, ante los retos de desarrollo que Guatemala debe solventar.

Como un paso previo para hacer efectivo el cumplimiento de los planes, es preciso realizar una serie de estudios técnicos que proporcionen los elementos, en términos de institucionalidad, que se debe considerar precisamente para alcanzar un carácter universal de la política económica.

- **Una nueva política laboral.** Como se mencionó, la RBU implica la generación de una buena cantidad de puestos de trabajo. Pese a ello, si no se planifica en función de una nueva política pública que regule lo laboral, es muy probable que los nuevos empleos generados reproduzcan los males que afectan el mercado laboral guatemalteco, es decir, altos niveles de subempleo visible; elevada informalidad; baja productividad; cantidad importante de empleos sujetos a la estacionalidad (principalmente en sectores como la agricultura y la construcción). Es necesario atender estos aspectos, de manera que

la RBU no ocasione desequilibrios en el mercado laboral, por ejemplo, en términos de la oferta y la demanda de trabajo en ciertos territorios del país. Será importante aprovechar los cambios para eliminar el trabajo infantil.

- **Modernización del servicio civil.** Desde la perspectiva de una nueva gestión pública, un aspecto fundamental que da vida a dicha gestión es el recurso humano. Sin recursos humanos idóneos, la probabilidad de fracaso de este nuevo modelo es alta. Esto también resulta válido en el caso de los desafíos que impone la RBU. Así, uno de los grandes retos es la planificación también en función de un nuevo paradigma del servicio civil guatemalteco, en el que resulta fundamental elevar y actualizar su institucionalidad.
- **El fortalecimiento de ejes transversales:**
 - **Sostenibilidad ambiental.** Otro de los aspectos fundamentales que es preciso tomar en consideración para planificar el desarrollo es el equilibrio ambiental, sin el cual resulta improbable conseguir el bienestar. La RBU, al aumentar la demanda efectiva, detona la actividad económica y el empleo. Este impulso puede hacerse sin observar el cuidado del ambiente, motivo por el cual resulta importante que se planifique con vocación ambiental, buscando la estructuración de políticas públicas que permitan el equilibrio entre crecimiento económico y ambiente.
 - **Género, pueblos indígenas y ciudadanía vulnerable.** Aunque se refiere a una política económica y social universal, inserta en la planificación del desarrollo, el apuntalamiento

de un desarrollo inclusivo debe considerar la planificación en función de grupos vulnerables.

- Transparencia y apertura. Abandonar esquemas en donde la planificación se base en el paternalismo y el «ofertismo». En este sentido, la planificación estratégica con la participación de la sociedad civil provee legitimidad al plan y también dota de efectividad a la política pública que se pueda concebir, siempre que exista menos resistencia de parte de la ciudadanía a la implementación de los planes. Es decir, hay más propensión a la colaboración y el consentimiento.

3. **El fortalecimiento del seguimiento y la instauración de una cultura de evaluación.** La efectividad de la política pública no solo se debe a una planificación estratégica, también en la ejecución se pueden gestar una serie de problemas de gestión que podrían pasar desapercibidos si no se da seguimiento y no se evalúa la acción pública.

Por este motivo también se requiere fortalecer la institucionalidad encargada de dar seguimiento a la planificación, instaurando una institucionalidad orientada a determinar el efecto de la gestión pública en el bienestar de la ciudadanía. A este respecto resulta importante destacar lo siguiente:

- Fortalecimiento de un sistema de contraloría pública que impulse el papel de las auditorías internas de las entidades públicas (en los niveles central, descentralizado y autónomo), pero también de la auditoría externa, en la cual desempeña un papel central la Contraloría General de Cuentas (CGC).
- El involucramiento de la sociedad civil por

medio de mecanismos abiertos que permitan la contraloría social. En este caso, se hace referencia al fortalecimiento de sistemas de transparencia de la política pública y la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia.

- En cuanto a la evaluación se hace necesario crear una normativa que impulse, sobre todo, la evaluación de impacto de los distintos programas públicos con base en las experiencias exitosas observadas en otros países de América Latino, por ejemplo, en México y Chile, entre otros.

Si bien la RBU pone de manifiesto la necesidad de enfrentar una estrategia desarrollista que opere en un nivel macro, también se presenta la necesidad de fortalecer una institucionalidad más específica que pueda ayudar a concretar los beneficios que de ella se podrían derivar.

4. Modernización de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y fortalecimiento de la captación de recursos propios de los gobiernos locales. Por un lado, una parte importante del financiamiento de la RBU provendría de la recuperación de recursos que se pierden como efecto de la evasión del IVA y el ISR, lo cual implica la adopción constante, por parte de la administración tributaria, de herramientas que le permitan ser eficaz y eficiente en el combate a la defraudación y evasión tributarias, sin el descuido de los incentivos por el pago voluntario de los contribuyentes.⁶⁴ Por el otro, la expansión económica en los territorios como producto de la RBU puede permitir nuevas formas de agenciamiento de recursos propios en lo local; por

⁶⁴ El Icefi ya ha propuesto una hoja de ruta que permita fortalecer a la SAT. Véase en: http://icefi.org/sites/default/files/hoja_de_ruta_ver_feb_2016.pdf.

ejemplo, a través de nuevos arbitrios o del aumento sustancial de los que ya existen. En este sentido, también se hace imprescindible la creación o fortalecimiento de capacidades locales relativas a la fiscalización y, de nuevo, la adopción de buenas prácticas internacionales.

5. **La administración de la RBU.** La medida también representa un gran desafío en su administración. De hecho, potenciales «cuellos de botella» podrían deslegitimarla, crear resistencia en la ciudadanía e, incluso, producir incentivos perversos. Por ello, también en virtud de una nueva gestión pública se requiere planificar, ejecutar, monitorear y evaluar constantemente la institucionalidad directa en torno a la RBU. Previamente, en ese proceso debe tomarse en consideración experiencias ya probadas en cuanto a su efectividad y eficiencia y, en función de ello, «tropicalizar» una que sea adecuada para la realidad guatemalteca.
6. **Identidad con garantías.** En Guatemala ha existido históricamente un subregistro de nacimientos, de manera que muchas personas no han tenido garantizado su derecho a la identidad. Este no es un aspecto menor, pues si una persona carece de registro no podría acceder a la RBU. Si bien con la implementación del Programa «Mi Familia Progresiva» en muchos municipios mejoró esta realidad, un desafío institucional es asegurar que desde que nacen todas las personas tengan garantizada su identidad y registro civil.
7. **Garantías legales.** Para institucionalizar la RBU como un derecho que garantiza a las personas un mínimo de bienestar, la medida debe refrendarse en el marco legal de Guatemala, tal como se buscó que sucediera en la

Constitución de la Ciudad de México. Esto se requiere para que la decisión de implementar o no esta medida vaya más allá de la voluntad del gobierno de turno y que la ciudadanía cuente con seguridad y certeza sobre su aplicación.

Vale señalar, igualmente, que lo anterior no es suficiente, pues debe trabajarse por reformar las rigidices presupuestarias. En otras palabras, es preciso considerar que la recaudación del IVA conlleva ciertos compromisos de carácter legal (inscritos tanto en las leyes ordinarias como en la *Constitución Política de la República*). Es decir, la recuperación de la recaudación perdida por el IVA, de no haber la reforma, no se destinaría en su totalidad al financiamiento de la RBU, sino que habría una parte que sufragaría compromisos constitucionales y de leyes ordinarias, por ejemplo, el denominado IVA-paz.

Referencias bibliográficas

Aghion, Philippe y Bolton, Patrick (1997). «A Theory of Trickle-Down Growth and Development», in *Review of Economics Studies*. Vol. 64, pages 151-172. Available at: https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/pbolton/PDFS/A_Theory%20of%20Trickle%20Down.pdf.

Bauman, Zygmunt (2013). *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?*

Baumesiter, E. (2013). *Concentración de tierras y seguridad alimentaria en Centroamérica*. Roma: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) y el Fondo de Desarrollo Noruego.

Bregman, Rutger (2017). *Utopía para realistas*. Guerrero Gimeno, Javier (trad.). Ediciones Salamandra.

Brown, Wendy (2007). *Les habits neufs de la politique mondiale. Néolibéralisme et néoconservatisme*.

Bruckner, Pascal (2012). *Miseria de la prosperidad. La religión del mercado y sus enemigos*.

Cabrera, M., Lustig, N. y Morán, H. E. (2015). «Fiscal Policy, Inequality, and the Ethnic Divide in Guatemala». *World Development*, 76, 263-279. Disponible en: <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.07.008>.

Cançado Trindade, Antônio (1999). *Voto razonado en el caso «Niños de la Calle» versus Guatemala*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José.

Cepal (2012). *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social (LC/G.2539)*, Santiago, julio.

Cepal (2013). *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución y participación estatal, 1990-2010*. Santiago de Chile: Cepal

Cepal (2016a). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. LC/G.2690(MDS.1/2). Santiago, octubre.

Cepal (2016b). Horizontes 2030. *La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Ciudad de México.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión*. Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15.

Consejo de Derechos Humanos (2011). *Informe del relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover. Misión a Guatemala*.

Credite Suisse (2016). *Global Wealth Report 2016*. Research Institute. P.

FMI (2017). *Fiscal Monitor. Tackling Inequality*. Octubre.

FHI360 (2016). *La educación técnica universitaria y su vinculación al mercado laboral en Guatemala*. Guatemala: USAID, LAC/Regional Workforce Development Program [en línea, en formato PDF], disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/FHI360-inter-Guatemala-anaalisis-del-mercado-laboral-FINAL.pdf>.

Francisco (papa) (2013). *Evangelii gaudium. Exhortación apostólica sobre el anuncio del Evangelio en el mundo actual*.

Fundación Universidad de las Américas, Puebla (2017). *Dimensiones de la impunidad global. Índice global de impunidad 2017 (IGI-2017)*.

Galbraith, John Keneth (1999). *El engaño del mercado del libre mercado y otros textos*. Omegalfa.

Garda, R. (2010). *Apuntes del Diplomado sobre Masculinidades, coordinado por Hombres por la Equidad. Manual teórico-metodológico para transversalizar la perspectiva de género en la programación con enfoque sobre derechos de la infancia*. México, D.F.

Hardoon, D., Ayele, S. y Fuentes-Nieva, R. (2016). *Una economía al servicio del 1%*

Icefi (2007). *Más y mejor educación en Guatemala (2008-2021). ¿Cuánto nos cuesta?*

Icefi (2017). *La corrupción: Sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*. Guatemala: Icefi.

Icefi/CESR (2008). *¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala*. Guatemala: Icefi.

Icefi/CLALS American University (2015). *Política fiscal: Expresión del poder de las élites centroamericanas*. Guatemala: Icefi, Center for Latin American & Latino Studies, American University, F&G Editores.

Icefi/Fida (2016). *Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza*. Guatemala: Icefi.

Icefi/Ibis (2015). *La minería en Guatemala: Realidades y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*. Guatemala: Icefi.

Icefi/Ibis (2016). *Implicaciones fiscales del cierre de minas en Guatemala*. Guatemala: Icefi.

Icefi/Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas Oxla'uj Tz'ikin (2017). *Inversión pública en pueblos indígenas, según el presupuesto ejecutado en 2015*. Guatemala: Icefi.

Icefi/ONU Mujeres (2017). *Análisis de la inversión pública en mujeres en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala 2007-2014*. Guatemala: Icefi. (sin publicar)

Icefi/Unicef (2009). *Protegiendo la nueva cosecha. Un análisis del costo de erradicar el hambre en Guatemala, 2012-2021*. Serie ¡Contamos!, boletín número 4. Guatemala: Icefi/Unicef.

Icefi/Unicef (2016). *Pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala: Privaciones a superar*. Guatemala: Icefi/Unicef.

Icefi/Unicef(2011b). *El remedio de nuestros males. Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021*. Guatemala: Icefi.

Iglesias, José (2004). *La cultura de las rentas básicas. Historia de un concepto*. Virus Editorial.

INE (2017). *República de Guatemala: Índice de precios al consumidor (IPC) y costo de canasta básica alimentaria y vital*, marzo 2017.

Keynes, John M. y Estefanía, Joaquín (2015). *Keynes. Las posibilidades económicas de nuestros nietos. Siete ensayos de persuasión*. Taurus, Ebook.

Lakner-Milanovic (2013).

Lavat, Christian y Dardot, Pierre (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Diez, Alfonso (trad.).

Mckinsey Global Institute (MGI) (2016). *Poorer than their parents? Flat or falling incomes in advanced economies*.

Menkos Zeissig, Jonathan (2011). «*Más y mejor empleo: La mejor apuesta para el desarrollo de Guatemala*», en Revista Wachb'il. Año 1, número 1, pp. 15-20.

Miranda López, Isua (2015). *Mejora de la gobernanza de la tierra en Guatemala. Implementación del marco de evaluación de la gobernanza de la tierra (LGAF)*.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (2015). *Situación de la mortalidad materna. Informe de país 2013*.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Instituto Nacional de Estadística (INE), ICF International (2017). *Encuesta nacional de salud materno infantil 2014-2015. Informe Final. Ensmi 2014-2015*.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (MSPAS/Segeplán) (2011). *Estudio nacional de mortalidad materna en Guatemala 2007*.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social/INE (2013). «Informe nacional sobre trabajo infantil en Guatemala», de la *Encuesta nacional de condiciones de vida, Encovi 2011*.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2016). *Hoja de ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. Programación 2016-2020*.

Naciones Unidas (2011). *Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Jame Anaya. A/HRC/16/xx*.

Naciones Unidas (2015). *Report on the World Social Situation, 2013: Inequality Matters*.

Nadal, Alejandro (2016). *Renta básica: Una propuesta para el siglo XXI. Renta básica. V Monográfico. Sin Permiso*.

Nun, José (1999). «El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal», en *Desarrollo Económico*. Vol. 38, número 152 (enero-marzo, 1999).

OCDE (2017). *Basic income as a policy option: Can it add up?* Mayo.

OIT (2017). *El trabajo decente, crucial para el desarrollo sostenible*.

Oxfam (2016). *Una economía para el 1%*.

Oxfam (2017). *Una economía para el 99%*.

Piketty, Thomas (2008). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. De la Paz Giordalis, María (trad.).

Piketty, Thomas (2014). *El capital del siglo XXI*.

Prada, Elena *et al.* (2006). *Embarazo no planeado y aborto inseguro en Guatemala: Causas y consecuencias*. Guttmacher Institute.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017). *Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos*.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2016). *Quinto informe estado de la región San José, Costa Rica: PEN Conare*.

Raventós, Daniel (2011). *De qué hablamos cuando decimos que la renta básica es (o no) justa. Sobre liberalismos*

y republicanismos en *La Renta Básica en la era de las desigualdades*. David Casassas y Daniel Raventós Editores.

Raventós, Daniel (2012). *¿Qué es la Renta Básica? Preguntas (y respuestas) más frecuentes*. El Viejo Topo.

Sánchez de Dios, Manuel (1993). «El modelo sueco del Estado de bienestar», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Número 79, enero-marzo, pp. 283-303.

Sanders, Bernie (2015). *Discurso sobre la codicia de las grandes empresas y el declive de la clase media*. Blasco, Jaime (traductor). Malpaso Ediciones.

Skidelsky, Robert (2016). *Una mirada a la renta básica*. Renta básica. V Monográfico. Sinpermiso.

Stiglitz, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad*.

Transparencia Internacional (TI) (2017). *Índice de percepción de la corrupción 2016*.

Van Parijs, Philippe (1986). «Marxismo, ecologismo y transición directa al comunismo», en *Mientras Tanto*. Núm. 26. Mayo. Disponible en Jstor.

Wealth-X (2017). *World Ultra Wealth Report 2017*.

World Institute for Development Economics Research (2008). *Discussion Paper No. 2008/03*.

Anexo 1.

Guatemala: Determinantes de la no matriculación educativa de niñas, niños y adolescentes entre 3 y 18 años, según ciertas características socioeconómicas
Utilizando un modelo de probabilidades (Probit)

Característica a estudiar	Resultado
Género	Existe una diferencia de género en la decisión de matricular a niñas o niños en la escuela: en general, los niños tienen una mayor probabilidad de ser inscritos que las niñas que viven en situaciones similares. Un niño de entre 7 y 12 años tiene un 2.0% más de probabilidad de ser matriculado que una niña con características similares; los niños de 13 a 15 años tienen un 8.8% más de probabilidad de ir a la escuela que las niñas de la misma edad; y los adolescentes de 16 a 18 años tienen un 9.8% más de probabilidad que las adolescentes con características similares.
Origen étnico	Las niñas y niños mayas, xinkas o garífunas tienen menor probabilidad de ser matriculados en la escuela que los no indígenas. Una niña o un niño maya, xinka o garífuna de 3 a 6 años tiene un 6.6% menos probabilidad de ser matriculado que una niña o niño no indígena. Este porcentaje es de un 3.9% menos para el grupo de 16 a 18 años. Las diferencias para los grupos de 7 a 12 años y de 13 a 15 años no son estadísticamente significativas, es decir que ambos grupos (indígenas y no indígenas) tienen la misma probabilidad de matriculación.

Edad	La edad afecta de manera diferente a los distintos grupos etarios. Para las niñas y los niños de entre 3 y 6 años y de entre 7 y 12 años, mientras más años tengan más probable es que los padres los inscriban en la escuela (23.2 y 0.3%, respectivamente). Sin embargo, la edad se vuelve un factor negativo para las y los niños de entre 13 y 15 años y de entre 16 y 18 años, es decir, mientras mayores son tienen menos probabilidades de ser matriculados en la escuela.
Lugar de residencia	Con excepción del grupo de entre 7 y 12 años, ser rural es un factor de exclusión para obtener educación. Las y los niños de entre 3 y 6 años tienen un 3.6% menos probabilidades de ser matriculados que sus coetáneos urbanos. Las y los niños de entre 13 y 15 años tienen 5.4% menos probabilidades de ser matriculados que sus coetáneos urbanos y, para las y los adolescentes de entre 16 y 18 años, la probabilidad de ser matriculados en la escuela es de un 10.4% menos que los adolescentes urbanos.
Educación de los padres	Las y los niños de entre 3 y 6 años con jefes del hogar analfabetas tienen un 7.8% menos probabilidad de ser matriculados que sus coetáneos con padres alfabetos. Para las y los niños de 7 a 12 años la diferencia es del 6.9%; para las y los niños de entre 13 y 15 años es del 12.2%, y para las y los adolescentes de 16 a 18 años la diferencia es de un 17.4% respecto a sus coetáneos con padres alfabetos.
Ingresos del hogar y acceso a servicios públicos	Es un determinante decisivo para que las y los niños tengan acceso a la educación. Las variables ingreso del hogar y acceso a los servicios de electricidad y saneamiento confirman que mientras más recursos tenga el hogar, las probabilidades de ser matriculados en la escuela sean mayores.

Fuente: Icefi, con base en Icefi/Unicef (2010)

Anexo 2.

Programas y ensayos experimentales relacionados con la aplicación de una renta básica universal (RBU)

País (implementador), nombre del programa, duración y sitio oficial	Características del programa
Finlandia (gobierno federal), Experimento de renta básica 2017-2018	Un experimento nacional sobre renta básica cuyo objetivo es encontrar mecanismos para reformar el sistema de seguridad social en respuesta a los cambios en el mercado laboral. El grupo experimental consta de dos mil personas, seleccionadas al azar, entre población recibiendo beneficios de desempleo, con edades de 25 a 58 años. Los beneficiarios reciben un monto mensual de €560.0. Contrario a quienes reciben beneficios de desempleo, las personas con RBU no están obligadas a demostrar que están buscando empleo, ni son forzadas a aceptar los empleos que les ofrezcan. Si consiguen trabajo durante el experimento, seguirán contando con la RBU. Los resultados del programa se publicarán a partir de 2019.
Duración: Dos años, a partir del 1 de enero de 2016	
Sitio oficial: http://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018	

<p>Ontario (gobierno provincial), Programa piloto de ingresos básicos de Ontario</p>	<p>El objetivo es evaluar si una renta básica puede apoyar a los trabajadores vulnerables, mejorar los resultados de salud, seguridad alimentaria y educación en personas con bajos ingresos, y ayudar a garantizar una mejor distribución del crecimiento económico de Ontario, reduciendo la pobreza relativa. Contará con un máximo de cuatro mil beneficiarios en el momento pleno de la implementación, repartidos en diferentes localidades. Las personas elegidas aleatoriamente, con edades de entre 18 y 64 años, recibirán un monto variable de RBU en función de sus ingresos personales y de los ingresos del hogar. El monto no dependerá del estado laboral, la participación en actividades de búsqueda de empleo, capacitación o incapacidad laboral. Los primeros resultados se conocerán en 2020.</p>
<p>Duración: Tres años, a partir de mayo de 2017</p>	
<p>Sitio oficial: https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot</p>	
<p>Barcelona (ayuntamiento), B-Mincome</p>	<p>El proyecto se inserta en un programa de lucha contra la pobreza y la desigualdad que trata de evaluar la eficiencia y la eficacia de combinar una ayuda económica en la forma de un apoyo municipal de inclusión con políticas activas sociolaborales. Se han seleccionado dos mil hogares, de forma aleatoria. Todos contarán con ingresos en efectivo que dependerá de la composición del hogar y de su situación financiera, variando entre los €100.0 y €1,676 mensuales. El programa no es únicamente una prueba de renta básica, sino que también es una prueba de la efectividad de los programas sociales adicionales con que cuenta el ayuntamiento, pues 550 hogares del experimento serán asignados para participar programas sociales de ocupación y educación, economía social y cooperativa, vivienda garantizada y participación comunitaria. Otros 450 hogares recibirán la renta básica sin ningún programa asociado y sin condicionamientos. Los resultados se harán públicos en 2020.</p>
<p>Duración: Dos años, de octubre 2017 a septiembre 2019</p>	
<p>Sitio oficial: http://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/es/ayudas-sociales-barcelona</p>	

<p>Kenia (GiveDirectly, organización benéfica con sede en Estados Unidos), experimento GiveDirectly</p>	<p>Este es el experimento más grande en la actualidad tanto por la cantidad de personas beneficiarias como por el tiempo de duración. El experimento proporcionará una renta básica incondicional a los residentes de 200 aldeas, que comprenden unas 26,000 personas en total y, en algunos casos hasta por doce años. El costo del experimento estará en torno a los USD30.0 millones y la unidad experimental será la aldea en su conjunto bajo diferentes formas de intervención. En cerca de 40 aldeas los residentes recibirán USD23.0 mensuales —la mitad del ingreso promedio en el área rural de Kenia—, durante doce años. En el segundo grupo de tratamiento, unas 80 aldeas, los pobladores recibirán USD23.0 mensuales pero solo por dos años. En un tercer grupo, con las restantes 80 aldeas, la población recibirá un único pago equivalente a la renta básica de dos años, alrededor de USD276.0. La organización medirá la importancia en la garantía de la transferencia futura en las decisiones actuales, y qué resultados tiene para los pobladores contar con una suma importante de dinero, en una sola entrega. Asimismo, se estudiarán las variaciones en el estado económico, el uso del tiempo, la toma de riesgos económicos, las variaciones en las relaciones de género y las aspiraciones y perspectivas de vida. Se espera publicar los primeros resultados en 2020.</p>
<p>Duración: Hasta doce años, a partir de 2017.</p>	
<p>Sitio oficial: https://www.givedirectly.org/basic-income</p>	

<p>Estados Unidos (Y Combinator Research y el Centro sobre Pobreza e Inequidad de la Universidad de Stanford), Proyecto de Ingreso Básico</p>	<p>El objetivo de este experimento es cuantificar los efectos de proporcionar un ingreso básico de USD1,000.0 mensuales asignados a un mil ciudadanos en los Estados Unidos, determinados de manera aleatoria, de entre 21 y 40 años de edad, con ingresos por debajo de la mediana del lugar en el que viven. Algunos recibirán la renta básica por tres años y el resto por cinco. A partir de un enfoque holístico, se espera contar con un análisis, cuantitativo y cualitativo de los efectos económicos, sociales, fisiológicos y de bienestar subjetivo, así como evidencias relacionadas con la utilización de tiempo y dinero, y cómo el contar con un ingreso básico impacta en los hijos de los beneficiarios y en su contexto familiar y social. El experimento incluye el involucramiento de agencias gubernamentales estatales y locales, así como de destacados expertos en economía, salud pública, ciencias políticas, entre otros campos. La investigación ha sido aprobada por la Junta de Revisión Institucional de la Universidad de Stanford, requisito de toda investigación que involucra personas.</p>
<p>Duración: Hasta cinco años (se espera el inicio a partir de 2018).</p>	
<p>Sitio oficial: https://basicincome.ycr.org/</p>	

Fuente: La mayor parte de este cuadro es un resumen y una traducción libre del artículo «Overview of Current Basic Income Related Experiments (October 2017)», elaborado por Kate McFarland, y publicado en el sitio de Basic Income Earth Network. <http://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/>.

Anexo 3.

Explicación sobre las matrices insumo-producto

Las matrices de insumo-producto son un conjunto de matrices que muestran el equilibrio entre la oferta y la demanda (utilización) de bienes o servicios. El análisis con base en esto tiene una gran valía pues ellas muestran de manera detallada el proceso de producción y utilización de bienes y servicios que se producen en un territorio o, bien, de aquellos que son importados. También muestra el ingreso que se genera merced a los procesos productivos que llevan a cabo las diversas actividades económicas; los principales sobre los que descansa el método de insumo producto son:

- Cada insumo es suministrado por un solo sector, es decir, se asume la hipótesis de homogeneidad sectorial, lo cual implica emplear un único método de producción, esto es, no es posible la sustitución entre insumos intermedios y considerar producción conjunta.
- Se asume la hipótesis de precios relativos constantes, con la finalidad de homogeneizar la medición de los agregados.
- Se asume la hipótesis de proporcionalidad estricta, es decir, los insumos que se compran en cada sector son una función del nivel de producción de él. En otros

términos, la cantidad de insumos tiende a variar en una misma proporción que la producción (la composición de los productos en cada sector es constante).

- Se asume la hipótesis de aditividad, es decir, que el efecto total de la producción en varios sectores debe ser igual a la suma de los diferentes, con lo cual no se permite la interdependencia externa de los sectores económicos (únicamente la especificada por el modelo).

Mediante los supuestos anteriormente expuestos se puede hacer la representación matricial de insumo producto que, esquemáticamente, puede representarse de la manera siguiente:

	S1	S2	S _n	Y	VBP
S1	F11	F21	F1 _n	Y1	VBP1
S2	F21	F22	F2 _n	Y2	VBP2
S _n	F _n 1	F _n 2	F _n _n	Y3	VBP _n
VA	VA1	VA2	VA _n		
VBP	VBP1	VBP2	VBP _n		

Fuente: Elaboración propia

- F_{ij} = Insumos que el sector j-ésimo le compara al sector i-ésimo
 Y = Demanda final
 VA_j = Valor agregado del sector j-ésimo
 VBP_j = Valor bruto de la producción de sector j-ésimo

A partir de esta matriz se puede calcular los coeficientes de Leontief; ordenados matricialmente tendríamos lo que se denomina «matriz A» o «matriz de requerimientos directos». Esta matriz muestra la cantidad de insumos que un sector específico (i) requiere de otro sector (j) para generar una unidad monetaria de producción, es decir:

$$a_{ij} = \frac{F_{ij}}{VBP_j}$$

En donde:

a_{ij} = coeficientes técnicos (producción del sector i -ésimo vendida al sector j -ésimo como proporción del valor bruto de producción del sector j - ésimo)

Cada uno de los coeficientes calculados de la manera anterior se ordena matricialmente para obtener la denominada «matriz A » o de requerimientos directos. Matricialmente se puede obtener la identidad que indica que el valor bruto de producción es igual al consumo intermedio más la demanda final:

$$VBP = A(VBP) + Y \quad (1)$$

Si se hace álgebra a partir de la anterior ecuación se puede obtener los multiplicadores de producción en la economía, que no son otra cosa sino la producción que debería realizar el sector (i) para satisfacer una unidad de demanda final del sector (j). En otros términos, mide el impacto que tendría el sector (i) y un cambio en la demanda final del sector (j). En términos formales se tiene:

La ecuación uno puede reescribirse:

$$0 = A(VBP) + Y - VBP \quad (2)$$

Resolviendo la ecuación en términos de VBP se tiene:

$$Y = VBP - A(VBP) \quad (3)$$

$$Y = VBP(1 - A) \quad (4)$$

$$VBP = Y(1 - A)^{-1} \quad (5)$$

En donde:

I = Matriz identidad

A = Matriz de coeficientes técnicos o denominada

1-A = Matriz de Leontief

(1-A)⁻¹ = Matriz Inversa de Leontief (MIL) o matriz de multiplicadores de la economía (también llamada «matriz B»)

A través de la MIL se puede determinar el impacto que tiene una variación de la demanda final sobre la producción agregada y a nivel sectorial.

Por otro lado, mediante la MIL también se puede obtener los requerimientos directos e indirectos de empleo, como efecto de un incremento de la demanda final. Para ello se requiere la estimación de la matriz de requerimientos de empleo directo, la cual mide cuántos empleos se generarían en el sector (j) ante un cambio en él. Operativamente, mide el empleo del sector (j) por unidad monetaria de producción del sector (j):

$$\lambda_j^d = \frac{E_j}{VBP_j}$$

En donde:

λ_j^d = Coeficientes de requerimientos de empleo directo del sector j-ésimo

E_j = Empleo del sector j-ésimo

Una vez estimado lo anterior, entonces se procede a calcular la matriz de requerimientos de empleo total (directo e indirecto). Esta matriz mide cuántos empleos potencialmente se generarían en la economía (en todos los sectores) como efecto de un cambio en el sector (j). La estimación se obtiene:

$$\lambda^t = \lambda^d (B)$$

En donde:

λ^t = Matriz de coeficientes de requerimientos de empleo total

λ^d = Matriz de coeficientes de requerimientos de empleo directo

A partir de la matriz de requerimientos de empleo total se puede estimar el efecto multiplicador de empleo total para cada sector (j), el cual está dado por la sumatoria de la columna j de la matriz λ^t :

$$\lambda_j^t = \sum \lambda_j^d (b_{ij})$$

λ_j^t = Coeficientes totales de empleo del sector j-ésimo

El efecto de empleo sobre la economía sería el que corresponde a la suma de los efectos en cada sector.

Para los propósitos del presente análisis se elaboró una matriz de insumo-producto (MIP) con base en los cuadros de oferta y utilización del año 2012 (con año base 2001), publicados por el Banco de Guatemala (Banguat). A este respecto debe mencionarse que la disponibilidad de dichos cuadros corresponde a los años 2001 a 2012, ya que el Banguat está trabajando la actualización del año base de las cuentas nacionales (2010). Para la elaboración de la MIP se construyeron matrices, primero del tipo producto-actividad, para luego estimar, bajo el supuesto de tecnología de industria, matrices del tipo actividad-actividad. La MIP es abierta (tipo I), es decir, las familias no se incluyen como una «actividad» o «sector industrial». A partir de esta se construyó la matriz de coeficientes técnicos que, a su vez,

fue base para la construcción de la MIL o de multiplicadores de la economía (matriz B).

En adición, los coeficientes de requerimientos de empleo directo han sido construidos a partir de la información contenida en la encuesta de empleo e ingresos del año 2016 (la primera medición realizada en ese año). Esta encuesta permite la desagregación del empleo por sector.

Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. propuesta para Guatemala (2019-2030), del Icefi, se imprimió en el mes de noviembre de 2017, con una tirada de 1,000 ejemplares. Ohio Print And Paper, S.A., 8 Av 30-74 Z-11 Col Granai 1, Ciudad de Guatemala, Guatemala, Centroamérica. Teléfono (502) 24276700. Ventas1@litografiaopp.com.gt