

# REVISTA ECONOMÍA

**IIES USAC**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES

 [iies.usac.edu.gt](http://iies.usac.edu.gt)

AÑO LIX

ABRIL-JUNIO 2021

EDICIÓN 228



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

### CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán  
Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana  
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo  
MSc. Edgar Arturo Marroquín López

### DIRECTOR

MSc. Edgar Arturo Marroquín López

### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Dra. Herlem Isol Reyes López  
Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume  
MSc. Mónica Floridalma Hidalgo Motta  
MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores  
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez  
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz  
Dr. Jorge Víctor Murga Armas  
Lic. Carlos Morales López

### CORREO ELECTRÓNICO

hilinreyes@gmail.com  
malupol@yahoo.com  
hidalgo.monica@usac.edu.gt  
cisneros.andrely@usac.edu.gt  
cpma5050@yahoo.com  
franklinvaldez2000@yahoo.com  
jmurga@usac.edu.gt  
carlosml@usac.edu.gt

### AUXILIAR DE INVESTIGACIÓN

Carlos Enrique Solís García

### REVISIÓN

Lcda. Loida Iris Herrera Girón

### DIAGRAMACIÓN

María Eugenia Quiñónez Pérez

### REPRODUCCIÓN

Marlon Gadiel Velásquez Escobar  
Rolando Enrique Briones García

---



**Edgar Arturo Marroquín López**  
**Director IIES**  
Correo electrónico: [edgarmarro@yahoo.com](mailto:edgarmarro@yahoo.com)

### Presentación

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), se complace en presentar la Revista Economía No. 228, (trimestre abril-junio 2021) la cual incluye artículos relevantes sobre temas económicos y sociales que durante el año 2020 se manifestaron en el entorno de la pandemia covid-19.

Esta revista contiene cuatro temas elaborados en el segundo semestre 2020, por miembros del equipo de investigación del Instituto, los cuales se titulan: ***La política económica con carácter inclusivo como alternativa a la crisis generada por la pandemia COVID-19*** (Carlos Morales López); ***El crecimiento económico de Guatemala y sus principales limitantes, en el ambiente del covid-19*** (Edgar Marroquín López); ***Programas de gobierno ante la pandemia del Coronavirus COVID-19 -La experiencia del Fondo Bono Familia y el Fondo de Protección del Empleo-*** (Herlem Reyes López); y, ***Los bonos sociales y la ampliación presupuestaria para mitigar la pobreza en Guatemala, exacerbada por la pandemia SARS-COV-2*** (Axel Ruch Molina).

Reafirmando el compromiso con la sociedad, en armonía con la Facultad de Ciencias Económicas, el IIES enfatiza su obligación de realizar cada vez de mejor manera investigaciones económicas de forma crítica y constructiva, con la finalidad básica de proponer alternativas de solución a la problemática socioeconómica del país, especialmente aquella que se relaciona con la situación en que se encuentra la mayoría de guatemaltecos para reproducir sus condiciones materiales y espirituales de vida.

Guatemala, junio 2021

**“Id y Enseñad a Todos”**

# REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Año LIX, abril-junio 2021, No. 228

Contenido	Página
<b>La política económica con carácter inclusivo como alternativa a la crisis generada por la pandemia COVID-19.</b> <i>Carlos Morales López</i>	1
<b>El crecimiento económico de Guatemala y sus principales limitantes, en el ambiente del covid-19.</b> <i>Edgar Marroquín López</i>	25
<b>Programas de gobierno ante la pandemia del Coronavirus COVID-19 -La experiencia del Fondo Bono Familia y el Fondo de Protección del Empleo-</b> <i>Herlem Reyes López</i>	61
<b>Los bonos sociales y la ampliación presupuestaria para mitigar la pobreza en Guatemala, exacerbada por la pandemia SARS-COV-2.</b> <i>Axel Ruch Molina</i>	93

## Resumen

En el primer artículo ***La política económica con carácter inclusivo como alternativa a la crisis generada por la pandemia COVID-19*** su autor, expone que la pandemia COVID-19 demandó del Estado de Guatemala acciones puntuales para suavizar la caída de la actividad productiva. Esto no era posible bajo los principios neoliberales que desde hace décadas buscaron reducir al mínimo el aparato estatal; la pandemia cambió estos principios y aquellos sectores que argumentaban ineficiencia del aparato público, se convirtieron en demandantes de una pronta intervención estatal para “salvar la economía nacional”. En este escenario se incrementó la deuda pública y se crearon instrumentos de ayuda financiera para empresas y familias como parte de una política económica que buscó incidir positivamente desde varios ángulos. El manejo discrecional de la deuda ha sido cuestionado y requiere una evaluación de las asignaciones para determinar si estas incidieron positivamente en los beneficiarios o si esto significó una crisis de salud utilizada para aumentar la deuda del país.

*En el segundo artículo **El crecimiento económico de Guatemala y sus principales limitantes, en el ambiente del covid-19***, el autor, para una mejor comprensión y connotación del presente tema, considera necesario aclarar, desde un inicio, que el mismo se investigó y redactó durante los meses de agosto a noviembre de 2020; haciendo, entre otros, un análisis retrospectivo y contextualizado, a la fecha de su redacción, de la situación económica y pandémica-sanitaria del país.

El análisis se inicia con la descripción del panorama económico general de Guatemala; indicando que el país vive en una crisis socioeconómica permanente la cual afecta a la mayor parte de la población guatemalteca, donde la pandemia del coronavirus lo que hizo fue exacerbar dicha crisis; desnudando una serie de calamidades por las cuales atraviesa la población más necesitada, vulnerable, marginada, en condiciones de pobreza, pobreza extrema y miseria.

Continúa con un análisis del desempeño económico del país hasta inicios del año 2020, donde se indica que Guatemala inició el año 2020 con una relativa estabilidad económica y con altas expectativas de una recuperación y crecimiento de su economía, expectativas basadas en un comportamiento similar de la economía mundial, así como esperanzado en la instauración de un nuevo gobierno derechista recientemente electo.

Asimismo, se realiza una exposición de los efectos económicos inmediatos y las principales medidas de respuesta del gobierno ante los efectos de la pandemia y la crisis económica generada por esta; analizando, posteriormente, la situación reciente y las tendencias económicas revisadas por las autoridades económicas y monetarias del país.

Iniciando la parte final, el artículo incluye un análisis del crecimiento económico y su calidad, describiendo una serie de factores perjudiciales permanentes y estructurales que obstaculizan ese crecimiento; concluyendo con el análisis de los efectos de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia, sobre la presión tributaria y la deuda pública.

En el tercer artículo ***Programas de Gobierno ante la Pandemia del Coronavirus COVID-19, -La experiencia del Fondo Bono Familia y el Fondo de Protección del Empleo-***, su autora, indica que en el marco de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del covid-19 y las medidas gubernamentales para tratar de controlar y frenar los niveles de contagio en la población, se impusieron restricciones para la libre movilidad de personas y la reducción de la actividad económica; provocando la pérdida de miles de empleos y con ello la reducción de la única fuente de ingresos de la mayoría de la población guatemalteca. En el informe se expone que al igual que en otros países, el gobierno de Guatemala implementó una serie de programas sociales temporales, entre ellos el Fondo Bono Familia y el Fondo de Protección del Empleo, como líneas de acción tendientes a apoyar a las familias guatemaltecas en situación de vulnerabilidad social que fueron mayormente afectadas por el impacto socioeconómico derivado del covid-19. No obstante, la falta de capacidades institucionales y de la experiencia necesaria para el diseño, implementación y el manejo de los fondos otorgados a dichos programas, las expectativas de los guatemaltecos se fueron desvaneciendo ante la burocracia de los mecanismos de acceso y la falta de credibilidad y certeza de los funcionarios de gobierno en cuanto al monto y fechas de entrega de la ayuda social, cuestionando los objetivos y metas planteadas.

Como parte del estudio, se analiza la crisis generalizada a raíz del covid-19, haciendo un recorrido por las generalidades e incidencia de las enfermedades provocadas por el virus en la salud de la población guatemalteca. Se plantea un análisis de los efectos del covid-19 en la actividad comercial y su impacto en los

distintos sectores y actividades comerciales del país, así como sus efectos en el empleo formal. Seguidamente, se presenta una caracterización de los programas sociales Fondo Bono Familia y Fondo de Protección del Empleo; abordando objetivos y metas de gestión, lineamientos para su acceso; cerrando con un apartado de consideraciones finales de la temática abordada.

*En el artículo **Bonos sociales y la ampliación presupuestaria para mitigar la pobreza en Guatemala, exacerbada por la pandemia Sars-Cov-2,*** el autor, hace una exposición del uso de los bonos sociales y la ampliación presupuestaria gubernamental, como herramientas para la mitigación de la pobreza en el país, la cual ha sido empeorada por la pandemia del Sars-Cov.2; se indica que en esta crisis económica, disfrazada de pandemia, los gestores de gobierno pretenden hacer pensar a la sociedad que toman medidas para solucionar la problemática mediante programas sociales destinados a las personas más necesitadas, realizando ampliaciones presupuestarias y endeudando al país.

Se expone que esas ampliaciones presupuestarias podrían cubrirse con las cantidades que grandes empresarios evaden por concepto de impuestos como el Isr, el Iva, impuestos aduanales y otros; actuando, ilícitamente, con toda tranquilidad porque saben que nunca los va alcanzar el brazo de la ley; pues la policía nunca los va a detener, el Ministerio Público no los va a investigar y los jueces no los van a condenar.

Dentro de las conclusiones, se menciona que los fondos presupuestados para construir hospitales temporales, distribuir raciones alimenticias y asistir económicamente a personas y

familias pobres, no han cumplido el objetivo de paliar la problemática de la pandemia y se escuchan muchas voces de inconformidad por la sospecha del desvío de los fondos, las cuales pueden tener fundamento por las experiencias de corrupción que ha tenido que sufrir la población.

**"Id y Enseñad a Todos"**



## **La política económica con carácter inclusivo como alternativa a la crisis generada por la pandemia COVID-19**

Lic. Carlos Morales López\*

**La política económica consiste en la manipulación deliberada de ciertos medios con el objeto de alcanzar ciertos fines económicos.  
Jean Tinbergen  
Premio nobel de Economía 1969**

La actividad económica mundial, se vio reducida considerablemente por la pandemia COVID-19 desde el primer trimestre de 2020 y sus efectos aún no son cuantificables en el corto y largo plazo. Las economías desarrolladas manifestaron una reducción en la demanda mundial de materias primas; provocando alteraciones en las cadenas de suministros en los mercados agrícolas globales. Los países proveedores de materias primas, como Guatemala, fueron afectados seriamente por esta contracción en la demanda y esperan la recuperación económica para 2021 con tasas de crecimiento muy cercanas, posiblemente, a las de 2019.

Según la Comisión Económica para América Latina<sup>1</sup> (CEPAL) los precios en el sector agrícola y agropecuario tendrán una variación de -5.9% durante 2020 y estima que la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para América Latina será de -9.1%, para Centroamérica -6.4% y para Guatemala -4.1%. Según estimaciones y proyecciones realizadas por el Banco

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), Universidad de San Carlos de Guatemala.

<sup>1</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf)

Mundial<sup>2</sup> en junio de 2020 el escenario para Centroamérica tendrá una conducta muy parecida porque los indicadores de la actividad económica pueden variar según el manejo de la pandemia y las medidas adoptadas para amortiguar la caída de la actividad productiva (ver tabla 1)

Este es uno de los escenarios positivos del que se espera una pronta recuperación de la economía mundial pero también existe incertidumbre por la manera en que se ha manejado, hasta ahora, la pandemia en muchas partes del mundo; especialmente en Europa y sus efectos colaterales en América Latina.

**Tabla 1**

Pronóstico para los Países Centroamericanos  
Producto Interno Bruto  
Años 2017-2021

País	2017	2018	2019e	2020p	2021p
Guatemala	3.0	3.1	3.6	-3.0	4.1
El Salvador	2.3	2.4	2.4	-5.0	3.8
Honduras	4.8	3.7	2.7	-5.8	3.7
Nicaragua	4.6	-4.0	-3.9	-6.3	0.7
Costa Rica	3.9	2.7	2.1	-3.3	3.0
Panamá	5.6	3.7	3.0	-2.0	4.2

Fuente: Banco Mundial.

e/ Cifras estimadas.

p/ Cifras proyectadas.

De acuerdo al Índice Mensual de la Actividad Económica<sup>3</sup> (IMAE) elaborado por el Banco de Guatemala a junio de 2020, la producción de bienes y servicios ya expresaba valores negativos (-7.7) luego de varios años de crecimiento del PIB a tasas de 3.5%, a lo que debe agregarse un temor generalizado ante una caída

<sup>2</sup> <http://pubdocs.worldbank.org/en/657071588788309322/Global-Economic-Prospect- June-2020-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.banguat.gob.gt/Publica/IMAE/2013/IMAE\\_jun20.pdf](https://www.banguat.gob.gt/Publica/IMAE/2013/IMAE_jun20.pdf)

brusca de la actividad productiva y sus efectos en las condiciones de vida de la población guatemalteca.

Previo a la pandemia del COVID-19, el Banco Mundial posicionaba a Guatemala en el puesto 68 de inseguridad alimentaria, en donde apenas el 40% de las familias disfrutaban de seguridad alimentaria. Es también, el país con la sexta tasa de desnutrición en el mundo y la más alta en América Latina, que afecta al 47% de los niños menores de 5 años y al 58% de los niños indígenas. Es la quinta economía más pobre de América Latina y el Caribe, en donde el 90% del empleo privado lo generan MIPYMES y estima, en los últimos informes, que posiblemente un millón de personas más puedan caer en la pobreza con la actual pandemia.

El Banco Mundial también clasifica a Guatemala como un país de ingresos bajos, el gobierno central apenas percibe el 11% en promedio y 9.7% en 2019 del PIB que limita las capacidades de inversión y calidad de cobertura de servicios públicos<sup>4</sup>. Debe agregarse a este escenario que la pandemia del COVID-19 tiene un carácter multidimensional, sus efectos han provocado crisis en todos los sectores de la producción y requieren la intervención puntual del Estado.

Es acá en donde se hace necesaria la **política económica** y sus instrumentos para estimular la actividad productiva y retomar el curso del crecimiento económico de años anteriores. La política económica puede ser la oportunidad para que desde el Estado se provoque una dinámica económica y social distinta a la generada por el COVID-19.

Hablar de política económica como disciplina no es un tema nuevo, es de larga data, pero fue abandonada por los tomadores

<sup>4</sup> <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>



de decisiones en las esferas públicas y también por los centros de enseñanza superior. Estos últimos, se conformaron con el aprendizaje de los modelos cuantitativos que replican los métodos de enseñanza de las economías de mercado desarrolladas y a la fecha los aportes de estos para la comprensión de las complejidades del país han sido mínimos. Paralelamente, se desarticulaban todas aquellas estructuras públicas de planificación con el fin de debilitar el accionar del Estado. El debate entre lo positivo (descripción y explicación) y lo normativo (prescripción y recomendación) de la disciplina fue abandonado. El neoliberalismo eliminó la planificación estatal e impuso el diseño de beneficios e incentivos económicos con dedicación especial para algunos sectores económicos. Por estas y otras razones, ese cuerpo teórico pasó a ser un curso con poca trascendencia en un país necesitado de planificación económica.

Luego de varias décadas, sin planificación económica, surge la necesidad de intervención estatal, por tal motivo, se presenta la oportunidad para reflexionar y debatir algunas interpretaciones de Política económica tomando en cuenta la cantidad de recursos financieros gestionados por el Estado de Guatemala bajo el argumento de reencontrar el camino al crecimiento económico durante la actual pandemia.

La historia económica del país proporciona datos sobre los aciertos y desaciertos en décadas pasadas y en esta ocasión la sociedad debe observar, con precaución, si es factible el logro de los objetivos que tanto se han publicitado en diversos medios de comunicación, o si por el contrario lo próximo que veremos será una nueva dotación de recursos financieros para que la economía del país continúe transitando por la senda de los privilegios.

Para este ejercicio reflexivo sobre la esencia e importancia de la política económica son de gran importancia las aproximaciones conceptuales básicas, clásicas, tradicionales o más actuales, que permitan comprender la esencia (intereses) y los problemas (luchas) en la formulación e implementación. ¿Por qué insistir en retomar el estudio de la política económica?. Es necesario reconocer a los actores y sus luchas, en el diseño y la distribución de los beneficios que obtendrán con la deuda pública bajo el argumento de la recuperación económica, sin olvidar los posibles efectos en el resto de la población.

Claro está, es necesario intervenir en estos momentos; pero ¿cuál será el costo en el futuro?. Nadie lo sabe. Los procesos para la aprobación de créditos internos y externos carecieron de transparencia, el debate público y de criterios técnicos fueron los grandes ausentes. Los argumentos a favor de la inyección de recursos financieros para la recuperación económica resultan muy interesantes, ahora que las exigencias del modelo neoliberal son abandonadas inmediatamente por los efectos de la pandemia. La incertidumbre y la desconfianza social hacia las distintas propuestas están presentes porque parecen ser más de lo mismo, más beneficios para unos cuantos, mientras las grandes mayorías apenas tienen recursos para sobrevivir a la pandemia.

Así que la revisión breve de algunos autores y sus obras nuevamente permiten comprender lo que puede estar sucediendo bajo los argumentos mencionados.

La política económica tal como lo expresa en su texto Fernández Díaz (et al., 1995): *es una cuestión de toma de decisiones, pero es preciso que estas decisiones tengan una base racional, por lo que la política económica no puede ser un mero <<arte>> de*

felices <<improvisaciones>>, así que debe contar con el respaldo sólidamente construido desde el punto de vista científico, que le viene proporcionada por la teoría económica. En esa dirección, los aportes de Lichtensztein (2008,11) proporcionan más elementos para el debate y aclara con mucho más detalle que el objeto de la política económica depende en lo sustancial de la clase de relaciones que se establecen entre cuatro grandes categorías que dan cuenta del contenido de la misma y que determinan la relación dominante que define a la política económica (ver tabla 2).

El texto de Lichtensztein es ilustrativo porque favorece la comprensión de los últimos hechos relacionados con la elaboración y aprobación de propuestas económicas de los últimos meses que en el discurso buscan una salida a la crisis de todos los sectores en Guatemala.

Según Lichtensztein (p,12), la política económica, en su versión económica tradicional, son aquellas decisiones que con arreglo a fines u objetivos económicos dados, se suscriben a la manipulación de determinados instrumentos y se conceptualiza, por lo tanto, por los modos de operar o emplear los mecanismos que caracterizan las decisiones adoptadas en búsqueda de ciertos objetivos. Plantea Lichtensztein (p,16) que para reconocer a la política económica como una esfera específica de estudio y conocimientos es imprescindible observarla como aquellas acciones dirigidas a corregir o regular fluctuaciones en el funcionamiento económico de una sociedad dada, ya sea alterándolo, conservándolo o reforzándolo. Lichtensztein (p,17) sostiene que el contenido manifiesto de la política Económica, su explicación dominante como voluntad del poder político cualquiera que sea su expresión institucional o social, se encuentra por lo tanto en los **objetivos económicos** realmente buscados. Ninguna

otra categoría de la Política económica puede dar cuenta de la dirección y objeto económico de las decisiones adoptadas. Enfatiza Lichtensztein (p,18) que la política económica solo puede ser entendida como la formulación de decisiones emanadas de un poder o poderes políticos constituidos y es imposible eludir que esos propósitos están simultánea e íntimamente comprometidos con la protección de la estructura o la cohesión de dicho poder político y la hegemonía social que la sustenta.

**Tabla 2**  
Política Económica  
Especificidad de la Política Económica  
Relaciones y Categorías

A El poder de decisión	B Las prácticas o mecanismo de decisión	C Los propósitos de las decisiones	D Los destinatarios de las decisiones
Estado, gobierno, poder central, autoridades o agentes públicos responsables, congreso.	Referidos a los instrumentos, medios, acciones, variables institucionales, medidas, etc.	Objetos, fines, metas, comportamientos, etc.	Sectores, grupos sociales, actividades.

Fuente: Lichtensztein, 2008.

Desde el punto de vista de Lichtensztein (p,19), es de toda lógica comprender que si con los objetivos económicos se propende a superar o atenuar una problemática económica, a la vez, la política económica está integrando en forma indisoluble el objetivo político de preservar el sistema político. Los objetivos de la política económica se distinguen por dos razones mancomunadas, por un lado, su papel atenuador o regulador de ciertos problemas económicos (su aspecto explícito y dominante y, por el otro, el de salvaguardar -dentro de ciertos límites- la cohesión política del

*sistema de poder de las que emanan las decisiones (su aspecto implícito o subyacente). Desde la posición de Lichtensztein (p,24), el objeto de la política económica, su singularidad como disciplina radica en entenderla como un conjunto de prácticas sociales de poder cuyos propósitos explícitos son económicos y cuya finalidad implícita consiste en proteger una determinada hegemonía y estructura de poder.*

Con respecto a la incertidumbre y la desconfianza social hacia las distintas propuestas, debe agregarse que la movilización social (manifestaciones) no logró frenar el endeudamiento a largo plazo muy probablemente por el pánico colectivo a la pandemia y que fue muy bien aprovechado por estos actores clave en el endeudamiento. También fue evidente la poca o nula participación (complicidad) de algunos sectores influyentes, como las cámaras empresariales, en los distintos debates sobre el endeudamiento, cuestión que sí les ha inquietado en varias etapas de la historia reciente.

En este sentido, Lichtensztein (p,19) aclara sobre los objetivos políticos de la política económica y enfatiza que *estos varían según las coyunturas y el desarrollo de las fuerzas y las luchas sociales que tienden hacia una transformación económica y política de la sociedad. Cuando esas fuerzas son débiles o están en formación, su accionar no condiciona mayormente las estructuras de poder del que emanan las decisiones de la política económica. En cambio, ante aquellos procesos que sí afectan la estabilidad y la propia sobrevivencia de las estructuras políticas, el accionar de la política económica se compromete y puede verse restringido en su alcance por el estallido de contradicciones y el vigor de un contrapoder organizado.*

Posiblemente esta condición no cambie durante el año 2020, en ausencia de inmunización y pueda generarse una dinámica

distinta durante 2021 en el que más grupos sociales puedan exigir mayor transparencia en el uso y destino de los recursos financieros, así como los resultados ofrecidos.

### **Instrumentos de política económica y los desaciertos del pasado. El caso de la deuda.**

Es posible visualizar dos posiciones en tal coyuntura económica, los funcionarios públicos consideran que la salida de la crisis debe manejarse en términos de recuperación económica, mientras el sector empresarial lo está haciendo desde la reactivación económica<sup>5</sup>, esto obliga a aclarar las dos posiciones que buscan el mismo objetivo.

El planteamiento de sector empresarial, personificado en Sergio de la Torre, ex-ministro de Economía, no hay mucho que analizar. Sigue siendo más de lo mismo. Las mismas posiciones previas a la pandemia: un buen clima de negocios, esquema laboral flexible (tiempo parcial), salarios por productividad, derogación o reducción de impuestos, devolución del crédito fiscal, depreciación paulatina del tipo de cambio, tasa líder baja, inversión por parte del Estado (puertos, autopistas, aeropuertos, vías férreas, etc.). Repito, nada nuevo, quizás por eso se circunscriben al concepto de reactivación económica.

Cuando se utiliza el concepto de recuperación económica, se habla de esa etapa en la que el ciclo económico retoma la ruta o senda de crecimiento a través de los diferentes instrumentos utilizados y que buscan del pleno empleo de todos los factores para la producción de los bienes y servicios que la sociedad necesita. Esta es o debe ser la esencia de la recuperación económica propuesta por la parte gubernamental.

<sup>5</sup> <https://republica.gt/2020/09/05/principios-para-la-reactivacion-economica-en-guatemala/>

El pleno empleo es la situación en la que todos los factores productivos son utilizados plenamente y fue a partir de la Gran Depresión del siglo pasado que este se define como una condición necesaria para el equilibrio macroeconómico. El pleno empleo de los factores productivos garantizaría un aprovechamiento eficiente de los recursos humanos (trabajo y demás capacidades), productivos (recursos naturales y tecnología) y de inversión (acceso a capital) para la creación de capital real específicamente y no a la transferencia de la propiedad de títulos o activos financieros.

Bajo este y otros argumentos el gobierno, presidido por el Doctor Alejandro Eduardo Giammattei Falla, ha recibido el apoyo incondicional por parte del Congreso de la República en la gestión y aprobación de una serie de créditos con instituciones financieras nacionales e internacionales. En los considerandos, es posible encontrar los principios y vínculos con la política económica, además, es ilustrativo ver, cómo por acto de magia, desaparecer la ideología utilizada desde hace décadas contra el Estado y los grupos sociales empobrecidos del país. Emerge, en el papel de los Acuerdos y Decretos, la figura del “Estado Neo Keynesiano”

En menos de un año la administración del Dr. Alejandro Giammattei, ha sido calificada como la administración que más deuda ha contraído. Los montos asignados para los diversos sectores no tienen comparación en la historia reciente del país, teniendo en cuenta la política de participación limitada impuesta al Estado guatemalteco desde hace varias décadas (ver tabla 3).

Los más cuestionados son los Acuerdos 13-2020 (Q.11,000,000.00) por el manejo del Bono Familia (Q. 6,000,000.00), además del Fondo para la Protección del Empleo (Q.2,000,000.00), Crédito para Capital Trabajo (Q.3,000,000.00),

el Fondo para la Protección de Capitales (Q.250,000,000.00), y el Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MYPIMES). (Q.400,000,000.00). Visto desde la política económica dicho decreto debe impactar positivamente en los agentes económicos del país, pero continúa el debate sobre la transparencia en la selección de las personas individuales y jurídicas beneficiadas.

**Tabla 3**  
Financiamiento Interno y Externo  
Pandemia COVID-19  
Decretos 2020

Decreto No.	Objetivo	Monto	Fuente del financiamiento
10-2020	Segundo préstamo para Políticas de desarrollo sobre Gestión de Riesgo de Desastres.	US\$ 200,000,000.00	B a n c o Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)
11-2020	Programa de Administración Tributaria y Transparencia.	US\$ 250,000,000.00	B a n c o Interamericano de Desarrollo (BID)
12-2020	Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia CORONAVIRUS COVID-19.	Q3,667,500,000.00	Endeudamiento Interno.  Ampliación del Presupuesto General de Ingresos Ejercicio Fiscal 2020.
13-2020	Ley de Rescate Económico a las familias afectadas por los efectos causados por el COVID-19.	Q.11,000,000,000.00	Endeudamiento Público Interno Bonos del Tesoro.

14-2020	Programas de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público.	US\$ 60,000,000.00	B a n c o Interamericano de Desarrollo (BID)
16-2020	Crédito al Sector Justicia.	US\$ 300,000,000.00	B a n c o Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
17-2020	Programa de Fortalecimiento de la Red Institucional de Servicios de Salud (PRORISS)	US\$ 100,000,000.00	B a n c o Interamericano de Desarrollo (BID)
18-2020	Programa de Inversión en Infraestructura y Equipamiento Hospitalario	US\$193,000,000.00	B a n c o Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
19-2020	Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial	US\$150,000,000.00	B a n c o Interamericano de Desarrollo (BID)
20-2020	Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia Coronavirus COVID-19.	Q. 5,138,900,000.00	Ampliación al Presupuesto General de Egresos del Estado.

El Decreto 20-2020, fuertemente cuestionado, tiene en sus considerandos la Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia Coronavirus COVID-19, tiene una aprobación por Q.5,138,900,000.00 millones y el Decreto 12-2020 asigna mínimamente la cantidad de

Q.426,000,000.00 millones (8.20%) al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el resto fueron asignaciones realizadas a los Ministerios de Gobernación (Q150,000,000.00) para incrementos salariales, Ministerio de Educación (Q.500,000,000.00) nómina por aumento salarial, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Q.724,000,000.00) para infraestructura vial y remozamiento infraestructura de salud. Tiene como destino las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, entre ellos el pago del Servicio de la Deuda Pública (Q.1,200,000,000.00).

Los hechos deben provocar una mayor reflexión por varias razones. Primero por lo expuesto anteriormente, el abandono de la política económica en décadas pasadas y los ingresos del Estado no han mejorado significativamente desde hace décadas. Segundo, bajo la Ley de Rescate Económico a los agentes económicos familias afectadas por los efectos causados por el COVID-19 (Decreto 13-2020) ya fueron invertidos Q.11,000,000,000.00 sin que existan informes preliminares de su incidencia en la actividad productiva durante los últimos meses de 2020.

Es importante añadir que las expectativas de los pequeños empresarios se incrementaron con dicho instrumento, pero la distribución de los recursos no está diseñada para dar cuenta de los sectores “estratégicos” beneficiados. Perfectamente claro está, la búsqueda de salidas a la crisis demanda la intervención estatal y más interesante, que los sectores tradicionales del país estén actuando, aparentemente, de una manera distinta. Esto es, que también los demás se beneficien del programa de recuperación económica. ¿Cómo es posible que estén de acuerdo con el paternalismo de Estado?. Lo cierto es que, esto resulta increíble.



**La dinámica de las MYPIMES, las modificaciones jurídicas a través de diferentes Acuerdos Gubernativos y los posibles beneficiarios de la deuda.**

El Acuerdo Gubernativo 253-94, modificó al Acuerdo 864-90, con el cual se había creado la Comisión para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa. Con el Acuerdo 253-94 en su artículo 1, se creó el Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa por tiempo indefinido y estaba adscrito a la Vicepresidencia de la República, que luego pasó a la estructura administrativa del Ministerio de Economía.

En el Acuerdo Gubernativo 253-94, Artículo 3, se define como **Microempresas** a las unidades de producción de bienes y/o servicios que realizan actividades productivas o comerciales, en donde el propietario participa en la producción de las unidades y que poseen activos desde Q.25,000.00 con un máximo de 6 trabajadores. Por **Pequeñas Empresas** define a las unidades de producción de bienes y/o servicios que realizan actividades productivas o comerciales, en donde el propietario participa en la producción de las unidades y que poseen activos desde Q. 25,000.00 hasta Q. 75,000.00 con un máximo de 20 trabajadores.

El Acuerdo Gubernativo 253-94 fue modificado por el Acuerdo Gubernativo 178-2001 y creó el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa por tiempo indefinido bajo la rectoría del Ministerio de Economía. El Acuerdo Gubernativo 178-2001 modificó sustancialmente la clasificación y debe entenderse por **Microempresa** a toda unidad de producción, que realiza actividades de transformación, servicios o comerciales con la participación directa del propietario y un

máximo de diez (10) trabajadores. Por **Pequeña Empresa**, a toda unidad de producción que realiza actividades de transformación, servicios o comerciales con la participación directa del propietario y un máximo de veinticinco (25) trabajadores.

La **Mediana Empresa**, será toda unidad de producción que realiza actividades de transformación, servicios o comerciales con la participación directa del propietario y un máximo de sesenta (60) trabajadores.

Con el Acuerdo Gubernativo 178-2001 desaparece el registro de los ingresos de las empresas y será el Consejo Nacional, bajo la rectoría del Ministerio de Economía, el encargado de planificar, administrar y fiscalizar los recursos y proyectos del Programa Nacional.

Con el Acuerdo Gubernativo 211-2015 fue reformado el Acuerdo Gubernativo 253-94, y establece otros parámetros que permiten obtener más información respecto de las MYPIMES, específicamente en la cantidad de empleados e ingresos. Con el Acuerdo Gubernativo 211-2015 se retoman las definiciones y como **Microempresa** se entenderá a toda unidad de producción que realiza actividades de transformación, servicios o comercio, con un mínimo de un (1) trabajador que puede ser el mismo propietario a un máximo de diez (10) trabajadores con una generación en ventas anuales equivalentes de un mínimo de uno (1) a un máximo de ciento noventa (190) salarios mínimos mensuales de actividades no agrícolas. Por **Pequeña Empresa** define a toda unidad de producción que realiza actividades de transformación, servicios o comercio, con un mínimo de once (11) trabajadores y un máximo de ochenta (80) con una generación en ventas anuales equivalentes de ciento noventa y uno (191) salarios mínimos a un máximo de tres



mil setecientos (3,700) salarios mínimos mensuales de actividades no agrícolas. Con el Acuerdo Gubernativo 211-2015 aparece la categoría de **Mediana Empresa** y esta la define como toda unidad de producción que realiza actividades de transformación, servicios o comercio, con un mínimo de ochenta y uno (81) trabajadores y un máximo de doscientos (200) con una generación en ventas anuales equivalentes de un mínimo de tres mil setecientos uno (3,701) salarios mínimos a un máximo de quince mil cuatrocientos veinte (15,420) salarios mínimos mensuales de actividades no agrícolas.

En el “Informe de Situación y Evolución del Sector MIPYMES de Guatemala 2015-2017” realizado por el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa es posible visualizar el incremento en el número de empresas. En un período de dos años se incrementaron en 108,791 nuevas MIPYMES. Del total en 2017 (481,570) las Microempresas representan el 90.34% (435,043), las Pequeñas el 8.42% (40,568), las Medianas representaron el 0.90% (4,328) y las Grandes representaron el 0.34 % (1,631).

Con los registros del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2017 es posible visualizar además, el número de MIPYMES por sector o actividad económica, es evidente que las Microempresas que contratan de 1 a 10 trabajadores son las más representativas (ver tabla 4). Otro dato interesante que puede observarse en estos registros, es la existencia de MIPYMES que deben estar en otras categorías por el volumen de producción; pero que por alguna razón hoy forman parte de las MIPYMES. Su clasificación fue posible gracias a los diversos cambios en los distintos acuerdos gubernativos previos al 211-2015. Sin lugar a dudas los cambios realizados tuvieron la intención de beneficiar de alguna manera, legal y fiscal, a empresas que sobrepasan las capacidades de una MIPYME en cualquier nivel.

Los registros permiten visualizar los sectores que continúan afectados por la pandemia COVID-19 y es precisamente en esos sectores en donde debe hacerse énfasis para que la ayuda de la política económica y el endeudamiento se enfoque adecuadamente para que pueda llegar cualquiera de esas 475,611 MIPYMES que lo necesite. No hay que descartar los informes de la CEPAL y del Banco Mundial, referenciados al inicio del presente documento, evidencian el impacto de las MIPYMES en la generación de empleo y su impacto en el Producto Interno Bruto anual del país.

**Tabla 4**  
MIPYMES Guatemala  
Por Actividad Económica  
Año 2017

Actividad	Total de PYMES	%
Agricultura, Ganadería, Caza y	9,123	1.9
Silvicultura, Pesca.		
Explotación de Minas y Canteras.		
Industrias manufactureras.	37,384	7.79
Comercio al por mayor y al por menor	140,709	29.32
reparación de vehículos automotores		
motocicletas, efectos personales y		
enseres domésticos.		
Servicios Privados	95,243	19.84
Transporte, almacenamiento y	44,258	9.22
comunicaciones.		
Actividades inmobiliarias, empresariales	153,222	31.93
y de alquiler.		
<b>Totales</b>	<b>479,939</b>	<b>100</b>

Fuente: INE, 2017.

En septiembre de 2020, el Ministerio de Economía de Guatemala, a través del Ministro Roberto Antonio Malouf

Morales, presentó “**El Plan para la Recuperación Económica de Guatemala**”<sup>6</sup> desde el cual se busca recuperar y generar nuevas fuentes de ingresos en el país. Claramente es la figura de intervención estatal necesaria que inyectará recursos financieros con el fin de retomar la senda del crecimiento del Producto Interno Bruto durante 2020 y 2021.

De acuerdo con la propuesta, **el objetivo** de dicho plan es *recuperar y generar nuevas fuentes de ingreso para los guatemaltecos* y está constituido por tres ejes estratégicos para su logro que además tienen tres ejes transversales: 1) Salud y seguridad ocupacional, 2) Innovación y 3) Sostenibilidad, inspirado en 5 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ver tabla 5).

**Tabla No. 5**

Plan de Recuperación Económica Guatemala  
Estrategias y Líneas de Recuperación  
Año 2020

Acciones enfocadas a recuperar nuevos empleos	Atracción de inversiones estratégicas	Fomentar el consumo de bienes y servicios guatemaltecos
Generar y promover protocolos de bioseguridad para operar.	Marco legal favorable a la inversión e identificar proyectos de infraestructura.	Estímulo a la demanda de bienes y servicios del país.
Facilitar el acceso a instrumentos financieros.	Atraer inversiones para la relocalización.	Identificar nuevas oportunidades en el comercio exterior.
Promover la flexibilidad y seguridad en el mercado laboral. Fortalecer cadenas de valor de alta capacidad de empleo.	Mejorar el clima de negocios del país.	Promover la recuperación de la confianza .

Fuente: Ministerio de Economía, 2020.

<sup>6</sup> <https://www.prensalibre.com/economia/estas-son-las-10-acciones-del-plan-para-la-recuperacion-economica-de-guatemala-breaking/>

Del Plan para la Recuperación Económica de Guatemala y su posible incidencia en las MIPYMES, vale la pena analizar las acciones enfocadas a recuperar nuevos empleos, específicamente lo referente al acceso a instrumentos financieros. Según la propuesta, se pondrá a disposición de las MIPYMES y emprendedores un Fondo de Protección de Q.400.00 millones y el desarrollo de un Programa de Capital semilla y la Red de inversionistas para Startups y para productores agrícolas.

Curiosamente el monto dispuesto al Fondo de Protección es el mismo asignado al sector en el Decreto 13-2020, que fuera aprobado antes del Plan de Reactivación Económica. De ser así, esto reflejaría poca consideración para un sector que ha mostrado en muchos contextos internacionales tener incidencia en el crecimiento económico y esta coyuntura significa una gran oportunidad para potencializarlas.

De acuerdo con el Plan de Recuperación, se institucionalizará una Política de Innovación y se propiciará el trabajo conjunto con el sector privado para gestionar proyectos de innovación que permitan la reconversión productiva; priorizando tecnologías más limpias y sostenibles.

Claro que la innovación es necesaria en el país y en el apartado de dicho plan ya no se requiere de las MIPYMES en el proceso. El Plan de Recuperación hace referencia al sector privado del país, parece distanciarse de las pequeñas organizaciones que más empleo generan y se posesiona al lado del sector que goza de más incentivos para la producción.

El Plan de Recuperación Económica aprecia de manera poco significativa el papel de las MIPYMES. Lejos de considerar el potencial que estas ofrecen, parece tener la intencionalidad

de apoyar categorías como la mediana empresa y empresas de mayores. Esto se evidencia cuando hace referencia a fortalecer cadenas de valor de Alta Capacidad de Empleo en la agricultura y que no está considerando el número de microempresas en los sectores urbanos.

Parece que dicha propuesta busca continuar con los beneficios a la agroexportación. No se está en contra del apoyo a la agricultura, siempre y cuando se busque beneficiar la seguridad alimentaria de las familias del campo y la ciudad. Se está en contra de todos aquellos procesos de intermediación que apenas reconocen el valor del trabajo campesino y que en los mercados internacionales de obtienen mayores beneficios.

Nuevamente el Plan de Recuperación Económica retoma, bajo el argumento de la atracción de inversiones, instrumentos que buscan flexibilizar, aún más, el mercado de trabajo con figuras jurídicas que contribuyan a “reducir la incertidumbre y aumenten la competitividad del país”. Los horarios parciales siguen siendo la esencia en la propuesta de algunos sectores que ven con desencanto los incrementos al salario mínimo cada vez más distante de la canasta básica. Es acá en donde no hay coherencia con el eje que busca fomentar el consumo de bienes y servicios guatemaltecos a nivel nacional. Como hecho contradictorio a la reactivación económica el Presidente de la República, Dr. Alejandro Giammattei, anunció recientemente que el salario mínimo para el año 2021 será el mismo de 2020.

Esta acción nuevamente contradice los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteado en el Plan, específicamente, Hambre Cero, Salud y Bienestar, Reducción de Desigualdades, Trabajo Decente y Crecimiento Económico.

Finalmente por alguna razón, en el **Plan para la Recuperación Económica de Guatemala**, se obvió hacer referencia al Fondo para la Protección del Empleo con un monto de Q.2,000,000.00, el Crédito para Capital Trabajo de Q.3,000,000.00 y el Fondo para la Protección de Capitales por Q.250,000,000.000 millones que antes de su publicación ya estaban disponibles en los bancos del sistema.

En síntesis, el **Plan para la Reactivación Económica de Guatemala**, fue un instrumento creado de último momento para aplacar el descontento social provocado por el endeudamiento interno y externo de la nación. Las exigencias de los grupos sociales por la transparencia del gasto público tienen sentido, ya que el gobierno del Dr. Alejandro Giammattei ha sido poco transparente en el manejo y la información sobre la distribución de los fondos no es accesible a los ciudadanos. La reactivación económica no debe verse únicamente desde la distribución de beneficios económicos para determinados sectores en el corto plazo, la reactivación económica debe tener un carácter sostenible que permita al Estado de Guatemala, luego de la pandemia, cumplir con el pago de la deuda adquirida. La pandemia puede ser la mejor oportunidad presentada en décadas para retomar el papel del Estado en el crecimiento económico y desarrollo social del país. En ese sentido, habrá que preguntarse, si con la figura del Plan de Reactivación Económica de Guatemala continuarán los beneficios, disfrazados de innovación, a todas aquellas industrias que se han acogido a la Ley de Fomento y Desarrollo de la actividad exportadora de maquila que hoy están representadas en el Ministerio de Economía.

Habrá que esperar, para ver cuál ha sido el alcance de los objetivos planteados en la propuesta gubernamental de reactivación económica, porque para nadie es un secreto que próximamente los guatemaltecos asumiremos el pago de la deuda.

Posiblemente estaremos ante un escenario de movilizaciones sociales porque el pago de la deuda debe ser equitativo. Quien más beneficios obtuvo de la deuda del Estado, más debe aportar para el pago de la misma.

Mucho sentido tiene el discurso que pronunció Pablo Iglesias en el Parlamento español el 20 de octubre de 2020:

*“Las grandes catástrofes al contrario de lo que pudiera parecer, no convierte a los ateos en creyentes sino que convierte a los Neoliberales en Neo-keynesianos”.*

### **Bibliografía**

Fernández Díaz, Andrés., Parejo Gámir, José Alberto., Rodríguez Sáiz, Luis. (1995). Política económica. Primera edición. España.

Lichtensztejn, Samuel (2008). Enfoques y Categorías de la Política económica. <https://core.ac.uk/download/pdf/12239324.pdf>

Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa. Ministerio de Economía. Informe de Situación y Evolución del Sector MIPYMES de Guatemala 2015-2017. Recuperado de [https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/MIPYMES/informedesituacion\\_y\\_evolu\\_delsector\\_mipymedeguatemala2015-2017.pdf](https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/MIPYMES/informedesituacion_y_evolu_delsector_mipymedeguatemala2015-2017.pdf)

Ministerio de Economía. Plan de Recuperación Económica de Guatemala. Recuperado de [https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Comunicacion%20Social/recuperacion\\_economica\\_sept-.pdf](https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Comunicacion%20Social/recuperacion_economica_sept-.pdf)

### **Decretos**

Decreto 10-2020

Decreto 11-2020

Decreto 12-2020

Decreto 13-2020

Decreto 14-2020

Decreto 16-2020

Decreto 17-2020

Decreto 18-2020

Decreto 19-2020

Decreto 20-2020

## **El crecimiento económico de Guatemala y sus principales limitantes, en el ambiente del covid-19**

MSc. Edgar Marroquín López  
Director IIES

### **1. El panorama general.**

Guatemala vive en una crisis socioeconómica permanente la cual afecta a la mayor parte de la población guatemalteca; la pandemia del coronavirus lo que hizo fue exacerbar esa crisis, desnudando una serie de calamidades por las cuales atraviesa la población más necesitada, vulnerable, marginada, en condiciones de pobreza, pobreza extrema y miseria. Campean en la sociedad guatemalteca el desempleo, el subempleo, la pobreza, el empleo informal, las migraciones ilegales, la exclusión, el hambre, la desnutrición crónica infantil, la falta de acceso a los sistemas de salud y protección social, entre otros. A la vez, la presencia de la pandemia también revela y exagera la presencia de factores estructurales que se configuran como verdaderos obstáculos permanentes al crecimiento y desarrollo social del país.

La “sólida” estabilidad macroeconómica del país se vuelve vulnerable ante la crisis derivada de la pandemia sanitaria existente. La supuesta supremacía del mercado y de su mítico poder equilibrante y auto regulador de la economía, mostró su debilidad sustantiva; demandando ahora sí, y como en muchos otros repetidos casos, la intervención del Estado en el rescate de la actividad económica y de las mismas empresas privadas.

La pandemia del covid-19 es un problema de salud pública, también afecta a la sociedad en un sinfín de actividades, internas y externas. Si bien la mayoría de las actividades económicas se

ven afectadas, a nuestro juicio, son dos variables las que se ven especialmente afectadas: la producción y el empleo, siendo esta última variable el reflejo y expresión de lo que sucede en el resto de las actividades económicas. El avance de la pandemia, en pleno crecimiento hasta la fecha de elaboración de este artículo<sup>1</sup> y, el desarrollo de las actividades económicas bajo su influencia, lo han confirmado.

## **2. El desempeño económico del país hasta inicios del año 2020.**

Guatemala inició el año 2020 con una relativa estabilidad económica y con altas expectativas de una recuperación y crecimiento de su economía, expectativas basadas en un comportamiento similar de la economía mundial, así como esperanzado en la instauración de un nuevo gobierno derechista recientemente electo, presidido por el Dr. Alejandro Eduardo Giammattei Falla.

En enero del año 2020 el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimaba un crecimiento económico mundial de 3.3% para dicho año --2.9% en 1919-- (FMI, s.f.), mientras que para la economía doméstica se proyectaba un crecimiento en el orden del 3.6%, con un rango de entre 3.1% y 4.1% --el crecimiento de 1919 fue de 3.5%-- (Banco de Guatemala [Banguat], enero 2020). Este pequeño y casi imperceptible crecimiento de 0.01% implicaba también un crecimiento positivo en todos los sectores de la actividad económica, especialmente en las ramas de la Explotación de minas y canteras y de las actividades Financieras y de Seguros, lo cual se deduce de lo contenido, al respecto, en el Informe del Desempeño macroeconómico reciente y perspectivas, presentado por autoridades del Banguat, en enero de 2020. Según este informe, el crecimiento económico esperado se sustentaba en factores de orden externo e interno, entre los cuales destacan: moderadas

perspectivas de crecimiento económico y el mantenimiento de los niveles de empleo en el principal socio comercial -Estados Unidos de América-, esperándose las mismas condiciones para el resto de los países socios comerciales; mientras que a nivel interno se preveía una estabilidad en el nivel de los precios, incremento en las importaciones, crecimiento en las actividades del sector privado de la construcción, recuperación de los precios de los productos de exportación y, el consabido y mesiánico dinamismo en las remesas familiares. No obstante, faltaban solamente unas pocas semanas para que esas expectativas y la mayoría de sus sustentos, si no todos, cambiaran drásticamente de dirección.

Dentro de esa dinámica, el Índice de Confianza de la Actividad Económica (ICAE), también demostraba fortaleza con una tendencia alcista en los últimos tres años, situándose en enero de 2020 con un valor de 66.5 puntos, muy superior a la media de 50.0 puntos de los últimos 16 años (Banguat, enero 2020). Por el lado de la inflación, el ritmo inflacionario a diciembre de 2019 se situó en 3.41%, proyectándose para finales del 2020 un valor de 4% (valor central de la meta). El ritmo de las remesas familiares seguía con su dinámica de crecimiento, proyectándose un cierre anual equivalente al 12% sobre el Producto Interno Bruto (PIB), equivalente a US\$ 11,664.2 millones (valor máximo). El tipo de cambio nominal mantenía su comportamiento estable, iniciando el mes de enero con un valor de Q 7.67 por US\$ 1.00 y con una variación relativa interanual de -0.8%, reflejando una fortaleza y apreciación de la moneda nacional. El crédito al sector privado reflejaba estabilidad desde el año 2019, mostrando en el mes de enero 2020 una leve recuperación en moneda nacional y un pequeño desliz en moneda extranjera (-0.5%), siendo este comportamiento congruente con las acciones de política monetaria de mantener estable el nivel de la Tasa de Interés Líder, la cual se



mantuvo en 2.75 hasta finales del año recién pasado y principios de 2020. De igual forma, y durante ese mismo lapso, las tasas de interés bancario se mantenían en niveles “históricamente” bajos (Banguat, enero 2020).

Con el inicio del año la situación del empleo permanece dentro de los cánones prevalecientes, manteniendo y reproduciendo su estructura ancestral, la cual, por cierto, no se refleja fielmente en la apariencia formal de los resultados de los censos y estadísticas nacionales, las cuales sitúan al país en niveles aparentes de pleno empleo y, por lo tanto, “sin mayores problemas” de desempleo y subempleo. Vale mencionar que, por consecuencia lógica, estas variables serían de las más afectadas por la pandemia del covid-19.

En el terreno específico de la economía, según informes de la misma banca central, las principales calificadoras de riesgo mantenían la (buena) calificación al país, destacando, a su juicio, varios aspectos positivos de la economía nacional, dentro de los cuales destacan:

- ✓ Extenso historial de estabilidad económica, compromiso institucional con el cumplimiento de la deuda pública, posición de liquidez externa positiva (Fitch Ratings).
- ✓ Larga trayectoria de política fiscal y monetaria caracterizada por un manejo prudente, resiliencia económica a eventos extraeconómicos. (Moody's Investors Service).
- ✓ Déficits fiscales moderados, bajo nivel de endeudamiento público, política monetaria sólida, mejora significativa de la postura externa. (S&P Global Rating).

Vale mencionar que, en diversas ocasiones y publicaciones anteriores nos hemos referido al contraste de la susodicha

estabilidad económica --y “prudente” buen manejo de las principales variables macroeconómicas--, con la realidad social de la mayoría de la población guatemalteca y con los indicadores de desarrollo humano; identificándola como una dualidad económica y social donde dos realidades se contraponen, ya que los beneficios de esa estabilidad no se ven reflejados en la mejora de vida de la población guatemalteca, especialmente la más necesitada y de escasos recursos. Coincidentemente, en el informe de la banca central, arriba mencionado, dicha institución se refiere de alguna manera a este contraste, agregando en forma de alerta al final de su presentación lo advertido por las mismas calificadoras de riesgo, en la siguiente nota: *“No obstante, las calificadoras coinciden en que la carga tributaria del país es baja, los indicadores de gobernanza y desarrollo humano son menos favorables que los de sus países pares y el nivel de pobreza es elevado, lo que en conjunto puede incidir en el crecimiento económico del país.”* (Banguat, enero 2020).

Finalmente, para elevar el crecimiento económico, el banco central (Banguat, enero 2020) plantea que, con enfoque integral, deberán mantenerse y llevarse a cabo las siguientes medidas de orden económico, social, financiero y de inversión:

- Disciplina fiscal.
- Política monetaria centrada en los precios.
- Sistema financiero bien capitalizado, líquido, con adecuada regulación y supervisión.
- Flexibilidad del tipo de cambio nominal.
- Bajo déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.
- Reservas monetarias internacionales adecuadas.

- Mejorar la competitividad.
- Mejorar el clima de inversión.
- Seguir diversificando la matriz energética (con fuentes renovables).
- Incrementar la inversión privada interna y externa.
- Aumentar la inversión pública, especialmente en infraestructura.
- Elevar el gasto en educación, salud y seguridad.
- Aumentar la flexibilidad laboral.

Según el informe arriba citado (Banguat, 2020), el cumplimiento y debido desarrollo de las medidas anteriores requiere de las debidas reglas claras, estabilidad política y certeza jurídica; a nuestro juicio, esto necesitaría también de una normalidad que requiere de la ausencia de calamidades públicas como lo es la pandemia del covid-19 (agregado nuestro).

### **3. Los efectos económicos inmediatos y las principales medidas de respuesta del gobierno.**

Como efecto inmediato de la pandemia del covid-19, en el mes de abril los organismos financieros internacionales ya anticipaban crecimientos negativos, recesiones y hasta se hablaba de posibilidades de depresión económica para el año 2020, tanto a lo interno de los diferentes países como a nivel mundial. Para dicho año, en el caso de Guatemala, según fuentes especializadas, el FMI estima un crecimiento de -2%, el Banco Mundial (BM), -1.8%, y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), -1.3%. En el plano local, en los mismos términos de expresa la institución encargada de mantener la estabilidad macroeconómica del país al

proyectar un crecimiento del PIB entre 0.5 y -1.5, con un valor central -0.5% (Banguat, enero 2020).

Además del resto de las actividades sociales, culturales, deportivas, educativas y otras, las actividades económicas en general fueron inmediatamente suspendidas, con excepción de aquellas imprescindibles y necesarias para el funcionamiento del aparato productivo y económico y del sistema de salud. De esta forma, el resto de las actividades económicas en general entraron en paro o recesión, viéndose inmediatamente afectados el empleo en los sectores público y privado y, consecuentemente, la generación de ingresos tanto para los trabajadores como para las empresas. Se estaba alterando la vida normal de la población guatemalteca, siendo las personas confinadas a sus hogares (toque de queda) y restringidas en su movilidad local, regional e intradepartamental.

Por las características del fenómeno económico observado, podría decirse que Guatemala entró en un período de contracción económica (marzo-abril 2020), con tendencias, en esas fechas, a una recesión, aunque el tiempo de su duración y el comportamiento del PIB confirmaría o no la existencia de esta última.<sup>2</sup> Desde el mes de marzo se evidenció un ambiente de contracción de la producción (PIB), disminución del consumo, de la inversión pública y privada y aumento del desempleo, siendo la pandemia del coronavirus el principal factor externo causante de esta situación.

Las actividades que desde el principio de la epidemia se vieron más afectadas fueron: el turismo, la hotelería y hospedaje en general, los restaurantes y cafeterías, el transporte colectivo urbano y departamental, la construcción. Entre las no económicas propiamente dichas, destacan: la educación pública y privada, los

<sup>2</sup> La depresión económica se manifiesta cuando la tasa de variación del PIB es negativa durante dos trimestres consecutivos.

servicios religiosos, las actividades deportivas y el resto de las actividades que aglomeran personas.

La intervención del gobierno fue inmediata, estableciendo medidas de prevención y contención del contagio, asistencia y tratamiento de la epidemia, aunque con las consabidas limitaciones de cobertura, medicinas, equipo, infraestructura y de personal médico y de asistencia hospitalaria. La realización de estas medidas, aunadas a las demandas de asistencia y apoyo económico a las empresas, actividades productivas y población desempleada y sin ingresos, requirieron de la intervención inmediata del Estado, ante lo cual este respondió con diversas medidas de orden económico, financiero, fiscal, sanitario y social, que en forma general consistieron en:

1. Aumento de los ingresos del Estado por medio de ampliaciones presupuestarias, con el consecuente endeudamiento interno y externo.
2. Creación y puesta en marcha de diversos programas económicos de asistencia al ingreso de las familias y de las personas suspendidas de sus labores, así como de apoyo financiero-crediticio a las empresas y personas laboralmente afectadas por la epidemia.
3. Fortalecimiento y apoyo al sistema de salud pública en materia de infraestructura (construcción y ampliación de ambientes hospitalarios), equipo, materiales e insumos médicos y compra de medicinas, contratación de personal médico, de enfermería y de asistencia técnica y de laboratorio, entre otros. Aunque, vale mencionar, la mayoría de estas acciones fueron y han sido solo ofrecimientos, propaganda, de poca ejecución, tardíos y de reducida cobertura y eficacia.

4. Algunas medidas de carácter fiscal-tributario como la exención de aranceles de impuestos a la importación, impuesto al valor agregado y aranceles a las donaciones destinadas a instituciones de gobierno como la CONRED y otras entidades privadas o no gubernamentales de beneficencia, mientras dure el estado de calamidad pública.

Del lado de la política monetaria, cambiaria y crediticia, las principales medidas consistieron en mantener los requerimientos de liquidez demandadas por la emergencia, intervención en el mercado cambiario para mantener la estabilidad del tipo de cambio, apertura de ventanillas de liquidez temporal en quetzales y en dólares, flexibilización temporal del encaje bancario y, sobre todo, rebajas en la tasa de interés líder de hasta 75 puntos acumulados solo en la segunda mitad del mes de marzo 2020 (de marzo a junio dicha tasa permaneció en los 2.25 puntos).

Una de las crisis enraizadas en la economía guatemalteca se da en el sector fiscal, manifestándose esta en la escasez de ingresos presupuestarios, la cual, a la vez, es provocada por la baja tributación de muchas grandes empresas y de personas individuales de grandes ingresos, lo cual se agrava con la existencia de otros factores como la evasión, la defraudación, el contrabando y la relativa estrecha base tributaria, entre otros. A todo esto, no obstante, habrá que agregarle el flagelo de la corrupción, el nepotismo, la mala calidad del gasto y la ineficiencia en la conducción del gobierno y sus dependencias. Por tal situación, el gobierno se ve obligado a recurrir al endeudamiento público para cumplir con la políticas públicas y programas de ayuda, protección y asistencia social que las circunstancias de la pandemia demandaban, por lo que la deuda pública adquiere una connotación especial en esta situación de crisis derivada de la pandemia existente.

Por su importancia y relevancia, seguidamente presentamos ligeramente los principales programas de contenido económico y social llevados a cabo por el gobierno.

**Cuadro 1**

Principales acciones y programas de gobierno para el control, contención y mitigación del covid-19  
Hasta septiembre de 2020

Acción de Gobierno	Instrumento Jurídico	Programa	Monto (en millones)
1. Aplicación presupuestaria por Decreto Legislativo medio de endeudamiento público No. 12-2020 externo. Monto Q.3,667.5 millones		Ampliaciones presupuestarias a ministerios varios y agricultura campesina y programa de adulto mayor	Q.1,517.50
		Fondo de emergencia para hospitales y centros de salud	Q.800.00
		Programa de apoyo alimentario y prevención del covid-19	Q.700.00
		Programa de apoyo alimentario y prevención de capitales	Q.250.00
		Fondo para las MYPIMES	Q.400.00
		<b>Q.3,667.50</b>	
2. Ampliación presupuestaria por Decreto Legislativo medio de endeudamiento público No. 13-2020 intereno (colocación de bonos). Monto Q.11,000.0 millones		Fondo Bono Familia	Q.6,000.00
		Fondo para la protección del empleo	Q.2,000.00
		Fondo de crédito para capital de trabajo	Q.3000.00
		<b>Q.11,000.00</b>	
3. Aplicación del presupuesto por Decreto Legislativo medio de endeudamiento público No. 20-2020 interno (colocación de bonos). Monto Q.5,138.9 millones		Apliaciones presupuestarias a diversas instituciones y ministerios, así como para apoyo a medidas de contención del covid-19	<b>Q.5,138.90</b>
		<b>Total:</b>	<b>Q.19,806.40</b>

Fuente: Diario de Centro América.

A inicios del mes de septiembre de 2020, el grado de avance promedio (ejecución) de dichas asignaciones presupuestarias y,

por lo tanto, de sus programas, era de 25% para los programas y acciones contenidas en el Decreto 12-2020, 73% para el Decreto 13-2020 y 24% en lo respectivo para el Decreto 20-2020. Sin embargo, durante el mayor lapso transcurrido hasta el mes indicado, los porcentajes de ejecución permanecían en un verdadero letargo, en un ambiente de ineficiencia, mala conducción institucional, improvisación y hasta la existencia de intereses en la asignación y ejecución de los recursos.

#### 4. La situación reciente<sup>3</sup> y las tendencias económicas revisadas.

El avance de la pandemia a nivel local y mundial se tornó constante y progresivo, manifestado en el incremento de las personas contagiadas, hospitalizadas, con diversos niveles de gravedad, y aumento de las defunciones por el covid-19. Paralelo a esta situación, las condiciones económicas, sociales y sanitarias de las personas y del país también se complicaban. Señales de estabilización y atisbos de inicio de reactivación de varias actividades económicas, comenzaron a manifestarse a finales del mes de julio y en el transcurso del mes de agosto, motivadas por las medidas gubernamentales más flexibles y con fines de iniciar un proceso paulatino de reapertura y reinicio de actividades. Paradójicamente, hasta la fecha de realización del presente trabajo, estas medidas se mantienen y avanzan dentro de un ambiente de aumento de los contagios, hospitalizaciones y defunciones por la pandemia.

Así las cosas, las principales autoridades económicas del país, las instituciones y dependencias relacionadas con los temas económicos, así como entidades internacionales especializadas,

<sup>3</sup> Período entre julio, agosto y septiembre 2020.

informaban de las nuevas condiciones de la economía nacional e internacional, así como de las nuevas proyecciones del caso.

Entre los meses de julio y agosto de 2020, las dos máximas autoridades del Banguat y de la Junta Monetaria (Presidente y Vicepresidente), en diversos informes sobre las perspectivas (proyecciones) económicas (Banguat, julio 2020 y Banguat agosto 2020) para los años 2020 y 2021, informan que, según el FMI, para el año 2020 la economía mundial registrará una caída de -4.9% y que para el 2021 se registraría una fuerte recuperación de 5.4%: para el caso de la economía nacional se proyecta una caída de -2.5% para el presente año y un crecimiento de 3.0% para 2021; en enero del año en curso, se estimó un crecimiento económico mundial de 3.3% para el año 2020 y, un crecimiento de 3.6% para la economía guatemalteca --ver numeral 2 de este artículo--. Asimismo, se indica que la baja en el crecimiento se daría en casi todas las actividades económicas y una desaceleración en el consumo y en la inversión (privada), así como en las exportaciones e importaciones. Las principales actividades económicas contraídas serían, en su orden, las Actividades de alojamiento y servicio de comidas (12.4%), Enseñanza y Otras actividades de servicio (9%), Explotación de minas y canteras (7.7%), Transporte y almacenamiento (7%), Construcción (6%) y las Industrias manufactureras (3.7%).

No obstante, que en el mes de abril el Índice de Confianza de la Actividad Económica (ICAE) alcanzó su nivel más bajo del año, 32.64 puntos, el mismo comenzó a recuperarse en junio con 36.4 puntos y aún más en julio con 38.68 puntos, tendencia que se replica fielmente en el comportamiento del Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE), que para el mes de julio 2020 registró una tasa de variación de -4.8% (en el mes de junio la variación de este índice fue de -6.7% y en el mes de junio de 7.0%).

Del lado de las remesas familiares se pronosticó una baja de 6.5%, aunque únicamente se han registrado bajas en los meses de marzo, abril y mayo (abril fue el más bajo en monto percibido con una variación de -20.1% respecto a 2019). A partir del mes de mayo las remesas familiares muestran una recuperación constante, superando en los meses de julio y agosto los montos ingresados en el año 2019, para dichos meses, respectivamente. Es más, a este ritmo de crecimiento, al final del año se estaría rebasando de buena forma el monto de divisas por remesas familiares ingresadas en el año 2019. Esta recuperación, a nuestro juicio, podría deberse al mejoramiento del empleo de los emigrantes en los Estados Unidos de América, así como al incremento de envíos por razones de prevención y seguridad por motivos de posible contagio y aumento de las deportaciones en dicho país, entre otros. Debe tenerse en cuenta que este incremento de las remesas le da mayor fortaleza a la macroeconomía del país, especialmente a la cuenta corriente de la balanza de pagos, a las reservas monetarias internacionales, al tipo de cambio y, por supuesto, al consumo de las familias, al ahorro y a la inversión privada (básicamente en infraestructura familiar).

En los informes arriba citados también se señala un crecimiento dinámico del crédito bancario al sector privado, una relativa estabilización en el ritmo inflacionario, esperándose que el IPC al fin del año 2020 se encuentre dentro de la meta de inflación establecida por la Junta Monetaria (JM). Para el caso de las exportaciones se espera una contracción de 10.0% para el 2020 y una recuperación en el mismo porcentaje para el 2021; para el caso de las importaciones, estas registrarían una baja de 9.0% para el presente año y un aumento de 9.5% para 2021.

Del lado de las finanzas públicas se espera un déficit fiscal de 6.0% respecto al PIB, el cual, a nuestro juicio, ya es un nivel



de mucho riesgo respecto a la congruencia con la sostenibilidad de la deuda que requiere un índice de 2.0% (según criterios de instituciones financieras internacionales especializadas).

Con el propósito de apoyar la recuperación económica, reducir las tasas de interés (costo del crédito) y contribuir a la recuperación del empleo, a finales de junio de 2020, nuevamente la JM disminuyó en 25 puntos la tasa de interés líder, la cual hasta la presente fecha se sitúa en 1.75%. Esta decisión de la JM podría interpretarse como una posición oficial de que la economía inicia una fase de estabilización y de que se inicia la reapertura y reactivación económica en el país, al menos en el corto plazo.

A inicios del mes de septiembre 2020 pareciera que mejores vientos soplan en el aspecto económico del país, motivados por la manifestación de condiciones no tan drásticas como las proyectadas en los primeros meses de la pandemia, dentro de los cuales destacan, entre otros, el mejoramiento de las remesas familiares, un mejor comportamiento en las exportaciones, mejor desempeño en la economía de los principales socios comerciales (Estados Unidos y Europa), medidas de respuesta de política monetaria; comenzándose a observar también el efecto de los programas sociales llevados a cabo por el gobierno para contrarrestar los efectos económicos de la pandemia en la población, que básicamente dotaron de efectivo (para el consumo) a las personas y familias de medianos y escasos recursos, así como de capital de trabajo a personas individuales y jurídicas que llenaron los requisitos para obtenerlo.

Sobre las consabidas anomalías en la cobertura, tiempo de entrega, ejecución de los programas respectivos, no expresaremos comentarios.

## **5. Crecimiento económico y su calidad. Factores perjudiciales permanentes.**

Hablar de calidad del crecimiento económico es equivalente a la búsqueda del desarrollo integral del país en términos de un mejor crecimiento económico para la población en general. Diversos factores se tornan en obstáculos a este fin, siendo los mismos de naturaleza ideológica, política, jurídica, social y económica, con origen supraestructural o estructural, situándose la mayoría de ellos en esta última categoría.

Haciendo un pequeño ensayo de ejercicio teórico económico, encontramos que para alcanzar un crecimiento económico debe primero alcanzarse una estabilidad económica. Si bien la estabilidad macroeconómica depende de diversos factores económicos y extraeconómicos, así como internos y externos, debemos tener claro que una estabilidad macroeconómica no siempre se traduce en estabilidad o mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población, especialmente en un país como Guatemala donde ancestralmente se ha comprobado esa contradicción o desigualdad del comportamiento de las variables indicadas. La comprobación de esta realidad contradice el mito de que el crecimiento o estabilidad macroeconómica tiene siempre un efecto directo en el bienestar de la sociedad o en los indicadores de desarrollo social.

Lo teorizado anteriormente (y comprobado en la práctica) faculta para afirmar que, aunque se esté en proceso de reapertura o reactivación de la economía y se alcance la debida estabilización y consecuente crecimiento económico (al menos del PIB), la mayoría de la población continuará con sus penurias diarias, permaneciendo y sufriendo de las condiciones sociales precarias y



socialmente injustas, amén de los efectos propios de la pandemia del covid-19.

Aquí es el momento adecuado de retraer lo indicado (o advertido) por las principales calificadoras de riesgo, después de haber dado su visto bueno a la conducción de la macroeconomía del país (citado en el sexto párrafo del numeral 2, de este artículo), “*No obstante, [...] los indicadores de gobernanza y desarrollo humano son menos favorables que los de sus países pares y el nivel de pobreza es elevado, lo que en conjunto puede incidir en el crecimiento económico del país.*”

Vemos entonces que la reactivación de las actividades económicas, la recuperación del crecimiento económico esperado, se reinicia con bases endeble y con bastante contenido de dependencia externa; sustentado considerablemente en variables como: los buenos niveles y crecimiento de las remesas familiares (que a la vez favorecen el consumo, el ahorro, la construcción familiar, la cuenta corriente de la balanza de pagos, el tipo de cambió, entre otros); la galopante deuda pública interna y externa (incrementada hoy más que nunca por el tema de la pandemia del coronavirus), que a la vez es motivada por los permanentes déficits fiscales derivados de la también permanente brecha fiscal; buena parte de actividad empresarial sustentada en privilegios fiscales; expectativas de mejores precios y demanda de las exportaciones (especialmente de nuestras *commodities*); expectativas de flujos de capitales externos (donaciones, préstamos, inversión extranjera directa), entre otros.

Con lo hasta aquí expuesto, lo esperado en el corto y mediano plazo no sería un crecimiento económico “sólido”, ni mucho menos

con características de desarrollo integral. Al fin y al cabo, la pandemia del coronavirus solo vino a desnudar la realidad económica y social guatemalteca vivida por largas décadas y hasta centurias.

## **6. Efectos de la crisis sanitaria en la presión tributaria y la deuda pública.**

Si bien, con pocas excepciones, la mayoría de las actividades económicas han sido afectadas negativamente por la pandemia del covid-19, a nuestro juicio son dos las que sufren con mayor intensidad estos efectos: la inversión en términos generales y el empleo. En el desempeño de estas variables influye una inmensidad de factores y otras variables económicas las que, a la vez, se relacionan y se reflejan en las primeras.

Muchas de estas variables y factores, por su repitencia cíclica, se convierten prácticamente en elementos fijos y se dan en un espectro de elementos básicamente estructurales y ancestrales, dentro de los que destacan: la baja carga tributaria, el desempleo (de hecho incrementado sustancialmente por los efectos recesivos directos de la pandemia), la pobreza (aumentada y revelada aún más por efectos del desempleo provocado por la pandemia), la corrupción, la mala calidad del gasto, el predominio de intereses particulares, la prevalencia de un sistema político caduco y viciado, así como un sistema de justicia cooptado.

Reforzados con lo expuesto en el preámbulo, en esta oportunidad nos referiremos solamente a dos variables macroeconómicas que las hemos elegido por su relevancia y relación con los efectos del covid-19 y con la reactivación económica, siendo estas la *presión tributaria* y la *deuda pública*.

## 6.1 La presión tributaria.

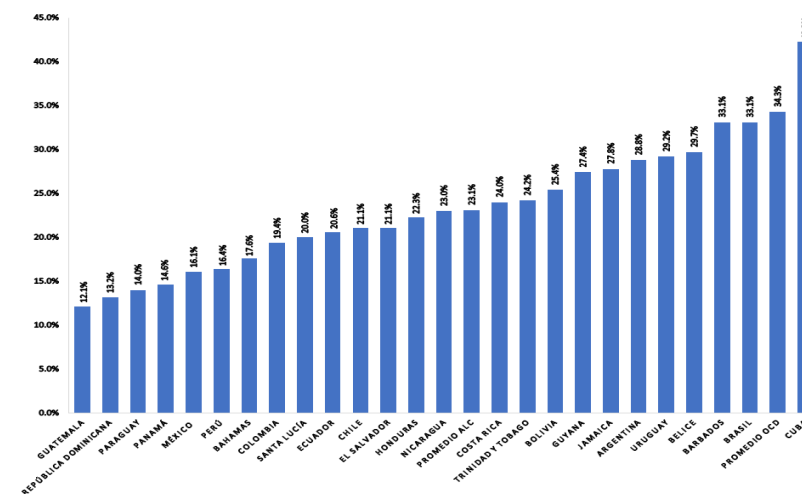
La presión tributaria tiene dos sinónimos con idéntico significado: la presión fiscal o la carga tributaria. En esta ocasión hemos elegido el término presión, con el fin de analizar la “presión” o los efectos que los tributos tienen en la realización (motivación) de las diversas actividades productivas por los agentes económicos y, en el presente caso, en la reactivación económica. Obviamente, las modalidades y la magnitud de esa *presión* tienen sus efectos en los niveles de ingresos fiscales y de la misma carga tributaria.

Reflejo del eterno problema tributario del país es el hecho de que Guatemala sigue siendo el país latinoamericano con menor carga tributaria (como porcentaje del PIB), rasgo y posición que ha mantenido por décadas. Hasta el año 2018 (últimas cifras disponibles), según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal– (2020), con un 12.1%, nuestro país lidera la menor carga tributaria de una lista de 25 países de la región (gráfica 1). Paradójicamente, el país con mayor carga tributaria es Cuba con un 42.3 %, casi cuatriplicando la carga de Guatemala. El promedio latinoamericano y del Caribe fue de 23.1% y el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue de 34.3%. En pocas palabras, la carga tributaria de Guatemala es la mitad del promedio latinoamericano y del Caribe, la tercera parte del promedio de la OCDE y la cuarta parte de la carga tributaria de Cuba.

Es necesario señalar que, según lo indica la misma Cepal (2020), los porcentajes de la gráfica 1, incluyen los ingresos por cotizaciones a la seguridad social pagadas a la Administración Central (que para el caso de Guatemala sería el equivalente a las

cotizaciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), sin incluir lo correspondiente al Gobierno Central).

**Gráfica 1**  
Carga Tributaria en América Latina y el Caribe, año 2018



Fuente: Cepal.

No obstante, los niveles de pobreza y pobreza extrema y lo precario de la mayoría de los indicadores sociales, realmente es la población trabajadora y asalariada la que carga con el mayor peso de los tributos como principal fuente de financiamiento de los gastos del Estado. En efecto, la carga tributaria del país es altamente regresiva ya que su mayor presión recae fundamentalmente en los impuestos indirectos (al consumo), que son los que afectan especialmente a la población asalariada, de escasos recursos económicos y en situación de pobreza en general.

A manera de ejemplo, en el año 2019 la población consumidora sufragó el 64.9% de los ingresos del gobierno

en la forma de impuestos indirectos. En promedio, en los últimos diez años los impuestos indirectos han cubierto las dos terceras partes de los ingresos del Estado, con las consecuencias regresivas negativas para la gran mayoría de la población tributante asalariada. (Ver cuadro 2 y gráfica 2).

### Cuadro 2

Guatemala: Ingresos Tributarios de la Administración Central  
Período 2010-2020

(Total en millones de Q - Impuestos en %)

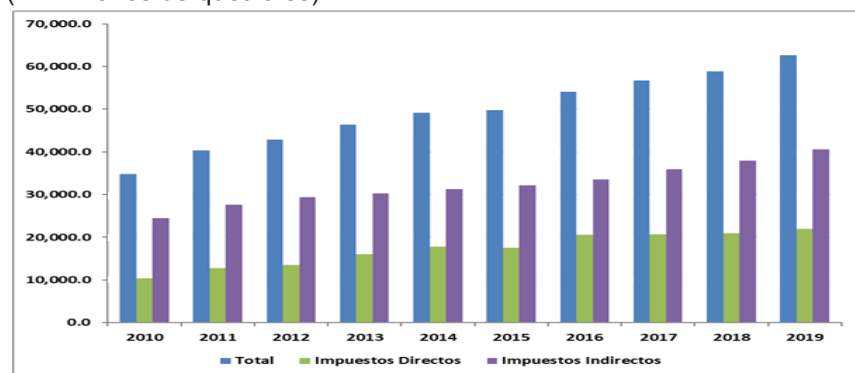
Periodo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	34,772.0	40,292.2	42,819.8	46,335.5	49,096.9	49,730.7	54,109.5	56,684.1	58,835.6	62,593.6
Impuestos Directos	29.7%	31.5%	31.4%	34.6%	36.2%	35.3%	38.1%	36.6%	35.6%	35.1%
Impuestos Indirectos	70.3%	68.5%	68.6%	65.4%	63.8%	64.7%	61.9%	63.4%	64.4%	64.9%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

### Gráfica 2

Ingresos Tributarios de la Administración Central  
Período 2010-2019

(En millones de quetzales)



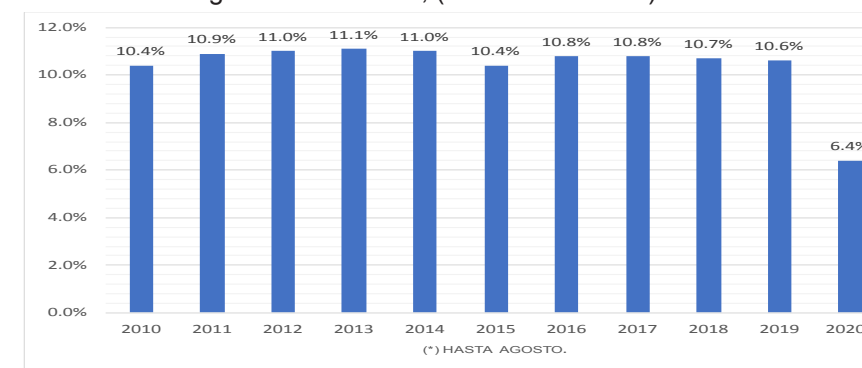
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Si no se toma en cuenta la cotizaciones al IGSS, ni los ingresos por concepto del Impuesto Único sobre Inmuebles

(IUSI) ni lo correspondiente al Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT)<sup>4</sup>, **el tamaño de la carga tributaria del país se reduce aún más**, situándose para el año 2020 en 10.6%, tal como se presenta en la gráfica 3, estimándose que para el 2020 sea todavía más baja por los efectos inevitables de la pandemia. Así constituida la estructura tributaria, configura una carga tributaria que desde el año 2013 no supera el 11% con respecto al PIB, siendo aún más baja que la reportada por la Cepal.

### Gráfica 3

Guatemala: Carga Tributaria Neta, (Gobierno Central)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Los niveles de la carga tributaria mostrados hacen evidente la necesidad de aumentar los ingresos tributarios, pero no castigando los salarios y el consumo de la mayoría de la población, sino siguiendo el camino del aumento de los impuestos a las utilidades y las ganancias empresariales y la renta de los que más ingreso y riqueza tienen (impuestos directos). Debe tenerse presente

<sup>4</sup> Debido a que este tipo de ingresos "tributarios" se hacen efectivos prácticamente contra una contraprestación de servicios o posesión de un bien inmueble, creemos que su naturaleza no los sitúa propiamente como impuestos o tributos derivados de una actividad económica productiva generadora de un valor agregado, como tal, por lo que, a nuestro juicio, la carga tributaria que no incluye este tipo de aportaciones es la que verdaderamente refleja las condiciones tributarias del país.

que según instituciones especializadas como Oxfam y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), indican que en el país el 10% de la población (más) rica tributa menos del 2% al fisco<sup>5</sup>, existiendo un sistema fiscal excluyente, que privilegia la concentración de riqueza y a los que más tienen.

La evasión y la defraudación tributaria, aunados y apadrinados por la corrupción, son fenómenos que reducen en mucho los ingresos tributarios, los cuales parecen estar enraizados tanto en la “cultura tributaria” de las personas tributarias como y en las instituciones respectivas. Vale mencionar que la corrupción no solo afecta negativamente los ingresos estatales por la vía de los tributos o impuestos, sino también extiende sus efectos a través de la opacidad en la ejecución del presupuesto público, en la forma de la apropiación indebida, dolosa y perversa de los ingresos (obra pública, sistema de cotizaciones y licitaciones, pagos de facturas políticas, favoritismos, compadrazgos, etc.).

Otro problema históricamente profundizado en el sistema tributario y conformado como un prerequisite obligatorio para la realización de ciertas actividades económicas, son los privilegios fiscales configurados principalmente en la forma de exoneraciones o exenciones del pago de impuestos a buen número de empresas y actividades económicas y no económicas. No obstante, el obvio efecto negativo en la rebaja de los ingresos estatales, estos beneficios fiscales tienen la particularidad de que en la gran mayoría de casos no se destinan a actividades que realmente lo ameriten, además que su duración es casi a perpetuidad, conformándose en verdaderos chantajes para la inversión o establecimiento de empresas, so pretexto la creación de nuevas y mayores fuentes

<sup>5</sup> Informes “Tributación para un crecimiento inclusivo” y “Privilegios que niegan derechos”. Diario La Hora. Edición del 23 de mayo de 2017.

de empleos y desarrollo de determinadas áreas o sectores de la economía nacional. El tiempo y la realidad se ha encargado de poner en evidencia el indebido cumplimiento de los “ofrecimientos” y compromisos adquiridos por muchas empresas beneficiadas con estos privilegios. Con este proceder se pierde y se pervierte el verdadero sentido y objetivos de una sana subsidiariedad del Estado.

En la nomenclatura tributaria estos privilegios fiscales se encuentran contenidos en la categoría denominada *Gasto Tributario*. De acuerdo con la Estimación del Gasto Tributario para el período 2020-2025, reportado por el Minfin, para el año 2020 se reporta un monto de Q14,459.7 millones y para el 2021 Q15,199.3 millones. Estos montos representan el 2.5% del PIB, respectivamente, porcentajes muy cercanos a los déficits presupuestarios primarios promedio de los últimos años. También representan el 21.1% y el 23.2% de los ingresos corrientes de los años indicados<sup>6</sup>, respectivamente. En pocas palabras, sin la existencia de los privilegios fiscales no solo se incrementarían los ingresos efectivos del Estado, sino que, a la vez, se solventaría de buena forma el problema de los déficits presupuestarios del Estado.

El panorama anterior muestra una permanente situación deficitaria de ingresos tributarios y de brechas fiscales, agravada en el año 2020 por los efectos de la contracción económica provocada por la pandemia del covid-19, lo cual tendrá sus efectos colaterales para el año 2021. No obstante dicha situación, los gobiernos de turno persisten en la costumbre de presupuestar y realizar gastos no congruentes con los ingresos normales (corrientes), incurriendo en permanentes déficits presupuestarios, los cuales también subsanan acudiendo al permanente recurso de la deuda pública, lo

<sup>6</sup> El año 2020 no incluye los ingresos ampliados por efectos de la emergencia derivada de la pandemia del covid-19.

cual es lo mismo que solucionar un problema con otro problema, el que a la postre tiende a resultar más grave al no manejarse racional y prudentemente, con el consecuente riesgo para la estabilidad macroeconómica y social del país.

A manera de reflexión final sobre el problema tributario que hemos venido exponiendo, debe indicarse que con la reapertura de las actividades económicas y con la mejor perspectiva de crecimiento económico (presentada por la Junta Monetaria en los primeros días de la tercera semana de octubre 2020), también se esperaría una mejora en los ingresos tributarios tanto para el presente año como para el próximo 2021. A la fecha indicada la proyección de ingresos tributarios para el año 2020 es de Q58,300.0 millones, con una brecha fiscal de Q6,200.00 millones; para el 2021 se proyectan ingresos tributarios en el orden de los Q 63,500 millones.<sup>7</sup>

Con una precariedad de ingresos tributarios como la relatada en los espacios anteriores, precariedad que se manifiesta tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, con la prevalencia de los factores que la profundizan, sumado a una alicaída calidad del gasto público en lo referente al gasto social, cualquier política fiscal se ve limitada en cuanto a su aporte al crecimiento y desarrollo económico social e integral. Como siempre, el fenómeno de la corrupción y su incidencia en la ejecución del gasto y en la reducción de los ingresos públicos, empeoran y reducen aún más ese anhelado deseo de crecimiento con desarrollo social.

## **6.2 La deuda pública.**

La deuda pública es el clásico y desgastado recurso al que acuden todos los gobiernos para financiar los tradicionales déficits

<sup>7</sup> Declaración del Ministro de Finanzas Públicas, Álvaro González Ricci, según publicación del diario Prensa Libre de fecha 17 de octubre de 2020. [www.prensalibre.com.gt](http://www.prensalibre.com.gt)

presupuestarios de cada año. Si bien las élites económicas dentro de su ideología neoliberal de alguna forma la critican, aunque someramente, en el fondo y en la realidad determinados sectores (financiero y bancario, por ejemplo) se benefician con su monto y configuración. Siendo permanentes y arraigados los déficits presupuestarios, lo será también la deuda pública.

Derivado de la calamidad pública suscitada por la pandemia del covid-19 y para financiar las medidas de emergencia implantadas, el actual gobierno recurrió inmediatamente al endeudamiento interno, en proporciones nunca vistas en muchas décadas, pretendiendo un endeudamiento aún superior para el presupuesto del año 2021, siempre con la excusa de la reactivación económica pretendida.

El año 2020 y para el 2021, se han aprobado y proyectado los presupuestos más grandes de la historia del país, financiados de igual forma con las deudas más altas de la historia. Para el año actual, amparado por la emergencia de la pandemia, se aprobó un presupuesto general de Q107,760.5 millones, financiado con un endeudamiento público de Q35,792.00 millones: mientras que para el 2021 se proyecta un presupuesto total de Q99,700.0 millones, con un financiamiento de Q32,647.7 millones (los financiamientos son brutos, sin incluir amortizaciones). Con las mismas dimensiones históricas apuntadas, los déficits presupuestarios para dichos años equivalen al 6.0% y 4.9% del PIB, respectivamente.

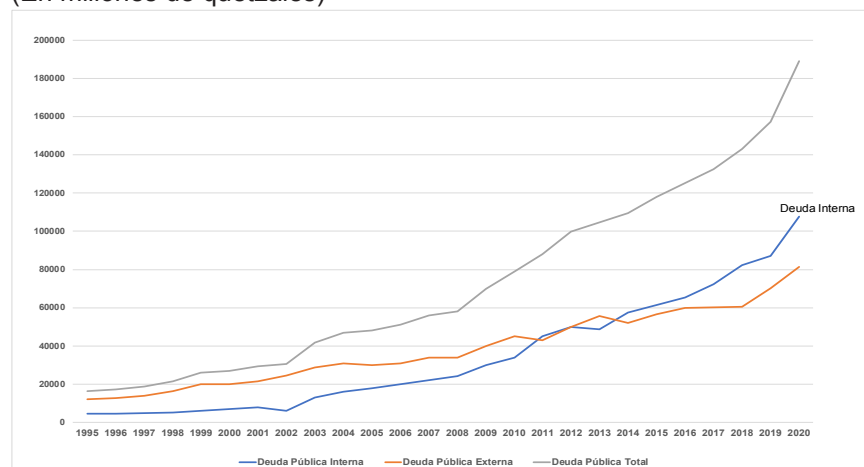
Para el presente año el saldo de la deuda pública es de Q188,046.9 millones, divida en Q107,911.4 millones de deuda interna y Q80,135.5 (US\$10,385.1 millones) de deuda externa. La tendencia de su crecimiento es constante en los últimos veinticinco años, aunque sus tasas de crecimiento se pronuncian fuertemente



en la última década, con mayor énfasis en los últimos dos períodos de gobierno, destacándose aún más el actual, tal como se observa en la gráfica 4.

#### Gráfica 4

Guatemala: Deuda Pública Interna, Externa y Total  
Período 1995-2020  
(En millones de quetzales)



Fuente: Banguat.

Si las condiciones y efectos de la pandemia del coronavirus, en los dos últimos presupuestos de ingresos y egresos del Estado (2020 aprobado y 2021 proyectado), “justificarían” en alguna forma ciertos niveles “altos” de endeudamiento público; su manejo, tendencia y composición, pueden considerarse de irracionales, tendenciosos e irresponsables para con el país y, especialmente, para su población mayoritaria y asalariada la cual, a la postre, será la que cargue con el mayor peso de sus costos y consecuencias. Los gobiernos hipotecan cada vez más el futuro del país, condenando a su población al pago de la deuda por muchas generaciones futuras.

Llegando a ciertos niveles la deuda pública se convierte en un mecanismo que restringe el mismo crecimiento económico, así como el desarrollo de cualquier sociedad. Si bien su tendencia al crecimiento es algo que ya se ha afianzado estructuralmente en las últimas tres décadas, existen también otros dos factores enraizados que actúan como freno y amenaza al crecimiento y desarrollo del país; estos factores son la composición de la deuda y la solvencia o capacidad de pago de la misma.

Su trayectoria y tendencia apuntan a que sus niveles ya se encuentran o se acercan cada vez más a los puntos críticos que amenazan las estabilidad económica y social del país, incluyendo su solvencia externa. Los principales conceptos que respaldan esta apreciación son los relacionados con los indicadores de Deuda/Recursos Tributarios<sup>8</sup> y Deuda/PIB.

La verdadera capacidad de pago (o de gasto) de un país la determina los niveles de ingresos tributarios que obtenga o que pueda generar de fuentes internas; independientemente de su composición (estructura), si sus ingresos tributarios son bajos o altos, así será su real capacidad de honrar sus compromisos o deudas. Además, el indicador Deuda/Ingresos Tributarios también nos indica de buena manera el tiempo o años en que el total de la deuda podría pagarse (asumiendo que todos esos ingresos se destinen a su pago).

Basta con recordar que, como se expuso en el tema de la Presión Tributaria (numeral 7.1), Guatemala es el país con menor carga tributaria a nivel de América Latina y el Caribe (10.6%

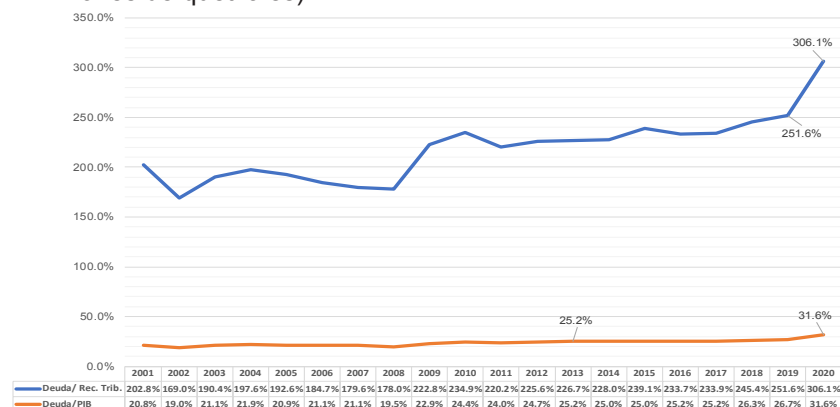
<sup>8</sup> Este indicador es de autoría propia, elaborado como una variante del indicador tradicional Saldo de Deuda/Ingresos totales. Dentro de las razones para su elección se puede indicar que refleja de mejor forma la solvencia del gobierno, así como el hecho de considerar que los ingresos tributarios representan el 94%, como promedio mínimo, de los ingresos totales (corrientes) del gobierno, por muchos años.



sobre el PIB, carga neta en el año 2019), para sacar conclusiones certeras de la poca capacidad de pago del país para hacerle frente a su deuda pública.

Diversos organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, entre otros, consideran que el límite crítico para este indicador es de 250%. En el caso guatemalteco este punto crítico ya se alcanzó y se superó desde el año 2019 (251.6%), situándose en el presente año 2020 en 306.1%, con tendencia alcista para el 2021 por la misma tendencia creciente de la deuda total. Este panorama desalentador y comprometedor se presenta en la siguiente gráfica 5.

**Gráfica 5**  
Guatemala: Deuda Pública Total  
Con relación a la Recaudación Tributaria y con relación al PIB  
Período 2001-2020  
(En millones de quetzales)



Fuente: Banguat.

Con proporciones diferentes, por razones lógicas, el indicador Deuda/PIB muestra la misma tendencia y comportamiento que el indicador anterior. Los mismos organismos internacionales citados anteriormente, consideran, en términos generales, que el nivel crítico para el indicador Deuda/PIB se encuentra en un rango entre

25% y 40%. Tal como se aprecia en la gráfica 5, desde el año 2013 Guatemala ha superado este límite con un 25.2%, iniciando a partir de entonces una carrera encaminada a alcanzar el límite máximo crítico de dicho índice, situándose en el año 2020 en 31.6%, con tendencias manifiestas al alza para el 2021 y para los años subsiguientes.

Los indicadores anteriores reflejan una crítica solvencia del gobierno para hacerle frente tanto al pago de la deuda total como al servicio de la misma. Como expresión de esa insolvencia manifiesta, paradójicamente en los últimos años se ha dado el extremo de contratar deuda para pagar deuda. La tendencia y niveles alcanzados no solo restringen y comprometen los ingresos actuales y futuros del gobierno, sino que provocan que el mecanismo de la deuda deje de contribuir al desarrollo económico y se convierten en un obstáculo al crecimiento económico y a la atención a las necesidades más ingentes de la población. Auguran, eso sí, un futuro endeudado e hipotecado para las próximas generaciones.

En el caso específico de la composición de la deuda pública (interna y externa), llama la atención que a partir del año 2013 los gobiernos se decantan por recurrir más a la primera, evidenciándose a partir de dicho año una tendencia de crecimiento sostenido cada vez mayor respecto a la segunda, tal como se aprecia en la gráfica 4. Esta configuración y comportamiento riñen con una lógica de racionalidad e imparcialidad que debiera distinguir a un buen manejo de cualquier deuda pública, tomando en cuenta que normalmente la deuda externa suele ser más barata y con mejores condiciones de contratación que la deuda interna.

Ante esa irracionalidad permanente de endeudarse mayormente con deuda cara, creemos que en la configuración

de esta hacen presencia diversos factores entre los que destacan los políticos, los intereses particulares y la influencia de grupos económicos de poder. Para empezar, y sin ser necesario mayores explicaciones, cabe recordar la obligada (y constitucional) presencia del Congreso de la República (órgano político por excelencia) en su contratación, conversión o consolidación.

Los presupuestos de ingresos y egresos del Estado de los años 2020 (aprobado) y 2021 (recomendado), contienen montos de deuda total de Q35,792.1 millones y Q32,647.7 millones, respectivamente, representando cada uno estos montos 33.2% y 32.7% de financiamiento con deuda externa. La preferencia al endeudamiento interno se evidencia fuertemente en estos dos últimos años, ya que, de los montos totales de deuda señalados, el 83.9% y 89.7% corresponden a deuda interna, respectivamente.<sup>9</sup> Así de particular y tendenciosa es nuestra realidad económica-presupuestaria.

Si bien los recursos de la deuda interna son de más pronta disponibilidad, con relación a la externa, generalmente las tasas de interés son considerablemente más altas, lo que la hace más cara<sup>10</sup>; además, los intereses devengados por sus tenedores (locales) están exonerados de impuestos, multiplicando con esto los beneficios a los tenedores locales y restando esos impuestos exonerados a los ingresos tributarios del Estado. Esta situación paradójica se repite cada año como un círculo vicioso en nuestro país.

En río revuelto, ganancia de pescadores, reza el conocido refrán. La pandemia del covid-19 se asemeja a una vorágine

<sup>9</sup> Los datos fueron obtenidos del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021 y Multianual 2021-2025, cuadro 3 Administración Central, Clasificación económica de los Recursos. Página 3.

<sup>10</sup> Esta afirmación no es una regla fija ni inexorable, ya que suelen darse casos donde la deuda interna se contrata a menores tasas de interés, en comparación con la externa.

de gran magnitud, con los consecuentes efectos a la economía nacional. Al hacer un análisis más detenido de esa vorágine, se van revelando ciertas características de sus impactos, efectos y el actuar de determinados actores en el escenario económico.

Es sabido que dentro de los principales compradores de deuda interna se encuentra el sector financiero y bancario nacional, donde, a la vez, destacan los bancos privados más grandes del país. Es evidente que, por la magnitud de los montos “prestados” al Estado por la compra de deuda interna, la disponibilidad de una cartera más amplia para préstamos privados de fomento a la actividad económica nacional o de impacto social, se ve también reducida en las mismas proporciones.

Respecto a la deuda interna y su compra por los bancos privados del país, es oportuno traer a colación lo expuesto por Asier Andrés y Martín Rodríguez Pellecer, sobre lo cual indican:

No obstante, la principal fuente de beneficios fiscales de los bancos son los bonos de deuda del Estado. Si BI y G&T son los bancos que menos ISR pagan es, en parte, porque son los que más bonos compran, los que más dinero prestan al Estado. Los intereses que generan estos títulos están exentos de tributación. BI declaró el año pasado tener bonos por valor de Q9.2 millardos, una cifra muy similar a la que posee G&T. Juntas, ambas entidades, tenían en sus manos el año pasado (2016) casi la mitad de la deuda interna del Estado de Guatemala.

[...] “En Guatemala, en cambio, los bancos, en gran parte, se dedican a prestar dinero al Estado y ganan dinero libre de impuestos gracias a ello. Al tener la posibilidad de invertir

sus fondos en compra de bonos, los bancos están menos incentivados a prestar dinero a la gente o a las empresas. O lo prestan a tasas de interés más altas. El banco más grande del país y el que más deuda pública posee, el BI, es el banco que, en proporción a su tamaño, menos dinero presta a personas o empresas. (Revista Nómada, noviembre 2017).

Hasta lo aquí expuesto hemos dejado manifiesto lo pernicioso para la economía nacional y, por lo tanto, para su crecimiento y anhelado desarrollo social, de la situación, tendencia y manejo de los ingresos del Estado y de la deuda pública. Lo señalado da más solidez a nuestra afirmación inicial de que estas variables, como otras mencionadas, se configuran como verdaderos obstáculos a ese crecimiento y desarrollo social pretendidos. Si bien recientemente en el mes de octubre, las autoridades económicas nacionales, y también varias extranjeras, después de actualizar sus proyecciones iniciales, auguran mejores perspectivas económicas para el país (lo cual esperamos que así sea), también hay estudios y opiniones de agencias especializadas que de buena forma coinciden con lo que, con la sencillez del caso, se ha expuesto en esta parte del presente artículo.

En este orden de ideas y como corolario a los temas de los ingresos estatales y la deuda pública (en el ambiente del covid-19), seguidamente se citan partes conducentes del reciente informe realizado por la agencia calificadora de riesgo país Moody's (martes 10 de noviembre), que, a la vez, son citados en el artículo de periódico Prensa Libre.<sup>11</sup> (las negrillas son nuestras)

*“El comunicado publicado este martes en Nueva York, señala: **“Moody's ha cambiado la perspectiva de***

<sup>11</sup> “Coronavirus: Moody's cambia perspectiva a Guatemala, pero mantiene nota de riesgo”. Publicado el 10 de octubre de 2020. [www.prensalibre.com.gt](http://www.prensalibre.com.gt)

**Calificaciones del Gobierno de Guatemala a negativo de estable. Moody's afirmó emisor Ba1 de Guatemala y calificaciones de bonos senior no garantizados”.**

**“Los impulsores clave del cambio de perspectiva son:  
1) El impacto crediticio del deterioro relacionado con la pandemia en las métricas de la deuda, que se ve agravado por la base de ingresos limitada.**

**2) La limitada capacidad de las autoridades para revertir el deterioro del perfil crediticio de Guatemala y lograr que el gobierno tenga métricas de deuda en línea con sus pares.”**

**“La afirmación de la calificación de Ba1 refleja el equilibrio entre el historial de conservadores de gestión y resistencia a los shocks internos y externos y las presiones crediticias derivadas de la baja tasa per cápita de ingresos e instituciones débiles, evidenciado por una baja efectividad general del gobierno y puntajes en el estado de derecho.”**

**“Aumento de deuda:**

**En la parte de la justificación del cambio de perspectiva estable a negativa la agencia señala: “La pandemia de coronavirus ha provocado déficit fiscales más amplios y una recesión que, aunque moderada por regiones estándares, ha elevado las métricas de deuda pública. Moody's estima que el déficit fiscal alcanzará el 5.6% del PIB de este año, como resultado tanto de un mayor gasto relacionado con la pandemia como de una menor entrada de ingresos en medio de una desaceleración económica, con un PIB que se contraerá un 2% este año”.**

**“En 2021, Moody's espera que la economía se recupere y registre un crecimiento anual del 4%, que está por encima de la tendencia histórica de crecimiento de Guatemala de 3.5%.”**

**“Aun así, el déficit fiscal se reducirá solo modestamente**

**al 4,8% del PIB el próximo año, señala el comunicado. Moody's proyecta que los déficit fiscales más amplios impulsarán la deuda pública del 27% del PIB en 2019 al 32% en 2020 y 34% en 2021."**

**"Dado el muy bajo nivel de ingresos de Guatemala, uno de los más bajos entre el universo de soberanos calificados, el aumento anticipado de la deuda pública y los pagos de intereses en relación con los ingresos harán que las métricas sean desfavorables con sus pares."**

**"La carga de intereses del gobierno aumentará con pagos que representan el 17.4% de los ingresos en 2021, mucho más alto que la mediana del 12.8% para Ba1 y compañeros con calificación Ba2."**

**"Carga fiscal:**

**Los bajos ingresos del gobierno, una característica de larga data del perfil crediticio de Guatemala, restringen la flexibilidad fiscal. Los ingresos del gobierno promediaron el 11.4% del PIB de 2016 a 2019, sustancialmente por debajo del promedio del 28.2% del PIB."**

**"Moody's espera que disminuya al 10.6% del PIB en 2020 y aumente solo modestamente a 10.9% del PIB en 2021."**

**Los riesgos sociales también son materiales y se derivan de niveles de pobreza, desigualdad económica y exclusión social.**

**"El impacto fiscal de la pandemia de coronavirus, que Moody's considera un riesgo social, se traducirá en un mayor déficit fiscal y una mayor carga de la deuda. Las consideraciones de gobernanza son riesgos crediticios materiales e incluyen cuestiones como el estado de derecho y el control de corrupción, que limitan la eficacia de las políticas y reduce la inversión y el crecimiento."**

## Referencias

- Banco de Guatemala, Proyecciones Económicas 2020-2021 (Presupuesto Abierto), de fecha 6 de julio de 2020.
- Banco de Guatemala. Desempeño macroeconómico reciente y perspectivas, presentación a la Cámara Guatemalteca de la Construcción, con fecha 30 de enero de 2020.
- Banco de Guatemala. Perspectivas Económicas 2020-2021 (Presentado a la Cámara de Industria), de fecha 25 de agosto de 2020.
- CACIF. Plan de Reactivación para el Desarrollo, Un Futuro para Todos. "Plan de reactivación económica 2021-2030.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Estadísticas tributarias en América Latina y El Caribe 1990-2018.
- Decreto Número 12-2020. Congreso de la República de Guatemala. Diario de Centro América. 1 de abril de 2020.
- Decreto Número 13-2020. Congreso de la República de Guatemala. Diario de Centro América. 8 de abril de 2020.
- Decreto Número 20-2020. Congreso de la República de Guatemala. Diario de Centro América. 16 de abril de 2020.
- Guillermo Le Fort Varela, Bastian Gallardo y Felipe Bustamante. Estabilidad macroeconómica y crecimiento económico: mitos y realidades.
- Ministerio de Economía. Plan para la Recuperación Económica de Guatemala, Resumen Ejecutivo.

*El crecimiento económico de Guatemala y sus principales limitantes, en el ambiente del covid-19*

Ministerio de Finanzas Públicas. Análisis de sostenibilidad de la Deuda Pública en Guatemala. 25 de junio de 2012.

Ministerio de Finanzas Públicas. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021 y Multianual 2021-2025, cuadro 3 Administración Central, Clasificación económica de los Recursos.

Revista Nómada, 23 de noviembre 2017.

### **E-grafía**

<https://nomada.gt/pais/la-deuda-publica-y-el-bi-el-mayor-comprador-y-que-paga-menos-impuestos/>

[www.prensalibre.com.gt](http://www.prensalibre.com.gt)

[www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)

[www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)

[www.sat.gob.gt](http://www.sat.gob.gt)

## **Programas de gobierno ante la pandemia del Coronavirus COVID-19**

### **-La experiencia del Fondo Bono Familia y el Fondo de Protección del Empleo-**

Dra. Herlem Reyes López\*

#### **I. Introducción**

La crisis generalizada a raíz de la pandemia provocada por el coronavirus COVID-19, ha desvelado retos y desafíos para la mayoría de gobiernos a nivel mundial. El saldo de personas contagiadas y/o fallecidas por el virus al cuarto trimestre de 2020, da cuenta que ningún país estaba preparado para enfrentar una situación de tal magnitud. Tanto países con economías desarrolladas como en desarrollo, han visto colapsados sus sistemas de salud. La disponibilidad de camas, personal médico y de medicamentos para atender situaciones de emergencias sanitarias, han sido insuficientes ante el elevado número de pacientes contagiados, de los brotes recurrentes y de la gravedad de las afecciones que provoca este tipo de virus.

De acuerdo con la Alerta Epidemiológica emitida por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con fecha 9 de octubre de 2020, se estima que “desde la confirmación de los primeros casos de COVID-19 hasta el 5 de octubre, se han notificado a nivel global 35,109,317 casos de COVID-19, incluidas 1,035,341 defunciones”.<sup>1</sup> Se menciona, además, que del total de

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), Universidad de San Carlos de Guatemala.

<sup>1</sup> Alerta Epidemiológica emitida por la Organización Panamericana de la Salud el 9 de octubre de 2020. Nota: Los primeros casos de contagios de COVID-19 fueron reportados en diciembre de 2019, en la ciudad de Wuhan, China.



contagios y defunciones a nivel mundial, la región de las Américas concentra el 49% y 55% de los casos respectivamente, señalando un incremento de los mismos, en 10 de los 54 países y territorios de la región durante los últimos sesenta días.<sup>2</sup>

En el caso de Guatemala, la situación no escapa a la de otros países. La información disponible en el Tablero Covid del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, refiere que desde el 13 de marzo de 2020 que fue reportado el primer caso de contagio de COVID-19 al 25 de octubre de 2020, el número confirmado de personas contagiadas fue de 104,894. Asimismo, el registro de fallecidos y de casos activos a esa fecha era de 3,651 y de 6,713 personas respectivamente.

La magnitud en la extensión de los contagios y de personas fallecidas por el COVID-19 en el país, hizo que a la fecha señalada anteriormente, fuera uno de los más afectados de la región de las Américas (en el puesto 13 de un total de 54)<sup>3</sup>, así como de la región centroamericana (en el puesto 2 de 6 países).<sup>4</sup> Esta situación se tradujo en retos y desafíos para los trabajadores y sus familias, en tanto tuvieron que afrontar los efectos negativos del COVID-19 en la actividad económica, que derivó en la pérdida de miles de empleos, afectando la única fuente de ingresos de la mayoría de las familias guatemaltecas.

## **II. Generalidades y efectos socioeconómicos de la pandemia del coronavirus COVID-19**

En el marco de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 a nivel global, y que la OMS lo declarara una pandemia el 30 de

<sup>2</sup> Entre el 5 de agosto y el 5 de octubre de 2020.

<sup>3</sup> Sistema de Información del covid-19 para la Región de las Américas, Organización Panamericana de la Salud (OPS). Consulta realizada, 26 de octubre de 2020.

<sup>4</sup> Ídem.

enero de 2020, los jefes de estado de la mayoría de países tomaron medidas extremas para tratar de controlar y frenar los niveles de contagio entre la población. En el caso de Guatemala, el presidente de la república y su equipo de gobierno, implementaron acciones encaminadas a tratar de contener los niveles de contagio y a proteger la salud y seguridad de las personas.

Con el aumento sostenido de casos positivos del coronavirus y del número de personas fallecidas, el 22 de marzo de 2020, se decretó en el país el estado de Calamidad Pública y sus posteriores ampliaciones, a partir del cual se establecieron restricciones a derechos constitucionales, entre ellos, el derecho a la libertad de acción y de locomoción, el derecho de reunión y manifestación, incluyendo todo tipo de concentraciones, espectáculos, reuniones, así como la regulación de huelga de los trabajadores del Estado, en tanto tratar de evitar la propagación y aumento de contagios.

Con el estado de Calamidad Pública, se cerraron fronteras y establecieron cordones sanitarios a nivel de municipios y departamentos, en el sentido de asegurar el control y seguimiento de personas que presentaran síntomas relacionados con el virus. Se instituyó el confinamiento obligatorio y se limitó la libre circulación de vehículos en horarios especiales, autorizando únicamente a aquellos que estuvieran al servicio de actividades comerciales básicas, como es el caso del suministro de alimentos y servicios esenciales, atención médica y venta de medicamentos, entre otros, en tanto acciones para contener el avance de la enfermedad.

En ese sentido, los efectos de un largo período de confinamiento obligatorio y el cierre de la mayoría de las actividades comerciales derivó, en el mejor de los casos, en la suspensión temporal y, en casos extremos, en la pérdida total de empleos en

los diversos segmentos de la población guatemalteca. Asimismo, la mayoría de familias que dependen para su subsistencia de la actividad económica que realizan en la economía informal (70.2%)<sup>5</sup> vieron afectados seriamente sus ingresos diarios a raíz de la pandemia y de las restricciones interpuestas por parte del gobierno central.

En el marco de tales medidas, se instó a asumir una responsabilidad compartida entre el gobierno central, municipalidades e instituciones del Estado, así como de la empresa privada y de la población en general, para acatar las disposiciones y velar por su estricto cumplimiento. Sin embargo, ante la vulnerabilidad social y la extrema pobreza de muchas familias, un gran número de ellas salieron a las principales calles y rutas del país con banderas blancas como una llamada de auxilio para solicitar la ayuda y la solidaridad de los guatemaltecos.

## **2.1 Efectos del COVID-19 en la actividad comercial y el empleo**

De acuerdo con estimaciones del Banco de Guatemala, se considera que nueve de las diecisiete actividades comerciales en el país cerrarán el año 2020 con números negativos, siendo el sector de turismo y de restaurantes (-9.6%), así como otras actividades de servicios asociados, entre los que pueden mencionarse el artístico, entretenimiento, salones de belleza, lavanderías, peluquerías y actividades recreativas (-5.7%), además del sector de la construcción (-5.5%), unos de los más afectados<sup>6</sup> a consecuencia del impacto de la pandemia del coronavirus.

<sup>5</sup> Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2019, Instituto Nacional de Estadística (INE) Guatemala, pág. 17.

<sup>6</sup> Periódico Prensa Libre, edición electrónica, 29 de abril de 2020. Coronavirus: Estos son los sectores que cerrarán en negativo en 2020, según el Banguat.

En el caso del sector de turismo, de acuerdo con proyecciones realizadas por el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), el impacto de la crisis del COVID-19 significaría una disminución de US.850 millones de dólares por concepto de ingresos de divisas al país, en tanto la proyección en el número de visitantes y en el número de pernoctaciones se reduciría en un 45% y 53% respectivamente para el año 2020.<sup>7</sup>

Asimismo, la Encuesta de Empleo del año 2019 efectuada al sector turismo por parte del INGUAT, refiere que gran parte de las empresas que integran este sector a nivel nacional, constituyen micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales se considera que generan entre 177,600 empleos directos y 460,000 empleos indirectos alrededor de las actividades asociadas al turismo.<sup>8</sup> En ese sentido, el impacto negativo en las empresas como en las personas que laboran en ellas a partir de la pandemia del COVID-19, puede considerarse de grandes proporciones, en tanto ha llevado al cierre temporal y/o total de empresas y a la suspensión y despido de miles de sus colaboradores.

Las consecuencias del coronavirus y sus efectos en el empleo formal, pueden resaltarse también a partir del comportamiento en el número de afiliaciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el cual señala una baja sustantiva en el sector privado a partir del confinamiento obligatorio y de las medidas tomadas por el gobierno central, con relación al cierre de las actividades comerciales en el país. Se estima que, entre los meses de enero a agosto de 2020, hubo una reducción en el número de afiliaciones, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

<sup>7</sup> Retos y oportunidades para el Turismo en Guatemala Post COVID-19. Instituto Guatemalteco de Turismo. Guatemala, año 2020.

<sup>8</sup> Ídem. Pág. 6. En dicha Encuesta no se tomaron en cuenta Hoteles como una categoría de análisis, y tampoco el aporte que realizan en función del número de empleos directos e indirectos que se generan como parte de su actividad comercial.

**Tabla No. 1**

Guatemala, total de afiliaciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)  
Sector Privado, de enero a agosto del año 2020

Mes	Número de afiliaciones
Enero	1,059,153
Febrero	1,019,909
Marzo	1,007,523
Abril	950,084
Mayo	931,091
Junio	904,071
Julio	913,960
Agosto	932,303

Fuente: Periódico Prensa Libre, Guatemala, edición digital del 17 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/economia/impacto-en-empleo-hubo-126-mil-bajas-en-el-igss-por-el-sector-privado/>

De acuerdo con la información que refiere la tabla anterior, puede observarse que el número de afiliaciones de trabajadores al seguro social por parte del sector privado, tuvo una reducción de 126 mil 850 personas entre los meses de enero a agosto del año 2020. Se puede notar también, que los meses de abril a junio son los que presentan un mayor impacto a la baja en el número de trabajadores afiliados, coincidiendo con el período del confinamiento obligatorio y las medidas tomadas con relación a la restricción de la mayoría de actividades comerciales durante la pandemia.

Por otra parte, el comportamiento del sector público con relación al número de afiliaciones a la seguridad social, durante el período señalado en el párrafo anterior, se situó al alza, en tanto que, durante el mes de enero de 2020, se registraba un total de 290,711 trabajadores afiliados, comparado con las 330,757 personas afiliadas que se mostraban en el mes de agosto/20

en este sector, lo cual resalta un acumulado de 40,046 nuevas inscripciones al seguro social durante dicho período.

En el caso de los trabajadores que desarrollan actividades en la economía informal, aunque no se tienen estimaciones oficiales, puede señalarse que por la misma naturaleza de las actividades que caracterizan en mayor medida este tipo de economía, el impacto del confinamiento obligatorio y las restricciones de la movilidad durante los meses más críticos de la pandemia, provocó un efecto devastador en el nivel de ingresos que permiten la subsistencia de los trabajadores y sus familias, tomando en cuenta que utilizan la informalidad como una estrategia de supervivencia, ante la falta de oportunidades de un empleo formal que les permita mayor estabilidad económica, contar prestaciones sociales y el acceso a un sistema de pensión.

En este escenario de vulnerabilidad socioeconómica de la mayoría de familias guatemaltecas y, en el marco de la declaración del estado de Calamidad Pública a nivel nacional, promovido por el gobierno central y aprobado a través del Decreto Número 13-2020 del Congreso de la República<sup>9</sup>, se implementaron medidas sociales temporales orientadas a mitigar en alguna medida los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia, tal y como se detalla en los apartados siguientes.

### III. Los programas de gobierno de Guatemala ante la Pandemia del Coronavirus Covid-19

Al igual que en otros países con altos niveles de pobreza en su población, el gobierno de Guatemala implementó diez programas sociales temporales como líneas de acción tendientes a apoyar a

<sup>9</sup> Decreto Número 13-2020 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el COVID-19. Publicado en el Diario de Centro América, Guatemala 8 de abril de 2020.

las familias guatemaltecas en situación de vulnerabilidad social que fueron mayormente afectadas frente al impacto socioeconómico derivado del COVID-19. En el marco de los diez programas sociales, se aprobaron los Programas Fondo Bono Familia y Fondo de Protección del Empleo, los cuales se analizan a continuación.

### 3.1 Programa Fondo Bono Familia

#### 3.1.1 Características generales

El Programa Fondo Bono Familia, forma parte de los programas sociales aprobados por el Congreso de la República a partir de la Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos causados por el COVID-19. Estos Programas fueron planteados para dar respuesta a la crisis que han enfrentado la mayoría de familias guatemaltecas a nivel nacional, derivado de la pandemia y de los efectos en la reducción de la actividad económica y la pérdida parcial o total de empleos y en consecuencia de ingresos económicos.

El Bono Familia, fue respaldado con un presupuesto de seis mil millones de Quetzales (Q.6,000,000,000.00), en el marco de una ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del año 2020, a través de Bonos del Tesoro Nacional, con la finalidad de ser distribuidos entre las personas que calificaran para ser beneficiarios de acuerdo con las normas establecidas en el Programa. Se establecieron tres aportes de hasta mil Quetzales (Q.1,000.00) cada uno, con la periodicidad de entrega de acuerdo con el padrón de beneficiarios.

Para la administración del Fondo Bono Familia, se aprobó también el Acuerdo Gubernativo 57-2020 del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el cual contiene el reglamento de dicho

Programa, que constituye a su vez, un instrumento de gestión para el ente rector, en tanto facilitar y aclarar la ejecución del Fondo en el marco de lo establecido en la Ley de Rescate Económico.

#### 3.1.2 Objetivos y metas de gestión

El Fondo Bono Familia, nació a la vida jurídica a través del Decreto Número 13-2020 del Congreso de la República, publicado en el Diario Oficial el 8 de abril de 2020<sup>10</sup>. Entre los objetivos de su creación, destaca haber sido establecido como un mecanismo para compensar y mitigar los efectos económicos provocados por el coronavirus, especialmente enfocado en familias en pobreza, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas o degenerativas, familias con niños con estado de desnutrición, además de tomar en cuenta la concentración de la fuerza laboral en cada departamento del país.

Se establecieron como instrumentos y metas de gestión del Fondo, cuatro principios rectores, siendo estos:

- a. *Controles posteriores*: enfocado en la verificación por parte del ente encargado de la ejecución del Fondo, para confirmar la veracidad de la información proporcionada por el beneficiario, y en caso de que la misma no fuera veraz, contar con los mecanismos para suspender o cancelar el beneficio.
- b. *No exposición*: orientado en dar cumplimiento a las medidas de distanciamiento social en los mecanismos de entrega del aporte económico a los beneficiarios.
- c. *Publicidad*: dirigida a mantener la máxima divulgación de la información relacionada con el Fondo en los canales permitidos en ley.

<sup>10</sup> Ídem.

d. *Rogación*: relacionado con otorgar los beneficios del Fondo a solicitud de los beneficiarios, a través del registro y confirmación de los datos a cargo de ente ejecutor, por medio del mecanismo oficial y tecnológico.

Entre las herramientas de gestión del Programa Bono Familia, el MIDES implementó una plataforma tecnológica, a través de la cual se aseguraría de recopilar la información personal necesaria para el registro de los beneficiarios, que debería de incluir entre otros, las características socioeconómicas de la persona, familia u hogar, que posteriormente serían verificados y confirmados en las bases de datos de beneficiarios con condiciones de exclusión de acuerdo a lo señalado por la Ley.

### **3.1.3 Administración del Programa y Beneficiarios**

El ente encargado de la ejecución administrativa y financiera del Fondo Bono Familia, correspondió al Ministerio de Desarrollo Social, a través del Viceministerio de Protección Social, en coordinación con el sistema bancario y sus entidades financieras, quienes, a su vez, facilitarían la apertura de cuentas personales de cada persona que resultara elegible para recibir los beneficios del Programa, tomando en cuenta los mecanismos de seguridad y de distanciamiento social de acuerdo con la emergencia sanitaria establecida por el COVID-19.

Se estableció que los candidatos a recibir la ayuda económica del Programa, debían de demostrar un consumo de energía eléctrica de hasta 200 Kilovatios por hora mes durante el mes de febrero del año 2020. Para la verificación y certificación del consumo energético de los beneficiarios, se contó con el respaldo interinstitucional de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, el Ministerio de Energía y Minas, así como de las distribuidoras de energía eléctrica del país, en los casos que correspondieran.

En el caso de las familias que cumplían con el perfil para ser beneficiarios, pero que, por su misma naturaleza de vulnerabilidad social, no contaban con el servicio de energía eléctrica, de acuerdo con el Reglamento, los señala como casos especiales, y deberían ser tomadas en cuenta determinando los mecanismos correspondientes para su incorporación.

### **3.1.4 Procedimiento para ser elegible al Programa**

#### **— Procedimiento por parte del Ministerio de Desarrollo Social**

De acuerdo con la Ley de Rescate Económico que dio vida al Bono Familia, y los lineamientos establecidos en el Reglamento para su ejecución, se instituyeron ciertos requisitos para que las personas pudieran integrar la base de datos del padrón de beneficiarios, entre los cuales se señalan los pasos siguientes:

*Primer paso*: la conformación del padrón de beneficiarios, dio inicio con la base de datos registrada de las personas que, durante el mes de febrero de 2020, hayan mostrado un consumo de hasta 200 Kilovatios hora mes, el cual debería estar confirmado y certificado por la Comisión de Energía Eléctrica, por el Ministerio de Energía y Minas y/o por las distribuidoras de energía eléctrica que prestan el servicio a nivel nacional.

En el caso de las personas que no contaban con energía eléctrica, por su misma condición de vulnerabilidad social, la Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas (FECS) fue el instrumento que validaba su participación para recibir el beneficio del Bono Familia, siendo clave la participación del Instituto Nacional de Estadística e instituciones vinculadas, en tanto determinar y certificar la base de datos de beneficiarios.



*Segundo paso:* una vez conformada en su totalidad la base de datos de todas las personas que cumplieron con el perfil establecido, el Ministerio de Desarrollo Social, fue el encargado de verificar que todas las personas elegibles no estuvieran dentro de los casos de exclusión para recibir el beneficio, que, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento, se refería a:

- Servidores públicos.
- Personas que estuvieran prestando servicios con contratos administrativos en el sector público, en los renglones 029 y grupo 18 (servicios técnicos y profesionales, entre otros).
- Personas adscritas a cualquier sistema de pensiones, incluyendo las clases pasivas del Estado y personas pensionadas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Personas beneficiarias de cualquier otro programa social desarrollado en el marco de la emergencia de la pandemia del COVID-19 y/o programas de transferencias monetarias a cargo del MIDES.
- Personas que no puedan acceder al beneficio por defunción u otras causas.

De acuerdo con la información disponible en medios de prensa nacional, se señala que la verificación y confirmación de la exclusión de personas señaladas en el párrafo anterior, se realizó a través del intercambio de información a nivel de dependencias internas del MIDES, así como a nivel interinstitucional con las instituciones gubernamentales, autónomas y descentralizadas que manejan fondos del Estado, quienes, en un plazo no mayor de tres días, debieron de remitir al Ministerio de Desarrollo la información solicitada con respecto a los posibles beneficiarios.

*Tercer paso:* con la base de datos depurada de las personas elegibles a los beneficios del Bono, el Ministerio de Desarrollo Social dio paso a su incorporación en la plataforma tecnológica, integrando por categorías a los grupos de beneficiarios, y a su vez, se les identificó por medio de un código personal.

*Cuarto paso:* con la base de datos depurada de las personas beneficiarias del Fondo, al Ministerio de Desarrollo Social le correspondió trasladarla a las entidades bancarias o financieras relacionadas con el Programa, en tanto serían las encargadas de abrir una cuenta personal a cada beneficiario para poder hacer efectiva la entrega del beneficio económico.

*Quinto paso:* con las cuentas bancarias personales de cada beneficiario, las entidades del sistema bancario y financiero relacionadas con el Programa, procedieron a acreditar y a trasladar la ayuda económica a los beneficiarios finales, quienes tenían la opción de retirar la cantidad de dinero a través de cajeros automáticos y/o POS de tiendas y supermercados autorizados para canjear el beneficio económico en productos.

#### **—Procedimiento por parte de los candidatos a beneficiarios**

Las personas que registraron un consumo de hasta 200 Kilovatios hora mes durante febrero de 2020, recibieron un aviso de ser “Candidato al Bono Familia” a través de la emisión del recibo de energía eléctrica del mes de mayo de 2020. Con dicho aviso, recibieron también instrucciones para registrarse en cualquiera de las formas siguientes: en la página electrónica [www.bonofamilia.gob.gt](http://www.bonofamilia.gob.gt), enviando la palabra BONO 2020 a través de un mensaje de texto vía teléfono, o llamando al número 1585.

Al momento de la inscripción, el candidato a recibir el beneficio del BONO debía adjuntar información personal relacionada con el

Documento Personal de Identificación (DPI), el número de teléfono celular, la confirmación del mismo, el número de correlativo o NIS y el Código Bono Familia, los cuales se encontraban impresos en la factura o recibo de energía eléctrica.

En el caso de las personas que por su misma condición de pobreza no contaban con el servicio de energía eléctrica, el Ministro de Desarrollo Social, en citación al Congreso de la República por parte de las Bancadas WINAQ y URNG<sup>11</sup>, señaló que la metodología empleada para integrar el padrón de beneficiarios, consistió en un estudio de campo, donde se validó la Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas (FECS), a través del cual se priorizó a madres solteras, personas de la tercera edad, familias con algún integrante con discapacidad o con alguna enfermedad crónica.

Es importante señalar que las personas que no se encontraban en ninguno de los dos casos anteriores para ser considerado candidato a recibir los beneficios del Bono, y que de acuerdo a la situación económica que presentaba cumplía con el perfil para recibir los beneficios del Programa, tenían la opción de hacer la solicitud de manera directa para su incorporación, a través de la página electrónica del Programa Social Bono Familia, en donde se le daría trámite para su análisis y validación.

### **3.1.5 Entrega del beneficio, retos y desafíos para su acceso (lecciones aprendidas a la fecha)**

Entre los objetivos y metas de gestión gubernamental, se planteó que los beneficiarios del Bono Familia recibieran la ayuda económica de Q.1 mil Quetzales (Q.1,000.00) por tres meses consecutivos. Sin embargo, desde el mes de mayo de 2020 que empezó el

<sup>11</sup> Bono Familia, 150 mil familias sin energía eléctrica recibirán el bono en un solo pago. Periódico La República, Guatemala. Edición digital del 12 de octubre de 2020.

proceso de entrega del beneficio, hasta la primera semana de noviembre de 2020, únicamente se habían realizado dos aportes, sin que las autoridades dieran certeza de la fecha exacta de la tercera entrega del beneficio económico.

Como metas de gestión se informó por parte del Ministerio de Desarrollo, que los tres aportes económicos del Bono Familia serían de Q.1 mil Quetzales (Q.1,000.00) cada uno. Sin embargo, el tercer pago pendiente de realizar (a la primera semana del mes de noviembre de 2020), se anticipaba que no cumpliría con el monto prometido, en tanto que funcionarios a cargo del Programa habían declarado en medios de prensa que la cantidad a entregar correspondería a Q.250.00 para cada beneficiario, en el sentido de poder cumplir de alguna manera con la entrega económica prometida.

La falta de capacidades institucionales del ente rector para realizar una gestión pronta y efectiva en favor de las familias destinatarias del Programa Bono Familia, dio como resultado que los objetivos y metas de gestión planteados no fueran cumplidos, toda vez que en el trayecto de la ejecución del Fondo, se hicieron modificaciones con relación al aumento de beneficiarios, a procedimientos de validación para el ingreso, así como reducciones en los montos de la ayuda económica ofrecida al inicio, mostrando la falta de voluntad política y de experiencia para el manejo de programas sociales de tal magnitud.

Con la aprobación del Reglamento del Fondo Bono Familia, se contaba con los lineamientos para regular la estructura y funcionamiento para la gestión, administración y ejecución financiera de dicho programa social. Sin embargo, la falta de experiencia y de previsión para resolver eventualidades no contempladas en el instrumento reglamentario, derivó en

escenarios con difíciles respuestas de solución, como por ejemplo que muchos de los guatemaltecos residentes en las viviendas cuyo consumo de energía eléctrica calificaba como candidato a beneficiario, no eran propietarios sino inquilinos de las mismas, dejándolos desprotegidos, en tanto que en muchos de los casos, fueron los propietarios quienes hicieron efectivo el cobro del beneficio económico del programa.

Tomando en cuenta la propuesta inicial del perfil de los beneficiarios del Programa a través del consumo de energía eléctrica, puede señalarse que el atraso en la entrega de los recibos o facturas del servicio energético, derivado de las fechas de corte en las lecturas de los contadores, provocó que en un grupo de los beneficiarios la entrega del primer aporte económico fuera ágil y efectiva en términos del tiempo esperado en la validación de los datos y la entrega del beneficio, y que el segundo grupo tuviera que esperar varias semanas más para recibir la notificación del desembolso, castigando aún más la difícil situación económica de las familias guatemaltecas.

### **3.2 Programa Fondo de Protección para el Empleo**

#### **3.2.1 Características generales**

De acuerdo con la publicación del Diario Oficial del 8 de abril de 2020, la creación del Fondo denominado Fondo para la Protección del Empleo es considerado el instrumento jurídico a través del cual se brindó un apoyo económico a los trabajadores de la empresa privada, que por la situación de la pandemia provocada por el COVID-19, se vieron afectados con la suspensión temporal de sus contratos de trabajo y, en consecuencia, con el monto de sus ingresos económicos mensuales.

Es importante señalar que para que pudiera hacerse efectiva la suspensión temporal del contrato de trabajo de los empleados en relación de dependencia, los empleadores debían contar con una autorización previa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en el marco del cumplimiento de la legislación laboral y de las disposiciones de Calamidad Pública decretadas por la Presidencia de la República en el marco del COVID-19, a partir de las cuales fueron interrumpidas o afectadas las operaciones comerciales de las empresas.

El respaldo presupuestario para la ejecución del presente Fondo, fue resultado de una ampliación al Presupuesto General de Ingresos del Estado del año 2020, aprobado por el Congreso de la República a través del Decreto Número 13-2020. El monto autorizado fue de hasta dos mil millones de quetzales (Q.2,000,000,000.00), financiado a través de la emisión de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, y negociación y colocación por parte del Banco de Guatemala.

#### **3.2.2 Objetivos y metas de gestión**

El propósito de autorizar la suspensión temporal del contrato de trabajo fue promover la protección del empleo en la economía formal. Asimismo, otorgar un respiro y un aliciente económico a los empresarios para poder afrontar la pandemia. En ese sentido, los objetivos del Fondo estuvieron enfocados en otorgar a cada trabajador suspendido temporalmente, una ayuda económica directa de Q.75.00 quetzales diarios por un período de tres meses consecutivos, en tanto lograr frenar de alguna manera el despido definitivo de sus puestos de trabajo.

Es importante hacer notar que los trabajadores por sí mismos no podían gestionar el beneficio de este Fondo, ya que como parte de las responsabilidades del empleador era llenar una serie de requisitos establecidos por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía para poder calificar como empresa al beneficio y en consecuencia acreditar la planilla de los trabajadores suspendidos.

Como parte de las metas de gestión, el Fondo para la Protección del Empleo fue diseñado para beneficiar hasta 300 mil trabajadores en relación de dependencia, que hayan sido suspendidos como resultado del estado de calamidad y que sus empleadores no se encontraran entre los casos de excepción correspondiente a empresas que prestaran servicios públicos esenciales para atender la emergencia derivada del COVID-19, quienes tuvieron libre circulación durante el horario y días de confinamiento obligatorio.

### **3.2.3 Administración del Fondo, Usuarios y Beneficiarios**

De acuerdo con el procedimiento establecido a nivel gubernamental, las instituciones involucradas indirectamente en la administración y/o gestión del presente programa social lo constituyeron el Registro Nacional de las Personas (RENAP) y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) que a través de sus bases de datos permitieron en el caso del Registro de las Personas, la verificación y confirmación de los datos personales de los trabajadores suspendidos temporalmente, y en el caso de la SAT, la validación de la existencia de las empresas a través del Número de Identificación Tributaria (NIT).

Como instituciones directamente vinculadas en la administración y gestión del Fondo se pueden mencionar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, encargado de revisar que la solicitud e información proporcionada por el empleador con

la planilla de los trabajadores suspendidos, cumpliera con todos los datos solicitados para su posterior autorización y traslado al Ministerio de Economía, quien era el encargado de verificar y aprobar o no el desembolso del beneficio económico, enviando la autorización al Crédito Hipotecario Nacional con la nómina y el cálculo de pago correspondiente.

Hablar de potenciales usuarios y beneficiarios del Fondo para la Protección del Empleo, es enfocarse en empresas orientadas en actividades de la industria, agroindustria, artesanías, servicios y comercio, y su respectiva planilla de recursos humanos, quienes para recibir el apoyo económico debían figurar como empleados con el contrato de trabajo suspendido temporalmente, autorizado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como consecuencia de las medidas establecidas por el estado de Calamidad Pública decretado por la Presidencia de la República ante el COVID-19.

### **3.2.4 Procedimiento para ser elegible al Fondo**

De acuerdo con la información disponible en la página del Ministerio de Trabajo, el procedimiento establecido para poder aplicar a los beneficios que otorgaba el Fondo a los trabajadores suspendidos temporalmente, era el siguiente:

*Primer paso:* El empleador interesado en participar del beneficio del Fondo, debía registrarse en cualquiera de las páginas electrónicas: [www.mintrabajo.gob.gt](http://www.mintrabajo.gob.gt), [www.mineco.gob.gt](http://www.mineco.gob.gt), [www.suspensiones.gob.gt](http://www.suspensiones.gob.gt), ingresando el número de NIT de la empresa y una clave. Al mismo tiempo debía descargar el formulario para acreditar la planilla de empleados suspendidos en el marco del COVID-19, con los datos precisos del empleado que correspondiera y la cuenta de un correo electrónico del empleador y/o representante legal de la empresa, quien daría seguimiento

a la solicitud. Posteriormente con la información completa en el formulario y la firma del empleador, el mismo debía ser subido a la plataforma, adjuntando una declaración jurada del empleador ante Notario, para certificar la información proporcionada.

Luego de completar esta fase, el empleador o representante legal de la empresa recibía vía correo electrónico un código para activar una cuenta personal de la empresa. A partir de la cuenta activada y confirmada, el empleador y/o representante, debía nuevamente ingresar el listado de trabajadores suspendidos, ingresando el número de Documento Personal de Identificación (DPI) (se debía especificar si el trabajador era extranjero) y el número de teléfono celular de cada uno de los empleados que integraban dicha planilla.

*Segundo paso:* el Ministerio de Trabajo y Previsión Social era el encargado de revisar la información proporcionada por el empleador y, si la misma cumplía con los lineamientos establecidos, se procedía a aprobar la suspensión del listado de empleados y se trasladaba al Ministerio de Economía.

*Tercer paso:* el Ministerio de Economía revisaba que la empresa que solicitaba el beneficio del Fondo se encontrara dentro de las categorías de actividad económica establecidas para recibir el apoyo económico, si este era el caso, se procedía a aprobarla y autorizar el desembolso que debía hacerse efectivo vía el Crédito Hipotecario Nacional.

*Cuarto paso:* El Crédito Hipotecario Nacional con la información del listado de empleados suspendidos y los montos del beneficio económico para cada uno de ellos establecido por parte del Ministerio de Economía, enviaba un mensaje de texto al número de teléfono del trabajador beneficiado, con el token digital

que confirma la operación por la banca móvil del desembolso y disponibilidad para hacer uso de la ayuda económica, la cual tenía la opción de ser retirada a través de cajeros automáticos y/o ser utilizada a través de compras que se realizaran en establecimientos que manejaran un sistema de POS.

*Quinto paso:* El primer día hábil de cada quincena, el empleador o representante legal de la empresa, que ya había aplicado al beneficio económico del Fondo, estaba obligado a actualizar la planilla de empleados que a la fecha se encontraran suspendidos, en el sentido que los mismos pudieran seguir recibiendo el apoyo.

### **3.2.5 Entrega del beneficio, retos y desafíos para su acceso (lecciones aprendidas a la fecha)**

Con la aprobación y puesta en marcha de los programas sociales como el Fondo para la Protección del Empleo, el objetivo planteado por el gobierno era aliviar de alguna manera la situación económica de los trabajadores en relación de dependencia que hubieran sido suspendidos temporalmente a causa de las medidas adoptadas por el estado de calamidad pública decretada a partir del mes de marzo de 2020.

Entre los objetivos y metas planteadas en el marco de la coordinación y accesibilidad del Fondo, se programó por parte del gobierno, que, a partir de la primera semana de mayo de 2020, los empleados beneficiados estuvieran recibiendo el primer aporte económico de tres que incluía el beneficio del referido programa social. Así también, que la convocatoria de participación despertara el interés de la mayoría de las empresas para alcanzar una cobertura de hasta 300 mil empleados beneficiados. Sin embargo, los retos y desafíos tanto para las instituciones administradoras,



como para los usuarios y beneficiarios del Fondo, no se hicieron esperar.

***En el caso de las instituciones gubernamentales encargadas de la gestión y administración del programa social denominado Fondo para la Protección del Empleo, entre los retos y desafíos enfrentados pueden señalarse:***

- De acuerdo con comunicados institucionales y entrevistas de prensa, entre otros, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo, reconocen una serie de errores o inconvenientes en el proceso de implementación del programa social a su cargo. Por ejemplo, la plataforma electrónica con la cual inició a operar el programa en el mes de abril de 2020, no superó las expectativas planteadas con relación a facilitar el acceso y agilizar el proceso a los empleadores para la solicitud del beneficio, situación que provocó que, en el mes de mayo de 2020, se realizaran cambios e implementara una segunda plataforma “amigable” para acelerar la entrega del Fondo.
- Las instituciones administradoras del Fondo, recibieron solicitudes de empresas con información incompleta, tanto de los datos que identifican a la empresa como de los datos personales de los empleados que integraban la planilla para la suspensión temporal de sus contratos de trabajo, lo cual generaba un atraso importante en el proceso de autorización de la planilla de empleados suspendidos temporalmente, así como para dar seguimiento al proceso de autorización para otorgar el beneficio económico del Fondo.
- Se planteó que los beneficios del Fondo serían entregados a partir de la primera semana de mayo de 2020 a un total

de hasta 300 mil trabajadores al mes, hasta por tres meses. No obstante, los filtros de acceso para que las empresas pudieran acceder al Fondo, promovieron que el tiempo de respuesta para la entrega del beneficio económico a los empleados beneficiados se alargara y en el mejor de los casos se hiciera efectivo en un período de 30 días a partir de la autorización de la suspensión de la planilla. Situación que no permitió que los trabajadores suspendidos tuvieran un ingreso económico en el menor tiempo después de haber autorizado su suspensión laboral.

***En el caso de los usuarios del Fondo, en este caso las empresas solicitantes, entre los retos y desafíos enfrentados pueden señalarse:***

- La falta de información y divulgación masiva en todo el territorio nacional por parte de las instituciones gubernamentales encargadas de la administración y gestión del Fondo, sobre la existencia del programa social en particular, el enfoque de atención, el tipo de beneficios que se otorgaban, el tipo de empresas y empleados de la iniciativa privada que podían aplicar y la forma de hacerlo, incidió en que la meta en el número previsto de empleados a beneficiar que era de 300 mil empleados no se hubiera cumplido. Es de señalar que después de haber pasado tres meses desde la implementación del Programa, el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado era del 57%<sup>12</sup> únicamente.
- Los cambios constantes realizados en el proceso para que las empresas pudieran aplicar al beneficio del Fondo por

<sup>12</sup> Fondo de Protección de Empleo. Seguimiento a Programas Sociales y Económicos, Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala. Guatemala, 22 de agosto de 2020.

parte de las instancias administradoras del mismo, incidió en el atraso de la entrega del beneficio económico a los empleados suspendidos temporalmente. Además, este tipo de situaciones generó incertidumbre y desmotivó a los empresarios a seguir con el trámite, ya que tanto las empresas que ya habían sido aprobadas como las que se encontraban en el proceso de autorización, debían adaptarse al nuevo procedimiento burocrático para acceder al beneficio.

- No existió una capacitación y/o un video interactivo a través del cual facilitar y acompañar a los empleadores en el proceso de inscripción establecido para aplicar al Fondo. En los sitios web donde las empresas se podían inscribir y llenar la solicitud de suspensión de contratos laborales, únicamente existía un número de teléfono para consultas o dudas, no obstante, el tiempo de respuesta de una llamada no fue inmediato e incurrió en gastos de telefonía para el empleador.
- Los cambios constantes realizados por parte de los administradores del Fondo en el procedimiento para poder aplicar a los beneficios del programa, no fueron retroalimentados de forma directa a las empresas que ya habían sido aprobadas, en el sentido de orientar a los empresarios en la implementación de dichos cambios y motivarlos para que la plantilla de sus trabajadores suspendidos temporalmente pudiera seguir el trámite y de esa forma pudieran seguir recibiendo el apoyo económico.
- Los gastos en que debieron incurrir los empleadores para hacer la declaración jurada ante un notario, como parte de los requisitos para aplicar al beneficio del Fondo, en el sentido de certificar los datos de la empresa y de los trabajadores

suspendidos temporalmente, es considerado un gasto que no todos los empresarios estuvieron dispuestos a asumir en el tiempo de la pandemia, quedando en desventaja los trabajadores y sus familias. Es de señalar que, en un principio, en el marco de los procedimientos establecidos, la declaración jurada no necesitaba de la autenticación de un notario.

- La actualización de datos de la plantilla de trabajadores suspendidos temporalmente que debía de realizarse dentro de los primeros diez días de cada quincena por parte del empleador, durante el tiempo que se deseaba aplicar al beneficio del Fondo, es considerado un mecanismo engorroso que no motivaba a los empleadores a seguir participando. Esta situación se consideró una situación de riesgo para los trabajadores suspendidos para poder seguir recibiendo el beneficio económico, ya que dependían exclusivamente de la discrecionalidad del empleador para seguir el trámite.

***En el caso de los beneficiarios finales, los retos y desafíos que han enfrentado son:***

- Los trabajadores suspendidos en las empresas, dependían completamente de la voluntad del empleador para poder aplicar a los beneficios del Fondo, situación que los situó en desventaja frente a los beneficiarios de otros programas sociales implementados ante la pandemia. Por ejemplo, el Bono Familia, el cual a través del consumo de hasta 200 kilovatios reflejados en el consumo del mes de febrero de 2020, clasificaba automáticamente a los beneficiarios para el apoyo económico ofrecido.

- La falta de claridad en el procedimiento establecido para poder aplicar a los beneficios del Fondo, así como los cambios constantes en el proceso, y la falta de información precisa sobre los datos personales de los empleados a suspender temporalmente, incidió de forma directa para que las empresas no calificaran a sus empleados para que pudieran recibir el beneficio del Fondo, situación que situó en desventaja a los trabajadores ya que dependían exclusivamente del criterio del empleador para que reiniciara el trámite.
- El procedimiento establecido para aplicar al Fondo por parte de las instancias administradoras del mismo, no permitió que la entrega de la ayuda económica se realizara de forma inmediata a los trabajadores suspendidos temporalmente. En el caso que la empresa solicitante hubiera completado exitosamente el trámite, se estima que en promedio el tiempo de respuesta para los beneficiarios era de un mes a partir de que fuera aprobada la planilla de suspensión temporal de los trabajadores.
- La falta de acompañamiento a los empresarios en las etapas del proceso para aplicar al Fondo, antes-durante-después, no permitió dar certeza a los empleados suspendidos temporalmente, en la forma y el tiempo que debían de esperar para ser informados que fueron aceptados como beneficiarios del Programa, así como en el mecanismo que debían de seguir para recibir la confirmación de la asignación del beneficio económico a su cuenta y/o código personal en las fechas estipuladas.

#### **IV. Consideraciones Finales**

Los programas sociales temporales implementados ante la pandemia del COVID-19, en este caso el Fondo Bono Familia y el Fondo de Protección del Empleo, generaron muchas expectativas entre los guatemaltecos en cuanto a los objetivos propuestos con relación de beneficiar a la mayoría de familias guatemaltecas en situación de vulnerabilidad social. No obstante, con el pasar de las semanas, las esperanzas se fueron desvaneciendo ante la burocracia de los mecanismos de acceso y la falta de credibilidad y certeza de los funcionarios de gobierno en cuanto al monto y la tardanza en la entrega del beneficio económico.

Entre los objetivos y metas de creación del Fondo Bono Familia se estableció la entrega de tres aportes económicos de mil quetzales (Q.1,000.00) cada uno para el número de beneficiarios contemplados inicialmente dentro del Programa. Los aportes, debían ser entregados en forma consecutiva a partir del mes de mayo de 2020 tal y como fuera ofrecido por las autoridades de gobierno. No obstante, la primera entrega se realizó en el mes de junio de 2020, la segunda en septiembre/20 y la tercera se encontraba todavía pendiente de entregar en la primera semana de noviembre/20, con el agravante que representara únicamente la cuarta parte del beneficio ofrecido.

En el marco de la normativa del Fondo Bono Familia y del Fondo de Protección del Empleo, se establecieron categorías de exclusión para recibir la ayuda económica. No obstante, revisiones realizadas a los listados de beneficiarios por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República<sup>13</sup>, se logró identificar la duplicidad de usuarios en distintos programas

<sup>13</sup> Informe señala duplicidad de beneficiarios en bonos de ayuda. Periódico Prensa Libre, edición electrónica de fecha 29/9/20.

implementados ante la emergencia del COVID-19, sin que los funcionarios a cargo de los Ministerios responsables de la ejecución de los programas emitieran una explicación ante tal situación.

El número reducido de empresas que aplicaron al Fondo de Protección del Empleo y la forma en que fueron planteados los lineamientos para la administración y ejecución del mismo, derivó que, al 30 de septiembre de 2020, con la finalización del Estado de Calamidad, finalizara también la vigencia del Fondo. Esta situación, no hizo más que evidenciar, por un lado, la falta de efectividad en el alcance y entrega de los beneficios que otorgaba el programa, ya que, a la fecha en mención, se contaba con un remanente de Q.331 millones de quetzales provenientes de dicho Fondo. Por otra parte, la falta de experiencia en la gestión de programas sociales por parte de los funcionarios de turno salta a la vista, si se toma en cuenta el tipo de equivocaciones realizadas y el impacto a provocar en los beneficiarios finales.

Informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señalan que la protección del empleo y la protección de categorías específicas de trabajadores, constituye una garantía para mantener condiciones de trabajo decente mientras se ajustan las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, para que dicho precepto se haga una realidad, debe de ir acompañado de capacidades efectivas de gestión institucional y de voluntad política de los empleadores para que a partir de la implementación y coordinación de programas sociales de protección social se pongan en práctica procesos ágiles que faciliten el cumplimiento de objetivos y derechos laborales que les asisten a los trabajadores.

La implementación del Fondo para la Protección del Empleo, como un programa social para apoyar a los empleados

en relación de dependencia suspendidos temporalmente ante la crisis sanitaria provocada por la pandemia, es un claro ejemplo de los retos y desafíos que supone para los actores involucrados -instituciones de gobierno, empleadores y trabajadores-, mantener condiciones de trabajo decente, en tanto que devela debilidades de las instituciones de gobierno para la coordinación de un programa con un presupuesto de tal magnitud, si se toma en cuenta la cantidad de filtros establecidos para que el beneficio económico pueda llegar hasta el destinatario final. En el caso de los empleadores, la discrecionalidad para asumir los procesos con la seriedad, celeridad y compromiso que demanda la temporalidad del programa, no hace más que evidenciar que, es el trabajador quien en última instancia queda desprotegido, en el sentido de lo que representa económicamente para él y su familia la ayuda económica que otorga el Fondo, en ese sentido ¿de qué derechos laborales y trabajo decente se está hablando?

### **Referencias Bibliográficas**

Diario de Centro América, Decreto 13-2020 aprobado por el Congreso de la República de Guatemala, Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el Covid-19. Recuperado de: [https://www.congreso.gob.gt/detalle\\_pdf/decretos/13518#gsc.tab=0](https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13518#gsc.tab=0)

Diario de Centro América, Acuerdo Gubernativo 57-2020 del Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala. Reglamento del Fondo denominado Bono Familia. Recuperado de: <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=58988>

Diario de Centro América, Acuerdo Gubernativo 58-2020 del Ministerio de Economía, Gobierno de Guatemala. Reglamento para el Otorgamiento del Beneficio del Fondo para la Protección del Empleo. Recuperado de: <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=58988>

Instituto Guatemalteco de Turismo. Retos y Oportunidades para el Turismo en Guatemala Post COVID-19. Guatemala, año 2020. Recuperado de: [www.inguat.gob.gt](http://www.inguat.gob.gt)

Instituto Nacional de Estadística, Guatemala. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2019. Recuperado de: <https://www.ine.gob.gt/sistema/>

Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala. Fondo de Protección de Empleo. Seguimiento a Programas Sociales y Económicos, 22 de agosto de 2020. Recuperado de: <https://bi.minfin.gob.gt/BOE/OpenDocument/2001190805/OpenDocument/openDoc/openDocument.faces?logonSuccessful=true&shareId=0>

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Gobierno de Guatemala. Situación de COVID-19 en Guatemala, actualizado al 25/10/20. Recuperado de <https://tablerocovid.mspas.gob.gt/>

Organización Panamericana de la Salud. Alerta Epidemiológica emitida el 9 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/documentos/alerta-epidemiologica-oleadas-brotos-recurrentes-covid-19>.

Organización Panamericana de la Salud. La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia. Recuperado de: [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es#:~:text=v%20La%20epidemia%20de%20COVID,un%20gran%20n%C3%BAmero%20de%20personas](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es#:~:text=v%20La%20epidemia%20de%20COVID,un%20gran%20n%C3%BAmero%20de%20personas).

Organización Panamericana de la Salud. Sistema de Información del Covid-19 para la Región de las Américas de fecha 26 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com/>

Periódico La República, edición digital del 12 de octubre de 2020. Bono Familia; 150 mil familias sin energía eléctrica recibirán el bono en un solo pago. Recuperado de: <https://republica.gt/2020/10/12/bono-familia-familias-sin-energia-electrica/>

Periódico Prensa Libre, edición electrónica del 29 de abril de 2020. Coronavirus: Estos son los sectores que cerrarán en negativo en 2020, según el Banguat. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/economia/coronavirus-estos-son-los-sectores-que-cerraran-en-negativo-en-2020-segun-el-banguat/>

Periódico Prensa Libre, edición electrónica del 29 de abril de 2020. Informe señala duplicidad de beneficiarios en bonos de ayuda. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/economia/programa-bono-familia-por-que-la-distribucion-por-departamento-tiene-inconsistencias/>



## **Los bonos sociales y la ampliación presupuestaria para mitigar la pobreza en Guatemala, exacerbada por la pandemia SARS-COV-2**

Lic. Axel Ruch Molina  
Economista

### **Introducción**

La pobreza en Guatemala, como la corrupción, se consideran “normales”, y quienes salen beneficiados o quienes son los encargados de combatirla tratan de ocultar o negar su existencia, de acuerdo con el andamiaje jurídico-legal estatal elaborado para el efecto; y si no logran ocultarlas, entonces tratan de justificarlas achacándole su presencia a quienes la padecen. Nunca es aceptado, por el grupo oligárquico que ejerce el poder real y sus gestores en el gobierno, que ejercen el poder formal, que la pobreza y la corrupción son producto de una estructura económica, ajustada a un capitalismo dependiente, donde la característica fundamental es la acumulación y posesión de la riqueza por un pequeño grupo oligárquico, surgido de la sangrienta conquista de los pueblos originarios del país y que hasta la fecha prevalece dominante, ejerciendo su influencia política, económica, social y menosprecio sobre los descendientes de aquellos pueblos.

Como producto de la dicha situación y a pesar de que Guatemala es un país con suficientes recursos naturales como para que toda su población pueda satisfacer sus necesidades básicas y tener una vida digna, la situación económico social de cerca del 80.0% de sus pobladores es de pobreza, bajo la cual les es difícil satisfacer sus más elementales necesidades, al amparo de un modelo económico que reproduce los problemas

estructurales que tuvieron inicio desde la colonia, época en la que los habitantes originarios vinieron a ser desplazados y expropiados de sus medios de vida y pasaron a ser, por la fuerza, los creadores de la riqueza para goce y disfrute ajeno.

En la Patria del Criollo, Severo Martínez, nos presenta una fotografía bastante exacta de cómo se configuraban las clases sociales bajo la dependencia de los españoles y como esa estructura social, con el movimiento social que la oligarquía llama independencia, cambió de actores pero en esencia continuó siendo la misma, al heredar los descendientes de aquellos el lugar de dominación que, bien sabemos, era un grupo conformado por el lumpen delincencial de la sociedad española de aquella época.

Señala de manera precisa como, esos herederos de los beneficios de la conquista, los criollos, son enseñados a despreciar y odiar a la clase dominada, que se encarga de trabajar para que a aquellos no les falte lo indispensable y hasta con exceso, lo que consiste en alimento, vestido, solaz y esparcimiento, lo que les permitía ensoberbecerse de su posición de dominio frente a la clase productora, la que vive en niveles de pobreza y al límite de la sobrevivencia.

Con todo y los hechos históricos que se dieron en Guatemala por el desarrollo de las fuerzas productivas, todos influenciados por fenómenos mundiales a los que está supeditado el país, la estructura social no ha variado desde hace cerca de 500 años, amén de la “independencia”, los criollos, descendientes de los conquistadores españoles, forman (en buena parte) la clase social dominante que explota y menosprecia a la clase trabajadora que produce la riqueza. No son sólo grandes terratenientes, industriales, comerciantes y financieros que ejercen el poder, sino que tienen

agentes que ocupan puestos importantes en la administración gubernamental del Estado, al que utilizan para mantener el estado de cosas y así perpetuar esa situación.

Para mantener su estatus social no pueden prescindir de hacer uso de actos corruptos como medio para lograr sus objetivos de enriquecimiento, porque desde las posiciones serias y honorables que pretenden representar, compran voluntades y se asocian en bandas criminales de contrabandistas, narcotraficantes, extorsionistas, crean pactos de corruptos, hacen del Estado un nido de políticos corruptos que gobiernan para ellos como clase poderosa formal a cambio de prebendas económicas y crean un intrincado sistema de pagos con dinero procedente de actos ilícitos, violando las leyes y los derechos populares.

Ese grupo de personas es lo que forma la denominada oligarquía, que no es más que un régimen de gobierno que ha existido por siglos, ya hace 350 años antes de nuestra era se le mencionaba como el dominio de los ricos y a la que Aristóteles le denominaba plutocracia, entendida como un sistema de gobierno en el que el poder está en pocas manos. Este es el poder real, porque el poder formal está en la institucionalidad conformada por el gobierno, que es el que administra al Estado, pero siempre en interés de ese grupo minoritario.

La detentación de ese poder real y el control del poder formal ocupado por sus agentes serviles, por parte de la oligarquía, ocasionan las condiciones propicias y es la condición fundamental de la concentración de la riqueza material en ese grupo social y la consecuencia fatal de que millones de guatemaltecos vivan en el umbral de la pobreza.

La pandemia del SARS-COV-2 es un factor que desnuda y agrava esa situación, ya que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social reporta que ha perdido 107,000 afiliados que eran trabajadores del sector formal y que la pérdida de trabajos en el sector formal aumentará la informalidad, algo que es dudoso porque en el sector informal, por simple inspección puede observarse que se han perdido miles de empleos, que no compensan los que se trasladan de la formalidad a la informalidad.

La solución que proponen los representantes de la oligarquía en el gobierno es que debe autorizarse la contratación a tiempo parcial, lo que les permitirá elevar los grados de explotación laboral al abaratar la contratación de personal, pues esa forma de contratación niega prestaciones laborales y eleva la dependencia del trabajador con el patrono por unos ingresos magros; otra medida que está bastante relacionada con la anterior, cuyos planes son los de profundizar los niveles de explotación de la fuerza de trabajo y que aparece en la agenda de gobierno para, obviamente, favorecer a la oligarquía, es la imposición de los salarios mínimos diferenciados.

Lo anterior nos permite afirmar que las medidas económicas tomadas por el ejecutivo y avaladas por el legislativo, no tienen como fin paliar la situación precaria de la mayoría de la población, pues las propuestas de contratación laboral mencionadas en el párrafo anterior se funden con las actitudes de las personas que integran esos organismos gubernamentales al demostrar el menosprecio hacia las clases populares, al mentir con respecto a los datos de la pandemia, recetarse salarios y gastos de representación groseros en comparación con los niveles de pobreza de entre 10 y 12 millones de guatemaltecos, promulgar leyes para su beneficio y el de la oligarquía, mantener a la población en la ignorancia y en la

enfermedad, enriquecerse con dinero público, mantenerla en un ambiente de miedo, creado a propósito, a ser víctima de asalto, secuestro, asesinato, por el lumpen criminal y el crimen organizado e, incluso, por las fuerzas de seguridad.

### **La situación económica de la mayoría de la población guatemalteca**

Una amplia proporción de la población guatemalteca (los datos oficiales reportan que es el 60.0%, otros cálculos extraoficiales sitúan la pobreza en 80.0%) vive en estado de pobreza pues no puede satisfacer sus necesidades básicas de manera plena es decir, que como máximo puede adquirir una Canasta Básica de Alimentos dado el salario mínimo. El Banco Mundial tiene un parámetro de sobrevivencia para las personas basado en el ingreso de hasta 2 dólares diarios para medir la pobreza y las personas que tienen un ingreso de hasta 1 dólar son las clasificadas como extremadamente pobres, según esa concepción económica. La situación podría considerarse un tanto mejor si se toma en cuenta que el salario mínimo en nuestro país es de Q.92.88 diarios, más un bono por productividad de Q.250.00 mensuales lo que suma un monto de Q.3,036.40 mensuales calculado para un grupo familiar de 4.5 personas,<sup>1</sup> lo que equivaldría a que cada persona tendría disponible para obtener sus alimentos la cantidad de Q.22.49 diarios, lo que representa Q.7.49 diarios arriba del indicador impuesto por el Banco Mundial de 2 dólares diarios; utilizando un tipo de cambio de Q.7.50 por un dólar, lo que nos indicaría que los grupos familiares que reciben un salario mínimo, incrementado con la bonificación por productividad, no podrían ser clasificados como pobres, lo que está muy lejos de la realidad y

<sup>1</sup> La organización no gubernamental Familia, Desarrollo y Población (FADEP), civil y científica, ha establecido, con base a datos del censo de 2018, que el promedio del tamaño de una familia ha evolucionado desde 1994 de 5.2 a 4.5 integrantes por grupo familiar en la actualidad.

menos si comparamos el poder adquisitivo de los salarios mínimos en relación con la Canasta Básica Alimentaria, pues entre ambos indicadores existe una brecha, que es mucho más profunda si analizamos el poder adquisitivo de los salarios mínimos de una canasta ampliada, lo que haremos en las siguientes páginas.

### **Canasta Básica de Alimentos-Salarios mínimos**

En las siguientes líneas podemos ver el comportamiento del salario mínimo relacionado con la canasta básica de alimentos utilizando estadísticas oficiales y el indicador del Banco Mundial, con lo que trataremos de demostrar que los porcentajes de pobreza pueden ser mayores a los que reportan los entes gubernamentales, de tal forma que observando el cuadro 1 podemos advertir que el salario mínimo, comparado con la Canasta Básica de Alimentos, tiene la tendencia de ser insuficiente para adquirir la alimentación necesaria diaria y mensual, situación que, en el transcurso del tiempo, ha venido empeorando, pues al principio de la serie anual que inicia con 2011, se podía adquirir el 98.0% de la Canasta Básica Alimentaria, con los salarios no agrícolas y agrícolas y el 95.0% con el de maquila y textiles, respectivamente.

Para el año 2012, el porcentaje de adquisición continuó con un movimiento hacia la baja del poder adquisitivo, comportamiento que se mantuvo hasta el año 2017, pues en el los porcentajes de la Canasta Básica de Alimentos que se podían adquirir con el salario mínimo no agrícola y agrícola era de 71.0%, el 65.0% con el salario mínimo para actividades de maquila y textiles, lo que indica que las condiciones de vida de la mayoría de la población se vieron disminuidas, hundiéndola más en la pobreza.

A partir del año 2018 se da un fenómeno curioso, pues se puede notar una recuperación en el poder adquisitivo del salario

mínimo, ya que de 71.0% y 65.0% del año anterior, en el 2018 esa capacidad adquisitiva sube a 77.2% en los salarios no agrícolas y agrícolas y a 70.6% en los salarios mínimos de maquila y textiles; y el ascenso, bastante moderado continúa para los dos años siguientes. Al decir curioso nos referimos a que es muy sintomático ese ascenso en el poder adquisitivo del salario mínimo durante el período de un gobierno que, más que otros, se preocupó en maquillar varios indicadores de su gestión y ensalzaba su combate al narcotráfico, se autocalificó al aeropuerto La Aurora como uno de los mejores de América Latina y, se ensoberbecía con la construcción del libramiento de Chimaltenango, hasta llegar al colmo de los auto halagos pues mencionaba que logró que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aceptara el ingreso<sup>2</sup> de Guatemala como integrante de esa organización, sin llenar los requisitos de desarrollo que impone a sus miembros; por lo contrario, Guatemala compite con los países que ocupan los últimos lugares en el mundo en indicadores como la desigualdad, la desnutrición, los niveles de violencia, los grados de pobreza, que aunque maquillados son alarmantes, el bajo desarrollo tecnológico, el analfabetismo, el desempleo, la baja preparación técnica de sus trabajadores, el ser un país agroexportador y que, aunque no se le dé la importancia que se merece a la agricultura por generar el sustento de millones de personas, ser un país agrícola y el tener una estructura de salud y educativa en pésimas condiciones.

El análisis anterior está basado en la presunción de que los empresarios cumplen con pagar por lo menos el salario mínimo, pero la realidad se vuelve más cruda para el gran porcentaje de trabajadores que perciben cantidades menores que ese salario,

<sup>2</sup> Guatemala no ingresó a la OCDE, según el periódico digital República del 20 de febrero 2019, no obstante así lo manifestó el jefe del ejecutivo que ejercía en esa fecha. <https://republica.gt/2019/02/20/guatemala-ocde-centro-desarrollo/>

relativo a lo cual el Instituto Nacional de Estadística<sup>3</sup> (INE) publica que el ingreso laboral mensual promedio fue de Q.1,680.00 en el año 2010 para ascender a Q.2,131.00 en el año 2016, pero se torna crítica en el área rural del país cuando, esa misma institución, informa que los ingresos promedios en esa área han oscilado entre Q.1,133.00 en el año 2010 a Q.1,480.00 en el año 2016, lo que confirma los altos niveles de pobreza y la severa inseguridad alimentaria que sufren las familias en el campo, paradójicamente, quienes han sido productores tradicionales de alimentos.

**Cuadro 1**

Guatemala: porcentaje de adquisición de la Canasta Básica Alimentaria

Con los salarios mínimos existentes

Período: año 2011\* a enero del 2020

Período	Salario no agrícola (%)	Salario agrícola (%)	Salario textiles y maquila (%)
2011	98.8	98.0	95.0
2012	95.0	95.0	88.0
2013	92.0	92.0	85.0
2014	87.0	87.0	80.0
2015	81.0	81.0	75.0
2016	75.0	75.0	69.0
2017	71.0	71.0	65.0
2018	77.2	77.2	70.6
2019	77.4	77.4	70.7
2020	79.3	77.0	72.5

Fuente: Banguat, Ine, Mintrab y Política Nacional de Empleo.

\*El precio de la Canasta Básica Alimentaria comparada, es a enero de cada año.

Con estos indicadores se puede contrastar la situación de violencia económica y pobreza persistentes en el país que sufre una gran proporción de la población; induciendo a las personas a utilizar la violencia que atenta contra la integridad social, pues las excluidas del goce de la riqueza, al ver amenazada su sobrevivencia se ven forzadas a lograr los recursos para subsistir por medios no convencionales, enrolándose en actividades ilícitas o depredando los recursos naturales para sostenerse y sostener al núcleo familiar. Esta situación se da con respecto a satisfacer el hambre,

<sup>3</sup> Datos obtenidos de la página electrónica del Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.gob.gt>.

si se tomaran en cuenta argumentos éticos o humanistas, los que deberían ser desarrollados por el Estado, no solo deberían implementarse medidas para que todas las personas tengan acceso a la seguridad alimentaria, sino a condiciones dignas de vida ya que, como podemos observar en el cuadro 2, más del 60.0% de la población no tiene acceso pleno a una Canasta Básica Vital pues, según puede observarse en el primer año de la serie, con un salario mínimo no agrícola y un agrícola se puede adquirir solamente el 54.0% de la misma y con un salario mínimo de la industria textil y maquila un 52.0%, situación que va empeorando con el tiempo ya que en el último año, 2020, solamente se puede adquirir el 34.4% con el salario mínimo no agrícola, el 33.3% con el salario mínimo agrícola y el 31.4% con el salario mínimo de la industria textil y maquiladora.

**Cuadro 2**

Guatemala: porcentaje de adquisición de la Canasta Básica Vital

Con los salarios mínimos existentes

Período: año 2011\* a enero del 2020

Período	Salario no agrícola (%)	Salario agrícola (%)	Salario textiles y maquila (%)
2011	54.0	54.0	52.0
2012	52.0	52.0	48.0
2013	50.0	50.0	47.0
2014	47.0	47.0	44.0
2015	45.0	45.0	41.0
2016	41.0	41.0	38.0
2017	39.0	39.0	36.0
2018	33.4	33.4	30.6
2019	33.5	33.5	30.6
2020	34.4	33.3	31.4

Fuente: Banguat, Ine, Mintrab y Política Nacional de Empleo.

\*El precio de la Canasta Básica Vital comparada, es a enero de cada año.

Hay que tomar en cuenta que estos indicadores están calculados a enero de cada año, por lo que en los últimos meses de 2020 se presenta su comportamiento en el cuadro 3.



Cuadro 3

Guatemala: porcentaje de adquisición de la Canasta Básica Alimentaria (CBA); costo de la Canasta Básica Vital (CBV); y poder adquisitivo en porcentaje de los salarios mínimos  
Período: febrero a agosto del año 2020

Período	Costo (Q.)		Poder adquisitivo salarios mínimos (%)		
	CBA	CBV	no agrícolas	agrícolas	textiles y maquila
<b>Febrero</b>	<b>3,543.13</b>	<b>8,180.86</b>			
CBA			79.7	79.4	72.9
CBV			34.5	33.5	31.5
<b>Marzo</b>	<b>3,570.29</b>	<b>8,243.57</b>			
CBA			79.1	76.8	72.3
CBV			34.3	33.3	31.3
<b>Abril</b>	<b>3,615.00</b>	<b>8,346.80</b>			
CBA			78.1	75.9	71.4
CBV			33.8	32.9	30.9
<b>Mayo</b>	<b>3,624.61</b>	<b>8,368.99</b>			
CBA			77.9	75.7	71.2
CBV			33.6	32.3	30.8
<b>Junio</b>	<b>3,668.90</b>	<b>8,471.25</b>			
CBA			77.0	74.7	70.4
CBV			33.3	32.4	30.5
<b>Julio</b>	<b>3,675.16</b>	<b>8,485.71</b>			
CBA			76.9	74.6	70.2
CBV			33.3	32.3	30.4
<b>Agosto</b>	<b>3,629.62</b>	<b>8,380.56</b>			
CBA			77.8	75.5	71.1
CBV			33.7	32.7	30.1

Fuente: Ine, Mintrab y Política Nacional de Empleo.

El cuadro muestra un descenso en el poder adquisitivo de los salarios mínimos, el que es casi imperceptible, incluso en los meses en que disminuyó la actividad económica para evitar contagios masivos del SARS-COV-2, también el último mes de la serie muestra una recuperación leve del poder adquisitivo de los salarios, aunque el objetivo primordial del cuadro es mostrar que el

grupo familiar estándar que recibe, por lo menos, un salario mínimo tiene una baja capacidad para adquirir la canasta básica alimentaria y se encuentra muy lejos de poder adquirir la canasta ampliada, de la que tiene capacidad para obtener cerca de una tercera parte de su costo, que es un problema estructural determinado por un régimen de gobierno oligárquico.

El análisis anterior es extensivo a toda la población del país, pero toma carices mucho más intensos cuando se enfoca en el sector agrícola, en donde el problema de la tenencia de la tierra se convierte en un factor determinante para la situación económica para cientos de miles de personas, pues la detentación de la tierra, como importante medio de producción por un pequeño grupo social, de acuerdo a los principios de Economía Política, es la principal causante de los demás problemas agrarios, pues la dialéctica latifundio-minifundio que configura el sector agrícola se utiliza como medio de obtener ganancias y es un gran obstáculo para satisfacer sustentablemente las necesidades de las comunidades agrarias. En este modelo productivo, el propietario puede utilizar sus bienes de manera como mejor le parezca y lo más racional para él es que los utilice para rentabilizar su capital lo más alto posible, aunque destruya bosques, suelos, fuentes de agua, biodiversidad y, el elemento más importante en la creación de riqueza, el ser humano, al despojarlo de la tierra para que no pueda producir los bienes esenciales para su sobrevivencia y dominarlo como fuerza de trabajo, la que contratan de manera verbal para vulnerar sus derechos más fácilmente, imponerle jornadas laborales de más de ocho horas diarias, cargarla con tareas arbitrarias, obligarla a trabajar horas extra sin remuneración, violar su derecho a vacaciones y aguinaldo, no pagarle su bono catorce, descontarles las cuotas de seguridad social pero no gozar de sus beneficios, discriminarla por su género, no otorgarle derechos de maternidad

a la fuerza de trabajo femenina, involucrarla desde muy baja edad al proceso productivo, mantenerla en condiciones de trabajo de inseguridad e insalubridad, no proveerles de los mínimos implementos de seguridad, de lugares adecuados para ingerir sus alimentos, impedirles la libre organización sindical y, la guinda del pastel, pagarles salarios que muchas veces no llegan a alcanzar ni el 50.0% del salario mínimo, como bien se menciona en páginas anteriores.

Para reforzar esta denuncia se dan otros problemas sociales que sufre la mayoría de la población, producto de la existencia del grupo minoritario oligárquico, que se expresan en los índices siguientes:

- 50.0% de los niños menores de 5 años y entre ellos 8 de cada 10 niños indígenas padecen desnutrición crónica.
- Miles de niñas (4,240 en 2017) entre 10 y 14 años son madres.
- El 92.0% de los que cultivan la tierra para apenas subsistir ocupan el 1.9% de la superficie, mientras el 2.0% de los productores agrícolas de exportación tienen el 65.4% de la tierra.
- El 67.0% de la población general, 80.0% de la población indígena vive en la pobreza y el 34.0% en la pobreza extrema.

Estos indicadores, dado el cese de la actividad económica por efecto de la pandemia, se preveía que se agudizarían por la disminución del empleo, el cierre de medianas y pequeñas empresas y el cese de varias actividades económicas del sector informal, que representa más del 70.0% de la economía nacional. Por falta de tiempo y espacio no se analizan más a detalle y sólo se mencionan problemas como el acceso a la salud, el empleo,

la vivienda, la educación, el analfabetismo, en los que Guatemala es deficitaria; no obstante, el gobierno del partido FCN Nación se solazaba que la OCDE había aceptado, en su seno, a nuestro país como integrante.

### **Los Bonos Sociales**

El Ejecutivo, para la gestión “efectiva” de la pandemia, promulgó una serie de ayuda económica, pues por el alto nivel de contagio del virus SARS-COV-2, surge la necesidad del aislamiento social; es urgente y necesaria la medida de guardar distancia entre las personas para evitar contagiarse del virus como una de las principales medidas para detener su propagación; se han tenido que cerrar las fronteras, tanto aéreas como terrestres para evitar el ingreso de personas del extranjero que sean posibles portadores. Se ha tenido que parar la actividad económica porque la misma representa aglomeración de personas, no solo en los lugares de trabajo, en los centros de comercio, sino en otras actividades coadyuvantes, como el transporte público, la enseñanza y demás. Los efectos económicos, desde el inicio se pronosticaban graves, al grado que el Banco de Guatemala fijó el crecimiento del Producto Interno Bruto en -4.5, aunque solo ha alcanzado -2.5 en agosto de 2020, pero muestra un descenso en la actividad económica lo que provoca se perciba cierto optimismo por parte de las autoridades económicas con que se recupere en el último trimestre; no obstante, los especialistas dicen que no ha pasado lo peor de la pandemia pues, las autoridades gubernamentales, mencionaban que en el mes de octubre (2020) habría un repunte de contagios por lo que la afectación económica de la pandemia puede ser de consecuencias fatales y de más largo y profundo alcance, lo que denota una desarticulación con las medidas que ha tomado el gobierno en materia de salud pública.

Derivado de esto, con el objeto de disminuir los efectos nocivos que se proyectaba podría producir la pandemia en las condiciones de vida de la población, el jefe del ejecutivo promulgó la creación de ayuda económica a través de bonos sociales, con la autorización del Congreso de la República de una ampliación presupuestaria para cubrir ese gasto, aunque en realidad, esas ayudas no llenan el cometido para el que fueron creadas.

1. Caja de alimentos: denominada “kit saldremos adelante” que contiene 1 botella de aceite Ideal (800 ml.), 1 kilogramo de azúcar Caña Real, 6 libras de harina, 6 libras de frijón, 5.29 libras de arroz blanco, 3.96 libras de pastas INA y 5.95 libras de Incaparina. Con este kit se pretende beneficiar a 200,000 familias. Los víveres los dona la iniciativa privada y tienen un monto equivalente a Q. 31 millones, lo que resulta en un costo por caja de Q. 155.00 y, repartido en un grupo familiar estándar le corresponde Q. 32.29 a cada integrante, lo que extrapolado al ingreso mínimo con el que puede subsistir una persona, de acuerdo al criterio del Banco Mundial, equivale al consumo de dos días, este beneficio se empezó a conceder el 5 de abril de 2020 y desde esa fecha no se ha tenido información de la continuidad de dicha ayuda económica.
2. Asistencia económica temporal (Q.1,000.00): este programa del Ministerio de Desarrollo va dirigido a comerciantes de la economía informal, quienes para acceder al beneficio tendrán que aparecer en las listas municipales como vendedores de artículos de consumo diario y que aparecen como contribuyentes en las listas municipales derivado de esas ventas; se espera que esa ayuda económica cubra a 200,000 vendedores informales durante tres meses, con una disponibilidad de Q. 6,000,000,000.00. En este programa se

ha acusado a los alcaldes de incluir solo a sus partidarios en las listas de beneficiarios.

3. Alimentación escolar: en tercer lugar, está el Programa de Alimentación Escolar, el que existía antes que surgiera el problema de la pandemia, en este invertirían Q 450 millones de quetzales durante los siguientes tres meses para llegar a 2.5 millones de niños que no estuvieron asistiendo a la escuela, a quienes les llevaron una bolsa de comida para que tengan alimentos; esta ayuda consistió en una bolsa de alimentos con valor de Q. 60.00 que se deben consumir en 15 días, lo que equivale a una refacción escolar con valor de Q. 4.00 al día. Por supuesto que existen más de millón y medio de niñas y niños que no están inscritos en el nivel primario, por lo que no gozan de ese beneficio.
4. Dotación alimentaria: el cuarto programa consiste en una dotación alimentaria que estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Desarrollo por Q. 700 millones que pretendía ayudar a 1.2 millones de hogares, es decir, que son un poco más de 6 millones de personas las que recibirían la asistencia a través de comida o de transferencias no condicionadas. Esa dotación para el área rural, que sería entregada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, consistía en 100 libras de maíz blanco en grano, 30 libras de frijón negro, 13 libras de harina de maíz y soya fortificada, 10 libras de arroz blanco, 6.6 libras de avena en hojuelas, 5.5 libras de azúcar fortificada con vitamina A, 1 libra de sal yodada y 3 botellas de aceite vegetal de 800 ml. Las autoridades estiman que esa dotación equivale a 1,900 kilocalorías y alcanza para sustentar a una familia promedio de cinco miembros por 30 días, aunque el promedio consumo diario de kilocalorías sea de 2,200.

5. Fondo de crédito para capital de trabajo: este fondo alcanza la cantidad de Q. 2,370,000,000.00, con el propósito de que 60 mil micro, medianas y pequeñas empresas tengan acceso a créditos de hasta Q. 250,000.00. Esos recursos se utilizarán para el otorgamiento de créditos con condiciones blandas, tasas entre 6.0% y 6.5% de interés hasta 8 años de plazo y con un período de gracia de hasta 18 meses sin pago de intereses. Se pretendió mantener la capacidad productiva y la continuidad en las operaciones de negocios de personas individuales o jurídicas con el fin de financiar capital de trabajo. Se prohibió utilizar los recursos del fondo para fines distintos, de acuerdo con lo establecido en la ley de Rescate Económico a las Familias por los efectos causados por el COVID-19.
6. Programa del adulto mayor: este programa existe desde el año 2005 y ha tenido varias reformas a través de los años y, a propósito de la pandemia se hizo una ampliación al Programa del Adulto Mayor, con un incremento de Q 50 millones para lograr la incorporación de 8 mil 400 adultos mayores que hubieran recibido ese beneficio mensual.
7. Fondo de protección del empleo: el séptimo programa consistió en un Fondo de Protección del Empleo que alcanzará a Q 2 mil millones para beneficiar hasta 300 mil trabajadores, quienes vieron suspendidas sus labores al caer en cesantía, este programa fue manejado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. La pretensión es ayudar a los trabajadores que fueron suspendidos por sus empleadores con la cantidad de Q. 75.00 diarios lo que suma Q. 2250.0 mensuales. Este programa incluyó solo a los trabajadores del sector formal, pues uno de los requisitos es que la empresa

donde labora o laboraba el trabajador haya suspendido su contrato de trabajo con el respectivo registro en el Ministerio de Trabajo. Los miles de trabajadores del sector informal que se ocupan en el turismo informal, los músicos, comediantes, albañiles, comercio al menudeo, comedores, muy pequeños agricultores, peluqueros, cultoras de belleza, talleres mecánicos, talleres de herrería, talleres de carpintería, fotógrafos, costureras, sastres, fleteros, lustradores, zapateros, y muchos otros, deberán atenerse a la lotería del bono familia, la caja de alimentos, la asistencia económica temporal o bien a la dotación alimenticia.

8. Subsidio de energía eléctrica: otro programa para paliar la embestida de los problemas económicos que trajo consigo la pandemia tiene que ver con la ampliación del subsidio de la Tarifa Social que antes era hasta 88 kilovatios hora y ahora alcanza hasta 300 kilovatios, lo que representará una erogación de Q 630 millones, con lo que se espera llegar a cubrir a 2.8 millones de hogares de guatemaltecos, que significan el 85 por ciento de los hogares del país que se beneficiarán. Aunque gran proporción de este subsidio ya fue pagado por una amplia parte de los hogares pues fueron numerosas las quejas que el importe del recibo por el servicio de energía eléctrica del mes de abril llegó incrementado en un promedio de Q. 200.00 por hogar.
9. Bono de riesgo: este bono consistió en un pago a trabajadores de la salud que estaban trabajando en los hospitales temporales, mismo que alcanzó la suma de Q 26 millones, la cantidad per cápita asciende a Q. 870.00, este monto no incluye a la mayoría del personal de los hospitales temporales, que fueron contratados en el subgrupo 182 y 189. Por la

forma en que se aprobó no se consideró que la mayoría del personal de enfermería y médicos están contratados en el subgrupo 18 y que por ser un bono solo aplicaba a los trabajadores en relación de dependencia. El Congreso de la República, de nuevo, generó un problema por la forma de aprobación porque el bono aplicaba a menos de la mitad de los trabajadores y no se incluye a quienes están atendiendo directamente la emergencia.

10. Bono Familia: el décimo programa denominado Bono Familia, tuvo un fondo de Q. 6,000,000,000.00 y llegaría a dos millones de hogares en la cantidad de Q. 1,000.00 al mes durante tres meses a partir de la primera semana de mayo 2020; esto significaría más o menos 10 millones de personas beneficiadas mensualmente. Aunque se corría el riesgo que el último apoyo económico, los beneficiarios de este programa no lo recibieran completo porque de nuevo, el Congreso incrementó el número de beneficiarios sin aumentar el monto del fondo.

### **La Ampliación Presupuestaria**

En teoría, el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, es un instrumento de desarrollo ya que forma parte de la “política de planificación fiscal y es usado por los gobiernos para tomar decisiones del gasto público, mediante el establecimiento del monto total del gasto anual y su composición,”<sup>4</sup>. Es un instrumento de política económica que prevé el crecimiento de la economía y su distribución.

<sup>4</sup> Ortiz Kidd, Federico A. El Presupuesto nacional, un instrumento de desarrollo. Mi Diario Libre. 23/12/17. <https://www.diariolibre.com/opinion/en-directo/el-presupuesto-nacional-un-instrumento-de-desarrollo-BN8843311>

Por lo que con ese instrumento debería perseguirse lo que impone el Artículo 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que: “El régimen Económico Social de Guatemala se funda en principios de justicia social y es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.”

No es eso lo que ocurre en la realidad, el análisis de la situación de la población de escasos recursos, realizado en la primera parte de este trabajo, muestra que se está muy lejos de lo que define la teoría como Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, pues tanto sus ingresos como sus egresos tienen muchos drenajes, ya que por el lado de los ingresos existen grandes índices de evasión, que merma en una gran proporción los ingresos, por no mencionar la elusión que es bastante difícil de medir y por el lado de los egresos existen tres grandes rubros que hacen agua en los presupuestos, tales como la orientación política de ciertos renglones de gasto, la corrupción, por la que se desvía el gasto a destinos diferentes a los que deben orientarse, así como (el pago de) la deuda, que es un instrumento para afianzar la dependencia del país del capital transnacional.

De esta forma la ampliación presupuestaria solicitada por el Ejecutivo y autorizada por el Legislativo para combatir los estragos económicos causados por la pandemia de la SARS-COV-2, deja muchas dudas en cuanto a su eficacia para evitar un deterioro más profundo en las condiciones de vida de la población mayoritaria guatemalteca, dados los problemas denunciados por personas notables, organizaciones de la sociedad civil y personas directamente afectadas por la falta de ejecución



efectiva de los recursos solicitados para cubrir la ampliación presupuestaria, tal como veremos más adelante.

### Por qué existe oposición a la Ampliación Presupuestaria

Existen factores objetivos que fundamentan la oposición de ciertos sectores sociales a que el gasto público pueda incrementarse por medio de una ampliación presupuestaria y menos si es basada en deuda, entre esos factores encontramos la evasión fiscal, la que se mide de acuerdo a las expectativas de recaudación a la que se le resta lo efectivamente recaudado y la diferencia se deduce que representa el monto evadido. En nota de Prensa Libre, de fecha 1 de julio de 2019, titulada “SAT identifica evasores: agujero fiscal supera los Q. 16 mil”, encontramos información de los años 2013 al 2018, donde aparecen los montos del Impuesto al Valor Agregado (IVA) supuestamente evadidos, los que podemos observar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4**  
Guatemala: Evasión del IVA  
Período: año 2013 al 2018  
(en millones de quetzales)

Período	Montos Q.
2013	8,894.30
2014	9,788.50
2015	11,836.50
2016	14,232.50
2017	15,457.80
2018	16,566.80

Fuente: Prensa Libre, edición digital, del 01/07/2019.

En el cuadro 4 podemos observar como los montos de evasión se han incrementado año con año y si hacemos la sumatoria bien podría alcanzar el monto de un presupuesto anual;

en esas cantidades no se toman en cuenta los valores de Impuesto Sobre la Renta evadidos, que como dato podemos mencionar que en el año 2017 la evasión de ese impuesto alcanzó la cifra de Q. 24,770,000,000.00, lo que sumado a lo evadido en concepto de IVA, llega a la cantidad de Q. 40,000 mil millones, cantidades con las que bien podrían solucionarse varios de los graves problemas sociales que aquejan a la población mayoritaria.

Ese dinero no se pierde ni se esfuma solo porque sí, si no que pasa a formar parte de las fortunas de los oligarcas y sus servidores en la administración del Estado, los que terminan siendo propietarios de grandes mansiones que son construidas con costos estratosféricos y resultan con abultadas cuentas bancarias.

Para corregir esa situación, el Superintendente de Administración tributaria en 2016 inició una verdadera persecución en contra de grandes evasores que se habían apropiado de cientos de millones de quetzales que, en lugar de fortalecer las arcas del país, fueron a incrementar la fortuna de algunos oligarcas y de funcionarios de gobierno.

El Superintendente de esa época tenía la firme convicción que recuperando los fondos estatales apropiados, mediante la evasión, utilizando la persecución judicial, podrían fortalecerse las arcas del Estado y dar una lección disuasoria a los evasores fiscales para evitar esa conducta delincencial. Según datos recopilados de un artículo del diario El Periódico, en el año 2016 se refleja muy fuertemente la fortaleza con que se estaba persiguiendo el delito de evasión fiscal, pues en ese año la Superintendencia de Administración Tributaria recuperó por la vía judicial la cantidad de Q. 2,176.1 millones, en 2017 el monto descendió a Q. 721.1 millones, en 2018 se recuperó la magra cantidad de Q. 173.2

millones, para tener un mínimo repunte en 2019, año en que alcanzó la cantidad de Q. 408.2 millones.

En la fuerte persecución de los evasores, estaban siendo implicados poderosos personajes de la oligarquía, quienes evaden cantidades millonarias, lo que provocó la respectiva reacción de esta a través de sus agentes en el gobierno, principalmente del Jefe del Ejecutivo, quien se encargó no solo de desbaratar la persecución judicial sino además, eximió del pago de multas y moras a más de 300 evasores que, las autoridades del Ejecutivo, mantuvieron en el anonimato; esas exoneraciones ascendían alrededor de los Q. 500 millones, lo que consideramos un gran premio por no pagar sus impuestos a tiempo e, incluso, resistirse a pagarlos.

En la actualidad se anuncia en las notas de prensa el decomiso de lotes de mercancías introducidas de contrabando al país, que es una de las formas de evadir impuestos, en realidad lotes muy pequeños cuyo monto de impuestos no es muy significativo; no es que estemos de acuerdo en que se viole la ley, pero las autoridades persiguen a las personas que cometen esas acciones delictivas a la par que les expropián los artículos que representan su capital de trabajo, poniéndolas en una situación económica más grave; no sucede así con los grandes evasores del Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, impuestos aduanales y otros, que actúan con impunidad y, en los últimos años que han sido perseguidos por un sistema judicial ocupado por personas con ética profesional y sentido de aplicación de la justicia, resultan siendo defendidos por los sindicatos patronales y personas que ocupan altos cargos en la administración del Estado, aludiendo a derechos como la presunción de inocencia y el debido proceso, que asisten a cualquier guatemalteco pero ahora resuenan en lo más alto porque los imputados pertenecen al grupo oligárquico

y sus sirvientes en el gobierno y que, al contrario de tomar esa actitud oficiosa de defensa de los delincuentes de cuello blanco, la ley los obliga a perseguirlos, contradicción que es normal en un estado oligárquico con modelo económico capitalista.

El incremento de la deuda es otro problema que inquieta a los expertos pues la ampliación presupuestaria realizada con el objeto de cubrir los gastos originados para la construcción de hospitales temporales, los bonos y ayudas sociales para paliar los efectos económicos nocivos de la pandemia, tienen el pecado original de ser financiada con endeudamiento, lo que profundiza los niveles de dependencia del país de entidades financieras transnacionales, las que diseñan esas deudas de manera que no puedan pagarse y los países se vean en la necesidad de ampliar su endeudamiento para pagar intereses de préstamos anteriores, comisiones, moras, amortizar capital, y otros gastos, sobre los que tendrán que pagar esos mismos costos, lo que le imprime a la deuda un crecimiento exponencial.

Además, se incrementa el endeudamiento con cálculos falsos para afirmar que su nivel no puede dañar la economía y no se compromete el futuro del país. El Banco de Guatemala reporta una deuda total al año 2020 de Q.174,850,200,000.00, la que se divide en Q.103,645.000,000,000.00 correspondiente a la deuda interna y Q.71,205,100,000.00 monto que representa la deuda externa.

En el presupuesto del 2020 se proyecta gastos de Q. 14,906,000,000.00 en concepto del servicio de la deuda, de los que Q. 10,576,556,378.00 cubren comisiones, intereses y otros gastos y en concepto de amortizaciones se proyectan Q. 4,329,443,622.00; como puede notarse solo el 29.0% es

para amortizar deuda y el 71.0% cubrirá gastos de comisiones e intereses, lo que representa una perpetuación de la deuda.

En el Decreto 20-2020 se aprobó un préstamo por Q.1,200,000,000.00 para ampliar el presupuesto de egresos del Estado en concepto de servicio de la deuda, no se especifica cuánto será para amortizar capital, intereses, comisiones u otros gastos, endeudarse para pagar deuda es una gran contradicción, como también una señal muy cierta de la mala administración de los recursos públicos, lo que nos orilla a formularnos la pregunta de si algún día tendrá fin esta espiral de endeudamiento.

Pero esa espiral no se queda ahí, pues el Estado tiene obligaciones que no reconoce como deuda, de esta Q.27,044,000,000.00 corresponden al Banco de Guatemala y Q.39,232,900,000.00 al año 2018, lo que suma Q.66,276,000,000.00

**Cuadro 5**

Guatemala: Deuda oculta del Estado

Período: año 2013 al 2020

(en millones de quetzales)

Período	Monto de deuda (Q.)
2013	44,727.00
2014	49,263.00
2015	54,381.00
2016	59,685.00
2017	64,799.00
2018	70,855.00
2019	76,596.00
2020*	83,441.00

Fuente: UFM Marque Trends.

\*Cifras estimadas.

Podemos ver en el cuadro 5 como esa deuda va creciendo año con año y el Estado de Guatemala no la reconoce, como si en

algún momento no fueran a surgir problemas financieros a causa de no ponerle atención, al mismo tiempo que esas cifras nos responden negativamente la pregunta formulada dos párrafos arriba.

**La falta de eficacia en el manejo de los Fondos y los problemas de la pandemia**

La falta de coherencia en las medidas para confrontar los problemas económicos y de salud que adolece el gobierno central podríamos decir que es asombrosa, o tal vez sea solo falta de eficiencia o falta de información para tomar decisiones acertadas, según se desprende de conversaciones con personas de la calle, algunas sin formación educativa pero muy perceptivas, otras con algún grado de formación educativa y otros con formación universitaria. También existe un grupo de personas que afirma con sólida convicción que las medidas de gobierno son las mejores y más acertadas, por supuesto que se trata de personas que están totalmente desinformadas o que tienen un beneficio directo con el grupo gobernante.

En el mismo sentido, a simple vista pareciera que los funcionarios de los diferentes poderes en que se divide el gobierno entraran en contradicciones y cada uno por su lado tomara medidas para beneficiar a las clases empobrecidas y entran en severas discrepancias; ese comportamiento se desarrolla en escenarios públicos mediáticos pues se publica que personas inescrupulosas se apropian del Bono Familia antes que los legítimos beneficiarios puedan retirarlo, se menciona que se le ha pagado a personas fallecidas, a trabajadores del gobierno central y trabajadores municipales, a pequeños empresarios que no califican para gozar de ese beneficio y también lo han recibido personas con empleo formal. Otro grave problema es que el segundo pago se había

programado realizarlo en el mes de julio y fue hasta en septiembre que lo recibieron sus beneficiarios. Por otro lado, El Ejecutivo informa que el monto del tercer pago del bono social podría ser menor a los programados Q. 1,000.00, porque en el Congreso de la República incrementaron la cantidad de beneficiarios en 800,000 personas, sin ajustar la ampliación presupuestaria aprobada en el Decreto 12-2020.

Según autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas: 5,782 personas con contratos administrativos de prestación de bienes, suministros y servicios entre los meses de mayo, junio y julio han recibido los beneficios, lo que representa haber erogado Q. 5,782,000.00 a contratistas. Por el contrario, más de 200 mil familias que no tienen energía eléctrica no han recibido la ayuda, lo que denota que no hay una priorización hacia las familias que tienen niños desnutridos, madres solteras y población con enfermedades crónicas.

En cuanto a la dotación alimenticia, a la fecha (28/09/2020), 46,000 familias de 500,000 registradas han recibido alimentos del Ministerio de Desarrollo Social, lo que representa un alcance del 7.0%; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación ha entregado 46,169 raciones familiares, siendo la meta 594,000 familias, o sea que se ha cubierto al 7.8%. Lo anterior representa una ejecución preocupante pues en bodegas de oficinas gubernamentales se ha descubierto que bienes que debían ser repartidos entre las personas necesitadas se han quedado almacenados sin llegar a sus destinatarios.

Los gastos en salud también han tenido baja ejecución, pues hasta el 09/08/2020 personas que protestan y denuncian la falta de transparencia en el gasto de la ampliación presupuestaria informan

acerca de esta situación y en la página de la red social Facebook identificada como de Víctor Zamora MEUC aparece la siguiente información con respecto al Presupuesto Hospitalario por covid-19 de la siguiente forma:

**Cuadro 6**  
Presupuesto hospitalario por covid-19

Hospital	Asignado (Q.)	Ejecutado (%)
Parque de la Industria	175,060,000.00	14.55
Villa Nueva	216,860,000.00	11.45
Quetzaltenango	67,700,000.00	38.03
Petén	61,170,000.00	11.35
Zacapa	61,220,000.00	18.84
Escuintla	60,810,000.00	7.51

Además se incluyen hallazgos como: déficit de personal en todos los niveles, falta de medicamentos, falta de material médico quirúrgico, falta de disponibilidad de oxígeno y, un problema de verdad serio que afecta de manera directa las fuerzas vivas que están en la primera línea de combate a la pandemia, médicos sin recibir salarios.

Pero este último hallazgo se viene a agravar cuando el gobierno reduce el salario de manera arbitraria a trabajadores de las áreas operativas del Hospital del Parque de la Industria, pues los contratos de julio a diciembre de 150 trabajadores llegaron con la sorpresa de que recibían entre Q 2 mil y Q 3 mil menos.

Estudios histórico-concretos nos señalan que esas contradicciones, que a veces se tornan hasta en payadas de los gobernantes, tienen como fundamento la captura del Estado por parte de la oligarquía lo que causa que el Estado pierda su razón

de ser que es precisamente brindar bienestar a la generalidad de la población y se pierda el interés en la justicia, en los derechos humanos y en los derechos fundamentales.

El Estado oligárquico se torna en un Estado basado en la corrupción, al que no le interesa el bienestar de las mayorías pobres ni el desarrollo generalizado de la sociedad, sino solo su bienestar y el mantenimiento del estado de cosas que favorece a la oligarquía y la perpetúa en el ejercicio poder real, representada en gobierno por agentes serviles que siguen sus lineamientos y hacen lo posible, sin importarles caer en el ridículo, por hacer creer a la opinión pública que se esfuerzan por una buena conducción de la cosa pública.

### **Conclusiones**

1. La situación de pobreza en que vive la mayoría de la población guatemalteca está determinada porque la oligarquía, que es el poder real en cualquier sociedad, logra el dominio del Estado, mediante el cual está en condiciones de ejercer el poder formal al colocar en su administración a sus más fieles servidores, los que conducen el aparato estatal de manera que los privilegios oligárquicos no se vean amenazados.
2. En esta crisis económica, disfrazada de pandemia, los gestores de gobierno pretenden hacer pensar a la sociedad que toman medidas para solucionar la problemática mediante programas sociales destinados a las personas más necesitadas, realizando ampliaciones presupuestarias y endeudando al país.

3. Esas ampliaciones presupuestarias bien podrían ser cubiertas con las cantidades que grandes empresarios evaden en concepto de impuestos como el ISR, el IVA, impuestos aduanales y otros, pero actúan de esa manera ilícita con toda tranquilidad porque saben que nunca los va alcanzar el brazo de la ley, pues la policía nunca los va a detener, el Ministerio Público no los va a investigar y los jueces no los van a condenar.
4. Los fondos presupuestados para construir hospitales temporales, distribuir raciones alimenticias y asistir económicamente a personas y familias pobres no han cumplido el objetivo de paliar la problemática de la pandemia y se escuchan muchas voces de inconformidad por la sospecha del desvío de los fondos, las cuales pueden tener fundamento por las experiencias de corrupción que ha tenido que sufrir la población.
5. Así como se sabe que solucionar la situación de pobreza de la mayoría de la población no es y nunca ha sido de interés de la clase oligárquica, sabemos que sus verdaderas intenciones son continuar con la explotación, el aprovechamiento y el sometimiento de las mayorías pobres; incluso el jefe del Ejecutivo se arroga como victoria el ingreso de remesas en dólares, que es el sacrificio de millones de guatemaltecos al irse a los Estados Unidos de América a vender su fuerza de trabajo en condiciones precarias, por las condiciones de pobreza en que está sumido el país y de las que ese mismo jefe colabora en profundizar.



Además, muchos científicos sociales manifiestan que el virus, origen de la pandemia, fue creado para exterminar a una gran proporción de la población, lo que parece ser la intención última de la oligarquía mundial, dadas las medidas contradictorias e irresponsables que toman no solo los gobernantes nacionales, sino también la mayoría de gobiernos a nivel mundial.

### **Bibliografía**

Ortiz Kidd, Federico A. El Presupuesto nacional, un instrumento de desarrollo. Mi Diario Libre. 23/12/17. <https://www.diariolibre.com/opinion/en-directo/el-presupuesto-nacional-un-instrumento-de-desarrollo-BN8843311>

Alonso-Fradejas, Alberto et la. Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del s. XXI. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, Coordinación de ONG y Cooperativas. Guatemala, octubre 2011.

Alonso Fradejas, Alberto; Alonzo, Fernando; Dürr, Jochen. Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales. CONGCOOP. Guatemala, octubre 2008.

Cruz Rojo, Concepción. Consumo alimentario: causas y consecuencias para la salud. Editorial El Boletín. Colección "Para pensar y actuar". Puerto Real (Cádiz), España, febrero 2012.

Marx, Karl. El Capital. Crítica de Economía Política. Editorial Librerías Allende. México, octubre 1977.

Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala. Síntesis del estudio sobre las condiciones laborales de trabajadores agrícolas en las fincas. Comité de Desarrollo Campesino (CODECA). Guatemala, abril 2013.

Voces del sur para la justicia climática. Amigos de la Tierra América Latina y el Caribe. Chimaltenango, Guatemala, diciembre 2009.

Argueta P., Carlos E. Análisis de Política Alimentaria y Seguridad Alimentaria en Áreas de Desastre. Dirección General de Investigación. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 2003. Documento en PDF, 82 páginas.

Componente de Coordinación Regional – Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de Centroamérica. [www.pesacentroamerica.org](http://www.pesacentroamerica.org)

Franceschelli, Inés. La tecnología del exterminio. Informe Especial. No. 7, Diciembre 2016. [WWW.BASEIS.ORG.PY](http://WWW.BASEIS.ORG.PY)

Hill, Renee et al. Mejorando la seguridad alimentaria y nutrición en Guatemala: logros y retos. Mainstreaming Nutrition Initiative. [www.mainstreamingnutrition.org](http://www.mainstreamingnutrition.org)

Martorell, Reynaldo. Departamento de Salud Global. Escuela de Salud Pública. Universidad de Emory Atlanta, GA. Estados Unidos. Febrero 2012.

Prado Córdova, José Pablo. Algunas implicaciones de la concentración de tierras para la gestión de los recursos naturales y el territorio e San Carlos de Guatemala. Guatemala, octubre 2006.

La Vía Campesina. Movimiento Campesino Internacional. <https://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-soberania-alimentaria>

Martínez López, Antonio. La soberanía del consumidor. El genio maligno. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales. No.

*Los bonos sociales y la ampliación presupuestaria para mitigar la pobreza en Guatemala, exacerbada por la pandemia SARS-COV-2*

2, marzo 2008. Documento en PDF sin lugar de impresión.  
File://Users/Usuario017/Downloads/Dialnet-LaSoberaníaDel  
Consumidor-2580633.pdf

Torres Escobar, Edelberto. La tierra continúa mal distribuida. El Observador. Análisis alternativo sobre política y economía. Año 3, No. 15. Noviembre 2008.

El reto del desarrollo Rural Integral. La parte que le corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Gobierno de la República.

Panorama económico y social de Guatemala, un insumo para el análisis ambiental. Unidad de Economía y Ambiente. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Gobierno de la República de Guatemala. 26 de julio de 2011.

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI 2014-, Tomo I. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, enero 2016.

Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2016. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, septiembre 2016.

Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2014. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, abril 2015.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Decreto 12-2020.

Decreto 13-2020.

Decreto 20-2020.

El contenido de los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores. Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose la fuente.

Impreso en el Taller del IIES  
205 ejemplares  
Guatemala, junio 2021

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

# REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Contenido	Página
<b>La política económica con carácter inclusivo como alternativa a la crisis generada por la pandemia COVID-19.</b> <i>Carlos Morales López</i>	1
<b>El crecimiento económico de Guatemala y sus principales limitantes, en el ambiente del covid-19.</b> <i>Edgar Marroquín López</i>	25
<b>Programas de gobierno ante la pandemia del Coronavirus COVID-19 -La experiencia del Fondo Bono Familia y el Fondo de Protección de Empleo-</b> <i>Herlem Reyes López</i>	61
<b>Los bonos sociales y la ampliación presupuestaria para mitigar la pobreza en Guatemala, exacerbada por la pandemia SARS-COV-2.</b> <i>Axel Ruch Molina</i>	93

 Ciudad Universitaria, Zona 12  
Edificio S-6, Tercer Nivel

 @IIES.USAC

 iies@usac.edu.gt

 2418-8000 ext. 85195 / 85197  
Guatemala, América Central