



Buscando la nueva normalidad después del COVID-19:
Más allá de la reactivación económica

Observatorio Económico Sostenible OES
Instituto de investigaciones
Universidad del Valle de Guatemala

Guatemala, 3 de junio de 2020

Introducción

La pandemia del COVID-19 está presentando un reto económico y social muy complejo que como toda crisis, presenta también oportunidades para el cambio. Las actuales previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) sugieren que en 2020 la economía global se contraerá un 3%, la estadounidense un 5.9%, y la china se expandirá sólo un 1.2% comparado al rápido crecimiento de las últimas décadas (IMF, 2020). Por su parte, el Banco Mundial estima que la economía guatemalteca se contraerá un 1.8%, la de El Salvador un 4.3% y la de Honduras un 2.3% (The World Bank, 2020b). Aunque la incertidumbre sobre estas cifras es grande (The World Bank, 2020a; IMF, 2020), la necesidad de poner bajo cuarentena a más de un tercio de la población mundial para aplanar la curva de contagio está provocando una contracción económica mayor a la Gran Recesión de 2008 (IMF, 2020).

El análisis del impacto y la ruta de reactivación económica después de la pandemia y de las políticas gubernamentales necesarias no se ha dejado esperar. El FMI (2020) pronostica una recesión mayor a la de 2008 debido al cierre de una porción significativa de la economía y la amplificación de ese efecto a través de carreras por liquidez, fuga hacia activos seguros, aumento de impagos y desempleo, paradas repentinas de flujos financieros, mayores restricciones crediticias y caída de precios de exportación. El Banco Mundial resalta que las predicciones sobre el crecimiento económico del planeta han sido revisadas fuertemente a la baja en pocas semanas; existe también un gran riesgo de que el quiebre de empresas amplifique las consecuencias económicas del virus al afectar a instituciones financieras, hogares y empresas. Asimismo, pronostica una caída de las remesas de un 20% tanto a nivel mundial como en América Latina y el Caribe (ALC) (The World Bank, 2020a). Por su parte, el BCIE (2020) describe cómo las medidas sanitarias y fiscales aunadas a la caída de la actividad económica llevarán a un aumento de la deuda pública relativa al PIB de entre 4.7% y 7.6%. Por último, la CEPAL (2020) no sólo señala que el virus ocasionará en ALC la mayor crisis económica y social en décadas, sino que vislumbra los cambios de mediano plazo que constituirán la “nueva normalidad” post-pandemia: menor cooperación multilateral, cadenas de valor más cortas, relocalización industrial regional y mayor digitalización y automatización.

Ante una crisis de esta naturaleza, la recomendación estándar de política económica es hacer política fiscal y monetaria expansiva. La primera consiste en aumentar el gasto y reducir impuestos, y la segunda en disminuir la tasa de interés del Banco Central. Este artículo se pregunta ¿qué tipo de gasto debiera hacer el Gobierno de Guatemala para que la reactivación económica logre mejorar no solo variables macroeconómicas como el crecimiento del PIB y la reducción del desempleo, sino también dimensiones importantes en las que el país era deficiente desde antes de la crisis? Las propuestas contenidas aquí buscan que los esfuerzos para alcanzar la “nueva normalidad” aprovechen las oportunidades que, como toda gran crisis, trae esta pandemia. No hay que olvidar que desde antes de la pandemia: 1) el 50% de los niños en Guatemala sufre de desnutrición crónica, 2) Guatemala y el mundo está en plena crisis climática, la cual tiene el potencial de afectar a la sociedad y economía mucho más de lo que lo ha hecho el virus (IPCC, 2018), 3) Guatemala *ha caído* en los rankings de competitividad global, con especial rezago en instituciones, mercado laboral y adopción de tecnologías de información y

comunicación (TICs) (Schwab, 2019), 4) la pobreza en el país llega a un 60% de la población y 5) el gasto público en salud y educación del país es muy bajo (2.4 y 2.6% del PIB comparado a un promedio de 4.2 y 4.4% del PIB promedio en ALC), en parte por el bajo nivel de ingresos y gastos del Estado (Lombardi et al., 2018).

Este informe se concentra en tres dimensiones que muestran rezago en el país: salud, medioambiente y competitividad. En torno a salud se presentan propuestas de inversión para fortalecer la salud pública y la seguridad alimentaria y nutricional. Sobre medioambiente se discuten inversiones, reformas y principios para sanar la desbalanceada relación actual entre la sociedad humana y su entorno, para mejorar la gobernanza y gestión del agua y para proteger la biodiversidad. Sobre competitividad se proponen inversiones y reformas para mejorar el capital humano, la digitalización, modernizar de estructuras legales, reducir la informalidad y estrechar la vinculación entre academia e industria.

Se concluye discutiendo cómo todas estas políticas de gasto, aunque se enmarcan en una política fiscal expansiva necesaria para reactivar la economía al corto plazo, se plantean como gastos permanentes que significarían un cambio en la estructura y el rol del Estado guatemalteco. Este nuevo rol para el Estado que supone aumentos sostenidos de gasto, requiere aumentos sostenidos de impuestos. La necesidad de lograr una mayor carga tributaria una vez que termine la crisis actual, se debe acompañar de un mejor ejercicio presupuestario que se traduzca en más gasto en los sectores clave ya discutidos. También es necesaria una mejor gestión pública que redunde en más desarrollo para la población en general, mejorando la eficiencia, eficacia y transparencia del Estado. Las reformas necesarias para lograr esta mejora en la gestión pública se abordan de manera conjunta al final del artículo.

Salud

Salud pública

El COVID-19 ha resaltado la importancia de los sistemas de salud pública de los países, así como sus debilidades. Estos sistemas son claves para enfrentar coyunturas como una pandemia y desastres derivados de eventos naturales, y también para proveer una atención de salud amplia que permita estándares de vida adecuados para la mayoría de la población (UNDP, 2020).

Guatemala cuenta con un sistema de salud pública débil a pesar de su importancia ahora evidente en medio de esta crisis. El gasto público en salud es de un 2.4% del PIB (Lombardi et al., 2018), comparado al 6% recomendado por la Organización Mundial de la Salud (PDH, 2020). Esta subinversión constante ha llevado a que la capacidad de atención del sistema no supere el 25% de la población total, y que hoy se cuente con un médico por cada 1,370 personas (promedio ALC es de un médico por 463 personas), una cama por cada 1,666 personas (promedio de 505) y un enfermero por cada 2004 personas (promedio de 213) (UNDP, 2020). Además, el gasto del bolsillo de individuos como porcentaje del gasto total en salud en Guatemala supera el 50%, mientras que en la región no supera el 25% (MSPAS, 2017). Esto lleva a que los hogares de escasos recursos sean altamente susceptibles a sufrir gastos empobrecedores ante alguna

enfermedad importante, situación de la que puede ser difícil recuperarse tanto física como económicamente.

Por tanto, la recuperación económica debiera considerar un fuerte aumento inmediato del gasto en salud pública (1% del PIB) con el plan de alcanzar la recomendación de la OMS en el mediano plazo (aumento adicional de un 2.6% del PIB en 5 años). Sin una política agresiva de esta naturaleza, se estima que Guatemala llegaría a la meta del 6% hasta el año 2069 (Cid Pedraza et al., 2018). En línea con el análisis y proyecciones de inversión en salud realizado por ICEFI-UNICEF (2015), el aumento del gasto debiera priorizar el fortalecimiento de la atención de primer nivel (atención básica), con énfasis en capital humano e infraestructura. Esto aliviaría inmediatamente la atención de segundo y tercer nivel (mediana y alta complejidad). Además, los actuales programas de salud debieran integrarse en los ejes individual, familiar y comunitario, estructurados en subprogramas que atiendan al ciclo de vida de las personas (ICEFI-UNICEF, 2015).

Seguridad alimentaria y nutricional (SAN)

En Guatemala se evidencia la paradójica doble carga de la malnutrición: la coexistencia de desnutrición con obesidad en un mismo ambiente, lo que puede manifestarse a nivel del ciclo de vida de un individuo (e.g., infancia carente de nutrientes-adulthood con exceso de energía y nutrientes), de un hogar y de una comunidad (e.g., coexistencia de niños menores de cinco años con desnutrición y adultos jóvenes con sobrepeso, obesidad o enfermedades no transmisibles).

Esta paradoja se entiende con la hipótesis de Barker (Hales & Barker, 2016), la cual plantea que la malnutrición durante el período intrauterino y la exposición a infecciones luego del nacimiento determinan la susceptibilidad a enfermarse en la edad adulta. Es decir, si desde el vientre materno existe desnutrición o carencia de nutrientes, esto desencadena obesidad, enfermedad cardiovascular y diabetes en la edad adulta. Por tanto, los dos fenómenos de desnutrición y obesidad deben abordarse simultáneamente con un enfoque multidisciplinario, multi-ambiente y considerando a los grupos vulnerables de la población como mujeres, niños menores de cinco años, pueblos indígenas y adulto mayor.

Desnutrición y crisis alimentaria.

La pandemia del COVID-19 arriesga iniciar una pandemia del hambre (PMA, 2020). Se estima que el número de personas con hambre se duplicará a raíz del virus por la crisis económica, la caída de ingresos y la subsecuente limitación de acceso a alimentos (GNAFC-FSIN, 2020). La desnutrición ya afectaba a muchos hogares del país mucho antes de la llegada del virus y Guatemala es uno de los países de ALC que se encuentran en fase de emergencia alimentaria. De una población de 16.3 millones, 3.1 millones consumen insuficiente comida y sufren de desnutrición aguda alta, mientras que 568,000 consumen insuficiente comida y sufren de malnutrición muy alta hasta llegar a la muerte. Además, Guatemala ha tenido uno de los deterioros más significativos de estos indicadores desde 2018 (GNAFC-FSIN, 2020). Todo esto se traduce en que un 50% de los menores de 5 años tiene desnutrición crónica, afectando en mayor proporción en el área rural (53%) en comparación con el área urbana (34.6%) y entre la población indígena (61.2%) respecto a la no indígena (34.5%). También, 16 de cada 100

personas no pueden, por al menos un año, adquirir alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades calóricas. Por último, en 2004 se estimó que el costo ocasionado por la desnutrición a través de atención adicional a enfermedades, repitencia escolar y pérdidas de productividad llegaba al 11% del PIB (USAID-FANTA III-FHI360, 2013).

Ante esta situación, la reactivación económica debiera considerar aumentar el gasto en intervenciones de nutrición de 0.22% del PIB en el 2013, con el objetivo de llegar a un 1.75% al año 2021 según el informe de costeo de (USAID-FANTA III-FHI360, 2013). Este gasto es parte del presupuesto de salud pública indicado en la sección anterior. Dicho gasto debiera destinarse en un 77% a acciones directas de nutrición y en un 23% a acciones sensibles a la nutrición del presupuesto de salud, dado que las acciones sensibles a la nutrición también son responsabilidad de otras entidades del Estado como el Ministerio de Finanzas (MINFIN) y el Ministerio de Educación (MINEDUC) (*The Lancet*, 2013). Las acciones directas pueden reducir hasta en un tercio la desnutrición, entre las que se encuentra la promoción y protección de la lactancia materna exclusiva, alimentación de la mujer embarazada y suplementación con micronutrientes, vitamina A y zinc a menores de 5 años (*The Lancet*, 2013). Los dos tercios faltantes se pueden cubrir con acciones sensibles a la nutrición que mejoren la disponibilidad de alimentos, la capacidad adquisitiva de la población, cambios de comportamiento y las condiciones sanitarias, entre las que podemos mencionar el fomento de mejores prácticas agrícolas, promoción de la seguridad alimentaria, el empoderamiento de la mujer, acciones para promover el acceso a agua y saneamiento y apoyo al desarrollo temprano infantil (*The Lancet* 2013, USAID-FANTA III-FHI360, 2013).

Este aumento del gasto debiese considerar aspectos secundarios tales como: 1) incentivar intervenciones locales que reconozcan la importancia de la nutrición y que la mayoría de los efectos de desnutrición se manifiestan en el mediano y largo plazo; 2) establecer herramientas de protección social para asegurar que nadie pase hambre, tales como un seguro de desempleo; 3) enfocar los sistemas de información, monitoreo y alerta de seguridad alimentaria y nutricional existentes en la prevención para identificar a las familias y comunidades en riesgo; y 4) fortalecer los mecanismos efectivos de alerta temprana para realizar las recomendaciones adecuadas y oportunas, y tener contacto directo con SESAN, MAGA, Ministerio de Educación y las diferentes ONG, relacionadas con desnutrición como por ejemplo Acción contra el Hambre y PMA.

Obesidad, sobrepeso y enfermedades crónicas no transmisibles.

El COVID-19 resalta lo peligrosas que son las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) (e.g., enfermedades respiratorias, cáncer, enfermedades cardiovasculares, diabetes), las que son más prevalentes en personas con obesidad y sobrepeso. La tasa de letalidad del virus de 0.9% en personas sanas aumenta a 10.5% en personas con enfermedad cardiovascular, 7.3% en personas con diabetes y 6.3% en aquellas con enfermedad respiratoria crónica (OMS, 2020). Aún antes de la pandemia, en Guatemala las ECNT representaron más del 50% de la mortalidad en personas entre 50 a 59 años entre los años 2013 a 2017, y casi el 70% en personas de 60 años y más (PDH, 2020).

A pesar de esto hay cerca de 1.5 millones de personas padeciendo ECNT en el país, y el 45% de los mayores de 19 años están en riesgo de padecerlas. Además, la hipertensión arterial afecta

al 13% de la población adulta (más de 900,000 personas) y un 31% están en riesgo (OPS-OMS-MSPAS, 2015). Otro hecho preocupante es que ha habido un incremento de diabetes e hipertensión arterial de 17% y 15% en 2019 (PDH, 2020; Sam Colop, 2018), y el MSPAS no cuenta con datos epidemiológicos públicos recientes de estas enfermedades (PDH, 2020).

Además de peligrosas, las ECNT son caras. El MSPAS y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) estiman que el costo anual directo e indirecto para el tratamiento de enfermos con diabetes y cáncer supera los Q6 mil millones y Q7 mil millones respectivamente (OPS-OMS, 2015). Se estima que para el 2015, las pérdidas causadas por las ECNT en varios países fueron cerca de 3 a 6 veces mayores a lo que habrían sido si se hubiesen tomado medidas para detener su avance (OPS-OMS, s.f.). Dado su costo, estas enfermedades recrudescen la pobreza al aumentar los gastos familiares en medicamentos y atención sanitaria.

Ante esta realidad, la reactivación económica debiera invertir agresivamente en prevención de las ECNT. Algunas estrategias costo-efectivas basadas en evidencia que se podrían implementar son: a) campañas de comunicación, incluido etiquetado de alimento, para la reducción de consumo de grasas saturadas y trans, a un costo aproximado de US \$0,50 por persona ; b) aumento de los impuestos sobre el tabaco y alcohol junto a campañas de publicidad y prohibición de fumar en lugares públicos ; c) reformulación de productos alimenticios para reducir el consumo de sal y azúcar, a un costo aproximado de US \$0,50 por persona ; d) brindar tratamiento farmacológico de las enfermedades cardiovasculares; y e) implementar estrategias de vacunación, tamizaje y detección temprana de cáncer (Cechini, 2010; INCAP-CIIPEC, 2017).

Competitividad

Capital humano

El COVID-19 ha agudizado las diferencias entre trabajadores con bajo y alto capital humano. Mientras los primeros realizan trabajos esencialmente presenciales y por ello de riesgo ante la pandemia, trabajadores con alto capital humano pueden sortear mejor la crisis al realizar labores usualmente compatibles con teletrabajo. No obstante, la importancia del capital humano va mucho más allá del virus, pues es clave para aumentar el crecimiento económico, la productividad y salarios, la innovación, y la efectividad de organizaciones tanto públicas como privadas (Carmeli, 2004; Schultz, 1993). A pesar de ello, en Guatemala un 70% de los estudiantes no alcanzan el nivel básico de la prueba PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias) (Digeduca, 2018), y la cobertura del nivel primario no llega al 40% (DIPLAN, 2016). En parte esto se debe a la baja inversión en educación del país de 2.6% del PIB comparada al promedio de ALC de 4.4% (Lombardi et al., 2018).

Por ello, la reactivación económica debiera considerar un aumento inmediato considerable del gasto en educación (1% del PIB) con el plan de alcanzar el promedio regional en el mediano plazo (aumento adicional de un 1.8% del PIB en 5 años). Este aumento de recursos debe ir acompañado de una mejora importante de la capacidad de gestión del ministerio de educación para lograr los objetivos descritos. En línea con el estudio de PISA (Digeduca, 2018), el aumento del gasto debiera usarse en incrementar la calidad y cantidad de infraestructura escolar, la

contratación de docentes y calidad de formación de docentes y estudiantes, con el objetivo de 1) incorporar y retener a todos los jóvenes en el sistema educativo, 2) mejorar la calidad del aprendizaje en todo nivel socioeconómico, con énfasis en ciencias, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas, y 3) articular las competencias de egreso del nivel medio con el mercado laboral.

Digitalización

El teletrabajo, clases en línea y ventas virtuales han sido algunas de las respuestas más comunes y efectivas para adaptarse al COVID-19, y la digitalización de trabajadores y organizaciones en general permite mejorar considerablemente su efectividad (Cardona et al., 2013). Más ampliamente, la digitalización permite reducir el costo de la información, expandir el intercambio de ideas, empoderar a los ciudadanos y promover mayor participación cívica (Baca et al., 2018). No obstante, más de la mitad de las personas en el mundo no tienen acceso a internet, y la mayoría de éstas se concentran en países en vías de desarrollo como Guatemala. El país se sitúa en el puesto 110 de 141 en el componente de adopción de tecnologías de la información del Índice de Competitividad Global de 2019, con sólo el 65% de los adultos y el 40% de la población con conexión a internet (Schwab, 2019). Además, las conexiones son lentas, con un promedio de descarga de conexión fija de 5 veces menor al promedio global.

Por ello, la reactivación económica debiera priorizar inversiones que expandan la cobertura, aceleren la velocidad, y fomenten la adopción de herramientas digitales por parte de hogares, empresas y gobierno tales como teletrabajo, facturación electrónica, firma electrónica, tributación electrónica y ventas en línea. El aumento de la cobertura debiera priorizarse a través de Redes Comunitarias, pues son idóneas para alcanzar a comunidades sin conexión a un bajo costo. El aumento de velocidad debiera lograrse mediante una licitación nacional de conectividad 4G. Por último, el fomento del teletrabajo debiera coordinarse en Ciudad de Guatemala para minimizar el tráfico y los significativos costos económicos que ocasiona.

Modernización de estructuras legales

La recuperación post-pandemia se facilitaría con cambios en estructuras legales que fomenten la inversión e innovación. Se han identificado cuatro cambios prioritarios en la hoja de ruta de innovación Guatemala. Estos son (Reeve, 2019):

- 1) Establecer exenciones tributarias u otros beneficios por inversión en I+D para fomentar la innovación en el país. Esto debiese implementarse en los 11 sectores prioritarios identificados en la Política Nacional de Competitividad (PRONACOM, 2018).
- 2) Mejorar las leyes de propiedad intelectual, identificando obstáculos para el uso de innovaciones protegidas por propiedad intelectual y educando a la población general y a oficiales de gobierno sobre su importancia.
- 3) Actualizar la protección a inversionistas, especialmente minoritarios y en nuevos emprendimientos, para fomentar la inversión general y en áreas innovadoras en particular.
- 4) Optimizar los procesos de formación de empresas, con el objetivo inmediato de reducir el tiempo promedio de formación de empresas de 25 días a menos de 7.

Otro cambio necesario para fomentar la competitividad es la promulgación de una ley de competencia para fomentar la libre competencia y la innovación que le sigue (Bütthe & Cheng, 2017). Guatemala y Bolivia son los únicos países de Latinoamérica y el Caribe con un sistema económico de mercado sin una ley que vele por la libre competencia. Por último, una campaña agresiva contra las extorsiones resulta fundamental para proteger efectivamente el Estado de Derecho y la propiedad.

Informalidad

El COVID-19 ha evidenciado la vulnerabilidad del sector informal, el cual ha recibido menor apoyo de parte del Estado y ha sufrido mayor inseguridad laboral. No obstante, los problemas del trabajo informal son más amplios y datan de antes de la epidemia. Entre ellos están ingresos bajos y fluctuantes, condiciones de trabajo difíciles, falta de protección legal, riesgos legales y físicos, bajo estatus social y baja recaudación de impuestos (Chen et al., 2015; OIT, 2015). Lamentablemente, un 70% de la población ocupada en el país está en el sector informal (INE, 2018), lo que se deriva de 1) los elevados costos de actuar dentro del marco legal relativo a los beneficios de hacerlo, 2) el peso del sector agrícola en los empleos, 3) el bajo nivel educacional, 4) la prevalencia del empleo juvenil y 5) la baja productividad (Loayza et al., 2009).

Por tanto, la reactivación económica debiera aprovechar el ímpetu para implementar las reformas ya contenidas en la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 (MINTRAB, 2017) relativas al tránsito a la formalidad: 1) incremento de la cobertura de la seguridad social, 2) facilitación de trámites administrativos (i.e., dificultad y costo de contratación y despido), 3) simplificación tributaria, 4) formación profesional, 5) incremento de la productividad, 6) fortalecimiento de la dirección del trabajo y 7) mejora de salarios (MINTRAB, 2017).

Vinculación academia-industria en ciencia y tecnología

El COVID-19 ha mostrado la importancia del sector académico y la ciencia para enfrentar problemas complejos. Asimismo, la academia tiene un rol importante en apoyar a la industria en la multitud de problemas complejos que enfrenta tales como optimizar operaciones, hacer nuevos productos y llegar a nuevos mercados (Méndez, 2017). Además, las alianzas academia-industria facilitan el desarrollo de capital humano avanzado, transferencia de tecnología, investigación dirigida por la industria, incubación y transferencia informal de conocimiento (Méndez, 2017). No obstante, la investigación científica en el país se aplica poco en la industria y para resolver problemas nacionales (SENACYT, 2017).

En este contexto, la reactivación podría mejorar las perspectivas económicas de largo plazo al impulsar el conjunto de acciones propuestas por la Hoja de Ruta del Ecosistema de Innovación y la Política Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. De la Hoja de Ruta destaca la construcción de una plataforma nacional para la transferencia de tecnología de investigación universitaria para la industria, la simplificación y optimización de mecanismos para que las universidades provean servicios de investigación al sector privado y la creación de grupos universidad-industria en sectores objetivo para estimular el crecimiento económico y la competitividad (Reeve, 2019). De la Política Nacional destaca la creación de centros, redes y

consorcios de investigación avanzada, la mejora de procesos administrativos y la ampliación presupuestaria necesaria para concretar estas propuestas (SENACYT, 2017).

Medioambiente

Relación sociedad-ambiente

La crisis económica ocasionada por el COVID-19 lleva a la urgencia de una reactivación vigorosa para recuperar las fuentes de ingreso perdidas por hogares, empresas y el Estado. No obstante, dicha recuperación arriesga tener un impacto ambiental considerable dadas las formas de producción y patrones de consumo actuales.

Antes de la pandemia, la relación sociedad-ambiente ya estaba en crisis. Las crecientes demandas por energía, tierra, agua y otros recursos naturales, y el aumento de la generación de residuos han provocado un deterioro sin precedentes en la naturaleza a nivel local y global (UNEP - UN, 2019; WWF 2018). De hecho, la huella ecológica -que intenta sumar todas las demandas de recursos y generación de residuos de la humanidad- muestra que actualmente usamos el equivalente a 1.7 planetas, y que hemos vivido por encima de la capacidad del planeta de sostenernos desde hace 50 años (Lin et al., 2018).

Una de las consecuencias más conocidas de esta translimitación y deterioro es el calentamiento global, el cual tiene el potencial de reducir la producción agrícola, el acceso al agua, comprometer la salud de la población y aumentar conflictos, pobreza y desplazamientos humanos. Estos efectos serán marcadamente mayores si el calentamiento supera los 1.5 °C respecto a los niveles preindustriales (en 2018 ya superamos ese nivel en 1.0 °C) (IPCC, 2018). Otras consecuencias bien conocidas en el país son la deforestación y la pérdida masiva de biodiversidad, degradación de zonas marino-costeras, aumento de los desechos sólidos y contaminación atmosférica (MARN, 2017).

Por tanto, la coyuntura invita a diseñar una reactivación económica que priorice el cuidado del medioambiente en general. Esta es la única opción viable a largo plazo para reactivar la economía, pues sin cuidar los servicios ambientales que sustentan su sistema productivo, Guatemala se encamina hacia crisis más complejas y dolorosas que la actual. En efecto, el deterioro ambiental general y sus manifestaciones como la excesiva huella ecológica, la pérdida de biodiversidad, la deforestación y el calentamiento global, constituyen riesgos más grandes para el bienestar humano que el COVID-19, pues tienen mayor inercia, pueden ser irreversibles, y comprometen directamente el soporte de la vida humana. El creciente consumo y necesidad de recursos en el país es derivado en parte del rápido crecimiento poblacional, el más alto de la región; esto puede ser enfrentado con un programa de salud sexual de amplia cobertura pero respetuoso de la cultura y las costumbres del país.

El COVID-19 ha demostrado la capacidad de individuos, hogares, empresas y gobiernos de hacer cambios y sacrificios importantes en poco tiempo para cuidar la salud y bienestar de la población. Por tanto, hoy es un momento idóneo para que la reactivación económica fomente nuevos patrones de consumo y formas de producción compatibles con la protección de la naturaleza.

Avanzar hacia una economía circular debería ser el objetivo general, fomentado formas de consumo y producción que minimicen la generación de residuos, maximicen la eficiencia en el uso de materia y energía y fomente la restauración de los ecosistemas.

Un ejemplo específico en esta línea sería una inversión fuerte en transporte público basado en electricidad, lo que reduciría el tráfico, consumo de combustibles fósiles y emisiones de contaminantes locales y globales. Otro ejemplo sería implementar un impuesto a las emisiones de gases de efecto invernadero para encaminar a Guatemala hacia una matriz energética baja en carbono. Un último ejemplo sería adoptar criterios eco-amigables en los programas de construcción de vivienda e infraestructura, un sector clave en la reactivación económica, como el reúso del agua y el aprovechamiento del agua de lluvia.

Agua

El agua siempre ha sido fundamental para la vida, salud pública, procesos ecológicos y la mayoría de las actividades económicas (Colom y Morales, 2011). Ante el COVID-19 el agua es clave pues lavarse las manos con agua y jabón es uno de los protocolos básicos de prevención de contagios. Sin embargo, también se ha tenido desinformación que ha resultado en uso excesivo de agua para limpieza de calles, banquetas, y edificios con poca ventaja comprobada en cuanto a reducción de contagios.

La población guatemalteca no tiene acceso a una fuente de agua segura 6 días al mes en promedio (Leiva et al., 2019). Esto se debe a la deficiente gestión del recurso hídrico, pues el consumo no supera un 22% de la disponibilidad total anual de agua (Segeplan, 2006) dado que el país cuenta con abundante lluvia y disponibilidad hídrica. Esta gestión deficiente afecta la salud pública, pues la falta de acceso o calidad deficiente de agua está vinculada al surgimiento de enfermedades transmitidas por agua como las diarreas, las cuales se encuentran entre las primeras causas de morbilidad y mortalidad en el país (MSPAS, 2018). La mala gestión del agua también afecta la actividad económica pues este recurso se usa intensivamente en la agricultura (Segeplan, 2006) y participa en el 70% de las actividades que conforman el PIB nacional (SGCCC, 2019).

La reactivación económica debiera promover una mejor gestión del agua en Guatemala. Esta mejora incluye inversión en infraestructura verde y gris, sistemas de abastecimiento, ampliación de la red de cobertura, aseguramiento de la continuidad del servicio y servicios de saneamiento. Mejorar la gestión también requiere promulgar una ley de agua para mejorar la gobernanza, implementar planes de ordenamiento territorial para proteger las zonas de recarga hídrica, modificar el comportamiento ante el recurso en base a que éste es finito, escaso y vulnerable con un valor económico en sus diversos usos, y establecer mecanismos de cobro basados en consumo y valor económico del recurso.

Biodiversidad y pandemias

El COVID-19 es una enfermedad infecciosa vinculada al contacto entre especies de fauna silvestre y humanos. La aparición de este tipo de enfermedades puede explicarse en buena medida por el contacto de las especies silvestres hospedadoras con humanos y animales

domésticos o pecuarios (Ariano-Sánchez 2020, Kreuder et al. 2015). La pérdida de biodiversidad y deforestación, y la recolección, comercialización y/o tráfico ilegal de especies silvestres aumenta dicho contacto, por lo que mientras continúen o aumenten dichos fenómenos, se mantendrá o aumentará el riesgo de contraer estas enfermedades. No obstante, la biodiversidad tiene un rol más amplio en el bienestar humano, pues día a día las necesidades humanas son satisfechas directa e indirectamente a través de los múltiples servicios que recibimos de ella, incluyendo alimentos, agua, medicinas, materiales, recreación, belleza escénica y más.

A pesar de esto, el sistema de protección de las áreas naturales y biodiversidad de Guatemala sufre de serias limitaciones que comprometen la continuidad de los beneficios que la biodiversidad nos provee. Por ejemplo, la deforestación se mantiene a una tasa de 0.5% anual, llegando a promediar entre 2010-2016 un área deforestada equivalente a 5.6 veces la de Ciudad de Guatemala cada año (GIMBUT, 2016). Por otro lado, la inversión total en protección ambiental se mantiene en promedio en 0.14% del PIB (Proyecto Biofin, 2016), lo que ha dejado al CONAP con una alta vulnerabilidad financiera al recibir alrededor del 50% de lo solicitado para operar a niveles y cobertura óptima (CONAP, 2019). El presupuesto limitado repercute en el alcance de los operativos de control y vigilancia, en la prevención y control de eventos como los incendios forestales o tráfico de especies silvestres, en el fortalecimiento de capacidades institucionales y escaso presupuesto para la investigación científica nacional (CONAP, 2019).

Dado esto, la reactivación económica debiera aumentar sustancialmente el gasto en protección ambiental, lo cual debe considerarse como una inversión en el bienestar de la población. Dicho gasto ha de priorizar inversiones en una agenda clara y transparente de gestión de la biodiversidad, la que incluya cuidado de áreas protegidas, reducción de la deforestación y control de los incendios provocados, especialmente en áreas con altas presiones de degradación del bosque. Para lograr esto se debiera priorizar inversiones en investigación aplicada de mediano y largo plazo, transparentando y mejorando el uso de fondos como FONACON y reorganizando el CONAP como un instituto para fortalecer su gestión. La reactivación también debiera detener la recolección y tráfico ilícito de vida silvestre para minimizar el riesgo de contagio de enfermedades. No se debe tener animales silvestres como mascotas, ni para consumo humano, y menos para comercialización. Por último, se debería eliminar los mercados de animales silvestres (muchos ubicados en centros urbanos) al ser reservorios de enfermedades infecciosas (Ariano-Sánchez, 2020).

Reflexiones finales: el rol, tamaño y eficiencia del Estado

En las secciones anteriores hemos delineado posibles políticas de gasto para que el gobierno use la reactivación económica en mejorar aspectos deficientes del país. Esta propuesta de gasto refleja una visión distinta del rol del Estado de Guatemala al sumar varios puntos del PIB de forma permanente con gastos que están estrechamente interrelacionados entre si. Dicha visión, impulsada por la necesidad de la acción pública ante el COVID-19, no desconoce la importancia del sector privado, los mercados, la competitividad y la propiedad privada. Al contrario, reconoce que son fundamentales, pero que requieren de un Estado bien financiado, eficiente y legítimo para florecer, como ocurre en la mayoría de los países de la OCDE.

El Estado reaparece con fuerza cuando se necesita enfrentar un desafío de forma colectiva como lo es la pandemia actual, pero los desafíos de vivir en comunidad no empiezan ni terminan ahí. El Estado se necesita para enfrentar la degradación ambiental, la gobernanza sobre bienes comunes y públicos, la violencia, la falta de competencia en los mercados, el apoyo a los más vulnerables y rezagados, inversiones en infraestructura pública, compensar la escasez de demanda y otros problemas de coordinación como la congestión vehicular. Quizás por esto los países con altos niveles de desarrollo humano, competitividad, capital humano, y estándar de vida suelen tener un gasto de gobierno mayor al 35% del PIB. ¿Por qué entonces Guatemala tiene un gasto apenas un poco mayor de 12% (The Heritage Foundation, 2020)? ¿Existe algún motivo para creer en cierta singularidad guatemalteca capaz de construir un país próspero de forma distinta? Los únicos que han logrado un desarrollo con relativo bajo gasto público son Singapur, Hong Kong y Taiwán, quienes tienen una historia e idiosincrasia muy distinta a la occidental. Los que más se acercan en la región son Panamá, Costa Rica y Chile, con gastos no menores al 20%.

Un aumento permanente del gasto requiere un aumento permanente de los impuestos, lo que suele generar resistencias y controversias. Primero, cualquier aumento de impuestos debe hacerse después de la actual crisis económica (probablemente en el 2021), por lo que los aumentos inmediatos de gastos deben financiarse con deuda tal como se ha estado haciendo hasta ahora. Segundo, el aumento de impuestos puede venir de un aumento de tasas de impuestos existentes, de nuevos impuestos, y del aumento de la base tributaria al incrementarse la formalidad de trabajadores y la cantidad de empresas. Las primeras dos fuentes son necesarias en el corto plazo, y su detalle excede el alcance de este artículo. No obstante, todo cambio de impuestos debe contribuir a un sistema tributario suficiente para recaudar lo necesario, eficiente para minimizar las distorsiones en el sistema económico y equitativo para que quienes tengan más contribuyan más.

Por último, un Estado grande no es garantía de mejores condiciones de vida como lo evidencia la experiencia de Brasil, Cuba y Yibuti. En efecto, más que un Estado grande se necesita uno bien financiado, eficiente y legítimo, capaz de ejecutar el rol que le corresponde para resolver los desafíos de la vida colectiva. Parte de esto pasa por reformular el presupuesto público para reducir o congelar ciertos sectores (e.g., Defensa Nacional), privilegiando la inversión en salud, protección medioambiental y elementos claves de la competitividad nacional. La otra parte pasa por un conjunto de reformas para mejorar el funcionamiento del sector público en general. Las más urgentes son reformas a 1) la reforma a la ley electoral que incluya la revisión del financiamiento de los partidos políticos; 2) la ley de compras y contrataciones que agilice, modernice y transparente las compras públicas; 3) la ley de servicio civil que establezca una carrera pública basada en la meritocracia; y 4) la ley de presupuesto para mejorar la pertinencia del gasto público. Estos cambios son claves para contener la corrupción, mejorar la eficiencia, y aumentar el impacto positivo del sector público en la economía y el bienestar de la sociedad guatemalteca en su totalidad.

Agradecimientos

Agradecemos los comentarios y revisiones de Fernando Paiz, Daniel Ariano, Andrea Paiz, Hugo Maul y Norma Alfaro.

Referencias bibliográficas

- Ariano-Sánchez, D. (2020). *Conferencia: Relación de la degradación ambiental con el surgimiento de pandemias*.
- Baca, C., Belli, L., Huerta, E., & Velasco, K. (2018). *Community Networks in Latin America: Challenges, Regulations, and Solutions*.
- BCIE. (2020). *Impacto Económico del COVID-19*.
- Büthe, T., & Cheng, C. (2017). Effect of Competition Law on Innovation: A Cross-National Statistical Analysis. *A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth, March*, 187–224. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0945-3_ch7
- Cardona, M., Kretschmer, T., & Strobel, T. (2013). ICT and productivity: conclusions from the empirical literature. *Information Economics and Policy*, 25(3), 109–125.
- Carmeli, A. (2004). Strategic human capital and the performance of public sector organizations. *Scandinavian Journal of Management*, 20(4), 375–392.
- Cechini, M. (2010). *Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: health effects and cost-effectiveness*.
- CEPAL. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. Informe Especial COVID-19 N° 1*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45337>
- Chen, M., Bonner, C., & Carré, F. (2015). *Organizing Informal Workers: Benefits, Challenges and Successes*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/chen_hdr_2015_final.pdf
- Cid Pedraza, C., Matus-López, M., & Báscolo, E. (2018). Espacio fiscal para salud en las Américas: ¿es suficiente el crecimiento económico? *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, 1–7. <https://doi.org/10.26633/rpsp.2018.86>
- Colom, E. y Morales, M. (Eds.) (2011). *Política Nacional de Agua*.
- CONAP. (2019). *Plan Operativo Anual 2020-2024*.
- Digeduca. (2018). *Guatemala en PISA-D. Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. <http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/pisa/InformePISADGuatemala.pdf>
- DIPLAN. (2016). *Plan Operativo Anual 2017*.
- GIMBUT. (2016). *Dinámica de Cobertura Forestal 2010-2016*. INAB, CONAP, MAGA, MARN, UVG y URL.
- GNAF-CFSIN. (2020). *Global report on food crises. Joint analysis for better decisions*.
- Hales, C., & Barker, D. (2016). *The thrifty phenotype hypothesis*.
- ICEFI-UNICEF. (2015). *El remedio de nuestros males. Un análisis sobre los mecanismos. Costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021*.
- IMF. (2020). *World Economic Outlook Chapter 1. April 2020* (Issue May). <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- INCAP-CIIPEC. (2017). *Alcance de la implementación de políticas públicas sobre ambiente alimentario saludable en Guatemala al 2016, mediante el índice Food-EPI*.
- INE. (2018). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2018* (Issue 1). <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- IPCC. (2018). *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate*

- change* (V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P. R. Shukla, W. A. Pirani, Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, X. Z. Y. Chen, M. I. Gomis, E. Lonnoy, & T. W. T. Maycock, M. Tignor (eds.)). In Press.
<https://www.ipcc.ch/sr15/download/>
- Kreuder Johnson, C., Hitchens, P., Smiley Evans, T. (2015). Spillover and pandemic properties of zoonotic viruses with high host plasticity. *Scientific Reports* 5, 14830.
<https://doi.org/10.1038/srep14830>
- Leiva, B., S. Lee & M. Orozco. (2019). Agua en Guatemala: Institucionalidad y financiamiento. Observatorio Económico Sostenible, Universidad del Valle de Guatemala.
- Lin, D., Hanscom, L., Murthy, A., Galli, A., Evans, M., Neill, E., Mancini, M., Martindill, J., Medouar, F.-Z., Huang, S., & Wackernagel, M. (2018). Ecological Footprint Accounting for Countries: Updates and Results of the National Footprint Accounts, 2012–2018. *Resources*, 7(3), 58. <https://doi.org/10.3390/resources7030058>
- Loayza, N., Servén, L., & Sugawara, N. (2009). Informality in Latin America and the Caribbean. In *Policy Research Working Paper*.
- Lombardi, V., Melo, C., López, A., Ochoa, E., & Ruiz-Arranz, M. (2018). *BIDeconomics Guatemala*.
- MARN. (2017). *Informe Ambiental del Estado de Guatemala 2016*.
- Méndez, R. (2017). *Análisis de Políticas Públicas: Competividad y clima de negocios*.
- MINTRAB. (2017). *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032*.
- MSPAS. (2017). *Cuentas Nacionales en Salud 2016. Guatemala tendencias del gasto en salud período del 2001 al 2016*.
- MSPAS. (2018). *Protocolos de Vigilancia Epidemiológica Enfermedades Transmitidas por Agua y Alimentos*. <http://epidemiologia.mspas.gob.gt/files/Publicaciones>
- OIT. (2015). *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal 2015*.
- OMS. (2020). *Nota técnica. COVID19 Y ENT*.
- OPS-OMS-MSPAS. (2015). *Plan Estratégico Nacional para la Prevención de Enfermedades No transmisibles 2015-2020*.
- OPS-OMS. (s.f.). *Análisis de Situación: Enfermedades Crónicas No Transmisibles*.
- OPS-OMS. (2015). *Comisión nacional para la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles y cáncer de Guatemala, conforma junta directiva*.
- PDH. (2020). *Derechos Humanos y la Pandemia del COVID 19. Nota Conceptual*.
- PMA. (2020). *La COVID-19 duplicaría el número de personas que hacen frente a crisis alimentarias si no se actúa con rapidez*.
- PRONACOM. (2018). *Política Nacional de Competividad 2018-2032*.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Proyecto Biofin. (2016). *Integración del Gasto Público y Privado en Protección y Conservación de la Diversidad Biológica de Guatemala*. <http://www.gt.undp.org/>
- Reeve, K. (2019). *Guatemala Innovation Roadmap*.
- Sam Colop, B. (2018). *Análisis de Situación de Enfermedades No Transmisibles*.
- Schultz, T. (1993). The Economic Importance of Human Capital in Modernization. *Education Economics*, 1(1), 13–19. <https://doi.org/10.1080/096452993000000003>
- Schwab, K. (2019). *Insight Report - World Economic Forum*.
http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Segeplan. (2006). *Estrategia para la gestión integrada de los recursos hídricos de Guatemala: Diagnóstico*.
- SENACYT. (2017). *Política Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico 2015-2032*.
- SGCCC. (2019). *Primer Reporte del Conocimiento de CC en GT*. https://sgccc.org.gt/wp-content/uploads/2019/04/Resumen-ReporteCC_2019-04-09.pdf
- The Heritage Foundation. (2020). *Index of Economic Freedom*.

The Lancet. (2013). *Nutrition-sensitive interventions and programmes: how can they help to accelerate progress in improving maternal and child nutrition?*

The World Bank. (2020a). *COVID-19 Crisis Through a Migration Lens*.

The World Bank. (2020b). *The Economy in the time of COVID-19*.

UNDP. (2020). *COVID 19 and Human Development: Exploring Global Preparedness and vulnerability*.

UNEP - UN. (2019). *GEO-6*. <https://www.unenvironment.org/resources/assessment/geo-6-key-messages>

USAID-FANTA III-FHI360. (2013). *Costeo de intervenciones de nutrición en el primer y segundo nivel de atención en el marco del convenio de gestión por resultados entre el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social*.

WWF 2018. *Living Planet Report 2018* | WWF. Retrieved May 6, 2020, from https://wwf.panda.org/knowledge_hub/all_publications/living_planet_report_2018/