

# Revista ECONOMÍA

N.º 216  
ABRIL - JUNIO 2018



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES  
- I I E S -

---

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán  
Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana  
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo  
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

INVESTIGADORES

MSc. Andrely Maeli Cisneros Flores  
MSc. Edgar Arturo Marroquín López  
Dr. Jorge Murga Armas  
Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta  
Licda. Mara Luz Polanco Sagastume  
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez  
MSc. Herlem Isol Reyes López  
Lic. Carlos Morales López  
Lic. Axel Ely Ruch Molina

AUXILIARES DE INVESTIGACIÓN

Br. y P.C. Laura Guadalupe Figueroa García  
P.C. Carlos Enrique Solís García  
Lic. Carlos Enrique González Torres

---

P E R S O N A L   A D M I N I S T R A T I V O

---

SECRETARÍA

María Eugenia Quiñónez Pérez  
Ana Corina Canel Ich

TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

Mynor Francisco Bámaca Pérez

BIBLIOTECA

Héctor José Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Licda. Loida Iris Herrera Girón

MENSAJERO

Marlon Gadiel Velásquez Escobar

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila Valiente de Estrada

---

# REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL  
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

AÑO LVI

ABRIL-JUNIO 2018

No. 216

## Contenido

## Página

**El crecimiento de las ciudades y su impacto en el medio ambiente: El caso particular de Guatemala**

*MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores*

1

**Los déficits fiscales y la deuda pública: Su incidencia en la estabilidad económica (Los privilegios fiscales) -Segunda parte-**

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López*

49

**Acerca de las finanzas públicas del gobierno de Guatemala en la nueva coyuntura. -Primera parte-**

*Lic. Miguel Ángel Castro Pérez*

87

**Elementos de reforma fiscal para la protección del ambiente**

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López*

*Lic. Axel Ely Ruch Molina*

107

## PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 216 correspondiente al trimestre abril-junio año 2018.

En el primer artículo “*El crecimiento de las ciudades y su impacto en el medio ambiente: El caso particular de Guatemala*” la MSc. Andrely Cisneros, indica que uno de los fenómenos que más ha marcado a la humanidad es la Revolución Industrial, trayendo consigo varias transformaciones en el ámbito tecnológico, científico, económico y social, dando como resultado otro fenómeno llamado urbanización, el cual consiste en la aparición y crecimiento desmesurado de las ciudades a causa de una sobrepoblación.

Es innegable que dicha sobrepoblación cada vez demanda más servicios (salud, educación, vivienda, etc.), mismos que producen mayor sobreexplotación de recursos naturales, provocando mayor contaminación, es por ello que el crecimiento de las ciudades se torna en el foco de atención al considerar la degradación medioambiental.

Al considerar el caso particular de Guatemala, es evidente que el crecimiento de la ciudad es uno de los principales problemas con que se enfrenta el país, ya que afecta el desarrollo económico, limitando los esfuerzos por garantizar el acceso universal a servicios básicos e impactando negativamente el medio ambiente. Por lo tanto, y bajo el contexto anterior, se determina si *el crecimiento de las ciudades o de la urbanidad se delimita a altas tasas de fecundidad y concentración de servicios, o realmente a problemas estructurales en el sistema*. Asimismo, se caracteriza a la población guatemalteca y se señalan las causas y efectos del crecimiento urbano.

En el segundo artículo “*Los déficits fiscales y la deuda pública: Su incidencia en la estabilidad económica*” (Los privilegios fiscales) -Segunda parte- el MSc. Edgar Arturo Marroquín López, expone que la forma más cómoda elegida por las autoridades de las finanzas públicas del país para cubrir los constantes déficits fiscales, ha sido la contratación de deuda pública, interna y externa lo cual, se ha convertido en un proceso enfermizo ya que los déficits son permanentes, provocando, a la vez, la necesidad y contratación de más deuda en ciclos presupuestarios posteriores, llegándose al extremo de contratar deuda para pagar deuda en condiciones que no son las más favorables para el país.



Se plantea que los déficits fiscales tienen su origen no solo en la insuficiencia de los ingresos fiscales, especialmente tributarios, sino que en los mismos tiene mucho que ver la conformación y magnitud del gasto, así como el tamaño y la conformación de la deuda pública. Asimismo, se indica que los déficits fiscales son constantes y permanentes a lo largo de la historia fiscal del país, especialmente en las dos últimas décadas; que con una estructura y carga tributaria endeble y con una deuda pública, también permanente, cara y mal concebida, sus efectos negativos en la estabilidad económica en general, y a los sectores de menores ingresos y marginados, en lo particular, son claros e inminentes, lo que parece se mantendrá en el largo plazo.

Si bien en lo que respecta a sus déficits fiscales y niveles de deuda pública, el país ha venido reflejando indicadores a niveles macroeconómicos aún “razonables”, en algunos casos se acerca a los límites de riesgo. Un mal manejo de la deuda y de la política fiscal en general, se convierte en una amenaza latente para la estabilidad económica del país.

Los intereses de las élites económicas y la evidente influencia de los grupos de interés por mantener esta situación son cada vez más evidentes. Al tener en cuenta el predominio de la deuda interna sobre la externa, la tasa de interés más alta de la primera sobre la segunda, los beneficios de esto al sector bancario y financiero privado son claros; puede decirse que el beneficio privado se sobrepone al beneficio social, realidad que se sitúa dentro de la ideología individualista neoliberal.

En el tercer artículo *“Acerca de las finanzas públicas del gobierno de Guatemala en la nueva coyuntura”* -Primera parte- del Lic. Miguel Ángel Castro, se analizan aspectos introductorios acerca de las finanzas públicas; así como su relación con el gobierno central; el poder tributario del Estado y finalmente su subordinación a estructuras paralelas de poder.


En principio se expone que las finanzas públicas también conocida como Hacienda Pública son trascendentales para el funcionamiento del Estado, pues tratan en una doble dimensión sobre la disponibilidad y buen uso de los impuestos pagados por los contribuyentes. Se indica que fue desde la colonia cuando se sentaron las bases del actual y particular sistema tributario guatemalteco, con las peculiaridades y efectos insanos sobre los ingresos públicos, que se mantienen hasta el presente, lo cual ha sido factor determinante, que ha incidido en el carácter deficitario de las finanzas públicas, al tener la limitante de realizar una recaudación vigorosa que solvete las necesidades presupuestarias.

Ese carácter deficitario de las finanzas públicas también está vinculado con la pérdida paulatina del poder tributario del Estado, en tal sentido debe utilizar ese mecanismo, sobre la base del principio constitucional de capacidad de pago, con énfasis en los poseedores de ganancias generadas por el capital, de tal manera que dicho poder sea un arma infalible que apoye la recaudación tributaria. De otra parte el Estado mediante su ente ejecutor, que es el gobierno central, tiene que demandar un comportamiento armónico y funcional de las finanzas públicas, que sea totalmente diferente al actual, caso contrario seguirán por tiempo indefinido los desequilibrios entre ingresos y egresos.

Para el buen desempeño de las finanzas públicas también resulta insoslayable que el Estado guatemalteco sin más pérdida de tiempo reoriente la política fiscal; desestructure la subordinación o cooptación de las finanzas públicas a la que se encuentra sometida e imponga la potestad cohesiva del poder tributario que le corresponde ejercer. En tanto y en cuanto la situación siga igual, seguirá siendo época de vacas flacas para la Hacienda Pública.

El cuarto artículo *“Elementos de reforma fiscal para la protección del ambiente”* tema abordado por los Lics. Edgar Arturo Marroquín López y Axel Ely Ruch Molina, se desarrollan algunos elementos acerca de la necesidad urgente de proteger el ambiente, así como se hace mención de los ingresos tributarios de naturaleza ambiental contenidos en los presupuestos generales del Estado, de los que se definen algunos por su relación en la práctica con la actividad ambiental, evidenciándose que en la legislación tributaria no aparecen especificados. Se realiza un recuento del gasto presupuestario del Estado de carácter ambiental en el cual se demuestra, en base a datos del Ministerio de Finanzas Públicas, que es insuficiente frente a la gravedad del problema. Se revisó la estructura tributaria y su relación con el problema ambiental, se hizo un análisis de los incentivos tributarios y los subsidios como instrumentos económicos ambientales. Por último se analiza que los tributos ambientales para reducir las emisiones son muy necesarios, concluyendo que, considerando las experiencias de otros países en donde se han realizado reformas fiscales verdes, estas solo han servido para imponer una estructura tributaria más regresiva en detrimento de una más distributiva y directa.

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



# **EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES Y SU IMPACTO EN EL MEDIO AMBIENTE: EL CASO PARTICULAR DE GUATEMALA**

*Por: Andrely Cisneros \**

---

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

<b>Contenido</b>	
INTRODUCCIÓN.....	4
I. CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES.....	5
1.1.    El proceso de urbanización.....	5
1.2.    El crecimiento urbano en Guatemala.....	7
II. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN GUATEMALATECA.....	9
2.1    Densidad poblacional .....	9
2.2    Estructura por edad y sexo por departamento.....	13
2.3    Relación de urbanidad.....	19
III. CAUSAS DEL CRECIMIENTO URBANO EN GUATEMALA.....	23
3.1.    Migración interna.....	23
IV.    EFECTOS SOCIECONÓMICOS Y AMBIENTALES DE LA URBANIZACIÓN EN GUATEMALA.....	31
4.1.    Efectos socioeconómicos.....	31
4.2.    Efectos ambientales.....	39
CONCLUSIONES.....	44
Fuentes consultadas.....	46

<b>Índice de gráficas</b>	
Gráfica 1. Guatemala: Estructura por edad y sexo, 2006 y 2014.....	14
Gráficas 2-23. Guatemala: Estructura por edad y sexo.....	16
Gráfica 24. Guatemala: Principales causas por las que las personas dejaron de vivir en el lugar de nacimiento.....	24
Gráfica 25. Guatemala: Población detenida y víctimas de hechos delictivos, 2015.....	38
Gráficas 26 y 27. Guatemala: Edad y sexo de las personas detenidas y víctimas por hechos delictivos.....	38
Gráfica 28. Guatemala: Promedios anuales de contaminación del aire, según tipo de contaminante en la ciudad de Guatemala, 2006-2014.....	41

<b>Índice de mapas</b>	
Mapas 1 y 2. Guatemala: Densidad poblacional, 2006 y 2014.....	11
Mapas 3 y 4. Guatemala: Densidad poblacional, TGF y Pobreza extrema, 2014.....	12
Mapas 5 y 6. Guatemala: Relación de urbanidad, 2006-2014.....	20
Mapas 7 y 8. Guatemala: Relación de urbanidad, Pobreza extrema y Parque vehicular, 2014.....	21
Mapas 9 y 10. Guatemala: Relación de urbanidad, 2006-2014.....	22
Mapas 11-32. Guatemala: Migración interna por departamento según urbanidad 2014.....	25
Mapas 33 y 34. Guatemala: Relación de urbanidad y enfermedades causadas por el ambiente.....	42

## **INTRODUCCIÓN**

La Revolución Industrial trajo consigo, no solo el desarrollo de la industria y tecnología, sino que además provoca el surgimiento de la urbanización. Es decir, las ciudades empiezan a acrecentarse, esto tomando en cuenta el crecimiento poblacional y las migraciones, mismas que se justifican por la búsqueda de oportunidades en las ciudades.

Este crecimiento de las ciudades es preocupante, considerando que dicho crecimiento impacta en el medio ambiente, ya que ejerce presión sobre el consumo y demanda servicios básicos como salud, educación, vivienda, transporte, empleo, seguridad, entre otros.

En el caso particular de Guatemala, éste es el país más poblado de Centroamérica, con la tasa de fecundidad más alta de la región y con una densidad poblacional de 149 personas por Km<sup>2</sup>, donde el problema principal se da en la ciudad, siendo el departamento de Guatemala el más afectado con dicho fenómeno (tomando en cuenta que es ahí donde se sitúa la ciudad capital), con 1,566 habitantes por Km<sup>2</sup> para el 2014, y donde viven casi cuatro millones de personas, representando más del 20 por ciento de la población del país.

Por lo descrito anteriormente y con el objetivo de analizar el impacto ambiental que la urbanización genera en Guatemala, el presente documento aborda el estudio del crecimiento de las ciudades, identificando las causas de dicho fenómeno y cómo este afecta a la sociedad, economía y medio ambiente.

## **EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES Y SU IMPACTO EN EL MEDIO AMBIENTE:**

### **EL CASO PARTICULAR DE GUATEMALA**

#### **I. CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES**

##### **1.1. El proceso de urbanización**

La Revolución Industrial fue uno de los fenómenos que más ha marcado la historia de la humanidad, trayendo consigo el enorme desarrollo industrial y tecnológico, unido al gran desarrollo científico; asimismo, el enorme desarrollo del capital y el inicio de su impresionante masificación; además se desarrollaron nuevas formas de transporte, aumentando increíblemente la eficiencia del comercio. A todo esto, se le suma otro fenómeno producto de dicha revolución: la urbanización.

El fenómeno de la urbanización consiste en la aparición y crecimiento desmesurado de las ciudades, mismas que se dan por el crecimiento descontrolado de la población dentro de la ciudad (explosión demográfica urbana). Es aquí donde las ciudades se tornan el foco de atención al considerar una sobrepoblación que cada vez demanda más servicios.

Al delimitar el fenómeno de la urbanización hacia el plano latinoamericano, se plantea una serie de problemas de organización social cuya previsión es indispensable. Según Naciones Unidas, las ciudades han experimentado un fuerte aumento en el número de pobladores, actualmente, la mitad de la población vive en centros urbanos y el mayor grado de urbanismo se encuentra en Latinoamérica.

Desde su formación o reconfiguración en el siglo XVI, las ciudades latinoamericanas estuvieron subsumidas, formal o realmente, al proceso de acumulación originaria de capital, en el que jugaron un papel sustantivo pero subordinado dadas las condiciones de dominación colonial a las que se encontraban sometidas. Desde entonces, siguieron las determinaciones y ocuparon los lugares estructurales que les impusieron los distintos y sucesivos patrones de acumulación de capital. Por ello, desde entonces y a lo largo de su historia, las ciudades latinoamericanas han sido capitalistas y en lo general, se explican a partir de teorías y leyes generales que explican las formas sociales, la estructura, los procesos y las contradicciones del modo de producción capitalista.

En las últimas tres décadas, las ciudades latinoamericanas han sufrido grandes cambios demográficos, económicos, sociales, políticos, culturales y morfológicos cuya naturaleza y determinaciones se debe explicar y teorizar, tanto en su generalidad como producto de las relaciones capitalistas dominantes y del tránsito de un patrón de acumulación a otro, como en su particularidad histórica regional. Estos cambios se han producido a partir de la aplicación diferenciada en el tiempo, la intensidad y la profundidad en los distintos países, que no podemos suponer concluida ni irreversible, de las reformas estructurales que han materializado el cambio de patrón de acumulación de capital en la región, del intervencionista estatal al neoliberal, las cuales han modificado la arquitectura del capitalismo y su territorio, acentuando sus rasgos y contradicciones y generando nuevos conflictos socio-territoriales.

La fase más intensa de cambio de la distribución territorial de la población entre urbana y rural, ocurrió en América Latina desigualmente según los países, en el período 1940-1980, impulsado por la industrialización por sustitución de importaciones y su correlato, la penetración del capitalismo en el campo, la descomposición de las formas agrarias precapitalistas y la expulsión

del campesinado hacia las ciudades, que dio lugar a altas tasas de crecimiento poblacional en ellas (Pradilla, 1981); hoy podemos afirmar que la región se acerca a la urbanización relativa casi total (Pradilla, 2009, caps. VI y VII).

Es importante mencionar que el papel diferenciado que asumen unas y otras sociedades en sus relaciones sociales; sus condiciones de desarrollo; así como la conformación de sus diferentes estructuras económicas, sociales, culturales y políticas; además del papel activo de las clases sociales dominadas frente a las dominantes, imposibilitan la igualdad mundial del desarrollo. Sin embargo, en la actualidad, el mito ideológico neoliberal de la globalización y su derivación en el de las ciudades globales, han pretendido homogeneizar al planeta entero, y aplicar así en los países latinoamericanos, las mismas recetas de políticas económicas, sociales y territoriales engendradas en los países hegemónicos del patrón neoliberal de acumulación, imponer su verdad, y explicar sus procesos, incluidos los urbanos, esto mediante las mismas conceptualizaciones y modelos contruidos para analizar los suyos propios (Pradilla, 2009, cap. VIII).

## **1.2. El crecimiento urbano en Guatemala**

En el caso particular de Guatemala, siendo un país en vías de desarrollo, con la tasa de fecundidad más alta de Centroamérica (3.3 para el 2014), una tasa de crecimiento de 2.4 por ciento, y una densidad poblacional de 149 personas por Km<sup>2</sup>, que aunque parezca baja, el problema principal se da en el departamento de Guatemala (tomando en cuenta que es ahí donde se sitúa la ciudad capital), con 1,566 habitantes por Km<sup>2</sup>, donde viven casi cuatro millones de personas, representando más del 20 por ciento de la población total (ENCOVI 2014). Se debe tomar en cuenta la concentración de servicios públicos en dicho lugar, situación que



incrementa la movilidad del campo a la ciudad, por lo tanto, se acrecienta el tránsito vehicular, desempleo, violencia e inseguridad, contaminación ambiental, visual, auditiva, pobreza, entre otros.

Es evidente entonces el papel que juega la migración dentro del crecimiento demográfico y de la urbanización, considerando que muchas personas se desplazan a la ciudad, y que en algunos casos, viven en condiciones totalmente inadecuadas, enfrentando problemas asentamiento y hacinamiento; de accesibilidad al agua potable; electricidad; vías de acceso; salud y educación.

El impacto medioambiental derivado del aumento demográfico, también va acompañado del creciente desarrollo industrial en los países pobres. En ellos, los bosques se talan o incendian para ubicar nuevos núcleos de población y precarias explotaciones agrícolas y ganaderas.

Es importante resaltar que una sobrepoblación, provoca mayor demanda de productos; esta demanda produce una mayor sobreexplotación de materia prima. La sobreexplotación de recursos naturales conlleva mayor contaminación ambiental, tanto del aire provocado por las industrias; el suelo, provocado por sustancias químicas y residuos sólidos urbanos; y el agua provocado por basura y derrames de petróleo y aguas residuales contaminadas y otros tipos de contaminación como la visual y auditiva, entre otras.

Las tendencias de la urbanización tienen consecuencias de gran alcance, ya que afectan al desarrollo económico, lo cual limita los esfuerzos por garantizar el acceso universal a la atención médica, la educación, la vivienda, el saneamiento, el agua, los alimentos y la energía. Asimismo impacta negativamente en el medio ambiente.

Definitivamente el crecimiento urbano genera serios problemas para la vida en las ciudades y, a pesar de todo, estas siguen creciendo. Por lo tanto y tomando en cuenta el contexto anterior, se plantea la siguiente interrogante:

¿El crecimiento de las ciudades o de la urbanidad se delimita a altas tasas de fecundidad y concentración de servicios, o realmente a problemas estructurales en el sistema?

## **II. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA**

### **2.1 Densidad poblacional**

Históricamente Guatemala ha sido el país más poblado de Centroamérica, representando el 40 por ciento de la región. Esto considerando que tiene la tasa de crecimiento poblacional (2.4), Tasa Bruta de Natalidad (TBN) (24.4) y Tasa Global de Fecundidad (TGF) (3.3) más altas de Centroamérica, inclusive por encima del promedio de América Latina y El Caribe.<sup>1</sup>

Al hacer una comparación de la población entre 2006 y 2014, se puede determinar que en ocho años, creció más del 23 por ciento, ya que de 12,987,829 pasó a 16,002,004 de habitantes. Por lo tanto, y según la densidad poblacional, entre dichos años, se puede observar que la región metropolitana sigue siendo la más densa del país, seguida de la región central. No obstante, los departamentos de las regiones noroccidente y suroccidente se han poblado en mayor proporción que el resto de departamentos. Se debe considerar que estas regiones siguen siendo las que presentan mayor nivel de analfabetismo, altas tasas de fecundidad y pobreza extrema. (Mapa 1-4)

<sup>1</sup> **La tasa general de fecundidad** representa la cantidad de hijos que tendría una mujer si viviera hasta el final de sus años de fertilidad y tuviera hijos de acuerdo con las tasas de fertilidad actuales específicas por edad.

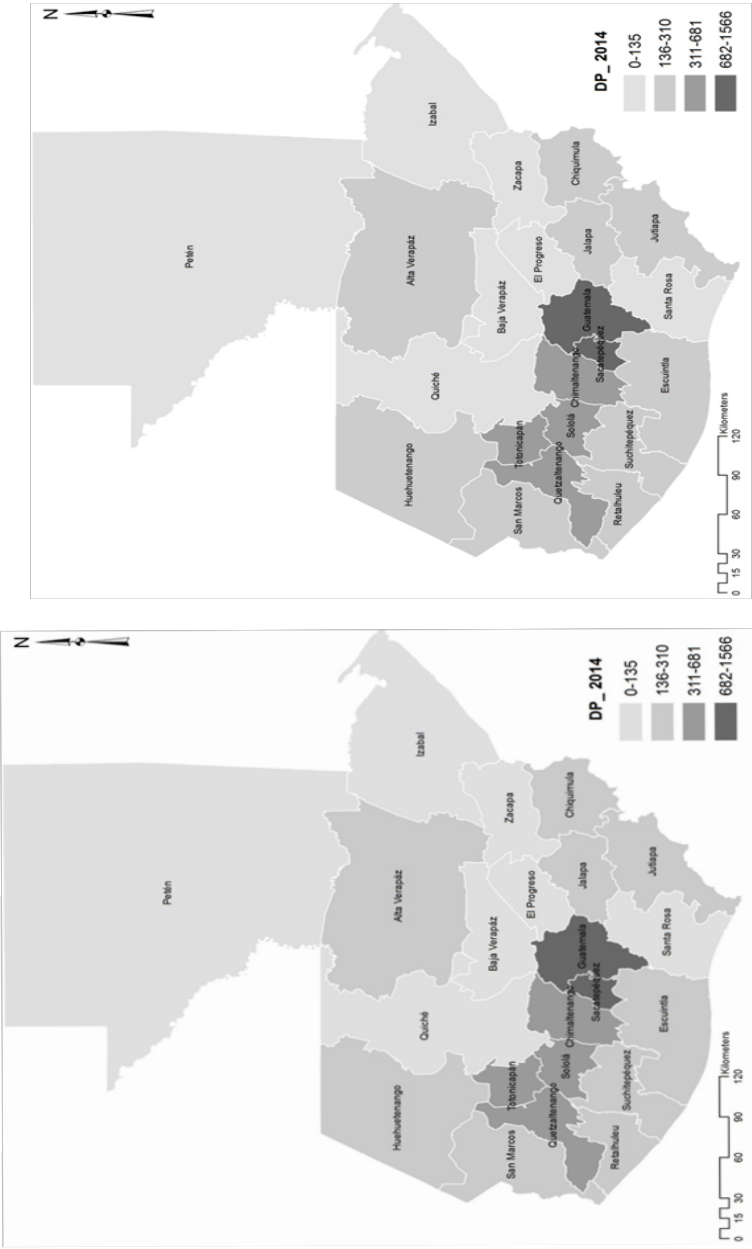
**La tasa bruta de natalidad** indica la cantidad de nacidos vivos en el año, por cada 1,000 habitantes, estimada a mitad de año. Si se resta la tasa bruta de mortalidad a la tasa bruta de natalidad ofrece la tasa de incremento natural, que es igual a la tasa de crecimiento de la población en ausencia de migración.

Aunque Guatemala es el país mas poblado de la región, su densidad poblacional no se considera elevada, sin embargo, el problema se da en el departamento de Guatemala, siendo el más denso del país, con 1,566 habitantes por Km2, y representando el 20.6 por ciento de la población total. Se debe considerar la centralización de servicios y oportunidad de empleo que se da en dicho lugar, por lo tanto surge la migración interna hacia la ciudad.

Por otro lado se encuentra Petén con la densidad poblacional más baja (20 hab/Km2), sin embargo, esto considerando que se trata de un lugar con bastante superficie selvática. (Mapas 1 y 2)

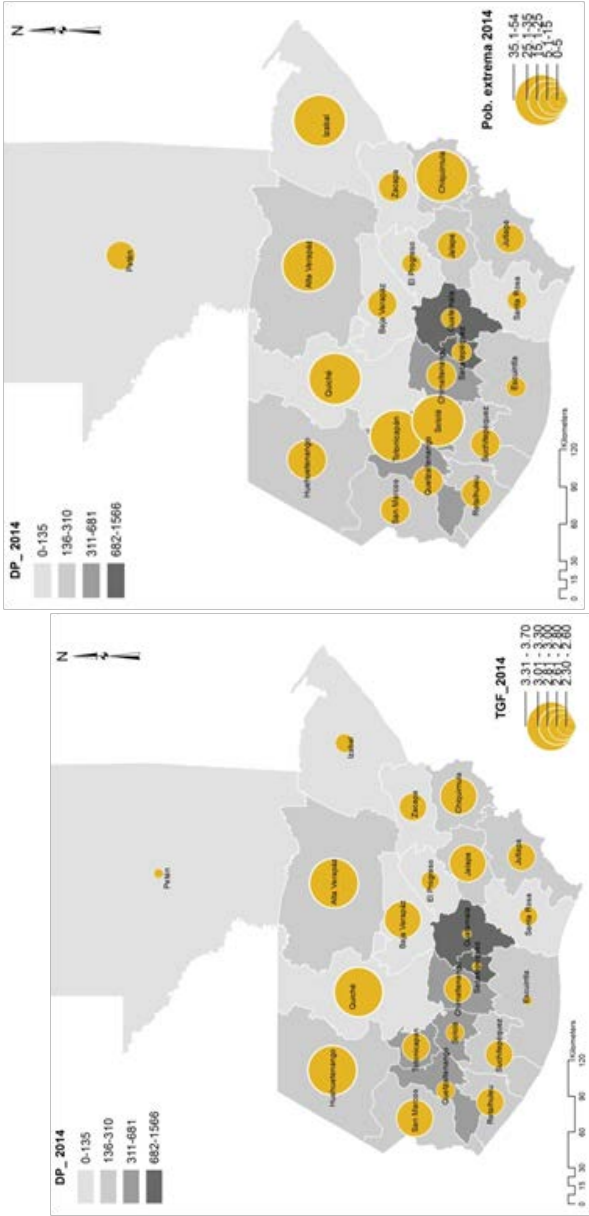
En cuanto a la TGF en relación con la densidad poblacional, son los departamentos más pobres del país, los que presentan altas tasas de fecundidad. Es decir, no precisamente el lugar más denso poblacionalmente es el que mas niveles de fecundidad tiene, claramente se observa el departamento de Guatemala, siendo el más denso y el que tiene el nivel más bajo de fecundidad. Por lo tanto. La densidad poblacional esta relacionando no solo con los nacimientos y defunciones, sino con la migración interna del campo a la ciudad, o entre ciudades, es decir, por la movilidad interna del país. (Mapa 3 y 4)

**Mapas 1 y 2. Guatemala: Densidad poblacional. 2006 y 2014**



*Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006, 2014. INE Guatemala*

Mapas 3 y 4. Guatemala: Densidad poblacional, TGF y Pobreza extrema, 2014



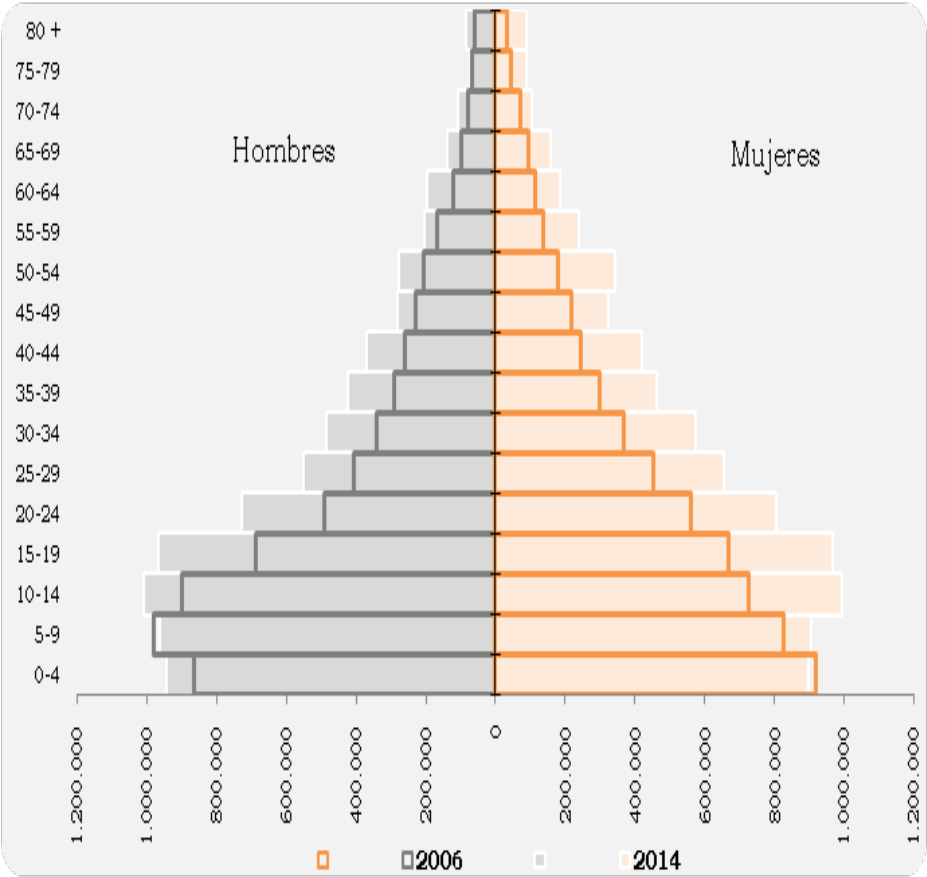
Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006, 2014. INE Guatemala

2.2 Estructura por edad y sexo por departamento

En la estructura por edad y sexo, se observa que Guatemala tiene una pirámide poblacional de tipo progresiva o en forma de pagoda, por lo que presenta una base ancha frente a unos grupos superiores que se van reduciendo, esto como consecuencia de altas tasas de natalidad y tasas progresivas de mortalidad según la edad. Es decir, una población eminentemente joven y con perspectivas de crecimiento.

Es importante considerar que Guatemala tiene un índice de dependencia de 57.2 a nivel nacional, es decir que, por cada 100 personas en edad productiva, hay 57 personas dependientes. Esto se puede observar en la pirámide poblacional, ya que, del total de la población (16,002,004 para 2014), el 35.7 por ciento son menores de 15 años, el 46.2 están en edad productiva y reproductiva (15-44), y el 18.1 por ciento son mayores de 44 años. (Gráfica 1)

Gráfica 1. Guatemala: Estructura por edad y sexo, 2006 y 2014



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006, 2014. INE Guatemala

Al hacer la comparación entre el 2006 y 2014, se puede observar que la población ha crecido en todos los grupos de edad, exceptuando el de 0-5 años de mujeres, y 5-9 para hombres.

En cuanto a la población por sexo, el 48.6 por ciento son hombres y el 51.4 mujeres. Cabe resaltar que según las pirámides poblacionales de 2006 y 2014, nacen más hombres que mujeres, sin embargo, la esperanza de vida de las mujeres es mayor. Por otro lado se debe considerar la migración internacional, en la cual la mayor proporción de migrantes son hombres. (Gráfica 10)

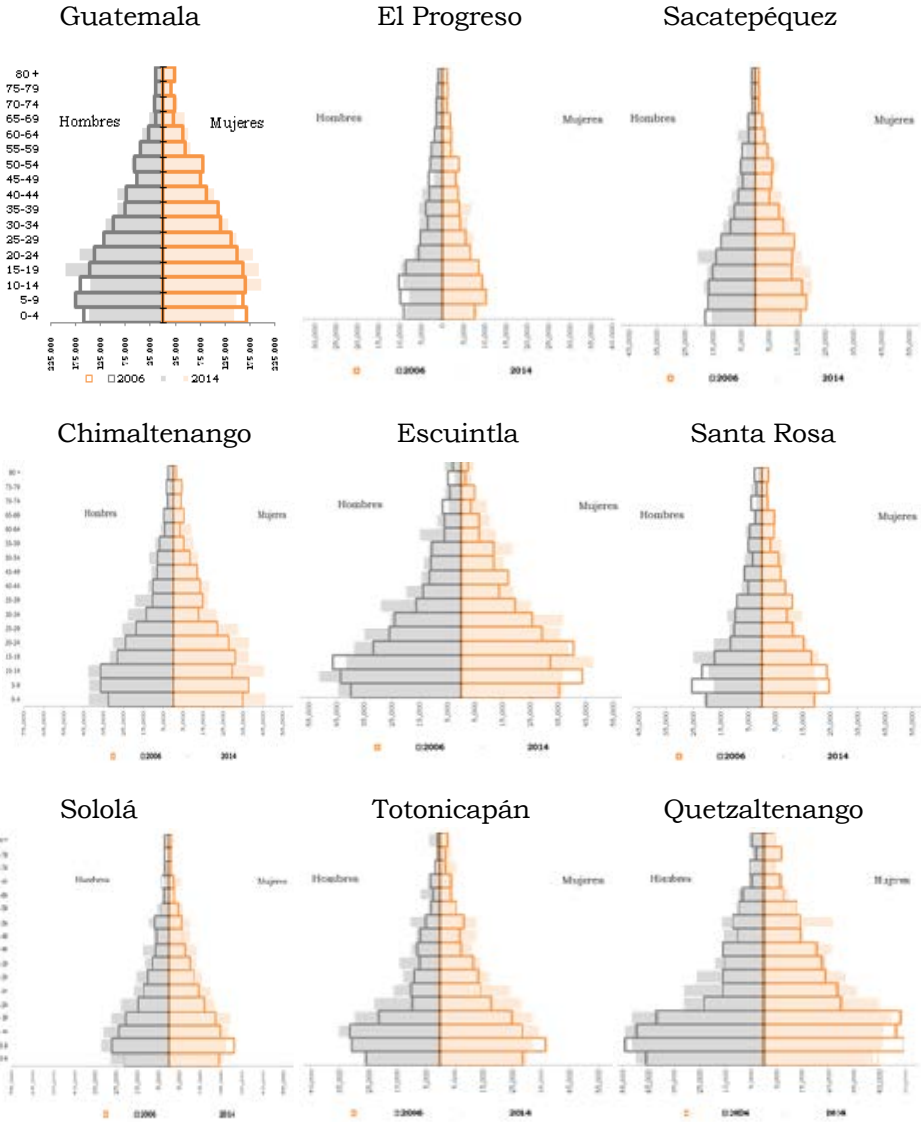
La situación de Guatemala se torna preocupante, al considerar que casi el 50 por ciento de la población, están en edad productiva, la cual demanda servicios de salud, educación, empleo, entre otros, y ante lo cual, el Gobierno debe hacerle frente a dicha situación.

Una vez especificando la población total de Guatemala, es necesario determinar la población por edad y sexo, desagregado por departamento.

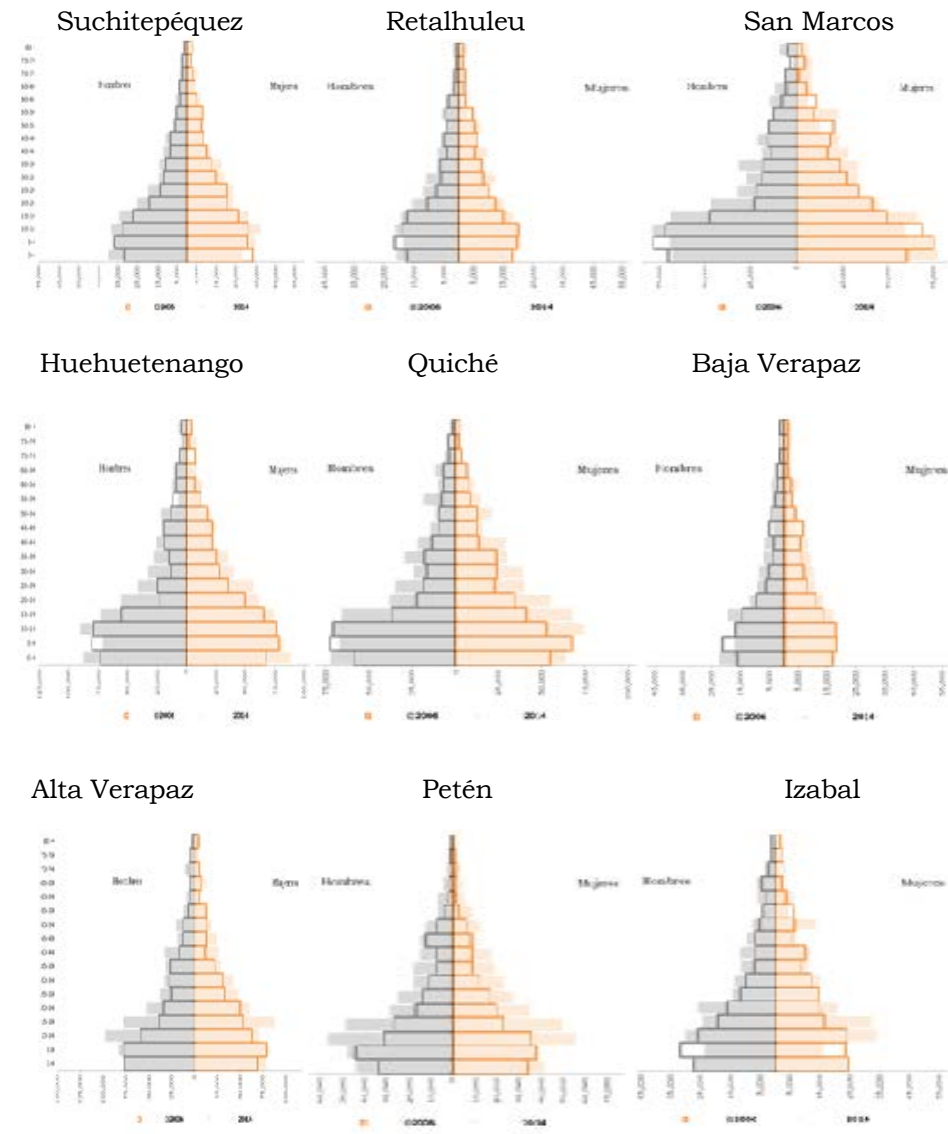
Aunque en todos los departamentos la pirámide poblacional tiene el mismo comportamiento (una base acha), se observan cambios mínimos en los rangos de edad 0-4, esto quiere decir que en ambos años se ha reducido el nivel de natalidad. Sin embargo, San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango, Quiché y Alta Verapáz, siguen siendo los departamentos con mayor número de nacimientos y población menor de 15 años. (Gráficas 2-23)

Es importante resaltar que el departamento de Guatemala es el más denso, no precisamente por los bajos niveles de mortalidad y natalidad, sino por la movilidad interna que se da del campo a la ciudad.

**Gráficas 2-23. Guatemala: Estructura por edad y sexo, 2006 y 2014, por departamento**

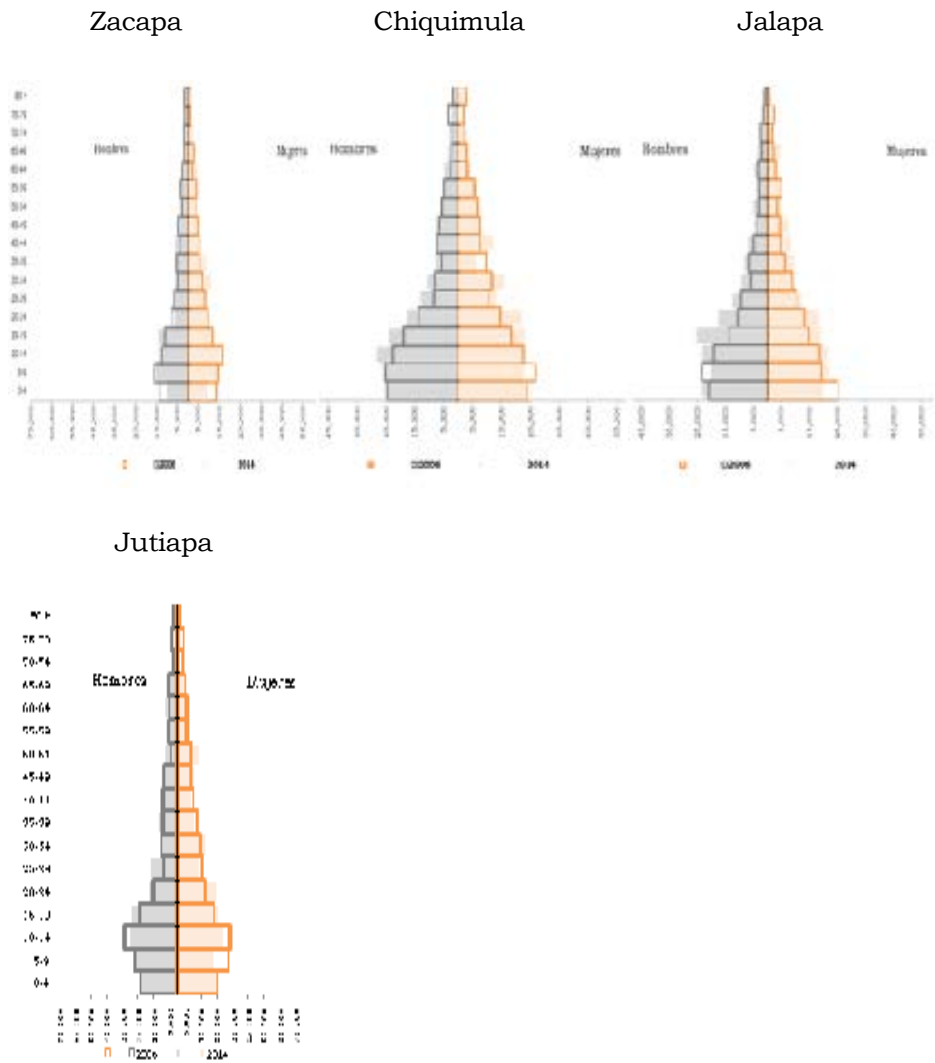


Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006, 2014. INE Guatemala.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006, 2014. INE Guatemala.





Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006, 2014. INE Guatemala

2.3 Relación de urbanidad

La relación de urbanidad, se refiere a la razón entre la población que vive en áreas urbanas con respecto a la que reside en áreas rurales. En Guatemala para el año 2006, se determinó que de los 12,987829 de habitantes, el 48.1 por ciento vivía en el área urbana, mientras que para el 2014, de los 16,002,004 de habitantes, el 49.5 por ciento vivía en el área urbana. De este modo, la relación de urbanidad para Guatemala en el año 2006 y 2014, es de 92.8 y 98.1 por ciento respectivamente.

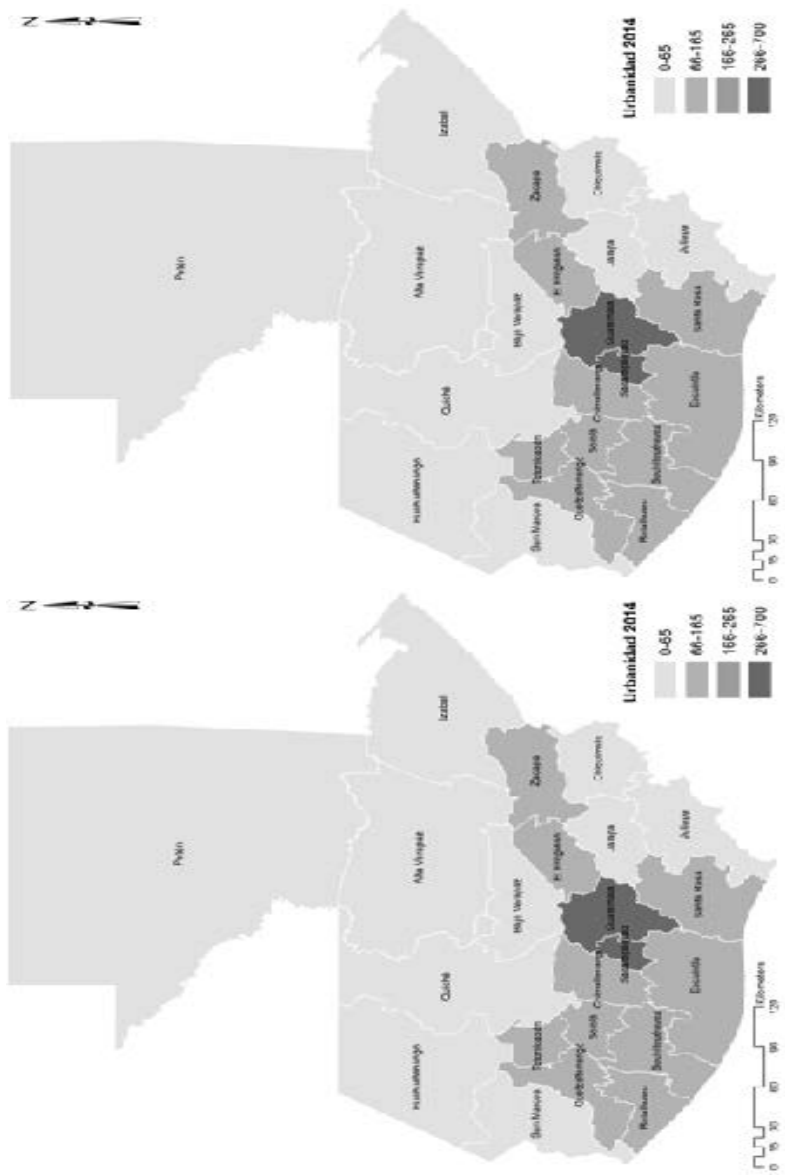
Quiere decir que, para el 2006 en Guatemala, por cada 100 personas del área rural, vivían 93 personas en el área urbana. Y para el 2014, por cada 100 personas en el área rural, vivían 98 personas en área urbana.

Aunque Guatemala es un país eminentemente rural, es evidente que el nivel de urbanidad sigue creciendo, siendo el departamento de Guatemala el que presenta mayor nivel de urbanidad, ya que para el 2006, por cada 100 personas que vivían en área rural, vivían 670 personas en el área urbana. Y para el 2014, por cada 100 personas en el área rural, vivían 685 personas en el área urbana. Es decir, un incremento del 2.2 por ciento en ocho años. (Mapas 5 y 6)

El segundo departamento con mayor nivel de urbanidad es Sacatepéquez con 479 personas en el área urbana, por cada 100 que vivían en el área rural para el 2014.

Para el 2006, únicamente Guatemala, Sacatepéquez, Sololá y Quetzaltenango, son los departamentos que superan la ruralidad. Sin embargo, para el 2014, a estos se les suma, Chimaltenango y Escuintla. (Mapa 5 y 6)

Mapas 5 y 6. Guatemala: Relación de urbanidad, 2006-2014



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006, 2014. INE Guatemala

Mapas 7 y 8. Guatemala: Relación de urbanidad, Pobreza extrema y Parque vehicular, 2014



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014. INE Guatemala. y SAT Guatemala

Mapas 9 y 10. Guatemala: Relación de urbanidad, 2006-2014



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014. INE. Y Policía Nacional Civil (PNC)

III. CAUSAS DEL CRECIMIENTO URBANO EN GUATEMALA

3.1. Migración interna

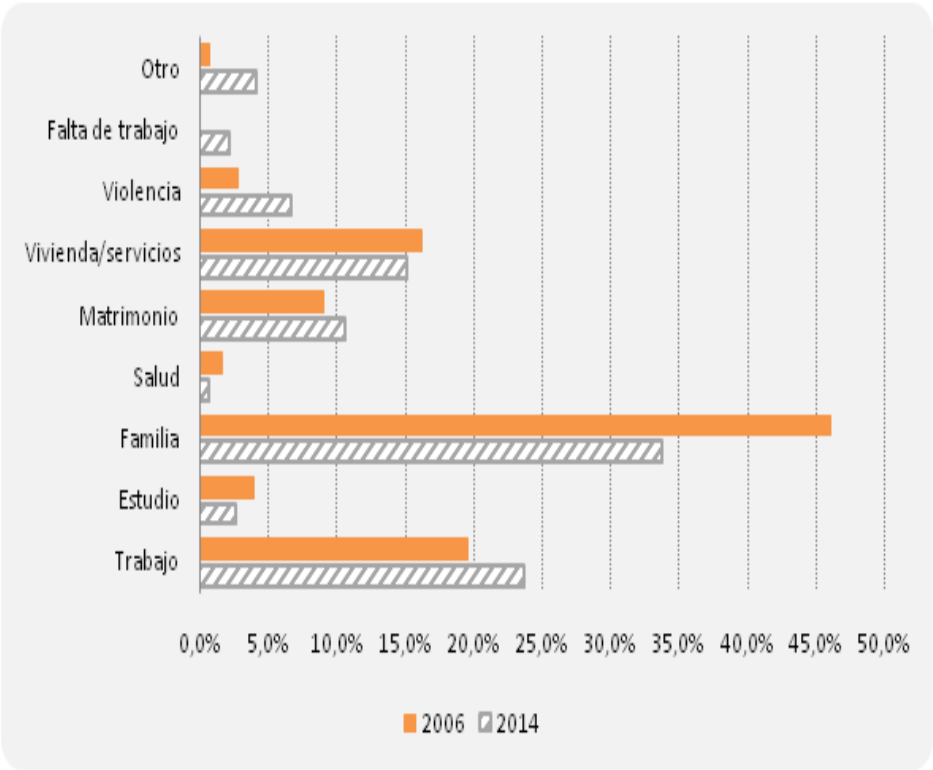
Entre las principales causas del crecimiento urbano esta la migración de personas del campo a la ciudad. Es decir, una migración promovida por transformaciones en el agro, que reducen la absorción de mano de obra, ante lo cual, muchas personas son atraídas hacia las ciudades, sobre todo, por las oportunidades laborales o económicas que les brinda la industrialización.

En las últimas décadas, las tasas de crecimiento anual promedio de la población urbana han disminuido sustancialmente, en especial en las metrópolis, lo cual no significa que se haya agotado totalmente el potencial de migración interna, es decir, una movilidad espacial debido a que el crecimiento demográfico en el campo, a pesar de ser declinante, ha mantenido en él a una masa de población muy grande, que por lo general subsiste aún mediante formas precapitalistas o capitalistas atrasadas de producción.

La persistencia de la migración del campo y los pequeños poblados a las ciudades es motivada por la descomposición de las formas atrasadas de producción agraria aún subsistentes determinada por la pobreza, la carencia de servicios, la introducción de nuevas técnicas productivas, la exacerbación de la competencia desigual en el libre mercado con las formas productivas avanzadas internas o externas, la eliminación neoliberal de los subsidios públicos al campo y la continua expansión urbana sobre las tierras agrarias.

A continuación se presentan las principales causas, por las cuales, las personas dejaron de vivir en el departamento que nacieron. Siendo las causas familiares la de mayor proporción (46.0 por ciento) para el 2006, seguida de las causas por trabajo (23.7 por ciento).

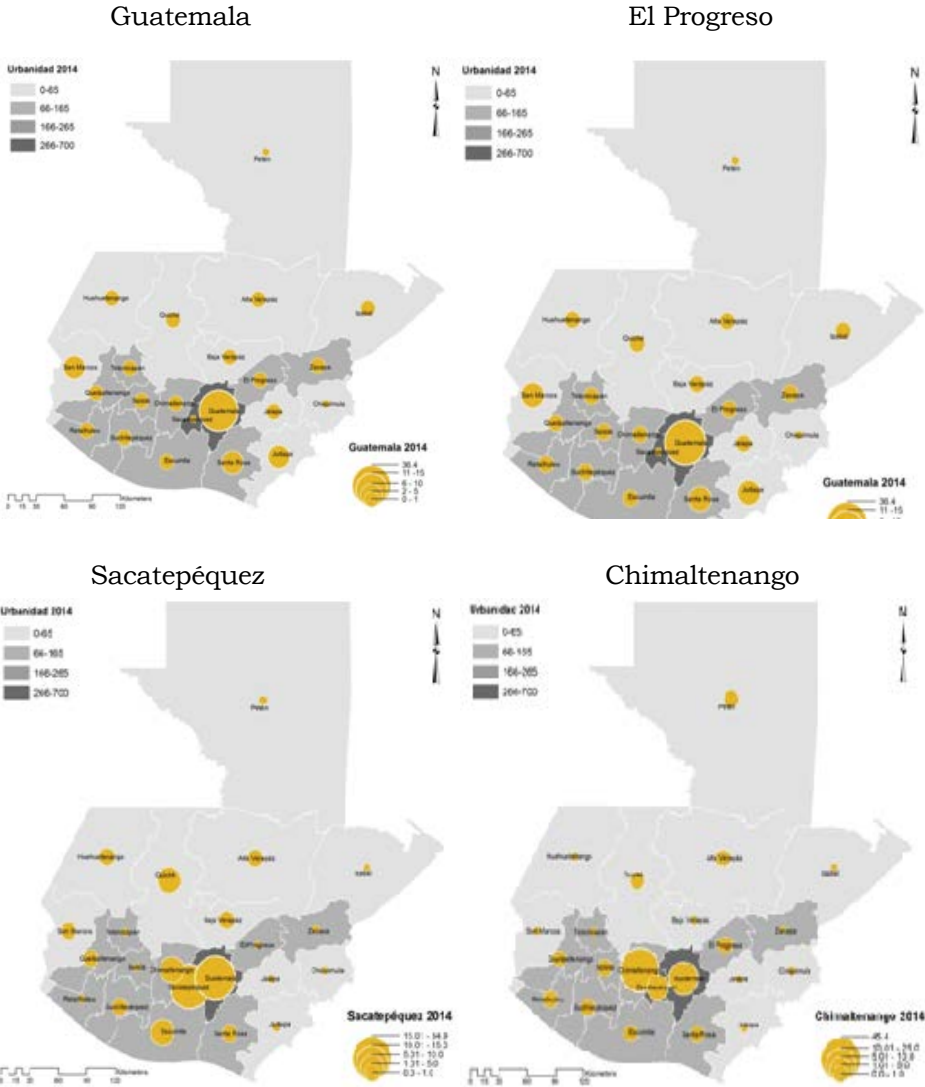
**Gráfica 24. Guatemala: Principales causas por las que las personas dejaron de vivir en el lugar de nacimiento**



Fuente: elaboración propia, con datos de la ENCOVI 2006 Y 2014. INE, Guatemala.

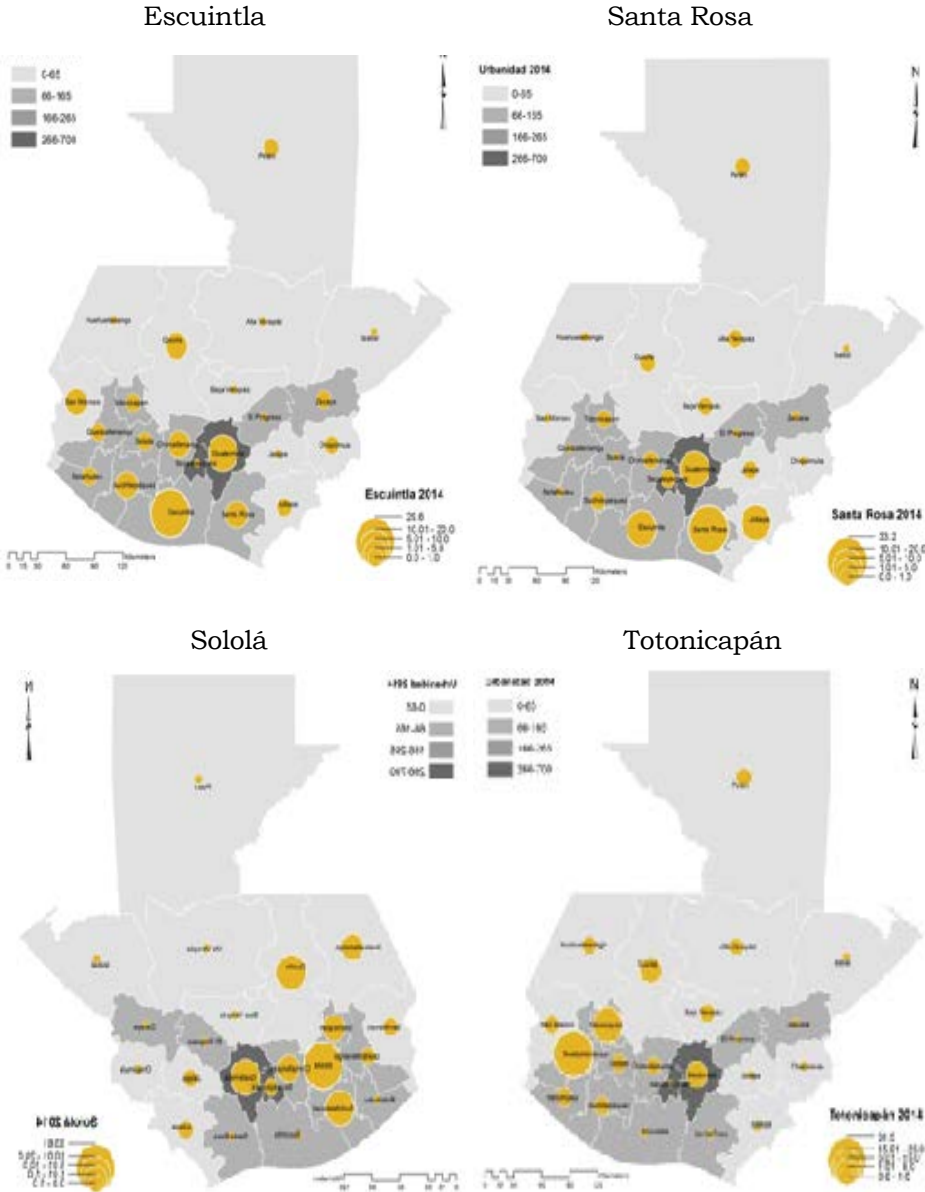
Otra de las causas principales por las que se da la movilidad interna, es por el acceso a vivienda y servicios que la urbanidad brinda a la población, sin embargo, se ha reducido de un año a otro en 1.2 por ciento. Aunque en menor medida, la violencia también se hace presente entre las principales causas de la migración interna. (Gráfica 24)

**Mapas 11-32. Guatemala: Migración interna por departamento según urbanidad 2014**

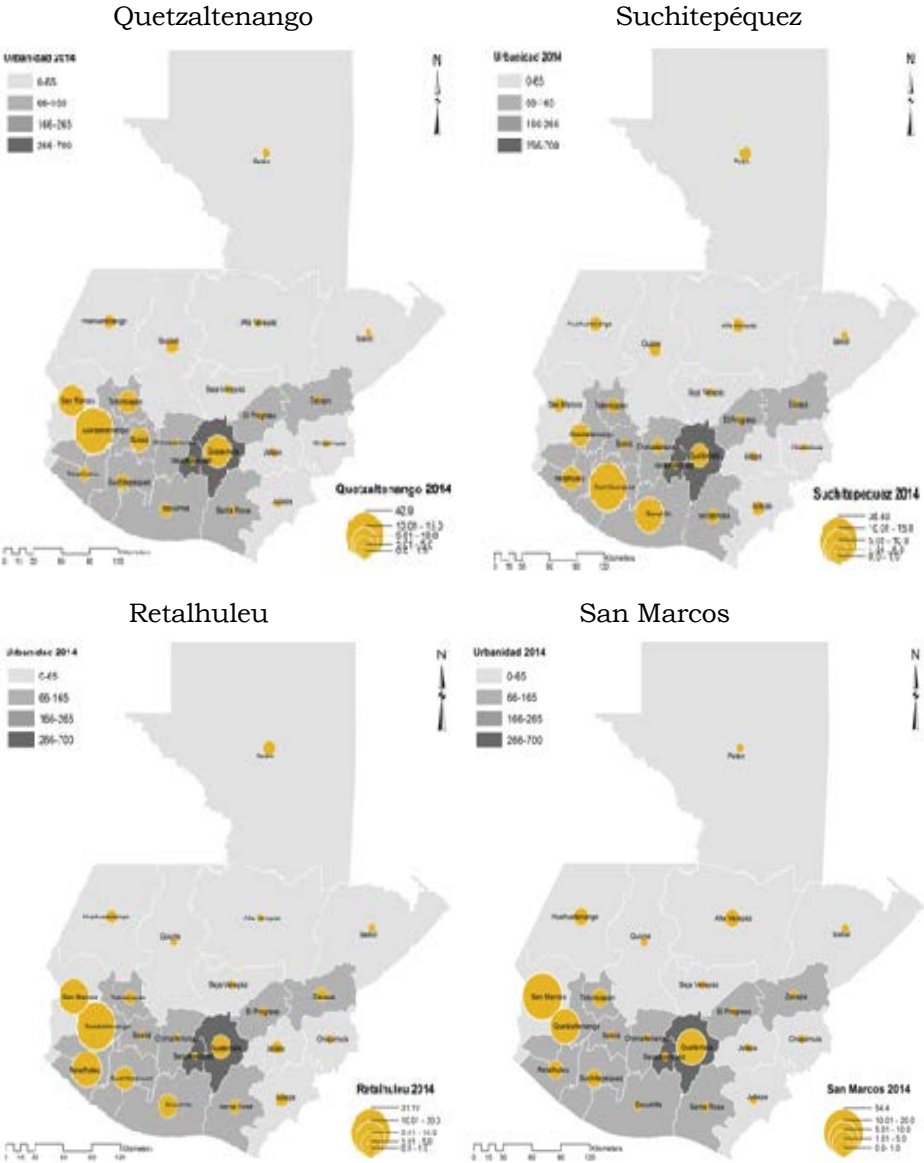


Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014. INE, Guatemala.



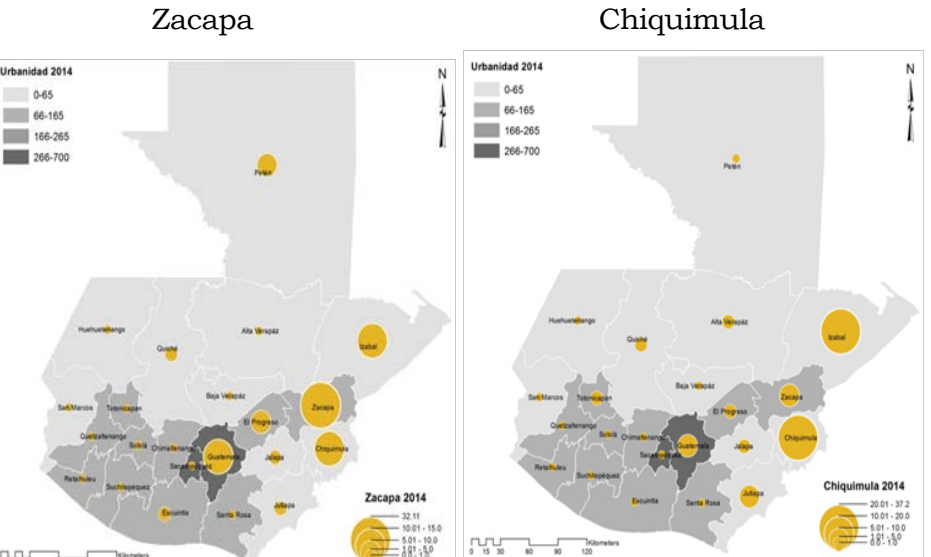
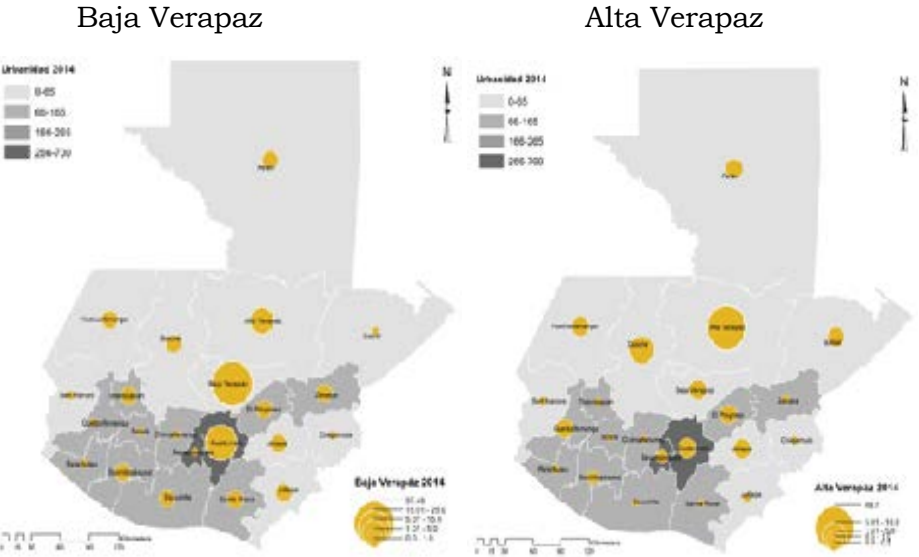
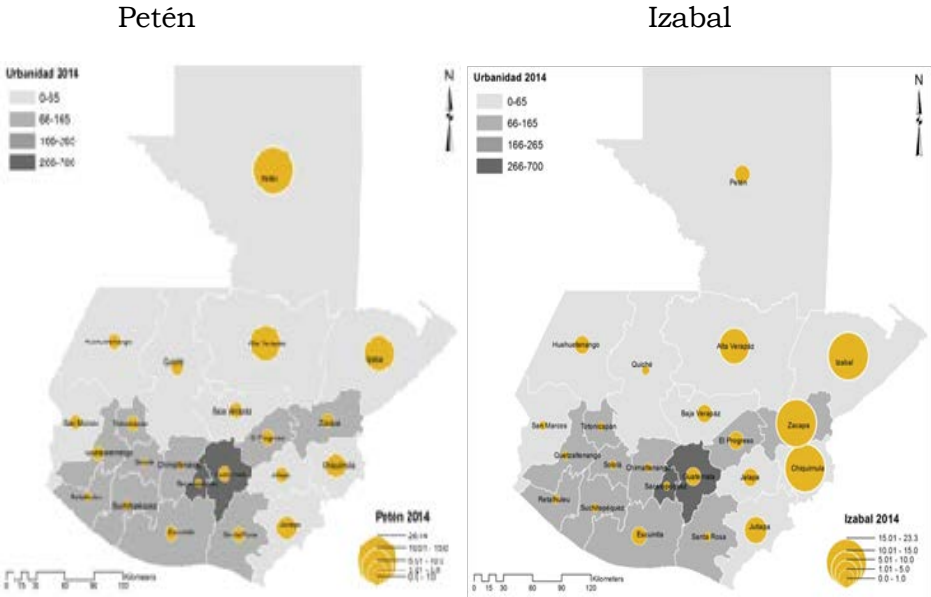
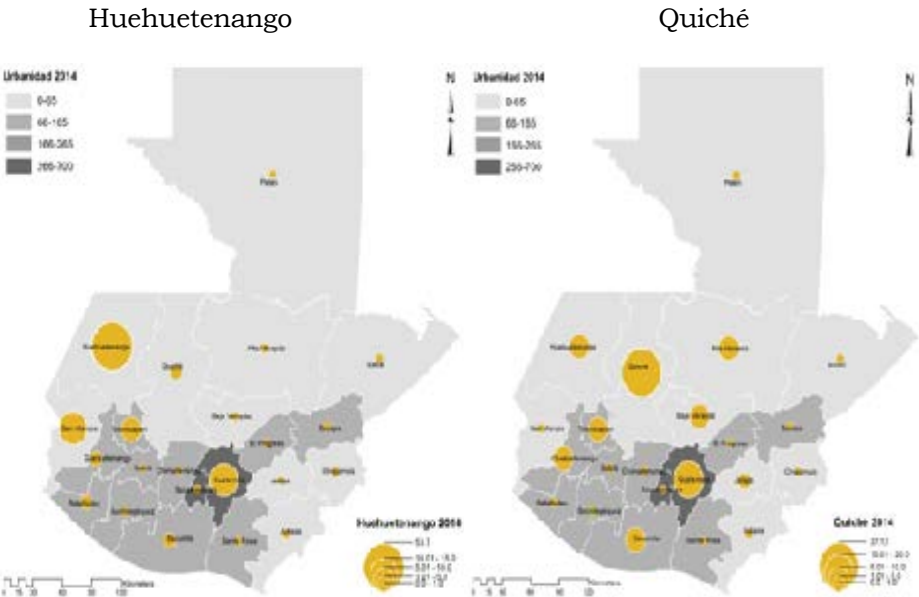


Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014. INE, Guatemala.



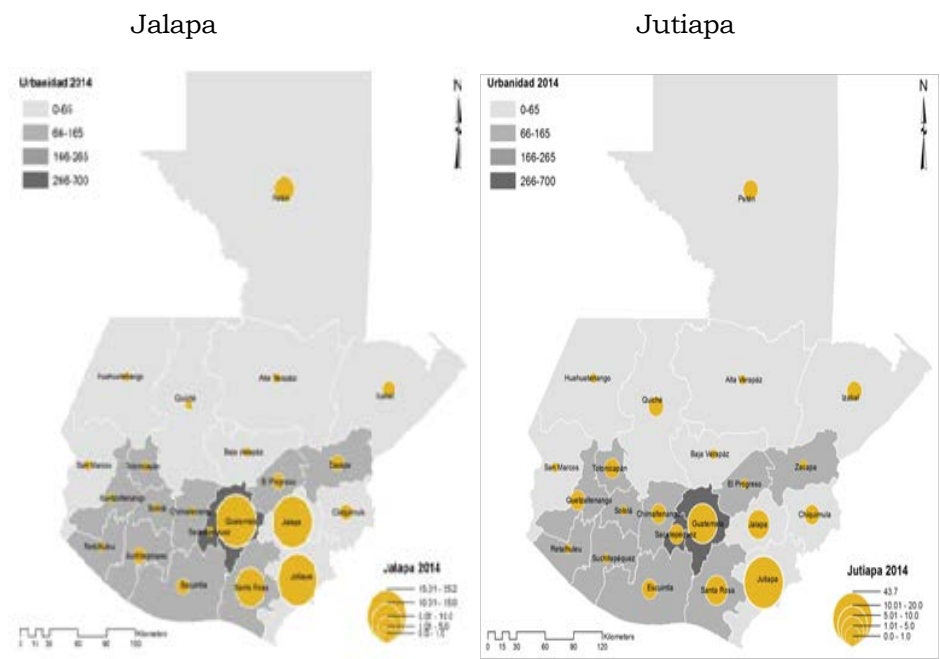
Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014. INE, Guatemala.





Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014. INE, Guatemala.

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014. INE, Guatemala.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014. INE, Guatemala.

Es importante resaltar que el lugar hacia donde las personas más emigran, es al departamento de Guatemala. Y, según sea el caso, emigran hacia los departamentos vecinos. (Mapas 11-32).

La persistencia de la migración rural y entre ciudades, que se suma al crecimiento natural interno, o la integración de pueblos y pequeñas ciudades a las tramas urbanas, en las nuevas condiciones de la acumulación de capital, han acelerado los procesos de metropolización y formación de ciudades-región, que se han convertido en las formas urbanas características y dominantes del patrón de urbanización en el actual periodo histórico (Pradilla, 2009, pp. 263 y ss.).

#### IV. EFECTOS SOCIECONÓMICOS Y AMBIENTALES DE LA URBANIZACIÓN EN GUATEMALA

##### 4.1. Efectos socioeconómicos

El crecimiento de la urbanización ha aumentado año con año en Guatemala, situación que, por un lado deja ciudades sobrepobladas y por el otro, el interior del país o las zonas campesinas e indígenas (periféricas) solo son vistas como fuente de extracción de materia prima. Es por ello la importancia de señalar los principales efectos que la urbanización (ante todo en la ciudad capital), ejerce directamente en la economía del país.

###### a. Presión en los salarios

El efecto de la población en las ciudades repercute directamente en la economía. Al aumentar la mano de obra los salarios bajan. Debido a la necesidad de trabajo a bajo precio se incluye en el mundo laboral a mujeres y niños en condiciones penosas y de máxima explotación, para que la suma de todos los sueldos pueda mantener a una familia completa. La competencia para entrar en el mercado laboral hace que disminuyan todavía más los salarios. Lo que da lugar a una situación estructural de máxima explotación.

###### b. Incremento de la pobreza

Las condiciones de la urbanización han contribuido, paralelamente, a incrementar y consolidar grandes núcleos de pobreza, debido a que no se tomaron las previsiones para generar

condiciones aceptables de vida. Cabe resaltar que según la ENCOVI 2014, en Guatemala se incrementó la pobreza extrema en 8.1 por ciento, ya que de 15.2 por ciento en 2006 pasó a 23.4 por ciento en 2014, siendo el departamento de Guatemala el más urbano y uno de los más afectados con el incremento de la pobreza. (Mapa 4)

Además de las dificultades que sufren particularmente los habitantes pobres, por las carencias de servicios indispensables y de viviendas adecuadas, los conglomerados se han convertido en lugares de asentamiento de redes de delito y en una fuente de problemas de seguridad que afectan en primer lugar a los pobladores locales.

#### *c. Asentamientos y hacinamiento*

Al interior de las metrópolis, se asisten intensos cambios de la distribución territorial de la población derivados de: la periferización de la vivienda de interés social construida por el capital inmobiliario en grandes mega-conjuntos o por los ocupantes irregulares y autoconstructores; el vaciamiento de población residente de las áreas centrales o los corredores terciarios donde la vivienda es sustituida por actividades terciarias y por grandes megaproyectos inmobiliarios mixtos destinados a las actividades empresariales y a vivienda de sectores de altos ingresos (Pradilla, 2010b). El resultado son tasas de crecimiento demográfico muy bajas o negativas en las áreas centrales, mientras en las periferias y en los asentamientos en proceso de integración a las metrópolis se alcanzan tasas muy superiores a la media urbana, lo cual mantiene un crecimiento físico más que proporcional al demográfico.

#### *d. Incremento del costo de la vivienda o rentas del suelo*

En Guatemala, el costo de la vivienda es casi inaccesible, sobre todo en la ciudad capital, asimismo, se producen megaproyectos de vivienda de tipo vertical, no solo en el centro, sino en las periféricas de la metropolitana. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que, los patrones de estructuración urbana en América Latina están determinados, en forma compleja, por las lógicas de formación de las rentas del suelo urbano tanto en los territorios periurbanos o intersticiales metropolitanos, como en las áreas ya integradas donde se articulan las viejas y nuevas condiciones estructurales de la acumulación de capital (Jaramillo, 2009).

Las diversas formas de la renta del suelo (Jaramillo, 2009, cap. IV), están dialécticamente articuladas con: los procesos de privatización de lo público urbano; los significativos cambios en la localización de las actividades urbanas (usos del suelo), determinados por los procesos de desindustrialización y terciarización metropolitana (Márquez y Pradilla, 2004 y 2008) y la formación de corredores terciarios (Pradilla y Pino, 2004; Pradilla, Moreno y Márquez, 2012a); y los nuevos procesos de verticalización emprendidos por el capital inmobiliario-financiero (Pradilla, 2010a), que modifican sustantivamente su funcionamiento, monto y distribución social, y son características determinantes y dominantes de la lógica actual de estructuración urbana.

El resultado es un crecimiento sostenido en términos reales de las rentas y, por tanto, de los precios del suelo urbano, de múltiple sentido territorial: de la periferia hacia el centro, del centro hacia la periferia, de la trama de corredores terciarios hacia el interior de las áreas de vivienda y otros usos, cuya orografía no puede explicarse desde esquemas concéntricos como los de la Escuela de Chicago; este crecimiento afecta sobre todo a los sectores más pobres de la

sociedad, sean ellos compradores o locatarios de vivienda, eleva el costo de la vida en las metrópolis e incide en los procesos de empobrecimiento en ellas.

*e. Disminución del estado de bienestar de la población*

A medida que se incrementa la densidad poblacional, el estado de bienestar social de la población disminuye, esto considerando el aumento en la demanda de servicios públicos y/o derechos sociales fundamentales como: salud, educación, transporte público, vivienda, y servicios públicos esenciales como agua, gas y electricidad, etc.

Esta situación trae como consecuencia directa un mayor empobrecimiento de las clases populares al tener que disponer de más recursos para poder acceder a estos derechos sociales, los cuales deberían ser más accesibles para la población. (Quintero, 2016)

*f. Incremento del tránsito vehicular*

La movilidad y la conectividad se han convertido en temas predilectos del discurso de los gobiernos urbanos y de la investigación, precisamente cuando los recorridos urbanos han alcanzado una gran extensión y complejidad, la saturación de las vialidades y los medios de transporte público llegan a niveles críticos y se alarga significativamente el tiempo dedicado a los desplazamientos.

Los factores estructurales hay que encontrarlos en el crecimiento poblacional y la continua expansión territorial de las ciudades, la complejidad alcanzada por las actividades urbanas, la generación de múltiples polos de atracción de los desplazamientos

debido al surgimiento disperso de las nuevas formas urbano-arquitectónicas, el papel protagónico de la industria automotriz en las economías regionales y sus prácticas publicitarias y de crédito, el rezago y mala calidad del transporte colectivo público o privado, y la creciente individualización de la vida cotidiana acrecentada por la violencia urbana.

El transporte urbano de pasajeros es realizado cada vez más en automóvil, mientras se acentúa el deterioro e insuficiencia del transporte colectivo público o concesionado a actores privados, donde aún dominan en muchos casos los medios de transporte más irracionales o contaminantes como los microbuses o pequeños autobuses organizados precariamente en cooperativas o asociaciones atrasadas. Todo esto provoca incremento del tránsito vehicular, provocando caos en la ciudad. Cabe resaltar que solo en el municipio de Guatemala, recorren casi los dos millones de automóviles diariamente. siendo este el municipio más afectado con el tránsito vehicular. (Mapa 8)

En Guatemala, a pesar del desarrollo reciente de sistemas como el transmetro y el transurbano, el automóvil es privilegiado por las políticas públicas mediante la continua construcción vial, puentes a desnivel, distribución de vías, entre otros, que en muchos casos son realizados y/o administrados por el capital privado nacional/extranjero, a partir de visiones realistas impregnadas por la ideología neoliberal de la privatización de lo público.

Estas obras y sus efectos multiplicadores sobre el uso del auto, impactan negativamente sobre el funcionamiento del transporte público, se convierten en barreras de fragmentación socio-territorial, y afectan la vida cotidiana del sector mayoritario de la población. Los peatones, en particular los niños, mujeres embarazadas, discapacitados y ancianos, son los grandes olvidados por las políticas de movilidad, transporte y vialidad: cada vez más

tienen que enfrentar barreras infranqueables como las vías rápidas y/o confinadas, los segundos pisos y distribuidores viales, puentes o los elevados y distantes puentes peatonales; el automóvil, el artefacto más icónico del capitalismo industrial del siglo XX es el dueño absoluto de la calle y la ciudad (Márquez y Pradilla, 2007).

*g. La violencia y la vida cotidiana en la ciudad*

En las tres décadas transcurridas desde la gran crisis económica de 1982, las ciudades latinoamericanas se han hecho cada vez más violentas, dando lugar a un imaginario social del miedo, sobre todo urbano, al reconocimiento social de “espacios” del miedo y a modificaciones sustantivas de las prácticas sociales cotidianas urbanas en función de uno y otros: rutas de desplazamiento, lugares de recreación, cierre de calles en áreas de vivienda, multiplicación de inmuebles y unidades de vivienda cerradas y amuralladas, controles de policías privadas, uso de centros comerciales en lugar de la calle y las plazas públicas, etc. (Carrión, 2006). Aunque no podemos caer en el simplismo lineal de asignar al neoliberalismo como patrón de acumulación la causalidad del fenómeno de la agudización de la violencia, si podemos constatar que ella ha ocurrido en este período.

Se habla de la globalización de la delincuencia organizada en el narcotráfico, el contrabando de armas y muchos otros productos, el tráfico internacional de seres humanos, el secuestro de personas, etc., actividades por naturaleza violentas como lo ejemplifican los casos de Colombia en la década del ochenta o México en la actualidad. Su alta rentabilidad y la masa de dinero que mueven las organizaciones criminales, articuladas transnacionalmente, les permiten penetrar las estructuras políticas y estatales, usar la corrupción y mediante ella gozar de amplios márgenes de impunidad.

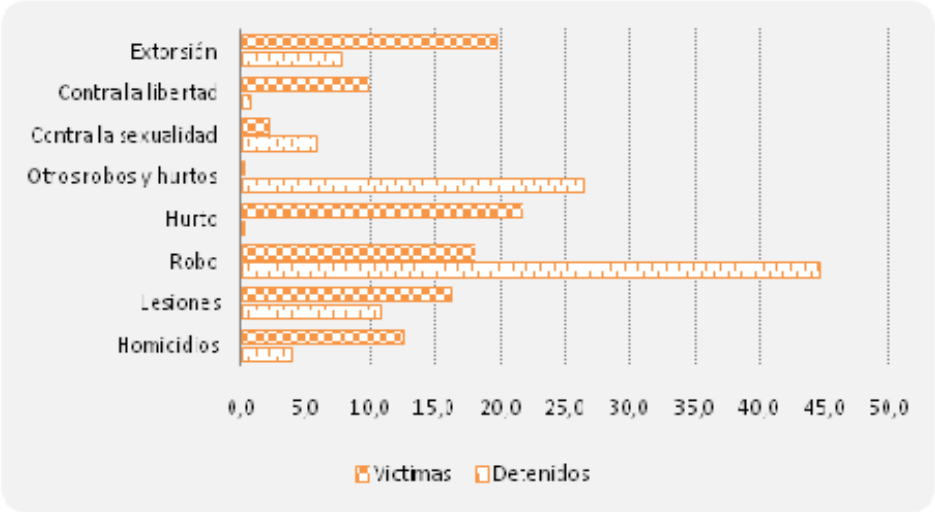
El incremento del desempleo, la multiplicación de la informalidad, y la exacerbación de la pobreza, en este período, nos permiten explicar por qué, donde y como encuentran las mafias a sus ejércitos de sicarios, como carne de cañón sacrificable. Estas realidades nos explican también la multiplicación de la delincuencia incidental, espontánea, que se registra en las calles de nuestras ciudades.

Es importante mencionar que el robo, hurto y extorsiones son los principales hechos delictivos que se dan en Guatemala, siendo el departamento de Guatemala y Escuintla los más afectados. Asimismo, son los hombres las principales víctimas, aunque en el 2014 se incrementó en las víctimas femeninas para todas las edades. (Gráficas 25-27, Mapas 9 y 10).

Al observar la pirámide poblacional de las personas detenidas por hechos delictivos, es alarmante determinar que niños, niñas y adolescentes menores de 15 años se prestan para tales hechos.

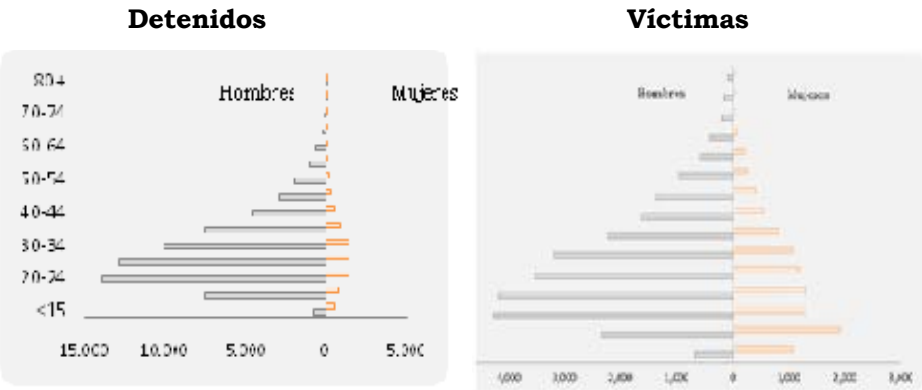


**Gráfica 25. Guatemala: Población detenida y víctimas de hechos delictivos, 2015**



Fuente: elaboración propia, con datos de la Policía Nacional Civil (PNC)

**Gráficas 26 y 27. Guatemala: Edad y sexo de las personas detenidas y víctimas por hechos delictivos**



Fuente: elaboración propia, con datos de la Policía Nacional Civil (PNC)

#### 4.2. Efectos ambientales

En América Latina, los eventos naturales ocurridos con mayor frecuencia durante 2006-2014 son las inundaciones, y el mayor número de personas afectadas es a causa de las sequías. Todo esto ocurrirá más a menudo y en lugares inesperados lo que impactara crucialmente en la producción de alimentos (agricultura y ganadería); el abastecimiento de agua potable y; la vida y la salud humana y del resto de las especies tanto animales como vegetales.

Todo lo anterior agudizará las corrientes migratorias desde las zonas afectadas y depauperadas a lugares más favorables. Especialistas de la ONU estiman que entre 2030 y 2040 habrá alrededor de 500 millones de personas que migraran hacia otros lugares por efecto de catástrofes naturales derivadas o potenciadas por el cambio climático y por supuesto también como consecuencia de continuados conflictos bélicos originados por el control y explotación de las riquezas naturales en muchos países por supuesto del "Tercer Mundo". <sup>2</sup>

Es importante señalar que durante el período 2006-2014, en América Latina, las inundaciones son los eventos naturales ocurridos con mayor frecuencia, sin embargo, las sequías son las que afectan a mayor número de personas.

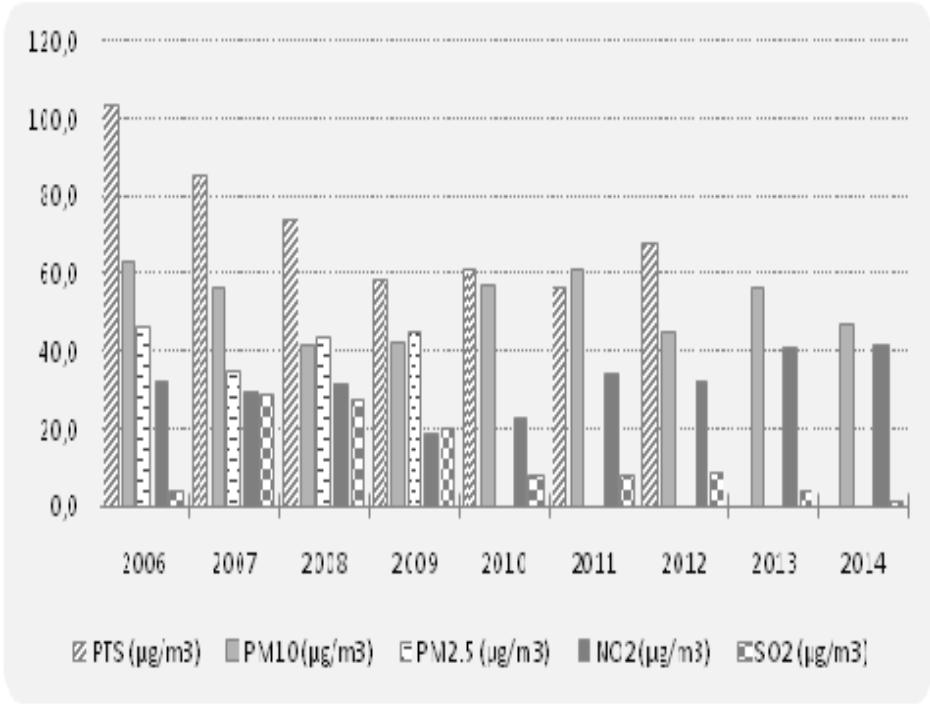
La devastación del medio ambiente proviene de la incesante y descontrolada competencia por maximizar las ganancias capitalistas, que conduce a la destrucción de la base natural del metabolismo social, el medio ambiente y a la insustentabilidad social expresada como desempleo, subempleo y migración (Foladori, 2007). Los recursos naturales que se extraen de la litosfera y

<sup>2</sup> Este impacto medioambiental derivado del aumento demográfico, también va acompañado del creciente desarrollo industrial en los países pobres. En ellos, los bosques se talan o incendian para ubicar nuevos núcleos de población y precarias explotaciones agrícolas y ganaderas.

crecientemente de la biosfera se explotan como elementos aislados y no como componentes de un ecosistema; además, los costos de producción de los recursos naturales se consideran solo como costos de extracción, lo cual desprecia la reproducción a largo plazo de la naturaleza (Mora, 2009). En suma, se registra un preocupante proceso de deterioro ambiental, pérdida de biodiversidad y fenómenos alarmantes como el calentamiento global, todos como expresiones directas e indirectas de la deificación del mercado como agente del desarrollo y la privatización de los recursos como cemento de la sociedad capitalista. (Covarrubias, 2009).

A todo lo anterior se le suma el deterioro ambiental que se da en las ciudades, sobre todo en la contaminación del aire, lo cual coadyuva al incremento de enfermedades ambientales, mismas que toman vidas año con año. Esta situación se acrecienta más con la sobrepoblación en las ciudades, donde aumenta el efecto invernadero, la contaminación y para colmo la calidad de vida disminuye y desmejora considerablemente. (Gráfica 28).

**Gráfica 28. Guatemala: promedios anuales de contaminación del aire, según tipo de contaminante en la ciudad de Guatemala, 2006-2014**



Fuente: USAC, Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia, Laborarotio de Monitoreo del Aire.  
a/ **PTS** = Partículas Totales en Suspensión; **PM<sub>10</sub>** = Partículas Menores a 10 micras;  
**NO<sub>2</sub>** = Dióxido de Nitrógeno;  
**SO<sub>2</sub>** = Dióxido de Azufre.

Mapas 33 y 34. Guatemala: Relación de urbanidad y enfermedades causadas por el medio ambiente



Fuente: elaboración propia, con datos de la ENCOVI 2014, y estadísticas vitales. INE, Guatemala.

La contaminación del aire, un creciente problema en las grandes ciudades con mala ventilación natural e importantes emisiones móviles o estacionarias. En Guatemala, los lugares con mayor urbanidad, son los enfermedades ambientales como tuberculosis y bronquitis. (Mapas 33 y 34)

En muchas ciudades, las condiciones se empeoran año con año, a medida que aumentan las emisiones industriales y las provenientes del uso de los combustibles. Por ejemplo, se anticipa que las escuadras de vehículos y sus correspondientes emisiones aumenten en un 5-10 por ciento anual en los países en desarrollo, estando el mayor crecimiento concentrado en las principales ciudades. Las emisiones urbanas representan una parte importante y creciente de los gases de efecto invernadero, responsables de la destrucción de la capa de ozono.

Es evidente la percepción del crecimiento demográfico en países en desarrollo como el responsable de la debacle ambiental mundial, tomando en cuenta que el aumento de la población ejerce una presión creciente sobre el medio ambiente, esto por la necesidad, también creciente, de abastecerse de las materias primas necesarias para su propia supervivencia.

De esta manera, el crecimiento de la población provoca una mayor presión sobre el suelo por el mayor requerimiento de tierras de cultivo y por la competencia existente entre las diferentes actividades económicas, el agotamiento de ciertos recursos minerales y fósiles por las mayores necesidades energéticas. Es decir, el principal impacto de la población sobre el medio ambiente se relaciona con el consumo de recursos, y la producción de desperdicios y de contaminantes. Es por ello que el crecimiento de las ciudades, se torna un problema para el medio ambiente.

### **CONCLUSIONES**

- Bajo el sustento teórico y con la evidencia estadística del fenómeno del crecimiento de las ciudades o de la urbanización, que acrecienta el deterioro ambiental en Guatemala, se determina que dicho fenómeno, se debe a problemas estructurales del sistema capitalista. Esto considerando la imposición del patrón neoliberal, que ha dado lugar a una creciente desigualdad del desarrollo entre países imperialistas y atrasados, acentuando la diferenciación de sus formas territoriales, y las desiguales en lo económico, lo social y lo urbano.
- En Guatemala, el departamento más afectado con la urbanización es Guatemala, siendo el lugar con la densidad poblacional más alta del país. Esto considerando las oportunidades de empleo, el acceso a salud y otros servicios. Situación preocupante, ya que la población demanda más servicios, lo cual, ejerce mayor presión sobre el medio ambiente.
- La persistencia de la migración del campo a las ciudad, es motivada por la descomposición de las formas atrasadas de producción agraria aún subsistentes, determinada por la pobreza; la carencia de servicios; la introducción de nuevas técnicas productivas; la exacerbación de la competencia desigual en el libre mercado con las formas productivas avanzadas internas o externas; y la continua expansión urbana sobre las tierras agrarias. Esta constancia de la migración rural y entre ciudades, ha acelerado los procesos de metropolización y formación de ciudades-región, que se han convertido en las formas urbanas características y dominantes del patrón de urbanización en la actualidad.

- El aumento de la población urbana ha derivado en el incremento y la consolidación de grandes núcleos de pobreza. Además de las malas condiciones de vida de la población (incremento de asentamientos y hacinamientos en la periferia de las ciudades); se plantean problemas de seguridad; de tránsito vehicular; presión sobre los salarios, e incremento del costo de la vivienda. Sin embargo, lo más preocupante es el impacto que se da sobre el medio ambiente, ya que cada vez, los niveles de contaminación del aire, agua y otros se elevan, situación alarmante ya que atenta contra la propia vida, esto considerando las muertes que año con año toman las enfermedades ambientales.

**Fuentes consultadas**

- Arshad, Z. (2012). Desigualdad de género aumenta a la par de la población. Recuperado el 2 de marzo de 2017, de Rebelión: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=153074&titular=desigualdad-de-g%E9nero-aumenta-a-la-par-de-la-poblaci%C3%B3n->
- Banco de Guatemala (2017). Estadísticas macroeconómicas. Actividad económica, PIB a precios corrientes y constantes. Recuperado el 12 de febrero de 2017, en <https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=112793&aud=1&lang=1>
- Banco Mundial (2017). Datos: Indicadores. Recuperado el 16 de febrero de 2017, en <http://datos.bancomundial.org/indicador>
- Centeno, J. C. (2004). Poblacion y medio ambiente. Recuperado el 1 de marzo de 2016, de Rebelión: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=3379>
- CEPAL (2016). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2016. Versión electrónica. Recuperado el 7 de febrero de 2017, en [http://interwp.cepal.org/anuario\\_estadistico/Anuario\\_2016/index.htm](http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/Anuario_2016/index.htm)
- Dierckxens, W. (2008). La Crisis Ecológica: Necesidad de un cambio de paradigma. Recuperado el 15 de enero de 2017, en <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/paq2/No.6.pdf>
- Dierckxens, W. (2011). Población, fuerza de trabajo y rebelión en el siglo XXI. Recuperado el 17 de enero de 2017, en <http://mariwim.info/?p=8>
- Fox, T. (2011). Crecimiento demográfico: el reto del siglo XXI. Recuperado el 2 de febrero de 2017, de OTAN: [http://www.nato.int/docu/review/2011/Climate-Action/Population\\_growth\\_challenge/ES/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2011/Climate-Action/Population_growth_challenge/ES/index.htm)

- Santamarta, J. (2004). La sociedad de consumo: la necesidad de un cambio. Recuperado el 20 de febrero de 2017, de Rebelión: <https://www.rebelion.org/hemeroteca/otromundo/040603radiochango.htm>
- UNFPA, Tendencias Demográficas. Recuperado el 16 de enero de 2017 en <http://www.unfpa.org/es/tendencias-demogr%C3%A1ficas>



*El crecimiento de las ciudades y su impacto en el medio ambiente:  
El caso particular de Guatemala*

- Godínez, J. A. (2000). Desarrollo económico y deterioro ambiental: una visión de conjunto y aproximaciones al caso mexicano. Recuperado el 16 de febrero de 2017, de Rebelión: <https://www.rebelion.org/hemeroteca/ecologia/gestion250900.htm>
- INE (2014). Estadísticas y bases de datos, Indicadores demográficos, ambientales, socioeconómicas. Recuperado el 14 de enero de 2017, en <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>.
- Márquez, H. (2009). Diez rostros de la crisis civilizatoria del sistema capitalista mundial. Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía , 203-205.
- Prada, R. (2013). ¿Censo o enumeración incompleta?. Recuperado el 27 de febrero de 2017, de Rebelión: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=172221>
- Quintero, E. E. (2016). El radicalismo económico amenaza al ambiente y a la paz mundial. Recuperado el 1 de marzo de 2017, de Rebelión: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=219264>
- Rodríguez, A. (2013). La destrucción de la naturaleza. Recuperado el 2 de marzo de 2017, de Rebelión: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=167168>
- Rojas, A. (2013). Demasiados para marginar y explotar. Recuperado el 24 de febrero de 2016, de Rebelión: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=178538>
- RT (2015): ¿Vive la humanidad sus últimas décadas?. Recuperado el 27 de marzo de 2017, de Actualidad rt: <https://actualidad.rt.com/actualidad/177135-fin-humanidad-factores-colapso>

**“Los déficits fiscales y la deuda pública:  
Su incidencia en la estabilidad económica”  
(Los privilegios fiscales)  
-Segunda parte-**

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López\**

---

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

## Introducción

La presente investigación titulada “Los déficits fiscales y la deuda pública: su incidencia en la estabilidad económica”, constituye la segunda parte de la investigación general sobre los “Privilegios fiscales”. En esta segunda parte se da seguimiento al tema de los déficits fiscales y la recaudación tributaria, tratados en el primer documento, complementando la investigación con el desarrollo del tema de la deuda pública y sus efectos, tanto en dichos déficits como en la estabilidad económica y social del país.

La investigación se enfoca y expone que los déficits fiscales tienen su origen no solo en la insuficiencia de los ingresos fiscales, especialmente tributarios, sino que en los mismos tiene mucho ver la conformación y magnitud del gasto, así como el tamaño y la conformación de la deuda pública. Se expone en el documento que los déficits fiscales son constantes y permanentes a lo largo de la historia fiscal del país, especialmente en las dos últimas décadas; que con una estructura y carga tributaria endeble y con una deuda pública también permanente, cara y mal concebida, sus efectos negativos en la estabilidad económica en general, y a los sectores de menores ingresos y marginados, en lo particular, son claros e inminentes, lo cual parece se mantendrá en el largo plazo.

De esta forma, la investigación contenida en el presente documento desarrolla los temas: Aspectos generales del problema; Fundamentos legales de la contratación de deuda pública; Los ingresos tributarios, los privilegios fiscales, la deuda pública y su relación con los déficits fiscales; y, la Participación de las élites y otros grupos de poder en la conformación de la deuda pública. Al final se presentan las conclusiones del caso, donde se confirman las dos hipótesis planteadas en el primer tema, así como la afirmación de que los privilegios fiscales, la deuda pública y los déficits fiscales provocados por estos, entre otros, afectan la estabilidad económica del país.

## 1. Aspectos generales del problema

Finanzas públicas saludables, tanto en los ingresos como en el gasto, y adecuados niveles de deuda pública, son factores indispensables, aunque no únicos, para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, dicha estabilidad solo tiene sentido cuando sus beneficios son trasladados o reflejados en las condiciones socioeconómicas de la población, o a la construcción del tan anhelado desarrollo económico sostenible, lo cual lamentablemente en la mayoría de casos no sucede.

Por el lado de las finanzas públicas, en el caso guatemalteco, los ingresos tributarios son tradicionalmente insuficientes para sufragar los gastos del Estado, dando como resultado los constantes déficits fiscales reflejados en los presupuestos generales de ingresos y egresos públicos, en cada período o ejercicio fiscal. El déficit así resultante normalmente se origina por el lado de los ingresos.

La insuficiente recaudación de tributos se da por diferentes factores y se expresa en diferentes estadísticas e indicadores macroeconómicos, teniendo sus efectos inmediatos en la población por la insuficiencia de recursos estatales para la prestación de los servicios esenciales que esta demanda, en materia de salud, educación, vivienda, seguridad, infraestructura física, servicios esenciales, entre otros.

La forma relativamente más cómoda elegida por las autoridades de las finanzas públicas del país para cubrir los déficits fiscales, ha sido la contratación de deuda pública, interna y externa, lo cual se ha convertido en un proceso enfermizo ya que los déficits son permanentes, provocando, a la vez, la necesidad y contratación de más deuda en ciclos presupuestarios posteriores, llegándose al extremo de contratar deuda para pagar deuda en condiciones que no son las más favorables para el país (ej., presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2016).

Esta situación se empeora cuando, anómalamente, la acumulación de deuda presiona al incremento del gasto público, contribuyendo así también a la conformación de más y mayores déficits fiscales, dados los insuficientes ingresos fiscales.

Los constantes déficits fiscales que el país viene experimentando desde hace más de dos décadas,<sup>1</sup> son la causa principal de endeudamiento público; relación causal vista desde un punto de vista técnico-presupuestario.

Guatemala, en lo que respecta a sus déficits fiscales y niveles de deuda pública, ha venido reflejando indicadores a niveles macroeconómicos “razonables”; sin embargo, en algunos casos se acerca a los límites de riesgo. Un mal manejo de la deuda y de la política fiscal en general, se convierte en una amenaza latente para la estabilidad económica del país.

Si bien los déficits fiscales provocan la necesidad de contratación de deuda pública, en el ámbito nacional de los últimos años se ha desarrollado el hábito fiscal y político de contratar constante e imprudentemente más deuda, configurando un esquema vicioso en el cual los montos de deuda contratada y su acumulación, influyen a su vez en la conformación de los déficits fiscales por el aumento del gasto público para el pago del servicio de la deuda.

Los déficits fiscales se originan por la insuficiencia de recursos ante el creciente gasto público. Diversos aspectos afectan los niveles de recaudación de los ingresos fiscales. La insuficiencia en los ingresos tributarios ocasiona, entre otros, debilidad, deficiencia, poca cobertura y menor calidad en la prestación de los servicios esenciales a la población y actividades propias del Estado, además de inestabilidad económica en general. Los déficits fiscales del país son constantes y permanentes destacando, entre

<sup>1</sup> El año 1996 fue el último ejercicio fiscal en que no hubo déficit fiscal, según lo publicado en el estudio “Situación y perspectivas de la finanzas públicas” de la Revista Economía No. 209, julio-septiembre 2016, del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. P. 150

sus diversas causas, los privilegios fiscales o tratamientos tributarios preferenciales a ciertos sectores de la población, lo cual se evidenció y ejemplificó en la primera parte (investigación) del presente estudio.

Ante esta insolvencia financiera los gobiernos suelen contratar deduda pública, interna o externa, y en ciertas ocasiones obtienen donaciones.

La deuda pública es una herramienta financiera funcional cuando esta es resultado de estrategias, planes y programas de desarrollo de mediano y largo plazo y de un adecuado y prudente manejo de la política fiscal. Es decir, su utilización en estos términos la convierte en un instrumento fundamental para promover el crecimiento y desarrollo de la sociedad, creando mejores condiciones de vida para la población, fomentando nuevas oportunidades de inversión y empleo e invirtiendo en la tan necesaria infraestructura pública social y productiva. Contrariamente, un manejo inapropiado e irracional de la misma (su saldo acumulado crece constantemente por encima de la capacidad de pago del gobierno, por ejemplo), la convierte en un gran peso para la finanzas públicas, con fuertes distorsiones en la conformación del gasto, ya que para su pago se desvían recursos que podrían destinarse para otras coberturas productivas, sociales, administrativas y otras propias y necesarias de un Estado moderno; conformando así, este desvío, un costo de oportunidad social.

De lo hasta aquí expuesto puede observarse que la deuda pública es un concepto muy relacionado con los déficits fiscales del gobierno; es decir, la existencia de los déficits es causante de la contratación de deuda; mientras que, si no hay déficits, no habrá necesidad de contratar deuda. Debido a que pareciera que el endeudamiento público -y por lo tanto, los déficits fiscales- son algo “natural” en casi todos los países del mundo (al menos sí en todos los pobres y subdesarrollados), en términos presupuestarios

y de política fiscal, lo recomendable es encontrar un equilibrio razonable entre la asignación y ejecución del gasto público (transparente, eficiente, de calidad y con la debida cobertura e impacto social), y la contratación de deuda (nivel de deuda adecuado para el país) en montos y acumulación que permitan el cumplimiento de las funciones del gobierno para con la sociedad, y que la deuda y su pago no se convierta en una negación, disminución o restricción de las oportunidades de desarrollo del país.

De esta cuenta es necesario observar siempre al comportamiento de la deuda pública, y tener presente los indicadores/conceptos de *vulnerabilidad* y *sostenibilidad* de la deuda, y estar atentos a los indicadores financieros de la deuda.<sup>2</sup>

Por sus condiciones fiscales propias, y derivado de los montos contratados y los montos de los pagos por servicio de la deuda, prácticamente Guatemala se encuentra en una situación en que cada año se contrata deuda para pagar deuda, configurando un modelo de endeudamiento tipo *Ponzi*, donde, además, el monto acumulado de la deuda crece indefinidamente.<sup>3</sup>

Acorde con lo esbozado anteriormente, así como con la naturaleza generalizadora de su contenido, seguidamente se plantean dos hipótesis sobre el problema investigado:

<sup>2</sup> Según la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), en su recopilación de indicadores más utilizados para observar el comportamiento de la deuda pública, estos son agrupados en las tres categorías: indicadores de vulnerabilidad, de Sostenibilidad y financieros de la deuda. (Citado por Icefi en "La sostenibilidad de la deuda pública de los países de Centroamérica", Boletín de Estudios Fiscales 19, página 21).

<sup>3</sup> El esquema *Ponzi* es una operación anómala de inversión que implica el pago de intereses a los inversores de su propio dinero invertido o del dinero de nuevos inversores. El nombre de este plan procede del estafador italiano Carlo Ponzi y de la estafa que realizó en los años 1920, que alcanzó gran repercusión que otras estafas parecidas del pasado. Zuckoff, Mitchell. *Ponzi's Scheme: The True Story of a Financial Legend*. Random House: New York, 2005.

- **Hipótesis A:**

Los déficits fiscales son la causa principal de endeudamiento público; contratar constante e imprudentemente más deuda, configura un esquema vicioso en el cual los montos de deuda contratada y su acumulación, influyen a su vez en la conformación de los déficits fiscales por el aumento del gasto público para el pago del servicio de la deuda.

- **Hipótesis B:**

Tanto la deuda como los déficits fiscales manejados imprudentemente provocan desequilibrios y problemas económico-financieros al Estado, con las consecuentes reducciones en cantidad, calidad y cobertura de los servicios prestados por éste a la población.

## 2. Fundamentos legales de la contratación de deuda pública

La deuda pública, como parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, debe cumplir con requisitos legales para su aprobación. Los instrumentos legales fundamentales que sirven de base para la aprobación de la deuda pública, son la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del presupuesto, existiendo otras de relativa menor jerarquía de carácter procedimental y complementario, las que, por supuesto también deben observarse. En el presente caso, por su importancia y peso jerárquico, solo nos referiremos a las dos leyes mencionadas, las cuales, a nuestro juicio, ilustran claramente las bases, los procesos y operaciones que conlleva la deuda pública (negociación, contratación, conversión, consolidación, emisión, colocación, pagos, amortizaciones, tipo de deuda, entre otras).

Es necesario aclarar que el presente tema no tiene por objeto realizar un análisis exhaustivo del marco legal de la deuda pública, más bien, la pretensión es ilustrar el o los procesos legales que se deben cumplir para contraerla; luego, de ser necesario, hacer algunas acotaciones y reflexiones sobre determinados aspectos que se consideren pertinentes. En este contexto, seguidamente se expone lo que dicen tanto la Constitución Política así como la Ley Orgánica del Presupuesto, respecto a la deuda pública:

## **2.1 Constitución Política de la República de Guatemala**

Los siguientes artículos y literales se relacionan directa o indirectamente con el tema crediticio o de deuda pública, o bien con instituciones, instrumentos o conceptos que incluyen en y se relacionan con los mismos.

**“Artículo 133. Junta Monetaria.** La Junta Monetaria tendrá a su cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y velará por la liquidez y solvencia del Sistema Bancario Nacional, asegurando la estabilidad y el fortalecimiento del ahorro nacional.”

“Con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias. Con ese mismo fin, el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades. Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en casos de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, a solicitud del Presidente de la República.”

“La Superintendencia de Bancos, organizada conforme a la ley, es el órgano que ejercerá la vigilancia e inspección de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras, de seguros y las demás que la ley disponga.”

**“ARTÍCULO 171. Otras atribuciones del Congreso.** Corresponde también al Congreso:

**b)** Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso;

**i)** Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria;

Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase;”

**“ARTÍCULO 238. Ley Orgánica del Presupuesto.** La Ley Orgánica del Presupuesto regulará:

**a)** La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación;

**d)** Las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago;

Referente al segundo párrafo de artículo 133 constitucional, arriba detallado, es oportuno hacer ver que a partir de la vigencia del mismo, el Banco de Guatemala (Banguat) ya no pudo hacer “empréstitos” o financiar al gobierno central, lo cual sí sucedía anteriormente, con el consecuente uso irracional y excesivo (hasta ese entonces) de dicho financiamiento y con las repercusiones inflacionarias del caso. Sin embargo, dadas las necesidades de liquidez (déficit fiscal) observadas en el país desde hace varias

décadas, y con la condición de agente financiero del Estado del Banguat, conjuntamente con un uso adecuado, debidamente controlado y supervisado y con una adecuada liquidez por porte de la banca central, debería reflexionarse sobre dicha prohibición y permitir en determinados y justificados casos, volver a este tipo de financiamiento.

## **2.2 Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97 y sus reformas)**

(Nota: los subrayados en los siguientes artículos, son del investigador)

### **“ARTÍCULO 57.- Letras de Tesorería.**

El Organismo Ejecutivo, con el objeto de cubrir deficiencias estacionales de los ingresos y para mantener un ritmo constante en la ejecución de las obras y servicios públicos, puede acordar el uso del crédito a corto plazo, mediante la autorización para emitir Letras de Tesorería hasta por un veinte por ciento (20%) de los ingresos corrientes estimados en el presupuesto en vigencia.

Tales letras deben emitirse por su valor nominal, y tanto su vencimiento como su pago deben efectuarse a más tardar el último día hábil del mes de diciembre de cada año, El reglamento definirá los mecanismos que garanticen la disposición de los fondos para la amortización.”

## **“TITULO V DEL SISTEMA DE CREDITO PÚBLICO**

### **ARTÍCULO 60.- El sistema de crédito público.**

El Sistema de crédito público lo constituyen el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que regulan la celebración, ejecución y administración de las operaciones de endeudamiento que realice el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento.

### **ARTÍCULO 61.\* Ámbito Legal del Crédito Público.**

El crédito público se rige por las disposiciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, las de esta Ley, las normas reglamentarias y las demás disposiciones legales que autoricen operaciones específicas.

Están sujetos a las disposiciones que rigen el crédito público todas las entidades estatales, incluyendo al Instituto de Fomento Municipal y las municipalidades que realicen operaciones de crédito interno o externo o cuando requieran del aval o garantía del Estado.

Se exceptúan de las disposiciones de esta Ley las operaciones que realice el Banco de Guatemala conforme a su Ley Orgánica para garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia.

### **Los recursos provenientes del crédito público se destinarán a financiar:**

**a. Inversiones productivas, de beneficio social y de infraestructura; b. Casos de evidente necesidad nacional, aprobados por el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República; c. Reorganización del Estado, cuando los requerimientos del proceso de reforma y modernización de la administración pública así lo requieran; y d. Pasivos, incluyendo los intereses respectivos.**

**No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos.**

\*Reformado por el Artículo 36, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

### **ARTÍCULO 61 Bis.\* Renegociación de Prestamos Externos.**

Se faculta al Organismo Ejecutivo para que por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, especialmente en los casos de prestamo en que la unidad ejecutora esté en proceso de liquidación o cualquier otra forma de extinción, renegocie con los organismos, Estados y agencias financieras internacionales, el cambio de unidad ejecutora de tales préstamos, con el mismo fin o destino establecido por el Congreso de la República.



**Se podrá modificar el destino únicamente para la solución de situaciones derivadas del estado de calamidad pública, por lo que deberá realizar las operaciones presupuestarias, contables y financieras necesarias para el cumplimiento de la presente disposición.**

En todos los casos el Ministerio de Finanzas Públicas enviará copia al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas, en un plazo no mayor de quince (15) días, toda la documentación relacionada a cada renegociación suscrita y formalizada con los organismos, estados y agencias financieras internacionales respectivas.

**Si transcurrido el plazo de dos (2) años en que un préstamo no reporte ejecución, el Organismo Ejecutivo, en un plazo no mayor de veinte (20) días deberá someter a conocimiento del Congreso de la República para su reorientación, renegociación o liquidación.**

\*Adicionado por el Artículo 37, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

## **ARTÍCULO 62.- Atribuciones del Órgano Rector.**

El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la unidad especializada que señale el reglamento, será el órgano rector del sistema de crédito público, con la función de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público y estará revestida de las siguientes competencias:

**a. Definir los fundamentos económicos y financieros para preparar adecuadamente la política de crédito público, considerando aspectos relativos a la capacidad de pago del país, tanto de la perspectiva cambiaria como fiscal, persiguiendo con ello que el nivel de endeudamiento externo e interno en el país responda a una demanda real de recursos y a las metas sociales, económicas y políticas fijadas por el Gobierno de la República;**

b. Establecer las normas e instructivos para el seguimiento, información y control del uso de los préstamos vinculados con proyectos financiados por organismos internacionales y/o bilaterales de crédito, para lo cual todas las unidades ejecutoras de proyectos del Sector público no Financiero deberán atender los requerimientos de información relacionados con los préstamos mencionados, en los plazos determinados por el órgano rector del sistema de crédito público;

**c. Velar porque las instituciones, dependencias y unidades ejecutoras responsables de los proyectos con financiamiento externo agilicen la administración y el desembolso de fondos provenientes de los préstamos externos, en concordancia con el avance físico de los proyectos;**

d. Asesorar en todos aquellos asuntos institucionales relacionados con la participación del Gobierno de Guatemala en los organismos internacionales de crédito, en los cuales el Ministro de Finanzas Públicas actúa como gobernador titular o alterno;

e. Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito;

f. Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público;

g. Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público;

h. Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y recuperación de cartera de bonos y títulos públicos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos en todo el ámbito del sector público;

i. Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir bonos y títulos públicos o contratar préstamos e intervenir en la misma;

j. Supervisar que los medios obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos;

k. Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental; para lo cual, todas las instituciones y entidades del Sector público no Financiero deberán atender los requerimientos de información relacionados con el mencionado registro en los plazos determinados por el órgano rector del sistema de crédito público;

- l. Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y de los desembolsos y supervisar su cumplimiento;
- m. Coordinar con la Tesorería Nacional, la negociación de Letras del Tesoro para cubrir deficiencias temporales y estacionales de caja; y
- n. Todas las demás que le asigne el reglamento.

### **ARTÍCULO 63.- Deuda pública de mediano y largo plazo.**

Se denomina deuda pública, de mediano y largo plazo, a los compromisos monetarios, contraídos o asumidos por el Estado de Guatemala y por sus entidades descentralizadas y autónomas y pendientes de reembolso, de acuerdo con las condiciones previamente establecidas, Está constituida por:

- a. La emisión y colocación de títulos, pagarés, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito;
- b. La contratación de préstamos con instituciones financieras, nacionales o internacionales, mediante la suscripción de convenios o contratos;
- c. La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando lo que se financie haya sido devengado con anterioridad;
- d. El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el periodo del ejercicio financiero; y.
- e. Las modificaciones del régimen de la deuda pública, mediante consolidación, conversión o renegociación de otras deudas.

### **ARTÍCULO 64.- Autorización.**

Ninguna entidad del sector público podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del Ministerio de Finanzas Públicas.

### **ARTÍCULO 65.-\* Presupuesto de la Deuda Pública.**

Se incluirán en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de cada ejercicio fiscal, la estimación de los ingresos a obtener y egresos a realizar dentro del ejercicio fiscal correspondiente de:

- a) En el caso de los ingresos, los montos provenientes de operaciones de crédito público aprobadas por el Congreso de la República, incluyendo los desembolsos de los préstamos que cuenten con opinión del Organismo Ejecutivo y la Junta Monetaria que permita prever su desembolso en el ejercicio fiscal que se está aprobando; y
- b) En el caso de los egresos, los montos correspondientes al pago del principal, intereses, comisiones y otros cargos derivados de las operaciones de crédito público. De igual forma lo deberán hacer las entidades descentralizadas, autónomas y municipalidades, en sus respectivos presupuestos.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior:

- a) Los ingresos y los egresos derivados de las colocaciones y pagos principales de las letras del tesoro colocados a plazos que, por su naturaleza, no deben exceder del cierre del ejercicio fiscal en el cual fueron emitidas; y
- b) Los ingresos derivados de las colocaciones de títulos valores del Gobierno Central, realizadas para refinanciar los vencimientos del principal de los títulos valores cuyos certificados representativos globales continúen vigentes. De igual forma se exceptúan los egresos producto de los referidos vencimientos. Los ingresos y egresos derivados de las colocaciones y los vencimientos mencionados en este párrafo se registrarán únicamente por la vía contable

.  
\*Reformado por el Artículo 38, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

### **ARTÍCULO 66.-\* Pagos por Servicio de Deuda Pública.**

El servicio de la deuda pública está constituido por el pago del principal, de intereses, comisiones y otros cargos que puedan haberse convenido o generado por la realización de las operaciones de crédito público. Con el propósito de

*Los déficits fiscales y la deuda pública: Su incidencia en la estabilidad económica  
(Los privilegios fiscales)*

asegurar el estricto cumplimiento del servicio de la deuda pública, se observará además de lo establecido en el artículo relativo al presupuesto de la deuda pública, las siguientes disposiciones:

a) Para el cumplimiento oportuno de las obligaciones derivadas del servicio de la deuda pública del Gobierno Central, el Ministerio de Finanzas Públicas formulará el plan de pago de dicho servicio y el plan de aprovisionamiento del fondo de amortización constituido en dicho banco. Para el efecto, se observará lo siguiente:

i) El Banco de Guatemala sin trámite previo ni posterior, separará de la cuenta Gobierno de la República, Fondo Común-Cuenta Única Nacional, y acreditará los fondos de amortización, los recursos necesarios para el pago del principal, intereses, comisiones y demás pagos derivados del servicio de la deuda pública;

ii) Para el caso de la deuda generada por títulos valores, será el Banco de Guatemala en su calidad de Agente Financiero quien realice los pagos, con los recursos del fondo de amortización establecido para tales efectos;

iii) Los préstamos y otro tipo de deuda pública del Gobierno Central, no contemplados en el inciso

ii), serán pagados por el Banco de Guatemala, conforme las instrucciones de pago emitidas por el Ministerio de Finanzas Públicas, con cargo al fondo de amortización determinado para estos efectos; y

iv) El Banco de Guatemala informará al Ministerio de Finanzas Públicas sobre las operaciones realizadas con cargo a los fondos de amortización.

b) Las entidades descentralizadas o autónomas que tengan préstamos externos vigentes, podrán constituir en el Banco de Guatemala un Fondo de Amortización que garantice atender oportunamente el servicio de la deuda pública.

c) Las asignaciones previstas en los presupuestos de las entidades descentralizadas o autónomas para el pago de la deuda pública deberán utilizarse únicamente para ese fin y no podrán transferirse por motivo alguno.

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López*

d) Cuando el Gobierno Central efectúe pagos por compromisos de la deuda pública por cuenta de entidades descentralizadas o autónomas que hayan sido adquiridos conforme establece el artículo 171 literal i) de la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes aplicables, los mismos se registrarán como deuda a favor del Gobierno Central. Para el efecto, el órgano rector del sistema de crédito público deberá realizar los trámites correspondientes para que se suscriba el convenio de reconocimiento de deuda, en el cual se establezcan las condiciones de la misma, quedando obligada la entidad deudora a suscribir el convenio y a reintegrar lo pagado por su cuenta. Si la entidad incumple con las obligaciones referidas, el Ministerio de Finanzas Públicas, no le autorizará que inicie trámites para nuevas operaciones de crédito público.

e) El Ministerio de Finanzas Públicas queda autorizado para, en caso de efectuarse pagos por cuenta de las municipalidades del país, por incumplimiento de pagos de deuda pública contraída con aval o garantía del Estado, o mediante convenios específicos, descuentelos montos correspondientes de los recursos que les corresponde percibir provenientes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otras leyes ordinarias.

f) Todo pago que efectúe el Organismo Ejecutivo conforme los dos incisos anteriores, deberá inmediatamente registrarse en la contabilidad del deudor como una acreencia a favor del Estado.

\*Reformado por el Artículo 39, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

**ARTÍCULO 67.- \* Opiniones técnicas.**

En los casos de las operaciones de crédito público, antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera que sea el ente del sector público emisor o contratante, deberán emitir opinión el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y la Junta Monetaria en sus respectivas áreas de competencia.

\*Reformado por el Artículo 6 del Decreto Número 71-98 del Congreso de la República.

\*Reformado por el Artículo 40, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

## **ARTÍCULO 68.- \* Condicionalidad.**

Cumplidos los requisitos establecidos en este Título, los entes descentralizados y autónomos no financieros del Estado, incluyendo las municipalidades, podrán realizar operaciones de crédito público sin exceder su capacidad de pago y en el marco de la política de crédito público.

En el caso de municipalidades la deuda no podrá exceder de la capacidad de endeudamiento ni podrá comprometer el situado constitucional para el pago de la misma, tomando en cuenta lo siguiente:

a) Monto y perfil de la deuda ya contraída; b) Monto y perfil de las nuevas obligaciones a contraer; c) Situación patrimonial de la entidad; y d) Estado de origen y aplicación de fondos reales y proyectados que garanticen el periodo de duración y el monto del endeudamiento.

\*Reformado por el Artículo 41, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

## **ARTÍCULO 69.-\* Operaciones de Gestión de Pasivos.**

Se autoriza al Ministerio de Finanzas Públicas para realizar operaciones de gestión de pasivos tanto en el mercado local como internacional, tales como recompras o canjes, remisión, conversión, consolidación o renegociación a efecto de mitigar los riesgos inherentes al portafolio de deuda y con el propósito de cumplir los objetivos establecidos en la política de crédito público.

El Ministerio de Finanzas Públicas deberá cumplir con las obligaciones que se deriven de dichas operaciones financieras. Para la realización de las operaciones referidas en el presente artículo, el Ministerio de Finanzas Públicas queda autorizado para contratar directamente o por medio de un proceso de selección que se defina en el reglamento de la presente Ley, los servicios y las entidades nacionales e internacionales, necesarias para llevar a buen término dichas operaciones. De dichas operaciones debe informar al Congreso de la República, a la Contraloría General de Cuentas y al Banco de Guatemala.

Los contratos que se suscriban son inherentes a tales operaciones, se registrarán por la legislación del lugar en que se efectúen, de conformidad con las prácticas internacionales.

\*Reformado por el Artículo 42, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

## **ARTÍCULO 70.- Nulidad de las operaciones.**

Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente Ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal que pueda recaer en quienes las realicen.

Las obligaciones que se derivan de las mismas no serán exigibles al Estado de Guatemala ni a cualquier otra entidad contratante del sector público.

## **ARTÍCULO 71.\* Títulos Valores de la República de Guatemala. La realización de operaciones de crédito público mediante títulos valores se registrarán por las disposiciones siguientes:**

a) El Banco de Guatemala ejerce las funciones de agente financiero de la deuda pública originada por la colocación de títulos valores, teniendo a su cargo la ejecución de procesos relativos a la emisión, negociación y colocación, así como el pago del servicio de dicha deuda. Por estos servicios se podrá convenir el pago de una comisión.

b) Para el caso de la emisión, negociación y colocación de los títulos valores de la República de Guatemala, así como el pago de su respectivo servicio, se autoriza al Ministerio de Finanzas Públicas para que por medio del Banco de Guatemala en su calidad de agente financiero contrate el proceso de selección que se defina en el reglamento de la presente Ley, los servicios y las entidades nacionales e internacionales necesarias, incluyendo las calificadoras de riesgo. Los contratos que se suscriban se registrarán por la legislación del lugar en que se efectúen de conformidad con las prácticas internacionales.

c) La emisión, negociación y colocación de los títulos valores, así como el pago de su respectivo servicio que sean realizadas en el mercado internacional y las contrataciones a las que se refiere el párrafo anterior estarán regidas por la legislación del lugar en que se efectúen de conformidad con las prácticas internacionales.

d) Para efectos de registro y control del endeudamiento aprobado por medio de títulos valores, el Ministerio de Finanzas Públicas por medio del Agente Financiero, emitirá uno o más certificados representativos globales. El plazo y la sumatoria de sus valores faciales no podrán ser mayores al plazo y al valor nominal, consignados en la ley en la que dichos títulos fueron aprobados. Los referidos certificados deberán ser registrados en la Contraloría General de Cuentas.

e) El Ministerio de Finanzas Públicas representará al Estado en los títulos valores, que deriven de operaciones de crédito público, por medio de: i) Certificados representativos físicos; ii) Certificados representativos registrados electrónicamente en custodia en el Banco de Guatemala; y iii) Anotaciones en cuenta. Los requisitos y características de éstos, se establecerán en el reglamento de la presente Ley.

f) Los títulos valores podrán ser emitidos, negociados y colocados, en moneda nacional o en moneda extranjera, en el mercado local o internacional, con personas individuales o jurídicas, por medio de sistemas de negociación tales como: licitación pública, subasta, ventanilla, portales de internet, negociaciones directas con entidades estatales o emisiones internacionales. En adición al pago de obligaciones con los recursos provenientes de la colocación de títulos valores, se autoriza al Ministerio de Finanzas Públicas para financiar estas obligaciones mediante la entrega de dichos títulos valores, para lo cual convendrá con los proveedores, acreedores o beneficiarios correspondientes las condiciones financieras de los referidos títulos, velando por resguardar los intereses del Estado.

g) De acuerdo con las condiciones del mercado financiero que rijan en el momento de la negociación, el Ministerio de Finanzas Públicas podrá colocar los títulos valores, con prima o a la par. Por tanto, el valor nominal de los mismos podrá ser mayor o igual con respecto al financiamiento obtenido.

h) Para la colocación de los títulos valores de la República de Guatemala en el mercado primario, el Ministerio de Finanzas Públicas de manera que convenga a los intereses del Estado y según la situación de los mercados financieros, tanto nacional como internacional, establecerá la tasa de interés o rendimiento con la cual colocará los mismos.

i) Para mantener la homogeneidad y la competitividad de la colocación de los títulos valores, los intereses que generen no estarán afectos al pago o retención de impuestos vigentes y futuros.

j) La prescripción de los derechos incorporados en los títulos valores de deuda pública y las acciones judiciales para exigir tales derechos, se regirá por lo dispuesto en el Código Civil y Código Procesal Civil y Mercantil.

\*Reformado por el Artículo 43, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

### **ARTÍCULO 71 Bis.\* Documentación de Operaciones de Crédito Público en el Mercado Internacional.**

La documentación de operaciones de crédito público que se derive de las emisiones internacionales, incluyendo las que se encuentren en circulación, de préstamos

externos y de las operaciones de gestión de pasivos realizadas en el mercado internacional, están exentas de los requisitos de documentos provenientes del extranjero. Estos documentos se rigen por normas especiales de orden interno o internacional, de acuerdo a la Ley del Organismo Judicial.

\*Adicionado por el Artículo 44, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

### **ARTÍCULO 72.- Rescate de títulos.**

El Ministerio de Finanzas Públicas podrá rescatar anticipadamente los títulos de la deuda pública que haya emitido, para lo cual queda autorizado a que en forma directa o por medio de agente financiero, efectúe operaciones de recompra de deuda pública que tienda a reducir su monto o a obtener condiciones ventajosas respecto a las originalmente pactadas.

### **ARTÍCULO 73.- \* Requisitos para Desembolsos.**

Los titulares de las entidades del Estado, descentralizadas y autónomas, incluyendo las municipalidades, encargados de la ejecución de programas o proyectos que se financien con recursos provenientes de operaciones de crédito público, en los cuales la República de Guatemala figure como deudora o garante, deberán cumplir con lo siguiente:

a) Remitir mensualmente, dentro de los diez (10) días hábiles de cada mes al Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la unidad especializada que señala el reglamento de la presente Ley, informes de avance físico y financiero acumulado y por el período correspondiente de la ejecución de los programas o proyectos respectivos.

b) Registrar y mantener actualizada su información en los sistemas que para el efecto se establezcan.

c) Agilizar el desembolso y ejecución de los recursos atendiendo en los plazos determinados, los requerimientos de información que el órgano rector del sistema de crédito público les formule.

d) Los Concejos Municipales deberán presentar al órgano rector del sistema de Crédito Público, en la forma y plazo que señala la Ley de la materia, la información referente tanto a los préstamos internos como externos vigentes y el saldo de la deuda contratada.



Toda gestión y negociación previa a la aprobación de recursos de la cooperación externa reembolsable y no reembolsable debe vincular los programas o proyectos con las políticas públicas y prioridades nacionales, así como contar con el dictamen técnico favorable de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

**El Ministerio de Finanzas Públicas podrá suspender la autorización de desembolsos con cargo a asignaciones presupuestarias previstas con recursos internos como complemento de préstamos externos, si después de la evaluación correspondiente se establece que la utilización de los recursos no está acorde con la programación, reorientación o renegociación debidamente aprobada, que contempla el artículo 61 Bis de esta Ley, y con las cláusulas de los convenios respectivos, así como los documentos complementarios que para el efecto sean firmados.**

\*Reformado por el Artículo 45, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

#### **ARTÍCULO 74.- Excepciones.**

Se exceptúan de las disposiciones de esta Ley las operaciones de crédito público que realice el Banco de Guatemala para garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia.

#### **ARTÍCULO 74 Bis.\* Pago de Obligaciones Exigibles.**

Las entidades de la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas, en los casos en que el Estado tenga que pagar indemnizaciones y prestaciones, así como otras obligaciones que sean exigibles por la vía ejecutiva, están obligadas a solventar ante la instancia correspondiente, con carácter urgente, el pago correspondiente con los créditos que sean aprobados en su respectivo presupuesto.

En los casos en los que no se hubiere previsto el cumplimiento del pago de la obligación exigible, las entidades de la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas, tienen la obligación de realizar todas las actividades y operaciones que fueren necesarias para efectuar el pago en los plazos fijados por los órganos jurisdiccionales y hasta un máximo, de los dos (2) primeros meses del siguiente ejercicio fiscal.

En ningún caso puede trabarse embargo, secuestro o intervenir en cualquier otra forma sobre las asignaciones que amparen partidas presupuestarias, efectivo, depósitos, valores y demás bienes muebles e inmuebles del Estado.

\*Adicionado por el Artículo 46, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

Los artículos anteriores de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 (LOP), exponen clara e ilustrativamente los requisitos a cumplir y las operaciones que conlleva contraer deuda pública en cualquiera de sus modalidades, dentro del marco legal que rige para el efecto en Guatemala. Sin embargo, los remarcados con negrillas por el autor de esta investigación, se realizaron con el fin de señalar aspectos que a juicio propio no se han cumplido a cabalidad, se cumplen de mala forma o bien no se cumplen, incidiendo esto en un endeudamiento “anómalo”, con los consiguientes riesgos fiscales, cuyo efecto se manifiesta principalmente en el aumento improductivo del gasto y en los constantes déficits fiscales observados en las últimas dos décadas en el país.

### **3. Los ingresos tributarios, los privilegios fiscales, la deuda pública y su relación con los déficits fiscales**

Si bien la deuda pública tradicionalmente se adquiere para cubrir el déficit fiscal, este último tiene dentro de sus causantes a la misma deuda pública (por el pago de la misma, o más bien por la acumulación de la misma por insolvencia en los ingresos). Este fenómeno es una realidad en las condiciones de las finanzas públicas del país y en otros muchos países con condiciones similares a las nuestras. Existe entonces una relación causa-efecto recíproca, lo cual se convierte en un ciclo anómalo, no solo por su repetición continua en cada ejercicio fiscal, sino por lo que conlleva y origina la adquisición y el origen mismo de la deuda.

Como se dejó entrever al inicio de este documento, la deuda, en cualquiera de sus modalidades, se convierte en una adecuada y eficiente herramienta financiera cuando esta sirve para promover el crecimiento y desarrollo económico, procurando mejores condiciones de vida para la población en general, fomentando nuevas oportunidades de inversión y empleo e invirtiendo en la tan necesaria infraestructura pública social y productiva. En armonía con esto, la LOP estipula que esta debe adquirirse “con el objeto de cubrir deficiencias estacionales de los ingresos y para mantener un ritmo constante en la ejecución de las obras y servicios públicos” (letras de tesorería, crédito a corto plazo); así también, en lo referente a la deuda de mediano y largo plazo, contenida en el Capítulo V, Sistema de Crédito Público, Artículo 61, la LOP establece que “*Los recursos provenientes del crédito público se destinarán a financiar: a. Inversiones productivas, de beneficio social y de infraestructura; b. Casos de evidente necesidad nacional, aprobados por el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República; c. Reorganización del Estado, cuando los requerimientos del proceso de reforma y modernización de la administración pública así lo requieran; y d. Pasivos, incluyendo los intereses respectivos.*” “*No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos.*”

Contrariamente, un manejo inapropiado e irracional de la misma la convierte en un gran peso para la finanzas públicas, con fuertes distorsiones en la conformación del gasto, ya que para su pago se desvían recursos que podrían destinarse para otras coberturas productivas, sociales, administrativas y otras propias y necesarias del Estado. Una manifestación del manejo irracional se evidencia cuando su saldo acumulado crece constantemente por encima de la capacidad de pago del gobierno, lo cual, se podría decir, ya se observa en el caso guatemalteco, aunque en niveles aún manejables.

Prácticamente la deuda se ha convertido en un ingreso generador de déficits fiscales, ya que se ha venido utilizando para financiar el gasto que crece constantemente, lo que limita su cancelación, empleándose a la vez como instrumento para mantener una permanente estructura de ingresos deficitaria, reflejada en una bajísima carga tributaria que por décadas no se acerca ni supera el 11%.

Como trató en la Primera Parte de la investigación, y también se hizo ver en el inicio de este documento, los déficits fiscales del país son constantes y crecientes destacando, entre sus diversas causas, la insuficiente recaudación de tributos, que a la vez se da por diferentes factores dentro de los cuales se encuentran los privilegios fiscales o tratamientos tributarios preferenciales a ciertos sectores de la población. El nivel, conformación, calidad, corrupción y tamaño del gasto, hacen su aporte respectivo entre las causas de los déficits fiscales. El pago de la deuda (en todos sus componentes) o más bien, la insuficiencia de pago, hace también su aporte a la conformación de dichos déficits.

El presupuesto de ingresos del Estado se nutre casi en su totalidad con los ingresos tributarios, ya que este aporte se encuentra en un rango entre 93% y 94% (cuadro 1). Es evidente entonces la fragilidad de los ingresos fiscales en lo que se refiere a los factores o circunstancias que debilitan o reducen el aporte tributario, tal es el caso los privilegios fiscales o Gasto Tributario.

Cuadro 1									
Participación porcentual de los principales Ingresos fiscales con relación a los Ingresos totales									
Período 2009 - 2017									
(Ingresos totales en millones de quetzales)									
Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>1/</sup>	2015 <sup>1/</sup>	2016 <sup>1/</sup>	2017 <sup>2/</sup>
Ingresos Totales	34,037.2	37,425.1	43,154.0	45,873.8	49,259.2	52,224.3	52,883.7	57,417.6	62,395.2
Ingresos Tributarios	93.5%	92.9%	93.4%	93.3%	94.1%	94.0%	94.0%	94.2%	92.9%
No Tributarios y Transferencias	6.5%	7.0%	6.6%	6.6%	5.9%	6.0%	5.9%	5.8%	7.0%
Ingresos de Capital	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas									
1/ Preliminar									
2/ Presupuesto vigente									

Los privilegios fiscales constituidos en el concepto de Gasto Tributario<sup>4</sup>; durante el período 2009-2016, han más que duplicado los montos del déficit fiscal, llegando en el año 2012 a casi triplicarlos (cuadro 2), lo que induce a concluir que sin estos privilegios fiscales, o sin buena parte de ellos, los déficits serían eliminados.

Además de la situación indicada en el párrafo anterior, en el siguiente cuadro se puede observar, a manera de ejemplo, que en el año 2016, con un monto de ingresos totales de Q 57,417.6 millones, el déficit fiscal fue el equivalente a 9.86% y el gasto tributario 22.36%, del total de dichos ingresos.

4 El Gasto Tributario fue desarrollado con más detalle en la Primera Parte de esta investigación titulada **Los privilegios fiscales y la recaudación tributaria**.

Cuadro 2								
Variables fiscales seleccionadas y Producto Interno Bruto								
Período 2009 - 2017								
(Millones de Quetzales)								
Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos totales <sup>1/</sup>	34,037.2	37,425.1	43,154.0	45,873.8	49,259.2	52,224.3	52,883.7	57,417.6
Ingresos tributarios <sup>1/</sup>	31,811.7	34,772.0	40,292.2	42,819.8	46,335.5	49,096.9	49,730.7	54,109.5
Déficit fiscal <sup>1/</sup>	-9,671.7	-10,960.3	-10,357.0	-9,445.7	-9,009.8	-8,594.4	-7,007.5	-5,660.9
Gasto tributario <sup>1/</sup>	18,118.8	20,647.1	24,462.8	26,330.7	10,825.3	11,469.8	12,063.0	12,841.7
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y SAT								
1/Años 2014, 2015 y 2016 preliminar								

Los insuficientes ingresos tributarios se ven reflejados en los bajos niveles de la Carga Tributaria, la cual ha permanecido prácticamente estático durante el período 2009-2016, en un rango entre 10.2% y 10.8%, respecto al Producto Interno Bruto (PIB). Durante el mismo período, si bien el déficit fiscal respecto al PIB se ha mantenido en niveles razonables, especialmente a partir del año 2014, el gasto tributario en términos del PIB, siempre ha sido superior al déficit fiscal de cada año. Solo en el año 2016, el gasto tributario equivale a 2.27 veces al déficit fiscal (respecto al PIB). Este panorama se observa en el siguiente cuadro.

Quadro 3

Valor porcentual de algunas variables fiscales seleccionadas y del Producto Interno Bruto

Periodo 2009 - 2017

(PIB en millones de quetzales)

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Irregular tributaria	10.3%	10.4%	10.9%	10.8%	11.0%	10.8%	10.2%	10.4%
Deficit fiscal <sup>1/</sup>	3.1%	3.3%	2.8%	2.4%	2.1%	1.9%	1.4%	1.1%
Costo tributario <sup>1/</sup>	5.9%	6.2%	6.6%	6.7%	2.6%	2.5%	2.5%	2.5%
PIB (precios corrientes) <sup>2/</sup>	307,966.6	333,093.4	371,011.6	394,723.0	423,097.7	454,052.8	488,333.0	522,664.3

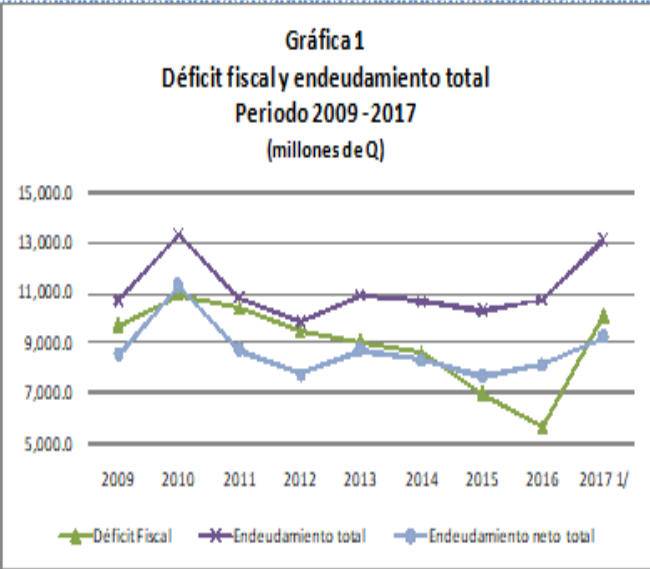
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y SAT

Años 2014, 2015 y 2016 preliminar

Año 2015 preliminar; año 2016 estimado

En lo que se refiere a la a la deuda pública total (interna y externa), la misma se contrata fundamentalmente para cubrir los déficits fiscales, aunque algunas veces los montos anuales contratados por sí solos no alcanzan para dicho propósito, pero otras veces lo sobrepasan. Debido a esta situación, se hace uso de la cuenta “Variación de Caja”, de la cual se utilizan fondos para completar la diferencia faltante y cubrir así el total de déficit fiscal; o bien, la misma se alimenta de fondos cuando la el monto de la deuda adquirida supera el déficit fiscal.

La gráfica siguiente muestra el comportamiento tanto del endeudamiento total (interno + externo), así como del déficit fiscal y del endeudamiento neto, durante el periodo 2009-2017, observándose que el ritmo de todos prácticamente es el mismo, aunque la deuda lo hace a niveles superiores.



Fuente: Minfin y Banguat

El *endeudamiento neto* es el resultado de restar a la deuda total el monto de las amortizaciones; este indicador muestra la cobertura anual de la deuda adquirida, sobre el déficit fiscal, mostrando cuando es necesario recurrir a la Caja para cubrir el déficit fiscal o cuando esta se ve alimentada con fondos de la deuda<sup>5</sup>.

Debido a que el pago de amortizaciones es prioritario para la Administración Central, el endeudamiento externo cubre primariamente las amortizaciones respectivas de cada año, quedando el resto (más el financiamiento interno) para la cobertura del déficit fiscal (endeudamiento o financiamiento neto).

<sup>5</sup> El déficit fiscal a veces es necesario balancearlo con otras cuentas de relativa menor importancia, con relación a la Variación de Caja, como se muestra en el cuadro 4)

Así las cosas, en el cuadro siguiente se muestra como en cada año se financia el déficit fiscal (periodo 2009 - 2017), pudiéndose observar que solo en los años 2010, 2015 y 2016, el endeudamiento neto cubre y sobrepasa los niveles de déficit fiscal, en cada año.

Cuadro 4									
Cobertura del financiamiento del déficit fiscal, según fuente financiera									
Periodo 2009 - 2017									
(en millones de quetzales)									
Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>1</sup>
Déficit	9,671.7	10,960.3	10,357.0	9,445.7	9,009.8	8,594.4	7,007.5	5,660.9	10,053.5
Financiamiento externo									
Desembolsos	6,272.8	7,160.5	5,029.6	2,328.7	5,519.9	2,460.6	6,240.0	1,322.5	2,580.7
Negociación Neta de Bonos			-2,545.2	5,480.6	3,103.7			5,407.9	
Financiamiento interno									
Negociación Neta de Bonos	4,388.4	6,170.9	8,305.4	2,019.4	2,312.8	8,216.5	4,000.0	4,018.6	10,543.5
Endeudamiento total	10,661.1	13,331.5	10,789.8	9,828.8	10,936.5	10,677.1	10,240.0	10,749.0	13,124.3
Amortizaciones	-2,155.4	-2,050.8	-2,106.2	-2,066.3	-2,259.1	-2,338.0	-2,602.3	-2,605.9	-3,897.3
Endeudamiento neto total	8,505.7	11,280.7	8,683.6	7,762.5	8,677.4	8,339.1	7,637.7	8,143.1	9,227.0
Negociación neta prima de bonos					561	66	-6.0	111.7	
Amortización costo política monetaria				336.1					646.0
Varianción de Chin <sup>2/</sup>	1,166.0	-320.4	1,673.4	1,347.1	276.3	248.7	-624.2	-2,593.9	180.6
Financiamiento total ejecutado	9,671.7	10,960.3	10,357.0	9,445.7	8,953.7	8,594.4	7,007.5	5,660.9	10,053.6

Fuente: Elaboración propia con cifras del MINFIN (Situación Financiera de la Administración Central).

1/ Presupuesto vigente

2/ (+) disminución (-) aumento, en la Caja.

La LOP también considera prioritarios el pago de los pasivos del Estado. Estos pasivos están constituidos por las amortizaciones de la deuda más sus respectivos intereses, comisiones y otros gastos, a lo cual se le conoce como “servicio de la deuda”. De esta forma, en cada ejercicio fiscal deben realizarse dichos pagos, por lo que durante el periodo 2009-2017, dentro del presupuesto general de gastos, por concepto de Servicio de la Deuda se han pagado los montos siguientes:

Cuadro 5									
Composición del servicio de la deuda pública									
Periodo 2009 - 2017									
(en millones de quetzales)									
Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Intereses	4,374.2	4,939.6	5,475.7	6,022.3	6,569.0	6,583.2	7,616.8	7,724.2	7,540.3
Deuda interna	2,374.7	2,761.5	3,354.8	3,938.9	4,160.4	4,365.3	5,022.3	5,098.7	4,663.7
Deuda externa	1,999.5	2,178.1	2,120.9	2,083.4	2,408.6	2,217.9	2,594.4	2,625.5	2,876.5
Préstamos	1,281.7	1,468.6	1,438.6	1,498.8	1,523.0	1,579.8	1,653.4	1,727.1	1,800.9
Bonos	717.8	709.5	682.3	584.6	885.6	638.1	941.1	898.3	1,075.7
Amortizaciones	2,155.4	2,050.2	2,106.2	2,066.3	2,259.1	2,338.0	2,602.3	2,605.9	3,897.3
Servicio de la deuda	6,529.6	6,989.8	7,581.9	8,088.6	8,828.1	8,921.2	10,219.1	10,330.1	11,437.6
Ingresos Totales	49,723.1	ND	54,390.9	59,547.4	66,985.4	ND	70,600.0	70,796.3	76,989.5
Servicio deuda/Ingresos totales	13.1%		13.9%	13.6%	13.2%		14.5%	14.6%	14.9%

Fuente: Elaboración propia con cifras del Minfin y Banguat

ND= Datos no disponibles

(En el cuadro anterior no se toma en cuenta los pagos de los vencimientos del principal de los títulos valores vencidos en el periodo, cuyos certificados representativos globales continúen vigentes, más conocido como *roll over*).

Se puede apreciar que en el Presupuesto General de Ingresos del Estado del año 2016, los pagos por servicio de la deuda representaron el 14.6% de dichos ingresos, mientras que para el año 2017 se espera que el servicio de la deuda equivalga al 14.9% de los ingresos totales (estos porcentajes también son equivalentes para el presupuesto general de Gastos). Esto representa una gran carga de gastos que presiona al tanto al déficit fiscal como al aumento del endeudamiento interno y externo.

Con lo hasta aquí expuesto se ha visto que la deuda pública, tanto interna como externa, y sus pagos, son causa y a la vez efecto de los déficits fiscales. A esto habrá que agregarle el efecto de los privilegios fiscales (reflejados de buena forma en el Gasto Tributario). La primera presiona principalmente en los niveles de gasto, mientras que los segundos lo hacen por el lado de los ingresos, reduciéndolos a niveles críticos de insolvencia.

Si bien las principales variables macroeconómicas del país aún se mantienen y reflejan estabilidad y un relativo buen margen de manejo y control, la situación de la deuda pública, los ingresos fiscales, la carga tributaria y el destino del gasto, entre otros, no ofrecen las mejores condiciones para con la población, traduciéndose esto en una inestabilidad social y económica para las familias dentro de un entorno microeconómico.

Las variables macro que para las autoridades económicas reflejan indicadores estables, con niveles relativamente adecuados y con buen margen de manejo y control son: el déficit fiscal y la deuda pública. En el año 2016, el déficit fiscal respecto al PIB fue de 1.1%; la deuda respecto a los ingresos tributarios fue de 232.7% y respecto al PIB se situó en 24.1%. No obstante, en el caso de la deuda respecto a los ingresos tributarios, esta ya se encuentra muy cerca del nivel crítico (240%) y con tendencia constante al crecimiento.

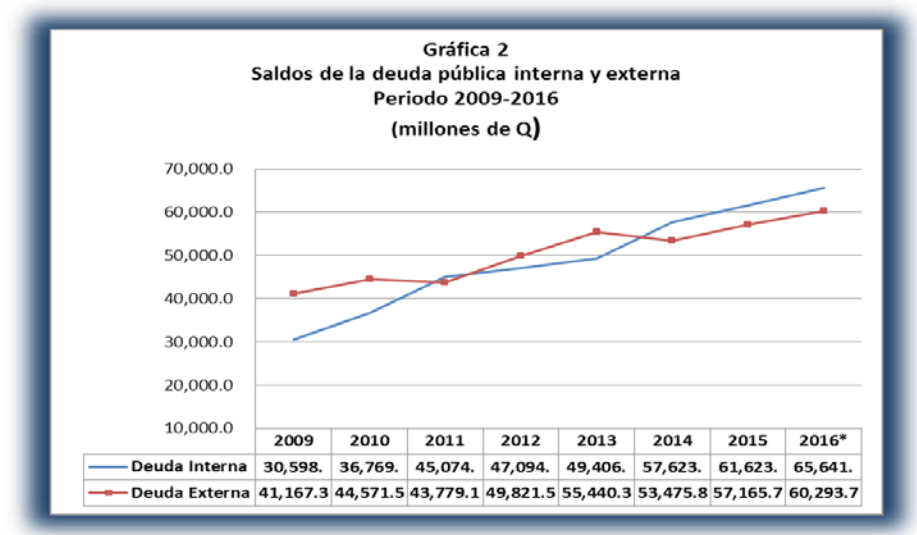
La situación crítica y que amenaza la estabilidad económica en general, con los efectos perjudiciales a la población, se presenta cuando los niveles de ingresos totales y tributarios y el nivel de la carga tributaria, no permiten que el Estado, a través del gasto, cumpla con sus fines y obligaciones propias en materia de seguridad, educación, salud, vivienda popular, fomento y desarrollo de la inversión en infraestructura productiva y social, entre otras; así como la dotación de bienes y servicios que permitan mejores condiciones de vida de la población, en especial la de pocos recursos y marginada por el sistema.

Por su lado, un manejo inapropiado de la deuda provoca desequilibrios presupuestarios y financieros, con los efectos negativos como los señalados al inicio de este capítulo (página 19). A manera de ejemplo, un mal manejo de la deuda se da cuando esta se contrae para pagar otras deudas y cuando esta sirve para consentir o mantener niveles de ingresos tributarios insuficientes y con una bajísima carga tributaria; cuando la misma no se destina para inversión en infraestructura productiva y social; y, cuando el endeudamiento se realiza con fuentes financieras más caras habiendo otras opciones más baratas, entre otros ejemplos. En Guatemala, en forma plena o parcial se manifiestan estos casos.

#### **4. Participación de las élites y otros grupos de poder en la conformación de la deuda pública**

En los últimos años, especialmente a partir de 2014, se ha manifestado un proceso de “conversión” de la deuda por su origen interno o externo. Hasta ese entonces, el mayor endeudamiento era de origen externo, lo cual cambió, siendo en los últimos cuatro años la mayor parte deuda de origen interno. Como es sabido, la deuda interna es más cara que la deuda externa, en términos de la tasa de interés.





Fuente: Banguat y Minfin

A manera de ejemplo, la tasa de interés promedio ponderada de la deuda externa fue de 4.50%, para los años 2016-2017; mientras que para la deuda interna dicha tasa fue de 7.68%, para los mismos años. Sin embargo, la tasa de la deuda externa bilateral se situó entre 3.13% y 3.10%, la de la deuda externa multilateral fue de entre 4.15% y 4.16% y la de los Eurobonos estuvo en 5.46%, para el mismo periodo (Dirección de crédito Público, Minfin. Abril 2017).

Si bien los recursos de la deuda interna se obtienen de manera más expedita y en menor tiempo, esto se hace con un alto costo al pagar un interés más caro.

A nivel interno, el mayor proveedor de créditos o comprador de deuda pública (tenedor), es el sector privado constituido en sector bancario y financiero. En tal sentido, es evidente el interés

de los banqueros privados sobre el mantenimiento o incremento de la deuda pública interna, ya que esto les representa mayores utilidades, aumento sólido de cartera, crecimiento y expansión empresarial y control, entre otros, lo que los faculta para actuar como verdaderos grupos de presión. Dentro de este marco de beneficios, no es difícil colegir que el sector financiero y bancario mueva sus piezas alrededor de las esferas gubernamentales para ofrecer sus servicios y asegurar un cliente muy sólido y poderoso en el pago del principal, intereses, recargos, primas y, en general la deuda contraída.

Según información del Ministerio de Finanzas (Minfin), en los últimos tres años, incluyendo 2017, la deuda externa se encuentra en un 90.2% en tenedores privados, mientras que la deuda interna se ha contratado entre 64.9% y 66,6% también con tenedores privados, para el mismo periodo.

Al tener en cuenta: el predominio de la deuda interna sobre la externa, la tasa de interés más alta de la primera sobre la segunda, los beneficios de esto al sector bancario y financiero privado y la evidente influencia de los grupos de interés (élites) para mantener esta situación; puede decirse que en este sistema el beneficio privado se sobrepone al beneficio social, realidad que se sitúa dentro de la ideología individualista neoliberal.

## **Conclusiones**

1. Durante largas décadas, con ligeras excepciones, los ingresos tributarios son tradicionalmente insuficientes para sufragar los gastos del Estado, dando como resultado los constantes déficits fiscales. La forma elegida para cubrir los déficits fiscales, ha sido la contratación de deuda pública, interna y externa, lo cual se ha convertido en círculo vicioso ya que los déficits son permanentes, provocando, a la vez, la necesidad y contratación de más deuda, llegando al extremo de contratar deuda para pagar deuda.
2. Muchos aspectos normativos contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto, que en buena forma se refieren al manejo adecuado de la deuda pública, no se han cumplido a cabalidad, se cumplen de mala forma o bien no se cumplen, incidiendo esto en un endeudamiento “anómalo”, con los consiguientes riesgos fiscales implícitos, cuyo efecto se manifiesta principalmente en el aumento improductivo del gasto y en los constantes déficits fiscales observados en las últimas dos décadas en el país.
3. Un manejo inapropiado e irracional de la deuda la convierte en un gran peso para la finanzas públicas, con fuertes distorsiones en la conformación del gasto, ya que para su pago se desvían recursos que podrían destinarse para otras coberturas productivas, sociales, administrativas y otras propias y necesarias de un Estado moderno.
4. La deuda se ha convertido en un ingreso generador de déficits fiscales, ya que se ha venido utilizando para financiar el gasto que crece constantemente, lo que limita su cancelación; empleándose a la vez como instrumento para mantener una permanente estructura de ingresos deficitaria, reflejada en una bajísima carga tributaria.

5. La insuficiente recaudación de tributos, causante principal de los constantes y crecientes déficits fiscales, tiene a la vez diversas causas dentro de las cuales se encuentran los privilegios fiscales o tratamientos tributarios preferenciales a ciertos sectores de la población. También, el nivel, conformación, calidad, corrupción y tamaño del gasto, hacen su aporte respectivo a la conformación de los déficits fiscales. Del mismo modo, los altos gastos para el pago del servicio de la deuda, así como la acumulación de la misma, influyen de buena forma en el tamaño del déficit.
6. En el ámbito doméstico, el mayor proveedor de créditos o tenedor de deuda pública interna (tenedor), es el sector privado constituido en sector bancario y financiero. Consecuentemente, es manifiesto el interés de los banqueros privados sobre el mantenimiento o incremento de la deuda pública interna, ya que esto les representa mayores utilidades, aumento sólido de cartera, crecimiento y expansión empresarial y control, entre otros, lo que les faculta para actuar como verdaderos grupos de presión.
7. Los permanentes déficits fiscales crean una situación crítica y que amenaza la estabilidad económica en general, con los efectos dolosos a la población; esta situación se presenta cuando los niveles de ingresos totales y tributarios y el nivel de la carga tributaria, no permiten que el Estado, a través del gasto, cumpla a cabalidad con sus fines y obligaciones propias en materia de seguridad, educación, salud, vivienda popular, fomento y desarrollo de la inversión en infraestructura productiva y social. Este es el panorama que se observa en Guatemala durante las últimas décadas, con tendencia a reproducirse en el futuro por muy largo plazo.

## **Referencias bibliográficas**

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Departamento de Registro de Deuda Pública, Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas. *Reporte de Operaciones de Crédito Público*. Abril de 2017.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), *La sostenibilidad de la deuda pública de los países Centroamericanos*. Boletín de Estudios Fiscales No. 19. Centroamérica, agosto de 2016.
- Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, y sus reformas
- Ministerio de Finanzas Públicas, *Presupuesto General de Ingresos e Ingresos del Estado, ejercicios fiscales 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017*.

## **Páginas WEB:**

www.banguat, gob.gt  
www.elperiodico.com.gt  
www.minfin.gob.gt  
www.prensalibre.com.gt  
www.sat.gob.gt

## **Acerca de las finanzas públicas del gobierno de Guatemala en la nueva coyuntura**

-Primera Parte-

*Lic. Miguel Ángel Castro\**

### **Introducción**

Las finanzas públicas conocida también como Hacienda Pública son trascendentales para el funcionamiento del Estado, pues se refiere en una doble dimensión a la disponibilidad y al buen uso de los impuestos pagados por los ciudadanos, tanto desde la concepción de los ingresos, pero también de los egresos, siendo dicho ente superestructural el responsable de su óptima administración, a efecto de alcanzar no solo crecimiento, sino también desarrollo mediante una estrategia o política económica viable, coherente y definida.

No se puede pasar inadvertido que fue desde la colonia cuando se sentaron las bases del actual y particular sistema tributario guatemalteco, con las características y efectos insanos sobre las finanzas públicas que limita de recursos a la sociedad, donde el llamado sector económico concentrado en una pequeña élite, configuró en diferentes épocas históricas un Estado y un sistema político para su propio beneficio, que le permite entre otras prerrogativas evadir y defraudar el pago de impuestos al erario, mediante la práctica consuetudinaria de la impunidad y corrupción.

Este dúo de acontecimientos con el transcurrir del tiempo ha sido un factor determinante en el carácter deficitario de las finanzas públicas, que desembocó en la pérdida paulatina del

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

poder tributario del Estado, impidiéndole llevar a cabo una recaudación vigorosa de impuestos para cubrir sus necesidades presupuestarias. En la presente coyuntura en especial con la reestructuración de la -SAT-, debe rescatarse plenamente ese instrumento del poder tributario sobre la base del principio constitucional de capacidad de pago, con énfasis en los poseedores de ganancias generadas por el capital, ya que por la naturaleza de la composición de la actual estructura tributaria el mayor peso recae en los sectores asalariados.

La recuperación de dicho poder constituye una condición sine qua non de la política fiscal, ya que en cuanto y en tanto el Estado siga sin lograrlo, las finanzas públicas de Guatemala siempre estarán en una situación de crisis, mientras la insatisfacción de las necesidades sociales y materiales del país siguen en ascenso.

El Estado guatemalteco tiene que convertir esa potestad del poder tributario, en un arma infalible de apoyo incondicional a la recaudación tributaria y a las instituciones responsables de la misma, ya que por su propia esencia le es consustancial de materializarlo, sobre los habitantes nacionales y extranjeros ya sea en calidad de personas individuales o jurídicas que residen al interior del territorio, pues la falta en su aplicación ha sido un mal innecesario que se manifiesta de diversas maneras en defraudación tributaria y demás ilícitos fiscales que influyen en la buena salud de las finanzas públicas.

Un aspecto clave para que Guatemala pueda aspirar a disminuir la brecha de los desequilibrios y desigualdades sociales entre la población más vulnerable, es el relacionado con la fortaleza de sus finanzas públicas, que a su vez tiene estrecha vinculación con el comportamiento de la economía, valga decir con el carácter de su modelo económico, así como con la especificidad de la Política Fiscal.

En ese sentido el Estado debe superar la inveterada debilidad de la recaudación, siendo una de las primeras acciones a realizar por cualquier gobierno que asuma la administración pública, porque de lo contrario su margen de acción en el gasto público será limitada.

Aparte de los aspectos indicados debido a la poca fuerza del Estado como ente recaudador y fiscalizador, también coadyuva en una insuficiente cobranza de impuestos que impactan las finanzas públicas, la arraigada estructura tributaria regresiva y recesiva, pues por la predominancia de los impuestos indirectos o al consumo sobre los directos, donde estos últimos tienen una concordancia con la élite económica, es más difícil su cobro al utilizar diferentes mecanismos de evasión y elusión.

Caso contrario es cuando se trata de los indirectos, ya que la gran base de afectación reside en la población asalariada o de ingresos fijos en relación de dependencia, por lo que es difícil o imposible su impago o evasión. Por cierto la tributación indirecta es injusta, ya que igual cantidad de impuesto paga un tributario de salario mínimo como sucede con un indigente, o incluso un demandante que no tenga ningún tipo de ingreso, cuando compra una idéntica mercancía, por ejemplo una gaseosa, en comparación con aquel que tiene estipendios o retribuciones elevadas.

También debe agregarse que otra de las debilidades en las finanzas públicas de Guatemala, es cuando son socavadas de forma espuria por los grandes y medianos poseedores de medios de producción, al no tributar en proporción al monto de sus capitales y ganancias obtenidas. Sobre el particular el año 2016 fue muy ilustrativo, pues como nunca antes en la historia fiscal del país, se visibilizó la existencia de estructuras y operadores paralelos, que por largos años han defraudado al fisco en una infinidad de casos.

Se puede mencionar el ejemplo emblemático de Aceros de Guatemala S.A. y otros más revelados recientemente, que por cierto no pertenecen al grupo de las denominadas mega empresas del país, pero a manera de ilustración se tiene que el pago realizado de Q 800 millones por concepto de impuestos no pagados fue suficiente para cerrar la brecha fiscal del mes de mayo de 2016, lo cual es una prueba fehaciente de que no se necesita imponer nuevas cargas tributarias a la sociedad, mucho menos crear nuevos impuestos, pues basta con solo pagar de parte de los contribuyentes lo que corresponde o está determinado por la legislación respectiva.

Debemos tener presente desde la perspectiva de la Economía Política, que detrás de la apariencia externa de los fenómenos o problemas económicos subyace la causa que los genera. Esto es, que cuando se trata de la recurrente precariedad de las finanzas públicas de Guatemala, siempre se atribuye que su origen es la pregonada baja recaudación tributaria, como en efecto lo plantea la generalidad de analistas que opinan sobre el tema, ignorando o dejando de mencionar la existencia de los verdaderos factores que son los que en definitiva determinan a aquella, porque en la cuestión fiscal la ideología también se hace presente.

Este enfoque es una verdad a medias, con una incidencia casi absoluta al ser manipulada por la ideología dominante, pues invisibiliza el hecho de que la mayoría de la población reconozca e identifique que el Estado guatemalteco, se encuentra secuestrado por sectores que controlan la economía y política, pero no solo eso, es por sobre todo la estructuración y existencia en Guatemala de un Estado clasista que privilegia y defiende intereses del mismo, lo cual influye para que las metas de recaudación establecidas sean inalcanzables, situación que se mantendrá en tanto y en cuanto sigan las fugas fiscales por parte del capital monopolístico, a pesar de estar prohibidos los monopolios por la Constitución Política de la República.

En Guatemala cualquier gobierno, aparte de una serie de disfuncionalidades que entorpecen su gestión, tiene que enfrentarse a otra de gran complejidad, profundidad y consecuencias impredecibles que es superar la crisis de las finanzas públicas, porque como ya se ha indicado, son el pivote para garantizar el funcionamiento del Estado, donde los resultados que se espera obtener en la concreción de las políticas públicas, tiene como prerrequisito el flujo de ingresos de forma sostenida y creciente, de lo contrario siempre habrá una discrepancia con los gastos, dando lugar al llamado déficit fiscal. Durante el período 2010-2015 este indicador representó en promedio el 2.4% del -PIB-.

El déficit fiscal como diferencia entre los ingresos obtenidos y gastos efectuados por el Estado, es un elemento perturbador dentro de la política fiscal, que desde luego afecta la economía y finanzas públicas, por la incapacidad de mantenerlo bajo control, teniendo íntima relación con la recaudación, es decir, que dependiendo de su volumen, el déficit será mayor o menor, cuyo desequilibrio puede subsanarse mediante la reducción del gasto público, el aumento de ingresos ya sea por la vía de crear nuevos impuestos o de contratación de más deuda pública.

He ahí la gran cruzada que tiene el gobierno de la república en la presente coyuntura, por establecer una política sistémica que cambie el rumbo de las finanzas públicas de Guatemala, que por lo menos sea congruente con el comportamiento de los montos establecidos en los Presupuestos de Ingresos y Egresos de la Nación de cada año.

Esto se plantea porque de acuerdo a la experiencia los presupuestos nacionales aumentan anualmente, mientras que la recaudación tributaria, pese a los esfuerzos que hasta el momento ha realizado la SAT, en especial en el año 2016, sigue

sin institucionalizar una tendencia que los haga crecer con el dinamismo y proporcionalidad autónoma que se requiere, en cuanto a que la estabilización y sostenibilidad de la recaudación no debe depender de cobros extraordinarios de impuestos evadidos en años o períodos anteriores, lo cual sería un grave error fiscal pues se estaría creando una falsa percepción al respecto, pero además que la reestructuración en la administración tributaria tiene que ser efectiva en el tiempo.

### ***Finanzas Públicas y Gobierno Central***

En Guatemala el inicio cada 4 años de un nuevo Gobierno que asume la conducción administrativa del país, se ha convertido desde el instante en que se apertura la respectiva campaña electoral, en una especie de ritual o época de adviento política llena de expectativas esperanzadoras que ilusionan a los ciudadanos, al hacerles creer que los más variados rezagos sociales y económicos acumulados en varias décadas por fin cambiarán.

No obstante, la realidad es otra porque después de concluido el referido cuatrienio, ese anhelo se convierte en una total desilusión, ante la no realización de lo prometido, o por la magnificación de los problemas existentes, o por la creación de otros nuevos, lo cual resulta que sea así y no de otra manera, ya que las promesas de construir obra social o física, más que promesas para poder ejecutarlas, significa en términos prácticos que el Estado en primera instancia disponga de recursos financieros adecuados y de su utilización transparente.

Esta fallida percepción no es ajena al caso del gobierno en el poder, de los precedentes y tampoco de la presente coyuntura política. Por los acontecimientos suscitados en el año 2015, los gobernantes electos para el período 2016-2020, presentan una

particularidad inédita en la historia reciente, ya que las encuestas previas a la realización de los comicios no le otorgaban ninguna posibilidad de dirigir los destinos de Guatemala.

En fin, el hecho es que independiente a cualquier pronóstico, se mantiene la constante de la improvisación en la conducción de la cosa pública, por la falta de una hoja de ruta general en la conducción del país, que en el caso particular que nos ocupa conciba e incluya la posibilidad real de forjar unas finanzas públicas sustentables, que permitan la viabilidad de una gestión de gobierno en beneficio de la sociedad, entendido esto como aquella parte de la población desposeída de salud, educación, vivienda, infraestructura.

Y es cuando los buenos deseos de construir un mejor país se ven frustrados, porque es condición sine qua non disponer de recursos financieros suficientes, aspecto que va mucho más allá de esta limitante, ya que para obtenerlos se necesita previamente de un definido modelo económico, que viene a ser una especie de cimiento y mecanismo de funcionamiento de la economía, donde la riqueza generada sea distribuida de forma equitativa y menos excluyente como es la situación actual, lo cual requiere como elemento dinámico e integrador la concepción de un Plan de Nación que no debe ser propiedad o bandera de ningún partido político, sino de la sociedad, que delimite la ruta de desarrollo que Guatemala va a seguir, teniendo como temporalidad máxima en su estructuración los años que faltan para finalizar el primer cuarto del siglo XXI.

En términos metafóricos erigir la formación social que todos queremos como suele decirse, para que trascienda el ámbito de una mera quimera, es como construir un edificio que previamente requiere de un plano general, de igual manera fundar un país diferente demanda no solo un modelo de economía, aunque es



el punto de partida, sino también de estrategias en el ámbito social, político, ambiental que indiquen las diferentes etapas para estructurarlo, porque de lo contrario se caería en la espontaneidad y en ocurrencias sin ninguna sustentación, según ha sido la constante desde la llamada era democrática iniciada en 1986, para no remontarnos a épocas más lejanas.

Tampoco se puede negar que hay una especie de divorcio entre el gobierno y las finanzas del Estado, por la falta de complementariedad de las políticas públicas con la recaudación tributaria, lo cual presiona para que se incremente el endeudamiento público, con el agravante de que se le considera como fuente de financiamiento tradicional para subsanar los déficits presupuestarios y la insuficiente recaudación, pero que al final solo multiplica la problemática nacional. Es más, esta situación no solo ocurre de manera inter generacional entre gobiernos, cuando el gobierno que termina su administración le traslada la estafeta precaria de las finanzas públicas al siguiente, sino que también sucede interanualmente al interior de una misma gestión.

Es así que mientras no exista ese Plan de Nación y se siga reproduciendo una y otra vez, esta dinámica disfuncional y cooptada de la economía nacional que repercute de forma negativa sobre las finanzas públicas, y se continúe sin ampliar y profundizar los cambios requeridos con énfasis en la -SAT- y otras instancias, será solo un buen deseo considerar la eficiencia y eficacia de los ingresos nacionales, cambios que por lo pronto dependen en última instancia del límite en que la sociedad y el sistema político establecido lo permitan.

Es por ello que el Estado mediante su ente ejecutor que es el gobierno central, tiene que demandar sin pérdida de tiempo una orientación objetiva, armónica y funcional de las finanzas públicas que sea totalmente diferente a la que ha perdurado, pues

los resultados obtenidos no han sido los mejores, y dejen de ser un obstáculo cotidiano que posibilite una práctica aceptable de las políticas estatales, de tal manera que los ingresos fiscales sean un instrumento de transformación de la sociedad, coadyuvando al fortalecimiento de la moral y cultura tributaria de los ciudadanos.

El mantenimiento prolongado en la precariedad de las finanzas públicas, erosionan las condiciones socioeconómicas del país, pero de otra parte se concretan para beneficio de aquella cúpula oligárquica nacional e internacional, que por medio del secuestro y subyugación del máximo exponente de la superestructura que es el Estado, solo buscan garantizar la obtención de la máxima ganancia, generando como contrapartida condiciones de vida infrahumanas para grandes sectores de la población guatemalteca.

Para cualquier Estado un aspecto crucial que se constituye en una palanca poderosa para la superación de las políticas gubernamentales fracasadas, es el relacionado con la estabilidad y de ser posible con la bonanza de las finanzas públicas, por lo que la política fiscal debe garantizar el éxito de aquella, aunque no solo eso, sino también que los recursos tributarios sean utilizados de forma idónea, siendo estas las premisas que deben imperar en las cuestiones fiscales de Guatemala, tanto en la actual coyuntura como en el futuro.

Ahora bien, un entorno nocivo que ocurre en el otro extremo del péndulo fiscal y que debe evitarse en la medida de lo posible, es cuando el Estado por carecer de recursos para su financiamiento, recurre a una serie de mecanismos internos o externos, que posibiliten el flujo de fondos a sus arcas, sin considerar que los efectos de tales acciones representa ni más ni menos, que comprometer el futuro de las presentes y venideras generaciones, que incluye a los guatemaltecos que van naciendo e incluso a los que todavía no nacen.

Este es el caso de plantear reformas fiscales sin criterios de justicia y equidad tributaria; crear nuevos impuestos; modificar al alza el porcentaje de las tasas ya existentes; establecer impuestos temporales, otorgar beneficios fiscales, etc., aspectos todos que se hacen sin el suficiente soporte social y técnico, que conlleva implicaciones que terminan provocando otro tipo de desequilibrios fiscales y económicos para las finanzas públicas que paradójicamente se pretendían corregir. Por ejemplo la deuda pública para el año 2016 ya sobrepasa los Q135 millardos, al extremo que se ha llegado a la aberración de contratar deuda para pagar deuda, hecho que en el mediano y largo plazo disminuye los recursos por y para el Estado.

Se enfatiza que los recursos públicos deben ser administrados como uno de los tesoros más preciados que una sociedad tiene, pues son ni más ni menos que bienes económicos propiedad de una Nación, siendo responsabilidad del Estado velar porque se cumpla con este postulado, pues al final es dinero de cada uno de los guatemaltecos, que se transforman o personifican en el pago impuestos cuando se colocan en manos del fisco, que provienen del esfuerzo productivo del trabajo que sus habitantes realizan, muchas veces en situaciones socioeconómicas difíciles, argumento más que válido para que el Estado por ningún motivo los derroche.

En Guatemala el fortalecimiento de las finanzas públicas aparte de lo indicado, requiere de un Estado, gobierno y clase política al servicio de la sociedad, que para actuar como tales, la élite económica en principio debe coadyuvar a desmontar o desestructurar la estrategia de corrupción e impunidad tributaria que han diseñado, pues les garantiza evadir o en el mejor de los casos pagar la menor cantidad de impuestos posible, debilitando así la recaudación tributaria.

Esta maniobra amoral y desleal de exacción de recursos públicos sucede de diversas maneras, cuando la apropiación de tributos, se da a través de acciones ilícitas bajo la envoltura

de legalidad que el propio sistema permite, al estar plasmadas de manera sutil en leyes y que se concreta en dependencias estatales; ministerios; o en el propio Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación. El listado Geográfico de Obras es una joya de ejemplo, donde solo para el año 2015, este tipo de gasto representa cerca del 55% del total de la corrupción, o sea Q 11 millardos. Se observa que el andamiaje legal ya sea por medio de acciones económicas e incluso extraeconómicas, otorga una coraza protectora en especial a actividades monopólicas que son las más relevantes en escamotear impuestos.

Es imperioso que el Estado guatemalteco para realizar el gasto público debe contar con los recursos indispensables, pero este hecho es una limitante histórica de la política fiscal, donde un factor determinante ha sido la poca fuerza del Estado para hacer valer su poder tributario y así evitar cualquier evasión de impuestos o que se siga permitiendo la concesión de beneficios fiscales. Aparte de ello el mejoramiento de las finanzas públicas en tanto el actual modelo económico siga vigente, por lo menos deben crearse mecanismos que fortalezcan la política fiscal, a efecto de que sea congruente con las metas de recaudación establecidas.

### ***Finanzas Públicas y Poder Tributario del Estado***

Se considera que por si mismo el poder tributario es un aliado natural e incondicional de la política fiscal para oxigenar las finanzas públicas, incluso sin llegar a modificar la innegable estructura tributaria inequitativa, en el entendido que debe concentrar su acción fiscalizadora, en aquellos grupos de gran poder económico que conforman asociaciones como el monopolio, el cartel y otros, por ser los mayores evasores en el pago de impuestos, situación que no escapa la actividad mercantil de estos grupos.

Al recuperar el Estado su poder tributario si es que alguna vez lo ejerció, el resultado inmediato tanto en los aspectos cuantitativos de la recaudación, como en aspectos cualitativos en la orientación de las finanzas, proyecta en la población una realidad de confianza y compromiso para con el cumplimiento de las obligaciones impositivas, dejando de fomentarse y reproducirse una cultura anti tributaria, que cambiaría la mala percepción actual que se tiene de la moral tributaria al elevarla en términos de apoyar la recaudación, creando una mayor conciencia y desde luego la incorporación voluntaria de más contribuyentes que ampliaría la base tributaria.

El Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo del año 2000 establece como Principio que. “El poder tributario es la facultad del Estado de exigir tributos a personas que se encuentran en su jurisdicción y tiene fundamento en la soberanía del Estado”.

Es decir, que el poder tributario es la potestad o autoridad única y exclusiva que solo le corresponde desplegar al Estado, representando una especie de monopolio indelegable, pero que en Guatemala con el transcurso del tiempo ha sido socavado por estructuras paralelas al usurpar esa calidad, cuando establecen un efecto análogo dentro de la institucionalidad gubernamental, que los hace actuar como si fuese un “Estado” dentro de otro Estado, incluso con más fuerza para hacer valer sus intereses.

De alguna manera es alentador expresar, que el Estado guatemalteco a partir del nombramiento a inicios del año 2016 de un nuevo Superintendente titular al frente de la SAT y con los cambios efectuados a su interior tanto del personal como de implementar disposiciones administrativas, ha empezado a dar muestras de recuperar su poder tributario en lo que corresponde a dicha institución, desembocando en acciones penales, lo cual se ha traducido en aumentar los ingresos tributarios, permitiendo disminuir la brecha fiscal y de manera simultánea reforzando la disponibilidad financiera del gobierno.

No obstante, sin ser pesimistas es oportuno tener claridad que existe incertidumbre, en cuanto a considerar la posibilidad que este proceso se sostenga en el futuro inmediato, al cambiar ciertas condiciones políticas coyunturales que lo apoyan y favorecen. Por lo tanto se espera que el poder tributario del Estado guatemalteco tenga un fuerte aliado en la sociedad, en funcionarios de la administración tributaria y por el sistema de justicia.

Es de advertir que en Guatemala la debilidad e inacción inveterada de este poder ha tenido resultados negativos en la política fiscal y en las finanzas públicas, cuando al no aplicarse reduce la recaudación, constituyéndose en elemento que de manera directa coadyuva a ampliar la diferenciación social.

De ahí la importancia que se agilice y extienda a todos los contribuyentes sin excepción alguna, en el entendido que su campo de acción no se focalice y aplique a los tributarios comunes y corrientes que el sistema ha convertido en esclavos tributarios, pero no solo eso, de forma colateral debe ser un claro mensaje disuasivo para los grades evasores y defraudadores tradicionales, motivándolos a cambiar para que su cultura egoísta, mercantilista e ideológica de no pagar impuestos sea parte del pasado.

En 1867 en el prólogo a la primera edición de El Capital se lee en referencia a la abolición de la esclavitud : “Son los signos de los tiempos, y es inútil querer ocultarlos bajo mantos de púrpura o hábitos negros. No indican que mañana vayan a ocurrir milagros. Pero demuestran cómo hasta las clases gobernantes empiezan a darse cuenta vagamente de que la sociedad actual no es algo pétreo e inmovible, sino un organismo susceptible de cambios y sujeto a un proceso constante de transformación”:

Texto de gran contenido y validez para comprender que la actual Guatemala, no escapa a los procesos de transformación dialéctica que tarde o temprano experimenta todo ser vivo, no importa que

por el momento esos cambios sean paulatinos y tampoco importa que la clase dominante y gobernante de este país, consideren a la sociedad como algo pétreo e inmovible al no estar en sintonía con la “modernidad”, pues para ellos todavía seguimos estancados y viviendo en plena época de la colonia.

Una muestra de que soplan pequeñas ráfagas de nuevos tiempos son las manifestaciones de la plaza en abril de 2015; o la participación de la población al opinar en las redes sociales sobre la problemática socioeconómica y política, etc; recordando que en efecto la sociedad por medio de sus contradicciones no permanece estática. En el pasado se han dado fenómenos sociopolíticos de gran trascendencia, cuyos efectos perduran hasta el presente: período 1944-1954.

En concordancia con lo anterior, el Estado ha manifestado su leve intención de erradicar las diferentes expresiones de defraudación tributaria y elevar los ingresos financieros, teniendo presente que en este momento solo ha sido por el mecanismo de utilizar el poder tributario por la vía penal, sin considerar que la erosión de los ingresos, no solo ocurre desde el punto de vista de la recaudación sino también de su contrapartida que es el gasto público. Se espera que en un futuro cercano el poder tributario sea un elemento per se, que induzca a la toma de conciencia para el cumplimiento de las obligaciones tributarias que tiene la población para con su país.

El Estado guatemalteco nunca ha ejercido a plenitud, ni con propiedad dicho poder tributario, pues al haberle sido arrebatado, esta impotencia se torna más beligerante al extremo de rebasar o eclipsar el propio poder del Estado Nacional, quien al final es y representa la lógica en que se materializa el carácter de las finanzas públicas, de la estructura tributaria y de la proporcionalidad en la recaudación fiscal que ya conocemos entre impuestos al

capital y salarios. Por eso no es ninguna casualidad que los gobiernos de turno de manera irresponsable, adopten por enésima vez disposiciones casuísticas y aisladas en la Política Fiscal.

En otras palabras, históricamente el Estado guatemalteco en relación a la práctica del poder tributario para rescatar las finanzas públicas, ha ejercido una doble función o doble moral, al actuar con todo rigor cuando se trata de los sectores sociales vendedores de fuerza de trabajo, o de pequeños y medianos empresarios, no así cuando se trata de aplicarlo a los dueños del capital monopolista.

Aquí la situación es diferente y hasta complaciente al permitir la evasión, defraudación, exoneración y demás lapsos fiscales, llegando al extremo de legislar para conceder de manera disimulada otros privilegios tributarios utilizando el ordenamiento legal, tal el caso de los Decretos 29-89 y 19-2016, que aunque es legal es amoral y anti ético. La falta de aplicación o carácter del Estado guatemalteco para imponer el poder tributario de forma igualitaria, es una lasitud que debe erradicarse no en el corto plazo, sino ahora mismo.

¿Será que a partir de la inédita coyuntura socio-política del año 2015 y de las acciones emprendidas por la SAT en el 2016, los próximos gobiernos que asciendan al poder, se comprometerán para tomar el control del poder tributario durante cada uno de sus períodos?. Es algo complicado de concretar si no se hacen reformas básicas al sector fiscal y por supuesto al de justicia, lo cual debe ser el primer eslabón a asumir, porque caso contrario se pueden tener buenas intenciones, pero si el Estado no consolida aparte del poder tributario, una cultura tributaria que emane desde las principales autoridades responsables de la cuestión fiscal, entonces las finanzas públicas siempre estarán en saldo rojo.

Esta circunstancia es más notoria porque el entramado de corrupción e impunidad, facilita a los evasores de impuestos en especial de los directos, una serie de subterfugios relacionados con

la transparencia del gasto público, hecho que se relaciona con el atraso de la economía y sociedad, al tener el Estado guatemalteco limitación en la disponibilidad de recursos fiscales. Aunque debe reconocerse que paradójicamente el Estado se constituye en el principal derrochador de esos limitados recursos, para beneficio particular de los gobernantes y políticos de turno y desde luego de la élite dominante; que en el fondo es una clara expresión de la lucha de clases.

No obstante, esta especificidad sistémica, la propia Constitución Política le “ordena” al Estado el derecho de ejercer su poder en cuestiones tributarias, sobre la base de que “las leyes serán estructuradas conforme el principio de capacidad de pago”. En efecto, el Estado no es congruente con legislar en materia tributaria siguiendo los lineamientos de ese principio, apartándose aún más del mismo cuando de forma discriminatoria concede privilegios a los grandes contribuyentes o al gran capital, que tienen una inconmensurable capacidad de pago.

Esta peculiaridad de las finanzas públicas de Guatemala, es un indiscutible talón de Aquiles de la política fiscal que influye en los déficits de los Presupuestos de Ingresos y Egresos de la Nación, ya sea por el lado de los ingresos o de los egresos, a la vez que estimula la existencia de las crisis fiscales, que tienen mucho de ser provocadas de manera premeditada, en el sentido de que las élites al dejar de tributar como les corresponde precarizan los recursos estatales.

Es decir, que no hubiesen crisis en las finanzas públicas, sí el Estado aplicase con la debida contundencia su poder tributario, complementado de forma colateral con un cambio radical de la estructura tributaria y la formalización de actividades económicas entre otras cuestiones. Como nunca antes se ha observado, se tiene que los casos de rescate tributario realizados por la SAT, ejemplifican que se puede mejorar la recaudación sin seguir afectando a los

grupos sociales caracterizados por la debilidad de sus ingresos, aclarando que este recaudo extraordinario tampoco es suficiente para cerrar la brecha fiscal, mucho menos para amortiguar, ya no se diga para erradicar las inequidades de la sociedad.

En síntesis, para lograr la solvencia de las finanzas públicas es indudable que se requiere de la aplicación absoluta del poder tributario del Estado guatemalteco, con la finalidad de que la SAT en su calidad de entidad recaudadora y fiscalizadora concrete sus funciones y atribuciones que le son propias, debiendo ser blindada con el apoyo de otras instancias gubernamentales.

### ***Subordinación de las finanzas públicas:***

En la búsqueda por solucionar los problemas coyunturales o estructurales de la sociedad guatemalteca, el Estado tiene que ser fuerte en sus finanzas, pero además deben ser autónomas frente a cualquier acción que se oriente a cooptarlas o subordinarlas por parte de los poderes tradicionales, es así que no es suficiente solo con hacer sustituciones formales de relevos administrativos, si éstos no procuran cambios sustanciales en la conducción económica y política del país, en particular cuando se trata de la política fiscal.

Asimismo, para fortalecer las finanzas se tiene que dismantelar el “Estado Paralelo” incrustado en las esferas gubernamentales, donde los operadores de ese otro Estado, representados en los partidos políticos que actúan con una agenda predeterminada en contra de los intereses nacionales han perdido su esencia, pues más bien son empresas mercantiles familiares y de amigos, que incumplen con la función básica de ser los intermediarios por antonomasia, entre los requerimientos de la sociedad y el cumplimiento de las obligaciones estatales.

De igual manera los 3 poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que de una u otra manera contemplan elementos relacionados con la cuestión tributaria, lejos de ser fieles servidores y garantes de velar porque Guatemala tenga unas finanzas consistentes, donde la recaudación de los ingresos fiscales no sean tan disimiles con los montos del gasto público, más bien se constituyen en los más conspicuos elementos que la degradan.

Esto es así porque la existencia del Estado clasista y subsumido por directrices foráneas que son ajenas al bien público, se convierte por excelencia en un instrumento ejecutor o más bien gerencial del proyecto de enriquecimiento de la oligarquía, que es el verdadero poder detrás del trono, haciendo creíble y aceptado por la opinión pública, aquel slogan neoliberal de que el Estado es ineficiente y mal administrador, pero que aún así, permite garantizar la reproducción del presente statu quo que implica beneficios económicos a un reducido sector de la población guatemalteca, por lo que resulta natural desde esa perspectiva clasista que sea necesario cooptar las finanzas públicas.

Realizar cambios en formaciones sustentadas en la propiedad privada, en especial cuando se trata de que prevalezcan derechos humanos y principios básicos que dan sustento a la Democracia, como es el derecho a la vida y la protección a la persona según lo establecido constitucionalmente, se debe empezar por compartir la riqueza mediante una mejor distribución a través del mecanismo del gasto público, siendo tarea urgente que el Estado guatemalteco como tal, concrete la des cooptación de las finanzas públicas, caso contrario la esperanza de un mejor país solo será un deseo postergado.

Si esta idea se logra hacer realidad será un indicio de cierta modernización capitalista en Guatemala, aún con la presencia de un Estado clasista, de lo contrario esos cambios recién

iniciados por la SAT, que se han replicado en una leve mejoría del cobro de impuestos, podrían revertirse y no continuar en un futuro inmediato, regresando a un retorno inexorable que promueva nuevamente la erosión de la recaudación tributaria y el deterioro de las finanzas públicas, incluso a niveles mayores de épocas pasadas a los existentes del gobierno en funciones.

Guatemala no escapa a esta situación y por ende ninguno de sus componentes, pero cuando nos referimos a la cuestión fiscal resulta más complejo, porque al estar subordinada las finanzas públicas a las estructuras ya señaladas, implica que en la sociedad se den serias contradicciones entre intereses disímiles, por tratarse de la mercancía-dinero en manos del Estado, que tiene su origen en la recaudación tributaria, con un destino específico, cual es el gasto público.

Sin embargo, permaneciendo vigente la legalidad y lógica capitalista, con solo tener una mínima dosis de buena voluntad humana, para no hablar de voluntad política, la des cooptación de las finanzas sí es posible y también es viable hacer cambios sustanciales en la política fiscal y el andamiaje institucional, que posibiliten rebasar las metas anuales proyectadas por el Banguat y Minfin, tan solo con el hecho de cerrar las diferentes fugas que hoy día permanecen abiertas y que no hacen crecer la recaudación.

Una evidencia de que si es posible ser menos egoístas, más solidarios y reducir la brecha de la desigualdad y exclusión de los grupos menos favorecidos de la sociedad, es observable en la propia región centroamericana, a unos cuantos kilómetros de Guatemala como sucede en Costa Rica, donde las condiciones de vida de la población son diametralmente diferentes a las nuestras, pues no llegan a niveles tan burdos en comparación con el medio nacional, ya que existe una distribución más equitativa de la riqueza.



*Acerca de las finanzas públicas del gobierno de Guatemala  
en la nueva coyuntura*

Ello es así que para los costarricenses e incluso para los nicaragüenses, no pasa ni remotamente por su mente, la eventualidad de merecer o de buscar el falso “sueño americano” fuera de su patria, que es la supuesta panacea para miles de ciudadanos guatemaltecos, hondureños y salvadoreños que constantemente migran hacia el norte.

Aparte de lo anterior, la tradición en el desarrollo del pensamiento económico, indica que las reformas económicas también requieren de reformas políticas, todo con la finalidad de cambiar una realidad histórica, que para el caso de Guatemala de forma desafortunada siguen sin realizarse en la presente coyuntura, por lo que las diferentes aristas de la crisis nacional seguirán acentuándose, con serias repercusiones sobre las finanzas públicas de Guatemala, no precisamente en el mediano y largo plazo, sino ahora en el presente.

Para el buen funcionamiento de las finanzas públicas resulta insoslayable que el Estado guatemalteco sin más pérdida de tiempo, sustituya la orientación de la política fiscal, desestructure la subordinación a la que se encuentra sometida e imponer la potestad del poder tributario que le corresponde, pues ahora se encuentra secuestrada por instancias ajenas, todo lo cual anula el principio constitucional de capacidad de pago, repercutiendo en el ensanchamiento de la condición deficitaria de los ingresos estatales.

En tanto y en cuanto permanezca la cooptación de las finanzas estatales y la falta de aplicación del poder tributario, el presente y desde luego el futuro de Guatemala seguirá siendo época de vacas flacas para la hacienda pública.

**“ELEMENTOS DE REFORMA FISCAL PARA LA  
PROTECCIÓN DEL AMBIENTE”**

**LIC. AXEL ELY RUCH MOLINA  
MSc. EDGAR ARTURO MARROQUÍN LÓPEZ\***

---

\* Investigadores en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

ÍNDICE

Contenido	No. Página
INTRODUCCIÓN .....	109
1.LA NECESIDAD URGENTE DE RESTAURAR EL AMBIENTE .....	111
LA PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE NATURALEZA AMBIENTAL CONTENIDOS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE INGRESOS DEL ESTADO.....	118
2.1 Impuestos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales.....	122
2.2 “El que contamina paga”, un arma de dos filos .....	129
3. EL GASTO PRESUPUESTARIO DEL ESTADO DE CARÁCTER AMBIENTAL .....	131
3.1 Montos y comportamiento del gasto asignado en el presupuesto del estado para la protección del ambiente.....	133
4. LA CONFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y SU RELACIÓN CON EL PROBLEMA AMBIENTAL.....	146
5. LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y LOS SUBSIDIOS COMO INSTRUMENTOS ECONÓMICOS AMBIENTALES.....	149
5.1 Una RFA no debe descansar en incentivos o privilegios fiscales .....	149
5.2 Los posibles subsidios deben ser racionalmente aplicados.....	151
6.LOS TRIBUTOS AMBIENTALES COMO MEDIO PARA REDUCIR LAS EMISIONES .....	153
CONCLUSIONES.....	157
ANEXOS.....	160
BIBLIOGRAFÍA.....	163

INTRODUCCIÓN

Si bien, en el transcurso de la existencia de la Tierra, el cambio climático ha sido un fenómeno propio de esta por la concentración de gases de efecto invernadero en su atmósfera en virtud del metabolismo natural del planeta, este proceso de cambios en la temperatura global y en los sistemas climáticos ha evolucionado en cientos de miles de y hasta millones de años, con las consabidas extinciones de especies otros efectos a los sistemas de vida del planeta, en los diferentes períodos en que el clima alcanzó, tanto hacia arriba como hacia abajo, intensidades desfavorables para la vida.

El problema con el cambio climático que la humanidad está sufriendo en esta época es que este ha sido acelerado en casi mil veces de lo que de manera natural y por largo periodos ha sucedido en el pasado, siendo propiciado desde hace cerca de doscientos años por la actividad económica (especialmente industrial) de cierto grupo de hombres que detentan la propiedad privada sobre los medios de producción, que fomentan y extienden una forma de pensar individualista sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, perjudicial para todas las formas de vida en el planeta.

Esa forma de explotación de los recursos naturales ha favorecido que cantidades de gases de efecto invernadero, más allá de la capacidad de absorción de los sistemas naturales, invadan la atmósfera y provoque una elevación anormal de la temperatura, lo que a su vez causa desarreglos climáticos y ambientales y alteraciones en el ciclo hidrológico, con las consiguientes sequías, tormentas, huracanes, fenómenos cada vez más intensos lo cual, a su vez altera los ecosistemas, coadyuva a que surjan nuevas enfermedades, algunas ya erradicadas tomen nuevo auge, desplaza vectores, destruye infraestructura, desarraiga poblaciones y las condena a la insatisfacción del hambre.

En materia de política económica, un ejemplo de esfuerzos para preservar el ambiente son las llamadas Reforma Fiscal Verde o Reforma Fiscal Ambiental -que al final son lo mismo por su contenido y fines-, que ya se practican en algunos países de Europa y de Sudamérica, modelos que, en el caso nacional, recientemente inspiran a cierto sector gubernamental relacionado con las finanzas públicas y el medio ambiente, en el inicio del diseño de una estrategia fiscal ambiental para Guatemala, con el fin de introducir instrumentos fiscales, especialmente tributarios, que promuevan la reducción, eliminación, control y mitigación de los efectos del cambio climático y otras medidas ambientales de prevención, protección, conservación y mejoramiento.

Para que el Estado lleve a cabo actividades que contrarresten los efectos del cambio climático, así como medidas para la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, es ineludible la necesidad de contar con los recursos económicos adecuados. El mecanismo fiscal, no sólo tributario, se constituye en una herramienta adecuada, mas no suficiente, para tal efecto.

La intención primordial de la presente investigación es presentar un panorama general de la situación ambiental y los efectos del cambio climático en el país, identificando, analizando y proponiendo, selectivamente y según el caso, los instrumentos o elementos de reforma fiscal que podrían aplicarse en el país, con los fines ambientales y climáticos arriba mencionados. A la vez, se hace una reflexión sobre la situación, el contenido y orientación de la estructura fiscal con fines ambientales.

## **1. LA NECESIDAD URGENTE DE RESTAURAR EL AMBIENTE**

El deterioro del ambiente ha llegado a niveles que muchos científicos consideran sumamente peligroso para la vida en el planeta, por el desorden climático ocasionado debido a la excesiva emisión de gases de efecto invernadero provocada por la matriz energética propulsora del modelo económico prevaleciente, y por la explotación irracional de los recursos naturales bajo ese mismo modelo.

La extracción, para la producción y el cada vez más obsesivo y estrepitoso consumo de artículos innecesarios para la vida humana en el sistema capitalista de producción de mercancías, para beneficio y derroche de una pequeña porción de población dentro de cada país y a nivel global, requiere de más y más combustibles, al grado que en los Estados Unidos se ha elevado la extracción de combustibles fósiles no convencionales por el método de la fractura hidráulica, como el petróleo de esquisto y el gas shale que se encuentran atrapados en arenas bituminosas a profundidades de entre 4,000 y 5000 metros bajo tierra, lo que además de incrementar la disponibilidad de esos materiales para aumentar las emisiones y las ppm en la atmósfera, adiciona el peligroso corolario de contaminar aguas para consumo animal y humano y se debilita la compactación de la tierra lo cual da lugar a terremotos, hundimientos y resquebrajaduras del terreno y la muerte de la vegetación de la zona, resultando en, ni más ni menos, la continuada destrucción del ambiente; existe, además, la amenaza latente que esta práctica destructiva de la naturaleza, también denominada fracking, se extienda a varias zonas del planeta a pesar de en la zona Euro se prohibió, pero el necrófilo pensamiento neoliberal siempre trata imponer su criterio.

La excesiva concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera por el uso de combustibles fósiles ha causado que la temperatura global ascienda al grado de provocar desarreglos

climáticos, lo que incluye temporadas invernales inusualmente frías, que amenazan la vida en cualquier forma; aunque algunas “personalidades” representantes del capital transnacional niegan que dicho fenómeno exista o sea responsabilidad de la actividad económica bajo el modelo capitalista de producción de mercancías, un grupo de científicos ha comprobado que las partes por millón de esos gases que antes de la era industrial se mantenían entre 180 ppm y 280 ppm, ha sobrepasado la cantidad de 400 ppm y con ello se rompe el equilibrio de entre 10 y 15 grados Celsius de temperatura que, de manera natural, por millones de años ha mantenido el planeta; uno de los indicadores de la gravedad del problema es que el ritmo de crecimiento de esas partes por millón a sido de 75 veces más rápido en los últimos tres lustros.

De esta forma, la cantidad de 400 ppm fue alcanzada el 9 de mayo del año 2013 según las mediciones meticulosas realizadas desde el año 1958, en el que el nivel estaba por 316 ppm, en la estación de monitoreo localizada en el monte Mauna Loa, en la isla de Hawai establecida por el científico Charles David Keeling; esos incrementos han sido sostenidos a pesar de las varias reuniones realizadas entre los gobiernos que integran la Organización de las Naciones Unidas, en donde se ha negociado por los gobiernos asociados tomar acciones para disminuir las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el principal gas de efecto invernadero que, en la medida que se aumenta su acumulación en la atmósfera, calienta la tierra (hasta la fecha se estima que 2 grados Celsius arriba del promedio) y modifica su complejo sistema climático.

Este incremento de temperatura ha ocasionado, que los fenómenos climáticos se sucedan de forma más frecuente e intensa; estamos siendo testigos, y la evidencia está a la vista, del poder destructivo de los huracanes Harvey, Irma y María alcanzado en el año 2017, formados en el Mar Caribe, los que en algunos puntos de su desarrollo han alcanzado la intensidad máxima medible para

un huracán que es la categoría 5 y que, o climáticos, lo que incluye temporadas invernales inusualmente frías, son un efecto directo del calentamiento global o éste ha creado las condiciones para que esos meteoros alcanzaran tal intensidad.

Estos fenómenos climatológicos han devastado las islas del Caribe, algunas regiones de los Estados Unidos y por fortuna no alcanzó la zona centroamericana, pues el daño hubiera sido mayor ya que en Guatemala más de la mitad de la población vive bajo una alta vulnerabilidad al habitar en zonas costeras, junto a ríos, zonas susceptibles de deslaves y otros riesgos no visibles, como hundimientos, deslaves o resquebrajaduras del terreno.

Sin embargo, este invierno el país no ha salido incólume de los daños causados por los efectos del cambio climático; en años anteriores las sequías se han alternado con exceso de lluvia, lo ha sucedido en el territorio guatemalteco por efecto del cambio climático, dañando los cultivos y provocando mortandad de animales de uso doméstico por falta de precipitación pluvial, así como el incremento en el precio de los alimentos y su falta en algunas regiones del país, en el primer caso, al que se suma la destrucción de infraestructura en el segundo; en la actualidad son estos fenómenos de exceso de lluvia los que están afectando, ya que en varios departamentos el exceso de precipitación pluvial ha puesto en peligro la vida de personas y animales domésticos y ha dañado los cultivos por las inundaciones causadas debido al desborde de ríos, ha destruido puentes y carreteras y ha causado deslaves en donde miles de personas han salido damnificadas y otras han perdido la vida; según el Plan de Acción Inmediata, las pérdidas acumuladas asociadas a eventos climatológicos extremos ascienden a Q. 24,653.5 millones, sin que esa cifra refleje el sufrimiento humano y la pérdida de vidas que esos eventos provocan.

El daño ambiental no es causado solo por la emisión de gases de efecto invernadero producidos por las actividades económicas dominadas por el sistema capitalistas, pues la naturaleza tiene su

propio ritmo y en su devenir emite esa clase de gases así como tiene ciclos naturales de vida; ese daño es causado también, el que lo exacerba y lo potencia, por el fenómeno económico de origen antrópico denominado acumulación por desposesión, el cual es tipificado por científicos de la economía objetiva como un continuum de la acumulación originaria del capital.

Este fenómeno representa mecanismos completamente nuevos de acumulación por desposesión que en su afán de colocar los excedentes de la sobreacumulación, destruyen el ambiente al destruir la biodiversidad, de esta forma David Harvey manifiesta que: “... las negociaciones de la OMC ... marca los caminos a través de los cuales las patentes y licencias de materiales genéticos, plasma de semillas, ... pueden ser usadas contra poblaciones ... cuyas prácticas de manejo ambiental han jugado un papel crucial en el desarrollo de esos materiales. ... La depredación de los bienes ambientales globales (tierra, aire, agua) y la proliferación de la degradación ambiental, ... han resultado de la total transformación de la naturaleza en mercancía.”<sup>1</sup>

En Guatemala, como en casi toda Latinoamérica, bajo esta lógica de acumulación por desposesión, se construyen hidroeléctricas que secan y/o contaminan ríos, lo que resulta en muerte de la flora y la fauna que tenían como lecho de vida esas corrientes de agua; la explotación minera es otra actividad intrínsecamente dañina a la naturaleza pues destruye los ecosistemas sobre los cuales se erigen las explotaciones, así como contamina mantos freáticos, cuerpos y corrientes de agua por los químicos y minerales utilizados para separar la mercancía a obtener, así como por la liberación de la mina de químicos y minerales altamente contaminantes; el cambio del uso del suelo para la siembra de plantaciones para exportación provoca deforestación, contaminación y desertificación, lo que a su vez incide negativamente en la simbiosis que albergaba, incluido el desplazamiento de comunidades que han sido secularmente propietarias de ese suelo y el territorio.

<sup>1</sup> Harvey, David. El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. CLACSO. Buenos Aires, 2005. <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>.

Este modo de explotación ha provocado la pérdida de biodiversidad y pone en peligro de extinción a muchas especies del género orgánico por “un proceso creciente de concentración de la riqueza mundial en oligopolios empresariales que controlan los recursos estratégicos para la vida: tierra agricultura, alimentación, energía, agua, minerales, [aire]”<sup>2</sup>

Esta situación de daño ambiental por destrucción de la naturaleza en el proceso económico neoclásico de acumulación por desposesión es inherente al sistema capitalista que, para no perder vigencia, busca nuevos métodos de explotación de la naturaleza y el hombre, en los que tiene al Estado como favorecedor que impone la violencia y su particular interpretación de legalidad ante los derechos de las comunidades y la vida en general; con el consecuente resultado de privatización de la vida. El gobierno de Guatemala pareciera que tiene a la vista la alteración del ambiente y sus consecuencias y se proponen en las políticas estatales soluciones a esos problemas, de esta forma existe un Pacto Ambiental en el que se tiene la conciencia de su gravedad cuando se menciona que: “... el uso insostenible de y deterioro de nuestro patrimonio natural camina a paso acelerado. La brecha entre lo que extraemos de la naturaleza y lo que esta puede continuar brindándonos sin dañarla crece cada día; también crece la brecha entre los desechos que devolvemos al ambiente y la capacidad de los ecosistemas de absorberlos. De seguir así, nuestro ya vulnerable y frágil sistema colapsará y con él, la economía, el tejido social y nuestra dignidad”.<sup>3</sup>

En el Plan de Acción Inmediata (PAI), creado para implementar los compromisos establecidos en el Decreto 7-2013 del Congreso de la República (Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero),

<sup>2</sup> Franceschelli, Inés. Biología sintética, “Genes Drives” o “impulsores genéticos”, La tecnología del exterminio. [www.baseis.org.py](http://www.baseis.org.py). No. 7, Diciembre 2016.

<sup>3</sup> Pacto Ambiental 2016-2020. Gobierno de la República de Guatemala, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

se identifican los componentes estratégicos para dar cumplimiento a lo establecido en ese Decreto, a saber: 1. Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales; 2. Mecanismo para la adaptación a los impactos del cambio climático; 3. Mecanismo para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero; 4. Inversión y estudios técnicos, 5. Programa de comunicación, capacitación y participación pública; y por último, 6. Mecanismo financiero. Así, también, se asignan acciones a cada institución del Estado, lo cual se realiza de una manera bastante ambigua, al igual que lo son los componentes estratégicos mencionados.

Sin embargo esos instrumentos, tanto el PAI como la Ley de Cambio Climático, no se priorizan ni se llevan a la práctica, pues ya tienen cuatro años de existencia y no se conocen resultados efectivos, pues los problemas ambientales se exacerban cada vez más y las amenazas futuras son muy serias, entre las que se prevé que dentro de cuarenta o cincuenta años ya no será posible cultivar maíz y frijol, dos cultivos ancestrales que forman parte de la dieta básica de la población, las que se derivan del fenómeno del cambio climático por daños al suelo, así como la zona del Corredor Seco se está ampliando y, en un futuro cercano, se pronostica que cubrirá más del 50.0% del territorio nacional, entre otros muchos inconvenientes sociales que provocados por el cambio climático y que sufren los segmentos de población más pobre.

En lo que respecta a los compromisos adquiridos en la Convención de la Partes 21 celebrada en París en el mes de diciembre de 2015, se compele a nuestro país a tomar medidas urgentes para restaurar el ambiente ya que en la misma se reconoce: "... que el cambio climático es un problema de toda la humanidad que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades

locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.”<sup>4</sup>, así también se adopta el compromiso de mantener la temperatura media mundial por debajo de 20 C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos por limitar ese aumento de la temperatura a 1.50 C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efecto del cambio climático. El Convenio está plagado y se enuncian una serie de acciones en donde las Partes se comprometen a tomar medidas para combatir el cambio climático, acciones que de realizarse tal y como se describen ayudarían a restaurar el clima, aunque, tal como se sucede con las intenciones plasmadas en las leyes, políticas y pactos del gobierno de Guatemala, resultarán muy difíciles de cumplirse y quedarán en simple retórica.

Un obstáculo enorme para realizar lo acordado en la Convención de París es que el gobierno de una de las Partes, segundo mayor emisor de gases de efecto invernadero a nivel del planeta, los Estados Unidos de América, se retiró del Convenio aduciendo que el cambio climático es un fenómeno en el que no tiene nada que ver la acción del ser humano o, más bien, del ser humano con ideología neoliberal, para ser más específicos y que, no podemos pensar que esto lo declaren ingenuamente, que dicho fenómeno es un invento del gobierno chino para restarle competitividad a la economía norteamericana. Con esa actitud y otras que ha asumido en el pasado como no suscribir el protocolo de Kyoto, o las actitudes de indiferencia a los fenómenos climáticos asumidas por el jefe del ejecutivo anterior al presente, el gobierno de los Estados Unidos demuestra que no le interesa combatir el cambio climático, no obstante que parte de su población ha sufrido sus embates y existen amenazas reales de que nuevos meteoros pongan en riesgo la seguridad de grandes ciudades norteamericanas.

<sup>4</sup> Convención de las Partes celebrada en París, diciembre de 2015.



Aunque existe otro obstáculo mucho mayor en la consecución de los acuerdos asumidos en el Convenio de París, el cual es que las medidas y acciones a tomar para solucionar el problema se enmarcan dentro del modelo de producción capitalista, forma de organización social mayormente responsable de la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera, más allá de la capacidad de resiliencia del planeta, y de la acción depredadora de la naturaleza.

## **2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE NATURALEZA AMBIENTAL CONTENIDOS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE INGRESOS DEL ESTADO**

Si bien la gestión ambiental puede darse a nivel privado empresarial, en este trabajo, por sus impactos, amplitud y magnitud a nivel país, nos referimos a la gestión ambiental realizada por las diferentes instituciones del Estado, específicamente por el Gobierno Central, quien delega la rectoría en materia ambiental al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)<sup>5</sup>.

Concretamente, la gestión ambiental es el conjunto de actividades, estrategias, políticas realizadas y dirigidas para la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente<sup>6</sup>, las cuales necesitan de recursos económicos para su ejecución e implementación. Estos recursos, de por sí escasos e insuficientes, suelen ser llamados en la jerga ambiental como

5 El MARN formula y ejecuta las políticas y funciones de carácter ambiental de manera participativa y conjunta con otras instituciones o autoridades competentes, lo cual implica el involucramiento de varias instituciones de acuerdo al tema o asunto a desarrollar. Según el inciso a) del artículo 29 “bis” de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, el MARN debe “a) Formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales, y ejecutarla en conjunto con las otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, respetando el marco normativo nacional e internacional vigente en el país;”

6 Según la Universidad Autónoma de Madrid, la gestión ambiental “es la estrategia mediante la cual se organizan las actividades antrópicas que afectan al ambiente, con el fin de lograr una adecuada calidad de vida, previniendo o mitigando los problemas ambientales.” Visto en (<https://www.uam.es/servicios/ecocampus/especifica/gestion.htm>).

Por su lado, según Definición ABC, “La gestión ambiental, también designada como gestión del medio ambiente, implica a aquella serie de actividades, políticas, dirigidas a manejar de manera integral el medio ambiente de un territorio dado y así contribuir con el desarrollo sostenible del mismo.” Visto en <https://www.definicionabc.com/medio-ambiente/gestion-ambiental.php>

“instrumentos económicos”, que conjuntamente con otros, de orden no económico, conforman los denominados instrumentos de gestión ambiental, a lo cual nos referiremos más adelante.

Derivado de la política económica en general, y ambiental en lo particular, los gobiernos cuentan con una serie de instrumentos y mecanismos para llevar a cabo la gestión ambiental. Además de los de orden económico (dentro de los cuales destacan los impuestos), existen otras alternativas, recursos, instrumentos o mecanismos de tipo legal, técnico, administrativo, educacional, cultural y formativo (persuasivo), para tal fin.

Antes de entrar en detalle sobre los instrumentos económicos<sup>7</sup>, centrado el análisis del presente apartado en los ingresos fiscales, se considera conveniente hacer una breve referencia a las alternativas o instrumentos de gestión ambiental existentes, a los cuales los gobiernos pueden y deben recurrir. Según especialistas en la materia, la diversidad de instrumentos de gestión ambiental pueden agruparse en diferentes categorías; sin embargo, de acuerdo a Rodríguez Becerra (documento sin fecha), agrupación muy adecuada según nuestra opinión, estos instrumentos se agrupan de la siguiente manera:

- 1. Instrumentos de regulación directa** (promulgación de leyes y normas con objetivos de protección, conservación y mejoramiento ambiental y de manejo y conservación de los recursos naturales).
- 2. Instrumentos administrativos** (licencias, permisos y demás derechos para usar recursos naturales).

7 Los instrumentos económicos proveen señales de mercado en la forma de una modificación de los precios relativos y/o de una transferencia financiera, con la intención de influir sobre el comportamiento de los agentes económicos al modificar los costos y beneficios asociados a las alternativas que aquéllos disponen. Ejemplos de estos instrumentos son los impuestos, los subsidios, incentivos, sistemas de depósito y reembolso, los permisos negociables de contaminación, cobros por derechos de uso o extracción, entre otros -Galperín 1999- (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, 2011).

- 3. Instrumentos económicos** (los cuales, según el autor, están fundamentados en las fuerzas del mercado).
- 4. La educación** (incluye la investigación, la asistencia técnica y la información ambiental).

Debe tenerse en cuenta que, aunque los instrumentos económicos tradicionalmente han tenido relevancia respecto a los demás instrumentos de gestión, la aplicación y privilegio de uno solo no garantiza el logro de los objetivos ambientales perseguidos, ya que varios de ellos, y casi todos, son complementarios e interdependientes. La puesta en marcha de estos instrumentos, debe presuponer por parte de los tomadores de decisiones, la claridad de los propósitos (ambientales) perseguidos, así como las condiciones y el contexto social, político y económico de su aplicación.

Así, en los objetivos o propósitos perseguidos deben estar claros los referidos a la fijación de las condiciones ambientales (normas y leyes), el impulso de procesos de prevención (evaluación de impacto), la concientización de los ciudadanos (educación), el cambio de comportamiento de los actores económicos (mediante instrumentos económicos) y, el mejoramiento de los procesos de formulación de las políticas ambientales, su puesta en marcha y evaluación.

Por su lado, respecto a las condiciones y el contexto, para la implementación de los instrumentos de gestión ambiental, debe tenerse especialmente en cuenta aquellos rasgos estructurales del subdesarrollo capitalista del país, traducidos en dependencia de la agricultura, crecimiento urbano desordenado, uso intensivo del suelo, crecimiento de la frontera agrícola, degradación de los indicadores salud, educación, hambre, nutrición, altos niveles de pobreza, pobreza extrema, desigualdad social y regional, exclusión y marginación, entre otros.

En el campo específico de los instrumentos económicos, los de naturaleza fiscal -tributarios y no tributarios-, regularmente son insuficientes para una adecuada gestión ambiental nacional; su aplicación adecuada se complica por diversas circunstancias entre las que destacan: la falta de apoyo político, priorización de otros temas o compromisos político-estatales, los intereses particulares y empresariales, y algunos son solo letra muerta de buena fe, que por lo mismo no se ponen en práctica.

Los instrumentos económicos de gestión ambiental realmente se encuentran en el ámbito de la política fiscal, contenidos específicamente en los presupuestos públicos, tanto en el lado de los ingresos como en el lado de los egresos. Por lo tanto, para efectos del presente estudio los mismos se clasifican en tributarios, no tributarios (ingresos,) y asignaciones presupuestarias institucionales ambientales (gastos).

Los presupuestos generales de ingresos y egresos del Estado tienen como principal fuente de recursos a los Ingresos Corrientes (81.0%, año 2017) ,cuyo componente principal son los Ingresos tributarios (directos e indirectos), que para el mismo año aportaron el 75.3%del monto total de los ingresos. Los presupuestos de ingresos también se conforman con Ingresos no tributarios<sup>8</sup>, Contribuciones a la seguridad y previsión social, Venta de bienes, servicios de la administración pública, Rentas de propiedad, Transferencias (corrientes y de capital), Recursos de capital (recuperación de prestamos a largo plazo), y, las Fuentes financieras (constituidas con la Disminución de otros activos financieros, y el Endeudamiento público interno y externo). Estos ingresos son los que financian las diversas actividades, instituciones y políticas generales del Estado, entre las que se encuentran, por supuesto, las de naturaleza ambiental.

<sup>8</sup> Los Ingresos no tributarios, presupuesto 2017, están integrados con los derechos; tasas; arrendamientos de edificios, equipos e instalaciones; multas; intereses por mora; y, Otros ingresos no tributarios (ganancias en operaciones cambiarias, extinción de dominio y otros).

Vale mencionar que los ingresos fiscales tributarios pueden ser utilizados como verdaderos instrumentos de gestión ambiental, ya que su creación, aumento o disminución sirven para el control, fomento, incentivo o desincentivo de alguna actividad específica que afecta al medio ambiente, o bien para la conservación de los ecosistemas, la promoción del consumo de productos menos contaminantes, el establecimiento de tecnologías limpias o descontaminantes, y la generación de rentas para la gestión ambiental. (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, 2011).

## **2.1 Impuestos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales**

Luego de realizar una revisión exhaustiva de los ingresos tributarios contenido en los presupuestos de ingresos del Estado, se hizo evidente que no existen, ni han existido, impuestos ambientales stricto sensu; es decir, impuestos que se destinen específicamente para -o que tengan como objetivo específico-, la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales.

En materia impositiva, lo que sí se observa son ingresos tributarios relacionados con el ambiente y los recursos naturales, relación dada más que todo por su nombre (del impuesto) o por la actividad económica que gravan o la institución o actividad que financian, por lo que no existe una categorización exacta ni armonizada.

Corrobora lo anterior el hecho que, por ejemplo, existen varios impuestos “con mucho contenido ambiental” (porque gravan actividades contaminantes) y que no se destinan para fines ambientalistas específicos; mientras que también hay ingresos que no tienen una definición o categorización ambiental, pero se aplican a actividades con mucho potencial contaminante, y son

destinados para el financiamiento de los presupuestos en general o necesidades de las instituciones ambientales. Ejemplo de los primeros es el impuesto a la distribución del petróleo y combustibles derivados; mientras que las regalías por producción petrolera y minera son ejemplo de los segundos, ya que los mismos alimentan el Fondo Común del Presupuesto de Ingresos del Estado, fondo que se destina al financiamiento de diversas actividades e instituciones estatales no necesariamente relacionadas con la protección del medio ambiente.

Dada la situación anteriormente expuesta, los ingresos tributarios seleccionados para los fines de este tema se denominarán “ingresos relacionados con el ambiente”, los cuales por su origen, definición o actividad que gravan, se relacionan directa o indirectamente con la contaminación, protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales.

De esta cuenta, los ingresos relacionados con el ambiente contenidos en los presupuestos generales de ingresos del Estado durante los últimos seis años (2012 al 2017), estarían constituidos por impuestos a productos industriales y primarios, y a la circulación de vehículos, los cuales se presentan a continuación:

Cuadro 1						
Guatemala: Impuestos relacionados con el medio ambiente						
Periodo 2012-2017						
Cifras en millones de quetzales						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Aprobado	Aprobado	Asignado	Aprobado	Aprobado	Aprobado
Presupuesto Total de Ingresos	59,547.4	66,985.4	68,485.4	70,715.4	71,347.0	76,989.5
Total impuestos relacionados con el medio ambiente (A+B):	4,386.3	5,270.5	5,270.5	6,144.8	6,211.3	6,621.7
A. Impuesto sobre productos industriales y primarios	3,849.9	3,978.6	3,978.6	4,778.1	4,588.5	4,740.4
Sobre bebidas	516.3	584.8	584.8	653.6	712.8	787.6
Sobre cigarrillos y tabacos	250.4	405.7	405.7	360.8	421.7	398.5
Sobre derivados del petróleo	2,225.3	2,256.0	2,256.0	2,380.4	2,912.0	3,256.0
Regalías	164.7	136.7	136.7	531.4	41.9	41.5
Hidrocarburos compartibles	583.8	484.6	484.6	540.5	148.5	147.1
Sobre distribución de cemento	109.4	110.8	110.8	311.4	351.6	109.7
B. Impuesto sobre circulación de vehículos	536.4	1,291.9	1,291.9	1,366.7	1,622.8	1,881.3
Sobre circulación de vehículos terrestres	532.1	1,120.3	1,120.3	585.3	718.1	840.8
Sobre circulación de vehículos marítimos	1.1	2.3	2.3	1.2	1.5	1.7
Sobre circulación de vehículos aéreos	3.2	12.5	12.5	5.3	6.5	7.7
Sobre primera matrícula de vehículos	--	156.8	156.8	774.9	896.7	1,031.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Los ingresos identificados constituyen impuestos de naturaleza indirecta, o sea, al consumo, los cuales son finalmente pagados por el consumidor o usuario final del bien o producto gravado. Dentro de los productos pertenecientes a la clasificación de Productos industriales y primarios, los de menos contaminación al ambiente serían las bebidas (alcohólicas, gaseosas y otras) y los cigarrillos y tabaco, siendo su efecto más directo y en mayor magnitud en la salud de las personas consumidoras, aunque en sus respectivos procesos de producción, distribución, consumo, obtención y uso de materia prima, afectan en mayor o menor escala al medio ambiente y los recursos naturales.

Respecto al resto de productos industriales y primarios, así como la circulación de vehículos (identificados en el cuadro anterior), es obvia e innegable el alto grado de contaminación y alteración ambiental que conlleva su uso, consumo, realización y producción, siendo los recursos naturales, el entorno ecológico y la atmósfera los factores afectados con sus consecuencias en la salud y vida de las personas.

Parte de los ingresos así obtenidos<sup>9</sup> se destinan al financiamiento de las operaciones de instituciones, entidades, programas y otras relacionadas con la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales, como por ejemplo, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), Instituto Nacional de Bosques (INAB), programas de incentivos forestales, entre otras. (las instituciones cuyos gastos son financiados con los ingresos presupuestarios estatales, se detallan en al el capítulo concerniente a los Gastos Presupuestario de carácter ambiental).

Durante el período 2012-2017, la asignación de fondos para gastos de las instituciones de carácter ambiental, en promedio, representó solo un 15.07%del total anual de los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente, observándose las asignaciones menores en los últimos dos años, ya que en el año 2016 fue de 13.8%, y para el 2017 lo asignado fue de 14.6%. El cuadro siguiente muestra lo aquí señalado.

<sup>9</sup> La gran mayoría de los impuestos detallados en el cuadro 1, tienen destinos específicos, lo cual se encuentran debidamente amparado en leyes, decretos o acuerdos específicos. El resto, normalmente pasas a formar parte del denominado Fondo Común).

Cuadro 2						
Ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente y asignaciones de gastos institucionales de carácter ambiental						
Periodo 2012 -2017						
Cifras en millones de quetzales						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Aprobado	Aprobado	Asignado	Aprobado	Aprobado	Aprobado
Total ingresos tributarios relacionados c/ el medio ambiente	4,386.3	5,270.5	5,270.5	6,144.8	6,211.3	6,621.7
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Asignaciones gastos institucionales de carácter ambiental:	693.6	831.1	818.8	913.6	856.5	965.5
	15.8%	15.8%	15.5%	14.9%	13.8%	14.6%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Si bien toda actividad económica es contaminante y altera o afecta al medio ambiente y a los mismos recursos naturales, a nivel macroeconómico, el valor de dichas actividades no corresponde, como debiera, en su aporte al financiamiento de los presupuestos estatales, y es mucho menor lo que de ellos se dispone para asignaciones presupuestarias de los gastos relacionados con la protección ambiental. De esta cuenta, tomando como referencia al Producto Interno Bruto del país (PIB) y al presupuesto general de ingresos del Estado, vemos que en los últimos seis años los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente solo representan en promedio el 1.2% del PIB, mientras que los mismos ingresos equivalen en promedio al 8.17% del presupuesto de ingresos estatales (2012 al 2017). Dicha situación se evidencia en el cuadro siguiente:

Cuadro 3						
Ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente como porcentaje del PIB y del presupuesto total de ingresos del Estado						
Periodo 2012 -2017						
Cifras en millones de quetzales						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Aprobado	Aprobado	Asignado	Aprobado	Aprobado	Aprobado
Producto Interno Bruto	394,723.0	423,097.7	454,052.8	488,333.0	522,664.3	557,693.3
Presupuesto Total de Ingresos	59,547.4	66,985.4	68,485.4	70,715.4	71,347.0	76,989.5
Total ingresos tributarios relacionados c/ el medio ambiente como porcentaje del PIB	1.1%	1.2%	1.2%	1.3%	1.2%	1.2%
Total ingresos tributarios relacionados c/ el medio ambiente como porcentaje del presupuesto total de ingresos del Estado	7.4%	7.9%	7.7%	8.7%	8.7%	8.6%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Como es sabido y ampliamente aceptado, en el país los ingresos para sufragar las crecientes e ingentes actividades de protección, conservación y mejora del medio ambiente y los recursos naturales del país, son insuficientes<sup>10</sup>; este déficit se vuelve más crítico con el hecho de que, como se mencionó con anterioridad, existen varios impuestos que gravan actividades contaminantes y que no se destinan para fines ambientalistas específicos; y otros de igual naturaleza que son destinados para el financiamiento de los presupuestos en general o necesidades de otras instituciones no ambientales (alimentan al denominado Fondo Común).

10 El detalle, valores y cuantificación de de la insuficiencia de los ingresos fiscales para la cobertura adecuada de los gastos de las instituciones con fines ambientales o relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, no forma parte de los fines ni propósitos del presente trabajo. .



Como ilustración de esta deficiencia presupuestaria ambiental, se puede comparar las proporciones de los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente, por un lado, y de las asignaciones de gastos institucionales de carácter ambiental, por otro lado; ambas con relación al presupuesto total de ingresos del Estado: los ingresos equivalen en promedio al 8.17% (cuadro 3), mientras que las asignaciones para gastos equivalen solo al 1.12%, en promedio (cuadro 4).

Cuadro 4

Participación de las asignaciones de gastos institucionales de carácter ambiental con relación al presupuesto total de ingresos

Periodo 2012 -2017

Cifras de presupuestos en millones de quetzales

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Aprobado	Aprobado	Asignado	Aprobado	Aprobado	Aprobado
Presupuesto total de ingresos	59,547.4	66,985.4	68,485.4	70,600.0	70,796.3	76,989.5
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Porcentaje de las asignaciones de gastos institucionales de carácter ambiental con relación al presupuesto total de ingresos:	1.12%	1.09%	1.05%	0.86%	1.12%	1.46%

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos generales de ingresos y egresos del Estado

2.2 “El que contamina paga”, un arma de dos filos

Una Reforma Fiscal Ambiental (RFA) tradicionalmente privilegia el uso del mecanismo de los precios de mercado para la corrección de las externalidades o efectos negativos de las actividades económicas al ambiente, por medio de la aplicación de impuestos ambientales (impuestos pigouvianos)<sup>11</sup>; de tal forma que los precios, tanto de las actividades como de los productos, incluyan el costo social de las externalidades negativas ambientales que generan. Estos impuestos, dadas las condiciones propias de nuestra economía donde predominan las prácticas de un mercado imperfecto, podrían convertirse en un aval o en una licencia para contaminar y destruir el medio ambiente y los recursos naturales.

El principio que “el que contamina paga”, pilar compensatorio social de una RFA, que se operacionaliza con la aplicación de los impuestos pigouvianos, al ser aplicado de forma general (aunque en diferentes modalidades impositivas) a cualquier actividad o producto contaminante o con alto contenido o potencialidad de daño ambiental, sin mayor observancia ni cumplimiento de otros aspectos legales, económicos, sociales, sanitarios, culturales, naturales o ambientales, se convertiría en verdadera licencia para contaminar, cumpliendo únicamente con el compromiso del monto o impuesto pactado, previa o posteriormente; más en un sistema, como el guatemalteco, donde todo, hasta la vida misma de las personas, se mercantiliza.

11 “Los impuestos pigouvianos son un tipo de impuesto que busca corregir una externalidad negativa. Este impuesto es llamado así en honor del economista británico Arthur Pigou, quien fue el primero en proponer que se enfrentaran las externalidades de esta manera. El efecto del impuesto es lograr que el costo marginal privado (lo que le cuesta al productor producir) más el impuesto sea igual al costo marginal social (lo que le cuesta a la sociedad, incluyendo al productor, que produzca). Este impuesto no genera una pérdida en la eficiencia de los mercados, dado que internaliza los costos de la externalidad a los productores o consumidores, en vez de modificarlos. Muchos países han adoptado estos impuestos como forma de solucionar los denominados fallos de mercados, como por ejemplo la contaminación o productos dañinos o contaminantes.” (Visto en [https://es.wikipedia.org/wiki/Impuesto\\_pigouviano](https://es.wikipedia.org/wiki/Impuesto_pigouviano)).



Un pequeño ejemplo de lo anterior lo constituyen las empresas transnacionales dedicadas a las actividades extractivas, como la minería metálica a cielo abierto, que con el hecho de pagar las exiguas regalías (y otros impuestos aplicables), se arrogan el derecho, avalado por el Estado, de expoliar nuestros recursos naturales, contaminar el ambiente y destruir o alterar los ecosistemas y los tejidos sociales comunitarios, entre otros, (con pocos y deficientes controles ambientales).

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, debe tenerse en presente que existen otras medidas de naturaleza fiscal como, por ejemplo, tasas, cánones, regalías, multas, cargos por servicios, cobros por permisos o licencias, etc.; muchas medidas por el lado del gasto público; medidas de orden legal y algunas otras de mercado (verbigracia, los bonos de carbono). Aunque muchas de estas medidas, cobros o pagos ya se encuentran en vigencia, habría que readecuarlas de acuerdo a las circunstancias y hacerlas más eficientes en sus montos y sus efectos.

Consecuentemente, además de las medidas complementarias anteriores, creemos que también debe penalizarse con severidad (multas, resarcimientos, mitigación, y otras compensaciones económicas y materiales), la contaminación ambiental y el daño a las personas y a los recursos naturales del país, según su magnitud, extensión, duración y efectos directos e indirectos; y no pensar exclusivamente en gravar (con impuestos) esas “externalidades”.

Si bien la creación de nuevos impuestos, o bien, la ampliación, modificación o el incremento de los mismos puede proveer al Estado de más ingresos fiscales, y cubrir brechas o déficits en ciertos períodos y circunstancias, lo cierto es que para el caso de los “impuestos verdes”, deberá tomarse en cuenta la permisibilidad o “justificación” que los mismos pueden dar a la realización de actividades contaminantes y a la alteración y mal uso de los recursos naturales; también deberá tenerse en cuenta el efecto en los precios y en el poder adquisitivo de las personas; sobre qué

sectores recaerá la carga tributaria; el alto grado de evasión existente en el país; la mala práctica o abuso de los privilegios fiscales; y otros factores y circunstancias que reducen cualquier buen efecto de la creación y aplicación de los impuestos verdes.

Por último, es necesario afirmar nuestra concordancia con la afirmación de que los impuestos de naturaleza ambiental realmente afectan los costos, ingresos y beneficios de las actividades de los agentes económicos de la sociedad, siendo su finalidad influir de algún modo para que esas actividades o decisiones sean favorables al ambiente o bien reducir al mínimo sus influencias negativas ambientales.

### **3. EL GASTO PRESUPUESTARIO DEL ESTADO DE CARÁCTER AMBIENTAL**

Hemos visto en el apartado 1 de este ensayo los problemas que representa el avance del cambio climático así como señalamos la conciencia que existe a nivel de gobierno como a nivel de entidades transnacionales de encontrar solución al problema, para lo que se han suscrito compromisos a nivel internacional como los contenidos en la diferentes convenciones de las partes, y a nivel nacional existe un pacto, una política, un plan y una ley, la cual no termina de arrancar, para confrontarlo, aunque desde nuestro punto de vista inferimos que a los compromisos así como a los documentos elaborados a nivel gubernamental les falta seriedad en su aplicación, pues se pretende atacarlo en sus efectos y no en sus causas, utilizando el marco de una ideología plagada de elementos económicos neoliberales que, más que atenuar o resolver el problema, lo agrava.

Nuestro país, Guatemala es uno de los más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático, las pérdidas humanas, la pérdida de viviendas, la destrucción de infraestructura y de cultivos, la muerte de animales domésticos se han venido acumulando y

los riesgos y amenazas del carácter destructivo de los fenómenos climáticos pronostican mermas cada vez más severas, así como el crecimiento del corredor seco, que se amplía paulatinamente.

La insuficiencia de los recursos económicos utilizados para proteger el ambiente, como veremos más adelante, ha motivado que, vía Gobierno Central, surja la propuesta de alcanzar una reforma fiscal verde, dada la urgencia de recaudar recursos financieros que se destinarían a tomar acciones de adaptación, mitigación y reducción de emisiones para enfrentar el cambio climático, abordando el problema bajo la visión de la Economía ortodoxa, la que concibe todo lo existente como una mercancía y por lo tanto está valuado en dinero y tiene un precio.

En este sentido, según un consultor e investigador en Economía Ambiental: “En Guatemala, el valor total del capital natural se calcula en Q1.1 billones. Incluye los bosques y los recursos del subsuelo (petróleo y minerales). La depreciación del capital natural se estima en Q3.5 mil millones; casi tres veces la cantidad que el país gasta en protección y gestión del medioambiente. Los impuestos y tasas relacionadas con el uso del medioambiente superan los Q3 mil millones, mientras que el gasto es de solo Q1.4 mil millones”<sup>12</sup>. Asumiendo la veracidad del monto de depreciación en comparación con los ingresos por uso del ambiente, existiría un déficit Q. 0.5 mil millones entre lo disponible para reponer aquella depreciación, hablando en términos economicistas, aunque la situación se presenta más deplorable, pues se menciona que en la realidad solo se gasta Q. 1.4 millones, por lo hay una diferencia de Q.1.6 mil millones de ingresos que se originan por uso del ambiente y se gastan en actividades muy distintas en repararlo. La fuente no indica de donde obtiene estos valores, aunque la penúltima cantidad nos puede servir de referencia para comparar el gasto

<sup>12</sup> Domínguez, Ana Lucia. Cuentas verdes: nuevo orden ambiental. Revista Domingo. Prensa Libre, 22 de junio 2014.

presupuestario destinado a la protección ambiental con los datos que proporciona el Ministerio de Finanzas Públicas, para hacer balance aproximado del monto anual destinado a resolver los problemas ambientales.

### **3.1 Montos y comportamiento del gasto asignado en el presupuesto del estado para la protección del ambiente**

El gasto público se orienta por factores ajenos a cumplir los fines sociales para los que está programado de acuerdo con la ley; los servicios esenciales que se deben considerar por la institucionalidad para atender problemas sociales son mal gestionados, y se ha detectado que son mal administrados intencionadamente con propósitos espurios, ya que si no son apropiados directamente por los gestores públicos, la prestación de servicios se adjudica para pagar favores políticos o beneficiar a familiares y amigos, lo que redundo en su calidad.

A menudo nos enteramos por los medios de comunicación de la mala atención en los centros públicos encargados de atender la salud de la población, el mal estado de las carreteras, la falta de vivienda popular<sup>13</sup> en lugares idóneos y construida con materiales resistentes y con los mínimos servicios esenciales, la falta de seguridad por una ola delincriminal incontrolable por las fuerzas de seguridad, y otras obligaciones estatales que no son atendidas o son mal atendidas y que bien se puede asociar esa gestión deplorable con la forma de actuar corrupta y forma de pensar neoliberal de quienes dirigen el país y tienen a su cargo el manejo de la cosa pública.

El gasto ambiental reportado en el Presupuesto de Egresos del Estado no está exento de esta dinámica gubernamental dolosa, no solo por su mal manejo sino por la insuficiencia e ineficiencia de los recursos destinados a la protección del ambiente, lo que redundo

<sup>13</sup> En Guatemala, cerca de un millón y medio de personas habitan en lugares inidóneos y/o viviendas que no llenan los requisitos mínimos, lo que representa el déficit habitacional del país.

en que los objetivos perseguidos por las entidades encargadas de esa función no se alcancen, lo cual está a la vista: su deterioro tan marcado y las amenazas cada vez más enérgicas de la destrucción de los ecosistemas nacionales, que deberían servir como reserva de alimento y para satisfacer otras necesidades esenciales de la población, son utilizados en actividades económicas privadas altamente depredadoras que controlan grandes empresas transnacionales.

En este apartado analizaremos las erogaciones realizadas, lo que se puede catalogar como gasto fiscal verde, por las distintas instituciones creadas con el fin de proteger el ambiente y que tienen asignado un renglón en el Presupuesto de la Nación; principiaremos por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN-, institución que tiene a su cargo la importantísima función de cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la observación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural, la adaptación, mitigación y reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático, para lo que ese Ministerio ejecutó las cantidades que se observan en el cuadro uno para realizar tan trascendentales acciones.

**Cuadro 5**  
**Guatemala: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales**  
**Ejecución y liquidación el Presupuesto de Gastos**  
**En millones de quetzales y porcentaje del Presupuesto de la Nación**  
**Periodo 2010-2017**

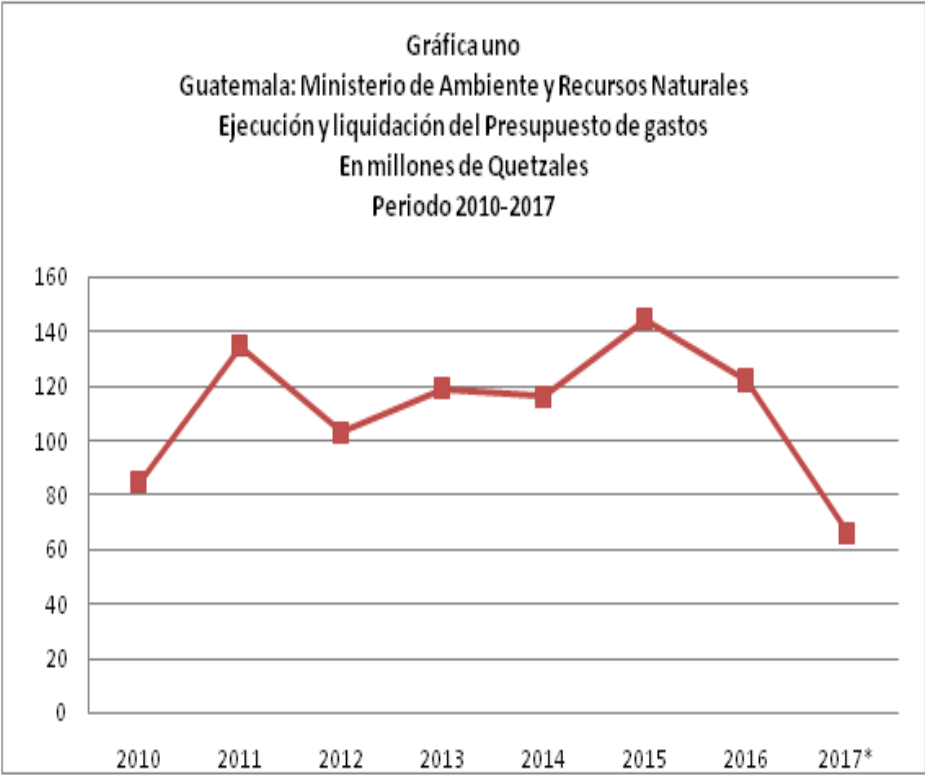
Año	Monto	%
2010	84.27	0.17
2011	134.45	0.24
2012	102.84	0.18
2013	119.03	0.24
2014	115.98	0.18
2015	144.17	0.23
2016	122.02	0.19
2017*	66.13	0.15

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Dato al mes de agosto.

Como se puede contrastar en la realidad, con la que tiene que enfrentarse a diario y sufrir la población guatemalteca pobre, así como los pronósticos y análisis científicos se comprueban con el deterioro y pérdida de los ecosistemas, esas cantidades son irrisorias ante la magnitud que ha ido tomando el problema o suma de de problemas que debe atender el MARN. Podemos observar que de los montos anuales ejecutados como porcentaje del total del presupuesto en ningún año se llega a gastar ni la cuarta parte del 1.0%, lo que da una clara idea de la pequeñez del Ministerio y de la poca importancia que para las autoridades ha tenido hasta la fecha la protección del ambiente y los recursos naturales, aún cuando en octubre del 2013 entrara en vigencia la Ley de Cambio Climático, que si se continúa aplicando y financiando como hasta ahora, no durará 20 años en surtir sus efectos beneficiosos como lo pronostican agoraramente los especialistas, sino que simplemente no surtirá efecto alguno.

Por nuestra parte pensamos que la gravedad de este problema requiere más atención no solo orientando más recursos financieros para su solución sino que, además, debe compelerse a la población a tomar conciencia más clara y cada vez mayor cantidad de la población se ocupe de él. La gráfica siguiente también nos muestra un comportamiento ondulante en el gasto del MARN, el que, aunque la naturaleza tiene cierta capacidad de resiliencia, los deterioros conocidos del ambiente y sus amenazas crecientes exigen que el gasto orientado en su conservación también sea creciente.



Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Dato al mes de agosto.

Si tomamos el monto total erogado por el Ministerio para cumplir su esencial función en los ocho años de análisis vemos que, con datos del año 2017 al mes de agosto, suma una cantidad de Q. 889.1 millones y el 22.9% se han financiado con deuda y solamente el 7.5% han tenido como origen las donaciones.

A través del comportamiento del gasto público ambiental se puede comprobar una actitud apática y falta de interés por parte de quienes formulan el presupuesto y los encargados de ejecutarlo, además se ha hecho descansar las esperanzas de obtener recursos económicos para combatir los efectos negativos del cambio climático con donaciones, en mayor medida provenientes del extranjero pero ya se estableció que las organizaciones internacionales que pudieran proporcionarlas no muestran interés y manifiestan no tener la capacidad financiera suficiente, actitud que se espera revertir con los acuerdos alcanzados en la Convención de las Partes celebrada en París, donde se acordó que los países con más recursos financieros deberán auxiliar, tanto financiera como tecnológicamente, a los más necesitados.

El deterioro de los ecosistemas nacionales ha orillado a que se creen otras instituciones, bajo la égida del Ejecutivo que reciben fondos para objetivos específicos, y en lugares o actividades determinadas relacionadas con el cuidado del ambiente, tal como El Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP- del que en su página electrónica se puede encontrar que tiene como visión: “Asegurar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y las áreas protegidas de Guatemala, así como los bienes y servicios naturales que estas proveen a las presentes y futuras generaciones, a través de diseñar, coordinar y velar por la aplicación de políticas, normas, incentivos y estrategias, en colaboración con otros actores.”

Esta actividad es complementaria a las que por ley le corresponde atender al MARN, como es la conservación y protección de ciertas zonas biodiversas de la acción destructiva de ciertas actividades económicas, lo que eufemísticamente se menciona que es para lograr el bien común, por lo que al respecto debemos señalar que el proteccionismo, así como el conservacionismo han recibido duras críticas puesto que en general sirve para vedar los medios de vida a los pueblos originarios y desplazarlos de su hábitat, y reservarlos para el uso futuro de los grupos sociales dominantes, que son los más poderosamente destructivos.

Este Consejo, que en teoría es de utilidad para todos los guatemaltecos, recibe una asignación presupuestaria magra para la función tan esencial que desempeña, según se desprende del cuadro seis siguiente.

Cuadro 6		
Consejo Nacional de Áreas Protegidas		
Ejecución presupuestaria y liquidación		
En millones de quetzales y porcentaje del total del Presupuesto de la Nación		
Periodo 2010-2017		
Año	Gastos	%
2010	63.64	0.13
2011	89.58	0.16
2012	32.13	0.06
2013	79.18	0.13
2014	83.5	0.13
2015	92.58	0.15
2016	82.92	0.13
2017*	52.66	0.12

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Dato al mes de agosto.

Puede observarse que el comportamiento de los gastos es ondulante a contraparte del comportamiento del deterioro del ambiente que, recalcamos, sus efecto son cada año más negativos en la vida de los habitantes del país como en la Naturaleza, por lo que la protección de los recursos naturales requiere más recursos financieros como lo demuestran los hechos y los pronósticos.

Los cuerpos de agua más importantes del país enfrentan grandes amenazas de contaminación, de las que los analistas gubernamentales responsabilizan a la superpoblación en general y a las personas en particular, lo que es una consecuencia del modelo económico y no la causa principal. Para proteger, o más bien recuperar los lago más importantes del país, se han creado instituciones específicas que se encargan de su manejo sustentable en forma de Autoridades, de esta forma existe la Autoridad para el manejo sustentable de la cuenca del lago de Amatitlán (AMSA), la Autoridad para el manejo sustentable de la cuenca del lago de Atitlán y su entorno (AMSCLAE), la Autoridad para el manejo sustentable de la cuenca del lago de Izabal y río Dulce (AMASURLI) y la Autoridad para el manejo y desarrollo sostenible de la cuenca del lago Petén Itzá (AMPI); las dos primeras creadas por Decreto del Congreso, y las restantes por mediante un Acuerdo Gubernativo.

La creación por medio de Decreto y bajo la tutela del Poder Ejecutivo, les confiere a la AMSA y la AMSCLAE mayor potestad, apoyo y protección, a tal grado que tienen establecida una asignación presupuestaria por lo que en la Ejecución del Presupuesto aparecen los gastos realizados por ambas instituciones, no así, de la AMASURLI y la AMPI, que aparecen como dependientes del MARN, que es el que cubre con su presupuesto las erogaciones de estas Autoridades.

Así podemos observar los porcentajes en relación al Presupuesto de la Nación que ejecutaron en el período de ocho años a partir del 2010, para atacar los altos grados de contaminación del lago de Amatitlán y del lago de Atitlán por parte de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán y La Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno, de esta forma, AMSA ejecutó el 0.9%, 0.14%, 0.07%, 0.07%, 0.11%, 0.05%, 0.03% y 0.03% y AMSCLAE el 0.01%, 0.01%, 0.01%, 0.01%, 0.02% y 0.02% en el periodo analizado. (Ver anexos cinco y seis, respectivamente).

En las erogaciones realizadas por esas entidades se presentan oscilaciones en los gastos del periodo para cuidar los recursos naturales y el ambiente, igualmente en las del MARN Y CONAP, a pesar que las necesidades son cada vez mayores; revisemos como ejemplo el manejo de la cuenca del lago de Amatitlán, este cuerpo de agua presenta cada año grados más altos de contaminación y su desaparición se presenta como inexorable, pues las causas que la provocan aumentan sus efectos dañinos, tal como la superpoblación que representa mayor cantidad de basura, desechos humanos, mayor uso de jabones y detergentes, mayor actividad económica contaminante cuyo sumidero es ese cuerpo de agua y la modalidad de atacar el problema, que lo ataca en sus efectos, exige que los recursos para rescatar el lago, o para diferir su desaparición, tengan que ser mayores cada año.

A este respecto es necesario mencionar que AMSA elaboró el Plan de Amatitlán (PLANDEAMAT) el que pretende ser una guía para recuperar la sub cuenca del lago, en él se presupuesta un gasto total de Q1,850 millones, iniciando en el año de 1998 hasta el 2022, año en que finaliza el ciclo del proyecto, después del cual se podría dar el lago en concesión a un valor de Q143 millones. Este plan estimaba una inversión promedio de Q74 millones anuales, no obstante, podemos observar que en el período examinado solo en los años 2011 y 2014 se ha sobrepasado la cantidad de Q. 70 en los seis años restantes, las cantidades erogadas han sido

mucho menores (cerca del 50% de lo necesario), por lo que la recuperación del lago proyectada para el año 2022 no se ve posible no solo por la escasa inversión sino porque su estado actual, con las medidas tomadas para descontaminarlo no es nada satisfactorio y, recalcamos, las verdaderas causas del problema no se atacan.

Aunque puede notarse que los gastos en el cuidado del lago de Atitlán son constantes y en los dos últimos años tuvieron un leve crecimiento, esas cantidades son menos significativas como para esperar un efecto positivo, lo que también se ve entorpecido por su calidad y, en el mismo tono que en caso anterior, las causas fundamentales no se afrontan.

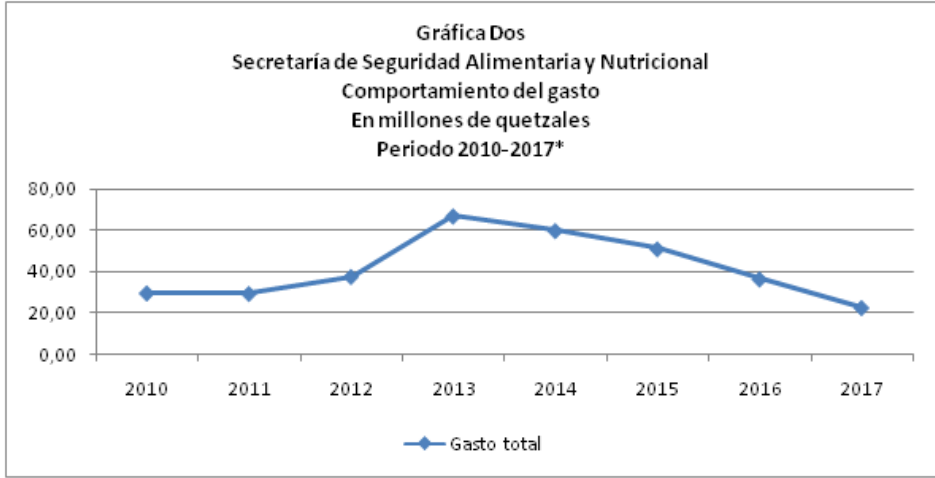
Otra entidad que requiere gastos orientados a sostener el medio ambiente es la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, en virtud que sus objetivos estratégicos así se lo demandan: "... de manera indirecta, las estrategias trazadas por la SESAN colaboran en combatir las enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo, realizando labores de cooperación internacional, fomentando el cuidado del medio ambiente para garantizar una mejor alimentación y garantizando una alimentación balanceada y correcta en la población, lo cual desarrolla en hombres y mujeres un mejor nivel de salud."

Por lo que para cumplir con la importante labor de cuidar el ambiente con el propósito de garantizar una mejor alimentación a la población tiene, también, asignada una partida presupuestaria, la cual es insuficiente para alcanzar sus objetivos por las mismas causas anteriormente mencionadas, producto de la orientación política de quienes dirigen al país, a quienes no les interesa el bien común lo que, consecuentemente, influye en su mala calidad. Al respecto debemos mencionar que la distribución de alimentos



que tiene a su cargo esta Secretaría, se ha realizado con preferencias partidistas y se ha dejado de atender a personas con ingentes necesidades por no compartir la adhesión al partido gobernante. En el mismo sentido, la Seguridad Alimentaria es una tarea pendiente puesto que cerca del 80.0% por ciento de la población guatemalteca se queja de problemas de calidad o cantidad en su dieta alimenticia.

No está demás mencionar que las erogaciones con las que cumple su función esta entidad han ido en descenso según muestra la gráfica dos siguiente.



Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.  
\*Datos al mes de agosto.

Insistiendo con la baja ejecución presupuestaria anual para proteger el ambiente erogado por estas cinco instituciones durante la serie en estudio, no sobrepasa del 0.60% del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, que es el que alcanza en el año 2011, según muestra el cuadro siete que contiene los montos anuales ejecutados y porcentajes con respecto al total del Presupuesto de la Nación.

Cuadro 7		
Ejecución presupuestaria		
MARN, CONAP, AMSA, AMSCLAE Y SESAN		
En millones de quetzales y porcentaje del Presupuesto de la Nación ejecutado		
Periodo 2010-2017		
Año	Monto	%
2010	224.78	0.45
2011	334.5	0.6
2012	220.74	0.38
2013	313.09	0.52
2014	342.23	0.54
2015	327.25	0.52
2016	274.75	0.42
2017*	160.25	0.37

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.  
\* Dato al mes de agosto.

En el análisis anterior se mencionan las asignaciones presupuestarias a entidades que son responsables de cuidar los recursos naturales y el medio ambiente, pero es necesario también aludir al gasto ambiental en la ejecución del presupuesto por función y finalidad del gasto cuyo monto es mayor que el examinado hasta ahora, aunque continúa siendo mínimo para los serios problemas que el cambio climático causa.

En efecto, del análisis realizado al período presupuestario en estudio se obtiene un reporte de gasto por función y finalidad que corresponde al gasto ambiental, asignado a los renglones: Ordenación de desechos, Ordenación de aguas residuales, Reducción de la contaminación, Protección de la diversidad biológica y del paisaje, Inversión y desarrollo en protección ambiental, Protección ambiental n.c.d., así como otros renglones para prevenir y paliar riesgos y desastres tales como Servicios de prevención de incendios y servicios de rescate, Gestión para la reducción de riesgos y desastres, Atención a desastres y gestión de riesgos, que son gastos efectuados para paliar, que no resolver, los efectos del cambio climático, los que podemos observar en el cuadro ocho siguiente



Cuadro 8													
Guatemala: Ejecución presupuestaria del gasto ambiental por función y finalidad													
En millones de quetzales y porcentaje del Presupuesto de la Nación													
GASTOS/AÑOS	Período 2010-2017												
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2010	2011	2012	2013	2014
	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M
Ordenación de desechos			0	0.65	0	0.02	12.52	0.02	9.54	0.02	34.78	0.06	41.8
Ordenación aguas Residuales	13.04	0.03	208.3	0.37	174.78	0.3	87.13	0.14	133.7	0.21	44.22	0.07	90.51
Reducción de la contaminación	32.05	0.06	27.12	0.05	43.43	0.08	49.07	0.08	80.41	0.13	40.88	0.07	24.77
Protección de la Diversidad													0.06
Biología y del Paisaje	218.16	0.43	159.93	0.29	237.62	0.41	309.48	0.51	317.45	0.5	443.04	0.71	292.79
Inversión y Desarrollo en													0.68
protección ambiental			48.74	0.09	3.21	0.01	0.05	0	3.66	0.01	0	0	0
Protección ambiental n.c.d.	40.84	0.08	114.2	0.21	97.22	0.17	109.27	0.18	115.2	0.18	109.81	0.18	42.87
Servicios de Prevención Inen-													0.1
didos y servicios de rescate	149.79	0.3	197.25	0.35	96.52	0.17	178.99	0.3	179.93	0.28	253.91	0.41	103.34
Gestión para reducción													0.26
de riesgos y desastres	9.16	0.02	108.42	0.19	229.14	0.4	230.38	0.38	48.87	0.08	111.68	0.18	143.74
Inversión y desarrollo con													0.15
relación a riesgos y desastres	0.11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Atención a desastres y													0
gestión de riesgos	12.71	0.03	1.82	0	0	0	0	0	0	0	4.47	0.01	0.08
TOTALES	475.86	0.94	8167.43	1.56	886.16	1.35	976.89	1.61	888.76	1.41	1043	1.67	629.1

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.  
\*Dato al mes de agosto.

Este cuadro incluye el gasto total anual que el Estado de Guatemala gasta en restaurar el ambiente o en reparar daños ocasionados a consecuencia de sus desarreglos; en la Ejecución y Liquidación del Presupuesto por función y finalidad aparece una asignación mayor que la que se atribuye a las cinco entidades analizadas líneas arriba, debido a que en este total se incluyen gastos con propósito ambiental que realizan otras instituciones como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, así como la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y otras que no se mencionan en el destino de sus recursos.

En la página 6 citamos La Revista Domingo de fecha 22 de junio de 2014 en donde se calcula el “capital natural” del país con un valor de Q. 1.1 billones y su depreciación es de 3.5 mil millones, (la que es una forma de pensar la Naturaleza propia de la Economía Ambiental), cantidad bastante insignificante en que se depreciaría el “capital natural” del país, lo que induce a pensar que ese capital es infinito e invita a los depredadores a una explotación mucho más intensa y salvaje de los recursos naturales nacionales. Además se asevera en el mismo medio que los gastos para proteger el ambiente ascienden a Q. 1.4 mil millones, cantidad que no aparece en la ejecución presupuestaria de gastos para protección del ambiente, tal como se puede ver en el cuadro cuatro anterior, en que hasta el año 2016 asciende a un monto de Q. 1.153 mil millones de gasto orientado a protección ambiental y gestión de desastres. En cuanto a la recolección de impuestos para éste fin, ningún tributo en base legal tiene como hecho generador el uso del ambiente o protección del ambiente, así como en el espíritu de las leyes tributarias no se considera tal argumento.

Otro problema que provoca desfinanciamiento y desviación de recursos que bien podrían orientarse hacia el cuidado del ambiente es el pago del servicio de la deuda pública, la que se constituye en un drenaje de recursos pues se contrae nueva deuda con el

propósito de pagar intereses y en menor monto amortizar capital de deuda anterior, convirtiéndose en una espiral viciosa que, al contrario de decrecer la deuda, cada año es mayor. En lo que corresponde al MARN en el período de ocho años examinado ha contraído el 22.9% de deuda del total de sus ingresos.

En todo el apartado hemos visto como los gastos orientados a la protección del ambiente son insuficientes, lo que podemos contrastar con la realidad pues, en nuestro país, tanto los seres humanos como la naturaleza se ven afectados cada vez más con el deterioro del ambiente y una actitud constante de las autoridades de restarle importancia a su protección, lo que nos conduce a pensar en que una Reforma Fiscal Ambiental es necesaria, el problema es que cuando se habla de reforma fiscal, y está muy de moda en varios países, se legisla a favor de hacer más regresivo el sistema tributario, lo que acarrea problemas a las clases más desposeídas que ven mermados sus magros ingresos.

4. LA CONFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y SU RELACIÓN CON EL PROBLEMA AMBIENTAL

El problema del bajo nivel de la carga tributaria (con relación al PIB), se ha venido empeorando en la última década. Deberá recordarse a los tomadores de decisiones que este es un problema económico y social ancestral y estructural. La falta de progresividad de la estructura de dicha carga y la insuficiente e inadecuada participación de los impuestos directos en su conformación, han sido determinantes en los bajos niveles de carga tributaria hasta hoy prevalecientes en el país. Consecuentemente, los impuestos “verdes” no deben agravar más la regresividad de nuestro sistema tributario.

Como siempre se ha afirmado, la regresividad del sistema tributario guatemalteco es ancestral y estructural. Hasta hace seis años los impuestos indirectos, con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), era equivalentes a más del doble de los impuestos

directos (en el año 2013, por cada quetzal de impuestos indirectos, se aportaron Q 2.18 de impuestos indirectos). Si bien a partir del año 2013 esa regresividad ha cedido leve y paulatinamente, hasta llegar a una relación de Q 1 a Q 1.73 en el año 2017, es evidente la constancia del alto grado de regresividad de nuestra estructura tributaria. (Ver cuadro 9).

Cuadro 9  
Ingresos tributarios de la Administración Central, como porcentaje del PIB  
Período 2012 -2017  
PIB en millones de quetzales

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Producto Interno Bruto	394,723.0	423,097.7	454,052.8	488,333.0	522,664.3	557,693.3
Ingresos tributarios	10.8%	11.0%	10.8%	10.2%	10.4%	10.2%
Impuestos Directos	3.4%	3.8%	3.9%	3.6%	3.9%	3.7%
Impuestos Indirectos	7.4%	7.2%	6.9%	6.6%	6.4%	6.4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banguat y la SAT.  
PIB de los años 2015, 2016 y 2017, son cifras preliminares

Con este panorama tributario, es de suponer que la agregación de nuevos impuestos como los de tipo ambiental o “verdes”, y de configurarse los mismos como de naturaleza indirecta o al consumo, solo vendrían a emporar aún más la situación regresiva tributaria del país.

Si se mantiene la intención de gravar o penalizar económicamente las actividades contaminantes y de alteración irracional o destructiva de los recursos naturales, con nuevos impuestos o con la ampliación o modificación de los actualmente existentes, debería pensarse más en impuestos, cargas, tasas,

cánones, permisos, etc., que recaigan en las ganancias o utilidades de los capitales o inversiones relacionadas con las actividades contaminantes, alteradoras y destructoras de nuestros recursos naturales, que forman parte del capital o patrimonio social del país.

De ser así, con la prevalencia de impuestos directos, a nuestro juicio, se estaría cumpliendo de buena forma con los objetivos de una RFA, o más bien de una “economía verde”, especialmente con respecto a que, por ejemplo, “Una economía verde debe mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escaseces ecológicas<sup>14</sup> [...] “una economía verde tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente.”<sup>15</sup>

Diversos aspectos se interrelacionan y configuran a una RFA, existen tres temas relacionados directamente y que reflejan las condiciones particulares de países pobres y subdesarrollados, caso Guatemala, los cuales deben tenerse muy en cuenta para la implementación de una RFA. Estos temas se refieren a los altos niveles de pobreza y desempleo, grandes disparidades en la distribución de riqueza y el ingreso, y, gran dependencia de sus recursos naturales.

Si bien el enfoque de una RFA dirigido a reducir las externalidades asociadas al medio ambiente y al cambio climático, mediante la aplicación de medidas tributarias, los ingresos tributarios obtenidos por esta reforma deberían, por lo tanto, destinarse prioritariamente a:

1. Combate a la pobreza y pobreza extrema.
2. Reducir la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso.
3. Aumentar los recursos (asignaciones) económicos para las actividades e instituciones dedicadas a la protección conservación y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales.

<sup>14</sup> UNEP de Naciones Unidas. Citado en La reforma fiscal en América Latina (2015).

<sup>15</sup> Smulders et al, 2014. citado en La reforma fiscal e América Latina (2015).

Las medidas propuestas anteriormente serían interdependientes y recíprocas con la búsqueda y reconfiguración de nuestra estructura tributaria de naturaleza más progresiva y equitativa.

Vale mencionar que, respecto a la carga tributaria, contrario a lo aquí propuesto, el enfoque real (pionero) de una RFA es el de reducir dicha carga. Por ejemplo, en el concepto-objetivo del “doble dividendo” de una RFA, se indica que esta “permitiría no solo disminuir el daño ambiental sino, también utilizar la recaudación fiscal adicional con objetivos como la reducción de la carga tributaria” (CEPAL, 2015). Bajo el principio de neutralidad en cuanto a los efectos, asociado al concepto anterior, “la recaudación de los impuestos debería utilizarse para introducir recortes en la imposición directa para suavizar los efectos de esta sobre los incentivos y para atenuar la carga fiscal sobre el empleo mediante reducciones en los aportes a la seguridad social” (OECD, 2010, citado en CEPAL, 2015).

Entonces, el enfoque de una RFA, según CEPAL (2010), más bien es el de disminuir la carga fiscal vía impuestos directos (reducción de estos), lo cual le da un contenido “empresarial” o neoliberal, contrario al punto de vista y la propuesta de los autores del presente documento.

## **5. LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y LOS SUBSIDIOS COMO INSTRUMENTOS ECONÓMICOS AMBIENTALES**

### **5.1 Una RFA no debe descansar en incentivos o privilegios fiscales**

Así como se propuso en el tema de los impuestos indirectos, una RFA no debe abundar en incentivos o privilegios fiscales, ya que esto desvirtúa los fines redistributivos y de equidad social de cualquier reforma fiscal. Si bien ciertos incentivos son necesarios

(p. ej., el programa PINFOR<sup>16</sup>, entre muchos otros), la abundancia y magnitud de privilegios tributarios para las actividades económicas y mercancías de alto contenido o potencialidad contaminante y de consumo (depredación) de recursos naturales, anularía o reduciría en gran medida cualquiera buena intención de la aplicación del principio “el que contamina paga”.

Los incentivos, como los aquí referidos, se localizan en el ámbito fiscal o del gasto público, consistentes en fondos económicos otorgados de forma directa a actividades, o a las personas que las realizan o son dueños de los recursos naturales, que tienen como fin la protección, conservación, restauración, mantenimiento, mejoramiento, recuperación del medio ambiente y recursos naturales estratégicos, así como la mitigación, captura o eliminación de los elementos o efectos contaminantes al medio ambiente y a la capa de ozono. Por lo tanto, estos incentivos no son tributarios *stricto sensu*.

Los incentivos así definidos, y otros similares, deben ser cuidadosamente diseñados, seleccionados y aplicados, sopesando el juicio de racionalidad económica, su contenido social y ambiental, la rentabilidad para el Estado y el efecto real del incentivo en la producción y eficiencia de los beneficiarios o agentes económicos beneficiados con el respectivo incentivo.

Por su lado, los privilegios tributarios, además de promover la ineficiencia competitiva en las empresas -por su naturaleza preferencial, excluyente e inequidad-, son recursos que no llegan a las arcas nacionales, empeorando las condiciones deficitarias de los ingresos tributarios del país y, por ende, reduciendo aún más la

<sup>16</sup> El Programa de Incentivos Forestales (PINFOR), hasta el año 2016, contenido en la Ley Forestal, en su título VII, capítulo I, artículo 71, se refiere a los Incentivos Forestales, así: Incentivos. El estado otorgará incentivos por medio del Instituto Nacional de Bosques INAB, en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas, conforme esta ley, a los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades, que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales y las agrupaciones sociales con personería jurídica, que virtud a arreglo legal, ocupan terrenos de propiedad de los municipios. Visto en <http://186.151.231.170/inab/index.php/45-servicios-inab/74-pinfor>

carga tributaria respecto al PIB. Aquí también se diluye uno de los objetivos de la RFA, relacionado con la mejora en la disponibilidad de más ingresos fiscales, para la gestión ambiental, en particular.

Lamentablemente, los grupos empresariales, tradicionales y emergentes, conciben estos privilegios como incentivo a sus actividades, considerándolos como un “derecho” y obligación del Estado a otorgárselos. Con ello se persiguen y se logran beneficios económicos particulares imbuidos en la lógica de la máxima ganancia capitalista, sin importar que muchas de sus actividades son altamente contaminantes y dependientes de la utilización de los recursos naturales del país. Presionan por dichos privilegios bajo el desvirtuado argumento de la creación de empleos, aumento de la inversión y reactivación económica, entre otros.

En consonancia con lo anterior, de llevarse a cabo un RFA en el país, no sería extraño que el decreto o ley que la ponga en vigencia legal, se encuentre plagado de “casos especiales”, tratos preferenciales, excepciones y una larga lista de privilegios fiscales.

## 5.2 Los posibles subsidios deben ser racionalmente aplicados

Dentro de los componentes de un RFA también se distingue la eliminación de subsidios que promuevan actividades nocivas para el medio ambiente. En Guatemala, en el tema ambiental-energético, existen y han existido una diversidad de subsidios a la energía eléctrica (y otras formas de energía) y a ciertos productos energéticos fósiles, identificados, en algunos casos, plenamente como tales, y en otros, disfrazados como exoneraciones, tasas preferenciales y otros privilegios tributarios.

En Guatemala desde hace mucho tiempo se aplican diversos subsidios a determinadas actividades económicas y productos energéticos. Estos subsidios se aplican a las tasas, tarifas, impuestos o precios de los productos o servicio prestado o consumido; exonerando o reduciendo su pago, monto, tarifa, tasa o precio. Por ejemplo: al consumo de energía eléctrica hasta 300 kwh se aplica

una tarifa social, la cual hasta la fecha cuenta con un subsidio especial escalonado para los segmentos de hasta 100KWh; al combustible diesel y la kerosina se les aplica un impuesto a la distribución menor que al de las gasolinas (no obstante tener un valor FOB de importación similar, y a veces superior, a las gasolinas); el gas propano para consumo familiar y el combustible para generación de energía tienen una tasa cero por concepto de este mismo impuesto; el transporte urbano de personas se le otorga anualmente un subsidio millonario; por citar algunos casos.

Determinados subsidios son necesarios en un país con alta pobreza como Guatemala. Deben establecerse solo en los casos debidamente identificados con el combate a la pobreza -y demás problemas derivados de esta-, con la protección del medio ambiente y con la preservación de los recursos naturales; por lo tanto, los subsidios deben ser aplicados con un enfoque social, focalizados a sectores y actividades relacionados con los aspectos anteriores. diferentes instituciones del Estado, según su competencia.

Toda reforma fiscal (ambiental, general o de otra índole), debe tener en cuenta no solo el contexto fiscal como tal, sino el contexto o las condiciones sociales y económicas de la sociedad (una RFA obviamente debe incluir el contexto ambiental y de los recursos naturales). El tema del ingreso y la pobreza, que son concomitantes, debe sopesarse profundamente a cabalidad y con equidad. Si bien el Estado necesita de ingresos para realizar sus actividades propias y las sociales y ambientalmente necesarias, los agentes económicos y sus ciudadanos deben tributar de manera que el que más tiene más debe pagar. Del mismo modo, también existen ciudadanos con poca o ninguna capacidad de pago y que necesitan de la asistencia del Estado para sufragar o satisfacer sus necesidades vitales y tener una vida digna como seres humanos. Además, existen también actividades verdaderamente productivas, responsables y necesarias para la economía y la sociedad, las cuales requieren del auxilio o asistencia estatal. A estas actividades y personas son a las que el Estado tiene

la obligación moral, ética, social, económica y constitucional de asistir con los subsidios. Debiendo estos subsidios ser aplicados de manera directa, temporal, focalizada, racionalmente planificada y sin intereses espurios personales o grupales corruptos, politiqueros y de mala fe.

## **6. LOS TRIBUTOS AMBIENTALES COMO MEDIO PARA REDUCIR LAS EMISIONES**

La forma en que se financia el Estado para, eufemísticamente, lograr el bien común es a través del sistema tributario, diversas tasas por servicios, ingresos por derechos, arrendamientos y multas, además de contraer deuda, aceptar donaciones y otros ingresos como intereses percibidos, que son los que componen el ingreso fiscal; de estos son los ingresos tributarios los que en un promedio de 77.0%, en el período 2010-2017, sostienen los gastos.

Dentro de este sistema tributario no existe ningún impuesto cuya base imponible o espíritu legal tenga carácter ambiental, aunque se mencione que los impuestos sobre el consumo de combustibles, hidrocarburos o circulación de vehículos, entre otros, se impongan como ingreso fiscal verde cuyo fin es reducir las emisiones, pero los ingresos por esos conceptos se destinan a otras necesidades.

Guatemala no es un país que genere grandes emisiones de gases de efecto invernadero, su aporte es de cerca de .00427% del total de emisiones mundiales, el que aunque es un problema que afecta la salud de los guatemaltecos, no es el más grave y debe solucionarse tomando medidas conjuntas con otros países, pues el problema es de carácter global y necesita plantearse de esta manera.

Guatemala tiene graves problemas ambientales la contaminación de los recursos hídricos, pues entre el 90.0% y el 95.0% de éstos están contaminados o el cambio del uso del suelo

que afecta éstos recursos y deforesta dejando sin hábitat a la biodiversidad, así como la explotación minera que destruye biodiversidad y contamina el agua o la construcción de hidroeléctricas que secan ríos y desabastecen de agua a y sus alimentos tradicionales a comunidades indígenas enteras, así también, el mal manejo de los desechos sólidos, que ha creado problemas internacionales al país, inclusive; problemas estos que se origina en el marco de acumulación por desposesión y en el que las autoridades gubernamentales han jugado un papel negativo importante al conceder licencias con base en Estudios de Impacto Ambiental mal elaborados o que no pasan la revisión correspondiente, también al proteger los bienes y actividades de las empresas transnacionales y soslayar los derechos de las comunidades originarias que ven destruidas sus costumbres y su hábitat.

Este breve inventario de problemas atentatorios de un buen medio ambiente y de los recursos naturales son suficiente argumento para promover una reforma fiscal ambiental, así, ante la ausencia en el sistema impositivo nacional de impuestos para protección ambiental, a instancias de entidades internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, se ha despertado la inquietud política de promover la estrategia fiscal ambiental con el fin de combatir el cambio climático por los efectos nocivos que está teniendo en el ambiente del país, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas la está impulsando, presentado como ejes principales los siguientes:

1. Considerar el principio introducido por la OCDE, “el que contamina paga” y analizar los impactos que están ocasionando daños en el ambiente y, por ende, en la calidad de vida de los guatemaltecos.
2. La responsabilidad extendida, tanto del productor como del importador, e implementar acciones que, en las fases del ciclo total de vida útil de los productos, especialmente en su recuperación y reciclaje.

3. Incentivos y apoyos a aquellos esfuerzos e iniciativas de “negocios verdes”, es decir, toda esa industria naciente y en desarrollo, que esté vinculada a reducir impactos, como la industria del reciclaje, así como las estrategias que se realizan ya a nivel local para el control de desechos sólidos y líquidos.

Está establecido que la política fiscal es bastante amplia, por lo que se deduce que la estrategia va encaminada a reformar el sistema impositivo como instrumento más fuerte para obtener los ingresos necesarios para impulsarla, lo que nos lleva a pensar y, puesto que el modelo económico prevaleciente es concentrador de riqueza y conociendo las experiencias de otros países en donde se ha implementado la Reforma Fiscal Verde, que la intención por parte de los círculos políticos que mantienen el poder, es actuar a manera de ampliar la base tributaria, generar nuevos impuestos, elevar sus tasas impositivas y/o generalizar los impuestos regresivos o indirectos, dejando igual o disminuyendo la tasa de los impuestos directos; forma de actuar que ha tenido como subterfugio la teoría del goteo (trickle down) por parte de los formuladores y propulsores de la política económica neoliberal, que en la práctica no ha tenido el efecto que demagógicamente confieren sus ponentes.

Es perentorio encontrarle solución a los problemas ambientales, pues es la vida en todas sus formas la que está en peligro, lo perverso es que se pretenda buscarles solución mediante un repertorio de medidas que, encubiertas de bien intencionadas, solo persigan la continuada acumulación y concentración de riqueza en los grupos oligárquicos tradicionales, y la población trabajadora creadora de esa riqueza, continúe en estado de indefensión sin satisfacer sus necesidades de todo orden y viendo impertérritamente como se destruyen sus medios de vida.

Tememos que esa sea la tendencia de una Reforma Fiscal Verde, recrudescer el carácter regresivo en virtud que en referencia a la experiencia de otros países descrita líneas arriba, una pretensión declarada es recortar los impuestos directos, con lo cual se perdería

uno de sus objetivos más importantes como es la redistribución y, en sentido contrario, la imposición indirecta es naturalmente y más fácil de trasladar a los precios. Este sería el contenido de una Reforma Fiscal Verde, pues la forma del modelo económico hegemónico así lo requiere y no admitiría otra orientación. Los ejes estratégicos de la propuesta así lo señalan, son consustanciales a una Economía Ambiental que, como sabemos, se informa de acuerdo a los criterios de mercado dentro del cual el cuidado del ambiente y los recursos naturales ocupan un lugar secundario al importantísimo lugar que se le confiere a la obtención de ganancias. El primer eje es ya un criterio negativo para pensar que la reforma fiscal persiga cuidar el ambiente o los recursos naturales, pues la alta concentración de riqueza en una persona natural o jurídica le da capacidad de pago para contaminar ecosistemas y acabar con sus cualidades de resiliencia.

Es obvio que una reforma fiscal verde no podría tener un contenido humanista de respeto a la naturaleza, como lo proponen algunas corrientes de pensamiento verdaderamente preocupadas en el ser humano y sus condiciones de vida, tal como se propone en diferentes tendencias de la Economía Marxista, como Hacia una Economía para la Vida, El socialismo del siglo XXI, o la Economía Social y Solidaria, las que romperían con los criterios mercantilistas para cuidar el medio ambiente y salvar la naturaleza.

## **CONCLUSIONES**

- Los pronósticos de una hecatombe mundial por fenómenos climatológicos se han venido revelando poco a poco, pues estos han ido cobrando intensidad en los últimos años, como puede verse en que los inviernos cada vez más severos en las zonas templadas, las cuales se encuentran entre los círculos polares y los trópicos; y en el Caribe los huracanes han sido bastante destructivos en el último año. Guatemala no es ajena los efectos desastrosos pues en uno o dos meses puede precipitarse mayor cantidad de agua que en todo el invierno. Además los cultivos que representan la dieta básica de la población pobre del país están amenazados de desaparecer en cuatro o cinco décadas.
- La situación anterior debe compeler a las autoridades a tomar medidas para proteger el ambiente, por lo que a finales del año 2013 se promulgó la Ley de Cambio Climático, la que hasta la fecha, después de de cuatro año de vigencia no, ha empezado a surtir los efectos para los que fue creada. Ahora se propone por parte del Gobierno Central a través del Ministerio de Finanzas Públicas, una estrategia para impulsar una Reforma Fiscal Verde o Reforma Fiscal Ambiental (RFA), con el fin de financiar el combate al cambio climático, pues está demostrado que los ingresos y los gastos actuales no son suficientes para esa necesidad.
- Existe suficiente evidencia para desconfiar por parte de los sectores populares que la Reforma Fiscal Verde esté orientada a recortar los impuestos directos y ampliar los indirectos, con lo que los estratos poblacionales de menores recursos serían lo que estén financiándola; las experiencias en otros países inducen a pensar de esa forma, así como el modelo económico de corte neoliberal así lo dictaría.



- Existen varios instrumentos de gestión ambiental, aunque los económicos han tenido relevancia respecto a los demás; no obstante, la aplicación y privilegio de uno solo no garantiza el logro de los objetivos ambientales perseguidos, ya que varios de ellos, y casi todos, son complementarios e interdependientes.
- Los instrumentos económicos de naturaleza fiscal -tributarios y no tributarios-, regularmente son insuficientes para una adecuada gestión ambiental nacional; su aplicación adecuada se complica por diversas circunstancias entre las que destacan: la falta de apoyo político, priorización de otros temas o compromisos político-estatales, los intereses particulares y empresariales, y algunos son solo letra muerta de buena fe, que por lo mismo no se ponen en práctica.
- Los ingresos fiscales tributarios pueden ser utilizados como verdaderos instrumentos de gestión ambiental, ya que su aplicación o desincentiva determinadas actividades que afectan al medio ambiente, o bien incentiva actividades de conservación de los ecosistemas o promoción del consumo de productos menos contaminantes y otras actividades amigables con el medio ambiente.
- En el sistema fiscal guatemalteco no existen, ni han existido, impuestos ambientales stricto sensu; es decir, impuestos que se destinen específicamente para -o que tengan como objetivo específico- la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales.
- En materia impositiva, lo que si se observa son ingresos tributarios relacionados con el ambiente y los recursos naturales, relación dada más que todo por su nombre (del impuesto) o por la actividad económica que gravan o la institución o actividad que financian, por lo que no existe una categorización exacta ni armonizada.

- El principio que “el que contamina paga”, que se operacionaliza con la aplicación de los impuestos pigouvianos, al ser aplicado de forma general, sin mayor observancia ni cumplimiento de otros aspectos legales, económicos, sociales, sanitarios, culturales, naturales o ambientales, se convertiría en verdadera licencia para contaminar.
- El problema del bajo nivel de la carga tributaria (con relación al PIB), se ha venido empeorando en la última década. Consecuentemente, los impuestos “verdes” no deben agravar más la regresividad de nuestro sistema tributario.
- Para la implementación de una RFA debe tenerse muy en cuenta el contexto social, económico y ecológico del país, por lo que deberá tenerse presente lo referente a los altos niveles de pobreza y desempleo, grandes disparidades en la distribución de riqueza y el ingreso, y la gran dependencia de sus recursos naturales.
- Una RFA no debe abundar en incentivos o privilegios fiscales, ya que esto desvirtúa los fines redistributivos y de equidad social de cualquier reforma fiscal.
- Dentro de los componentes de un RFA también se distingue la eliminación de subsidios que promuevan actividades nocivas para el medio ambiente.

ANEXOS

Anexo 1				
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales				
Préstamos y donaciones gastados en protección del ambiente				
En millones de quetzales				
Periodo 2010-2017				
Año	Préstamos	Donaciones		
		Externas	Internas	
2010	15.36	3.01	0.00	
2011	44.31	9.05	0.00	
2012	23.86	8.63	0.00	
2013	25.47	10.01	2.07	
2014	19.52	6.15	4.99	
2015	42.4	9.24	1.76	
2016	31.56	9.15	0.00	
2017*	0.85	3.08	0.00	

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Dato al mes de agosto.

Anexo 2				
Consejo Nacional de Áreas Protegidas				
Ejecución presupuestaria y liquidación				
En millones de quetzales				
Periodo 2010-2017				
Año	Gastos	Préstamos	Donaciones	
			Externas	Internas
2010	63.64	0.00	0.76	0.00
2011	89.58	0.00	1.28	2.24
2012	32.13	0.00	1.49	0.00
2013	79.18	0.00	0.00	3.33
2014	83.5	0.00	0.00	3.39
2015	92.57	0.00	0.00	2.19
2016	82.92	0.00	0.43	0.00
2017*	52.66	0.00	0.96	0.00

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Dato al mes de agosto.

Anexo 3				
Autoridad para el manejo del Lago de Amatitlán				
Ejecución presupuestaria y liquidación				
En millones de quetzales				
Periodo 2010-2017				
Año	Gastos	Préstamos	Donaciones	
			Externas	Internas
2010	43.17	28.31	0.00	0.00
2011	75.99	50.73	1.35	0.00
2012	40.83	14.78	0.00	0.00
2013	40.78	13.53	0.00	0.00
2014	72.2	19.49	0.00	0.00
2015	30.99	0.66	0.00	0.00
2016	22.77	0.00	0.00	0.00
2017*	13.48	0.00	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Dato al mes de agosto.

Anexo 4				
Autoridad para el manejo del Lago de Atitlán				
Ejecución presupuestaria y liquidación				
En millones de quetzales				
Periodo 2010-2017				
Año	Gastos	Préstamos	Donaciones	
			Externas	Internas
2010	3.95	3.04	0.00	0.00
2011	5.23	0.00	0.00	0.00
2012	7.40	0.00	0.00	0.00
2013	7.14	0.00	0.00	0.00
2014	10.68	0.00	0.00	0.04
2015	8.55	0.00	0.00	0.00
2016	10.74	0.00	0.00	0.00
2017*	5.60	0.00	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Dato al mes de agosto.

**Anexo 5**  
**AMSA**  
**Ejecución presupuestaria y liquidación**  
**En millones de quetzales y porcentaje del Presupuesto de la Nación**  
**Periodo 2010-2017**

Año	Gastos	%
2010	43.17	0.09
2011	76.00	0.14
2012	40.83	0.07
2013	40.78	0.07
2014	72.20	0.11
2015	31.00	0.05
2016	22.77	0.03
2017*	13.48	0.03

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Dato al mes de agosto.

**Anexo 6**  
**AMSCIAE**  
**Ejecución presupuestaria y liquidación**  
**En millones de quetzales y porcentaje del Presupuesto de la Nación**  
**Periodo 2010-2017**

Año	Gastos	%
2010	3.95	0.01
2011	5.23	0.01
2012	7.40	0.01
2013	7.14	0.01
2014	10.68	0.02
2015	8.55	0.01
2016	10.74	0.02
2017*	5.60	0.01

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

\* Dato al mes de agosto.

**BIBLIOGRAFÍA**

—Amoroso I., Ximena. *Tributación ambiental: caso de Ecuador*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). México, julio 2014. [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

—Arriola, Rafael. *Riesgos en la implementación de impuestos ambientales en Guatemala*. Ministerio de Finanzas Públicas. Gobierno de la República de Guatemala. [www.minfin.gog.gt/index.php/acuerdos-ministeriales/2-uncategorised/3502-estrategia-fiscal-verde](http://www.minfin.gog.gt/index.php/acuerdos-ministeriales/2-uncategorised/3502-estrategia-fiscal-verde)

—Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La reforma fiscal ambiental en América Latina*. 2015.

—Consejo en Nivel Ministerial de la OCDE. *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*, mayo 2011. <https://www.oecd.org/greengrowth/49709364.pdf>

—Convención de las Partes celebrada en París, diciembre de 2015.

—Decreto número 101-96, Ley Forestal.

—Decreto número 96-2000, Ley de la Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica.

—Domínguez, Ana Lucia. *Cuentas verdes: nuevo orden ambiental*. Revista Domingo. Prensa Libre, 22 de junio 2014.

—Ejecución del Presupuesto, período del 2010 al 2017. Ministerio de Finanzas Públicas. Gobierno de Guatemala.

—Franceschelli, Inés. *Biología sintética, “Genes Drives” o “impulsores genéticos”, La tecnología del exterminio*. [www.baseis.org.py](http://www.baseis.org.py). No. 7, Diciembre 2016.

—Harvey, David. *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*. CLACSO. Buenos Aires, 2005. <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>.

—Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), *Esfuerzo financiero público para una gestión ambiental integral en Guatemala*. Julio 2011.

—Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Elementos para la discusión de una reforma fiscal ambiental. Guatemala, Centroamérica, mayo 2017. [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

—Marroquín López, Edgar A., Consideraciones entorno a una reforma fiscal verde. Boletín Economía al Día, No. 11, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES). Diciembre 2017.

—Marroquín López, Edgar A., Los instrumentos de política Económica para la gestión ambiental. Revista Economía No. 206, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES). Octubre-diciembre 2016. Ministerio de Finanzas Públicas. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

—Pacto Ambiental 2016-2020. Gobierno de la República de Guatemala, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

—Plan de Acción Inmediata (PAI). Alineación para la implementación de los compromisos establecidos en el Decreto 7-2013 del Congreso de la República. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Gobierno de Guatemala. Guatemala 2013.

—Programa de Incentivos Forestales (PINFOR).

—Reglamento orgánico interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo Gubernativo 186-2001. Presidencia de la República.

—Rodríguez Becerra, Manuel. Instrumentos de gestión ambiental. Sin fecha.

**Portales Web:**

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

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

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

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

Toda correspondencia, suscripciones, colaboraciones y canje por revistas de Ciencias Sociales de cualquier parte del mundo deben dirigirse a:

**Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES–**  
**Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12**  
**Telefax: 24188523**  
**Página Web: [iies.usac.edu.gt](http://iies.usac.edu.gt)**  
**Correo electrónico: [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)**  
**Apartado Postal 55-B**  
**Guatemala, América Central**

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente; citándose la fuente.

Impreso en talleres del IIES  
175 ejemplares  
Guatemala, junio 2018





# IIES - USAC

**AÑO LVI**  
**Contenido**

**ABRIL - JUNIO 2018**

**N. 216**  
**Página**

**El crecimiento de las ciudades y su impacto en el medio ambiente: El caso particular de Guatemala** 1  
*MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores*

**Los déficits fiscales y la deuda pública: Su incidencia en la estabilidad económica (Los privilegios fiscales)** 49  
*MSc. Edgar Arturo Marroquín López*

**Acerca de las finanzas públicas del gobierno de Guatemala en la nueva coyuntura. -Primera Parte-** 87  
*Lic. Miguel Ángel Castro Pérez*

**Elementos de Reforma fiscal para la protección del ambiente** 107  
*MSc. Edgar Arturo Marroquín López*  
• *Lic. Axel Ely Ruch Molina*

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-**  
Edificio S-6 Tercel Nivel,  
Ciudad Universitaria Zona 12  
Teléfono: 2418-8523  
Email: [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)  
Web: [iies.usac.edu.gt](http://iies.usac.edu.gt)  
Guatemala, América Central